

Regionsudvalgets udtalelse: »Det fremtidige fælles europæiske asylsystem«

(2008/C 172/05)

REGIONSUDVALGET

- understreger, at det først og fremmest vil være de lokale og regionale myndigheder, som skal gennemføre EU-lovgivningen om et fælles europæisk asylsystem og påpeger, at en fælles asylprocedure, som indebærer, at hver medlemsstat solidarisk tager sit ansvar, vil gøre arbejdet lettere for de lokale og regionale myndigheder;
- anbefaler, at der på nationalt niveau, i det omfang der er behov herfor, indføres et instrument til høring af centrale, regionale og lokale institutioner med henblik på at sikre en integreret forvaltning på flere niveauer;
- anbefaler, at der udstedes en EU-forordning vedrørende følgende aspekter mellem medlemsstater: gensidig anerkendelse af indrømmet beskyttelse, procedurer for overførsel og ensartet status for flygtninge og personer, der nyder subsidier beskyttelse;
- finder, at udvidelsen af direktiv 2003/109/EF til personer, der indrømmes en form for international beskyttelse, er et vigtigt tiltag i indsatsen for at forebygge enhver form for forskelsbehandling, og at der samtidig er tale om et instrument, der supplerer den europæiske harmoniseringsproces på asylområdet;
- anbefaler, at der med bred inddragelse af lokale myndigheder fastlægges fælles retningslinjer for gennemførelse af foranstaltninger, som fremmer asylansøgere og flygtnings adgang til social-, sundheds- og hjemmetjenester, og at der tages skridt til udvikling af programmer for deltagelse i lokalsamfundet, at der fastlægges klare og præcise bestemmelser for anerkendelse af eksamensbeviser, erhvervs-mæssig omskoling og kompetencebeviser, at der afsættes økonomiske midler til støtte af beskæftigelses- og/eller ledelsespotentialet blandt flygtninge;
- mener, at det af hensyn til en vellykket integration er nødvendigt, at flygtninge har fornemmelsen af at spille en aktiv rolle i deres nærområde, den by og det land, de bor i, samt i EU. Deltagelse i lokalrådets politiske liv med stemmeret og valgbarhed til kommunalvalg har foruden symbolværdien en meget stor konkret værdi;
- anbefaler, at tilvejebringelse af finansiering og indkaldelser af bud sker med henblik på at styrke nationale og lokale aktørers kompetencer, og at der i den forbindelse sættes fokus på psykosocialt velvære, identifikation og håndtering af udsatte grupper.

Ordfører: Savino Antonio SANTARELLA (IT/UEN-AE), Borgmester i Candela

Basisdokumenter:

Meddelelse fra Kommissionen: Grønbog om det fremtidige fælles europæiske asylsystem

KOM(2007) 301 endelig

Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/109/EF for at udvide dets anvendelsesområde til at omfatte personer under international beskyttelse

KOM(2007) 298 endelig

Politiske anbefalinger

De lokale og regionale myndigheders rolle

REGIONSUDVALGET

1. understreger, at det først og fremmest vil være de lokale og regionale myndigheder, som skal gennemføre EU-lovgivningen om et fælles europæisk asylsystem. Hver dag modtager de blandede strømme af migranter, heriblandt asylansøgere, og skal ofte sørge for, at personer, der har lidt fysisk eller mental overlast, herunder tortur, får den nødvendige læge- eller psykologhjælp. Sådanne tjenester, der ikke altid normalt leveres af de lokale og regionale myndigheder eller deres agenturer, kræver særlige støtteforanstaltninger til tilvejebringelse af de nødvendige kompetencer og strukturer;

2. påpeger, at en fælles asylprocedure, som indebærer, at hver medlemsstat solidarisk tager sit ansvar, vil gøre arbejdet lettere for de lokale og regionale myndigheder. I dag må de lokale og regionale myndigheder i visse lande påtage sig et uforholdsmæssigt stort ansvar, bl.a. på grund af fraværet af en fælles asylordning;

3. gør opmærksom på, at manglende modtagelses- og integrationsprojekter samt mangel på stabil beskæftigelse kan betyde, at også asylberettigede risikerer at blive udnyttet og havne i kriminalitet, hvilket kan være til fare for sikkerheden og den sociale samhørighed. Faren for og tilbøjeligheden til at havne i en udnyttelsessituation og kriminalitet kan mindskes, hvis det bliver muligt at arbejde lønnet under asylperioden;

4. anbefaler, at der i alle medlemsstater oprettes et netværk af lokale organer, der skal sikre en bevidst samfundsmæssig integration af flygtninge gennem lokale projekter, der støttes af de lokale myndigheder. I de medlemsstater, hvor man allerede har afprøvet sådanne tjenestenetværk, har lokale og regionale udvalgs arbejde ført til en hurtigere behandling af asylansøgnings og bedre levevilkår for asylansøgere. Det har fremmet deres integration i det lokale værtssamfund og givet betydelige fordele, både med hensyn til sikkerhed og livskvalitet;

5. anbefaler på denne baggrund, at de forskellige ressourcer, der findes på europæisk, nationalt, regionalt og lokalt niveau, kombineres og i passende omfang tilføres disse netværk af tjenester i de enkelte medlemsstater, så der kan blive gjort noget ved problemerne i forbindelse med integration af asylansøgere og flygtninge;

6. anbefaler, at der på nationalt niveau, i det omfang der er behov herfor, indføres et instrument til høring af centrale, regionale og lokale institutioner med henblik på at sikre en integreret forvaltning på flere niveauer;

7. anbefaler, at netværkssystemet baseres på frivillig deltagelse, og at der etableres partnerskaber med henblik på at dele beslutningstagningen og ansvaret mellem de forskellige institutionelle, offentlige og private aktører på lokalt niveau; dermed bliver det muligt at planlægge modtagelses- og integrationsforanstaltninger på grundlag af det eksisterende potentiale i lokalområderne. Sådanne partnerskaber kan bidrage til udvikling af ny viden og dermed en bevidst inddragelse af aktører, der ikke tidligere har været i berøring med asylområdet, eller som har tøvet med at påtage sig ansvar på dette område;

8. understreger, at et sådant system vil give institutioner, virksomheder, fagforeninger, civilsamfundsorganisationer, erhvervsuddannelsescentre, universiteter og sidst, men ikke mindst, lokale og regionale myndigheder mulighed for at finde en plads i systemet. Det vil gøre migrationsspørgsmålet mere synligt i hele samfundet, og alle aktører vil kunne spille deres egen rolle, hvilket naturligvis vil bidrage til at dæmpe eller fjerne eventuelle spændinger.

Lovgivningsinstrumenter

Behandling af asylansøgnings

REGIONSUDVALGET

9. mener, at EU ved anvendelsen af bestemmelserne om adgang til proceduren for indrømmelse af international beskyttelse står over for to forskellige krav, der ikke bør forvaltes som modsætninger:

— effektiv beskyttelse af asylansøgere,

— kontrol ved de ydre grænser;

10. foreslår, at procedurerne for fastlæggelse af asylansøgers identitet, adgang til EU's område og adgang til asylprocedurer harmoniseres på EU-niveau;

11. anmoder om, at man planlægger og prøver sig frem med fælles procedurer for fastlæggelse af migranternes identitet, som kan anvendes inden for præcise tidsfrister med nøjagtige foranstaltninger og under hensyntagen til de grundlæggende menneskerettigheder og den menneskelige værdighed;

12. mener, at det i forbindelse med procedurerne for behandling af ansøgninger om international beskyttelse er vigtigt at udarbejde fælles instrumenter, der kan sikre en ensartet vurdering i de enkelte medlemsstater, således at bestemmelserne i EU's direktiver (især direktiv 2005/85/EF) rent faktisk kan anvendes;

13. foreslår endvidere at der regelmæssigt organiseres uddannelses-, efteruddannelses- og kontrolkurser samt møder, udveksling og dialog mellem de organer, der har til opgave at behandle ansøgninger om international beskyttelse;

14. anbefaler at man udarbejder et europæisk uddannelses- og efteruddannelsesprogram for grænsekontrolenheder eller grænsepolititi;

15. anbefaler, at man ved grænseovergange (lufthavne og sø- og landgrænser) og indrejseområder etablerer og støtter hjælpe- og modtagetjenester for tredjelandsstatsborgere, der søger international beskyttelse.

Modtagelsesbetingelser for asylansøgere

REGIONSUDVALGET

16. mener, at det bør understreges, at asylansøgere ikke kan tilbageholdes med det ene formål, at deres sag skal undersøges. En eventuel indskrænkning af bevægelsesfriheden bør begrænses til den tid, det tager at gennemføre identifikationsproceduren, der for øvrigt bør harmoniseres yderligere;

17. opfordrer EU til at udarbejde et charter, der regulerer status for personer, der søger international beskyttelse, og som har fået deres bevægelsesfrihed indskrænket;

18. mener, at de sekundære bevægelser i EU først og fremmest skyldes medlemsstaternes forskellige økonomiske situation og indstilling til asylansøgere;

19. mener derfor, at der bør gennemføres en undersøgelse, der samler de seneste års erfaringer i alle EU's medlemsstater om især integrationen på arbejdsmarkedet, boligmarkedet og i samfundet;

20. foreslår, at der til denne udtalelse vedlægges et bilag, der indeholder den bedste praksis, som er igangsat på disse områder i samarbejde med lokale og regionale myndigheder i EU;

21. anbefaler, at de tjenester, som de lokale og regionale myndigheder har etableret, opgiver konceptet *materiel bistand* til fordel for *integreret modtagelse*, der omfatter personlig bistand og vejledning samt planer for social og økonomisk integration.

Indrømmelse af beskyttelse

REGIONSUDVALGET

22. minder om, at begrebet international beskyttelse stadig er tæt forbundet med den snævre flygtningedefinition, som er fastsat i Genève-konventionens artikel 1, selvom den internationale situation har ændret sig meget siden 1951 og dermed også profilen på de personer, som søger beskyttelse. De flygter i tiltagende omfang ikke fra individuel forfølgelse, men fra situationer, der er kendetegnet ved omfattende vold og væbnet konflikt. Miljøforhold og levevilkår spiller imidlertid ligeledes en større og større rolle;

23. hilser det på denne baggrund velkomment, at bestemmelserne i direktiv 2004/83/EF beskriver og harmoniserer den subsidiære beskyttelse, som skal gives til personer, der ikke falder ind under Genève-konventionens definition af flygtninge. Denne beskyttelse bør betragtes som sidestillet med flygtningestatus, dvs. den bør hverken være underordnet, andenrangs eller på et lavere niveau;

24. bifalder således Kommissionens bestræbelser på at beskrive vilkårene for personer med subsidiær beskyttelse og dermed supplere og udvide Genève-konventionens bestemmelser;

25. understreger, at der ud fra denne fortolkning af EU-lovgivningen kan opstilles to former for international beskyttelse (flygtningestatus og subsidiær beskyttelse), der udvider kategorien af personer, der kan indrømmes beskyttelse;

26. insisterer på, at begge typer international beskyttelse bør anerkendes af de øvrige medlemsstater, når først én medlemsstat har indrømmet dem;

27. anbefaler, at der skabes mulighed for at overføre ansvaret til en anden medlemsstat, når personen, der nyder international beskyttelse, flytter sin bopæl fra en medlemsstat til en anden; dermed garanteres den frie bevægelighed (også med direkte kontrol og overvågning) på EU's område;

28. finder det nødvendigt, at EU vedtager (retlige og operative) instrumenter, som gør det muligt at gribe ind i tilfælde, hvor en fjernelse fra EU's område ikke er mulig.

Tværgående spørgsmål

Passende reaktion på situationen for udsatte personer

REGIONSUDVALGET

29. mener, at udsathed bør vurderes på baggrund af personens specifikke forhold og oplevelser, medmindre der er tale om asylansøgere, som i sagens natur har brug for særlige modtagelses- og beskyttelsesforanstaltninger (uledsagede mindreårige, hustruer, der enten selv er flygtninge eller rejser med eller efter flygtninge, fysisk eller mentalt handicappede personer), og hvis særlige situation kræver behørig opmærksomhed under proceduren og i beslutningspraksis (f.eks. respekt for retten til et familie- og privatliv eller familiesammenføring);

30. henleder opmærksomheden på, at foranstaltninger til støtte og rehabilitering, især for torturofres vedkommende, kan være utilstrækkelige, hvis de:

- ikke ledsages af specifikke foranstaltninger for modtagelse, beskyttelse og social og økonomisk integration;
- udelukkende forvaltes af specifikke strukturer, der ikke er i dialog med nationale og lokale sociale tjenester eller med andre programmer og tjenester for asylansøgere og flygtninge;

31. anbefaler derfor, at opbygningen af et fælles asylsystem kommer til at omfatte gennemførelse af en bred og struktureret debat om fastlæggelse af fælles standarder for identificering af hvert enkelt tilfælde af udsathed;

32. foreslår, at der i de hjælpemidler, som EU skal udarbejde for at støtte de forskellige aktører i asylsystemet i deres arbejde (retningslinjer, håndbøger, uddannelsesprogrammer osv.) medtages specifikke retningslinjer og indikatorer, der gør det lettere at identificere og dermed håndtere tilfælde af udsathed;

33. finder det vigtigt, at kompetencen hos de lokale sociale tjenester styrkes, så man kan anerkende den enkeltes situation og tage ansvar for den enkelte i tilfælde af udsathed; anbefaler i den forbindelse, at EU går ind og bevilger støttemidler til særlige kapacitetsopbygningsprogrammer eller udarbejder uddannelses- og videreuddannelsesprogrammer, som skal nå ud til medlemsstaterne.

Integration

REGIONSUDVALGET

34. understreger, at integration er en proces. Hovedmålet er, at flygtninge opnår deres egen grad af selvstændighed. Integrationen foregår på flere parallelle niveauer (arbejde, bolig, samfundsliv) og i forskellige faser (kendskab til lokalområdet, adgang til tjenester, deltagelse i samfundslivet);

35. finder det vigtigt i forbindelse med inddragelse af de dårlige erfaringer, som andengenerationsindvandrere i forskellige egne af Europa kan have med integrationspolitikken, at flygtninge ikke altid betragtes som fremmede eller gæster, og at man med udgangspunkt i deres anerkendelse af og respekt for værtslandets værdier, love og bestemmelser ikke bør fremmedgøre dem for deres egen kultur;

36. finder, at det er nødvendigt af hensyn til en vellykket integration, at flygtninge har fornemmelsen af, at de spiller en aktiv rolle i deres nærområde, den by og det land, de bor i, samt i EU. Deltagelse i lokalrådets politiske liv med stemmeret og valgbarhed til kommunalvalg har foruden symbolværdien en meget stor konkret værdi;

37. er af den opfattelse, at udviklingen af et tilhørsforhold starter i skolen, og at programmer for modtagelse og integration af elever og studerende med flygtningestatus kan udvikles som en naturlig del af samtlige skole- og universitetssystemer i medlemsstaterne;

38. anbefaler:

- at der med bred inddragelse af lokale myndigheder fastlægges fælles retningslinjer for gennemførelse af foranstaltninger, som fremmer asylansøgere og flygtninges adgang til social-, sundheds- og hjemmetjenester, og at der tages skridt til udvikling af programmer for deltagelse i lokalsamfundet,
- at der fastlægges klare og præcise bestemmelser for anerkendelse af eksamensbeviser, erhvervsmæssig omskoling og kompetencebeviser,
- at der afsættes økonomiske midler til støtte af beskæftigelses- og/eller ledelsespotentialer blandt flygtninge, og at samarbejde med det eksisterende lokale erhvervsliv fremmes.

Gennemførelse — ledsageforanstaltninger

REGIONSUDVALGET

39. foreslår, at der udarbejdes fælles procedurer for identifikation af borgere fra tredjelande, der søger international beskyttelse;

40. slår til lyd for, at der udformes strukturerede uddannelses- og videreuddannelsesprogrammer for grænsekontrol og politi, ngo'er, organer, der er ansvarlige for behandling af asylansøgninger, lokale sundheds- og velfærdsorganer, lokale administrationer og ledere af nationale institutioner;

41. foreslår, at der gives mulighed for at mødes og udveksle erfaringer. Dette kunne ske inden for rammerne af en europæisk »plenarkonference« om asylspørgsmål, regionale konferencer og et program for udveksling af medarbejdere — en slags Erasmus for aktører, der beskæftiger sig med asylspørgsmål;

42. tilskynder til en udvidet koordination mellem medlemsstaterne om visse asylspørgsmål;

43. anbefaler, at der udstedes en EU-forordning vedrørende følgende aspekter mellem medlemsstater: gensidig anerkendelse af indrømmet beskyttelse, procedurer for overførsel og ensartet status for flygtninge og personer, der nyder subsidiær beskyttelse;

44. anser det for vigtigt, at de instrumenter, der anvendes til høring af de forskellige aktører — nationale institutioner, lokale administrationer, politi og ikke-statslige organisationer (ngo'er) — udvides og udvikles med henblik på oprettelse af et fælles asylsystem;

45. anbefaler, at tilvejebringelse af finansiering og indkaldelser af bud sker med henblik på at styrke nationale og lokale aktørers kompetencer, og at der i den forbindelse sættes fokus på psykosocialt velvære, identifikation og håndtering af udsatte grupper.

Solidaritet og fordeling af byrder

Finansiel solidaritet

REGIONSUDVALGET

46. bifalder Kommissionens rammeprogram om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme 2007-2013. Dette flerårige program omfatter fire søjler og de dertil hørende fonde og anlægger en integreret tilgang til de forskellige migrationsproblemer. Regionsudvalget bifalder især den nye udgave af Den Europæiske Flygtningefond (EFF) for perioden 2008-2013 og Den Europæiske Tilbagesendelsesfond for Flygtninge, der imødekommer de lokale myndigheders krav vedrørende asylansøgere og flygtninge;

47. finder, at harmoniseringen af procedurestandarderne og reglerne for modtagelse, integration og deltagelse i lokalsamfundet i høj grad vil hæmme sekundære bevægelser blandt personer, der søger asyl eller indrømmes international beskyttelse i EU;

48. understreger, at det vanskeligste ved denne harmonisering er at skabe et effektivt europæisk asylsystem — et vigtigt instrument til fuldstændig fordeling af ansvarsområderne og kompetencerne mellem EU's medlemsstater;

49. minder om, at det på grund af de økonomiske, menneskelige og tidsmæssige ressourcer vil være dyrt at nå dette mål, men at det er nødvendigt for at kunne skabe en interventionsmodel, der kan løse de problemer, som forvaltningen af blandede migrationsstrømme overalt i EU giver anledning til;

50. understreger nødvendigheden af, at en vis del af ressourcerne til europæiske asylpolitikker forvaltes på EU-niveau, og at der øremærkes kvoter til de enkelte medlemsstater, så de ovennævnte foranstaltninger kan gennemføres med en garanti for, at de får effekt i de enkelte medlemsstater;

51. anbefaler, at de medlemsstater, hvor antallet af asylansøgninger er stigende eller konstant, samt medlemsstater med ydre grænser tildeles ressourcer, der står i et rimeligt forhold til de tiltag, der skal gennemføres. Gennemførelsen af et fælles asylsystem kræver betydelige finansielle ressourcer, og især i de første fem år bør der gøres en undtagelse fra reglen om, at EU-finansiering skal udgøre et supplement til national finansiering;

52. anmoder derfor om en sund og detaljeret programmering af EU's finansielle ressourcer på basis af finansieringslinjer, der kan finde effektiv anvendelse, navnlig inden for områderne uddannelse, udveksling af medarbejdere og lokale aktørers deltagelse i den europæiske høringsproces;

53. anbefaler ligeledes, at der afsættes tilstrækkeligt med støttemidler til de nye medlemsstater og de medlemsstater, der først for nylig har opnået erfaring med forvaltning af migration, samt at der afsættes supplerende ressourcer, der kan kompensere for eventuelle strukturelle svagheder på nationalt niveau. I en sådan sammenhæng giver det ikke mening at overveje genbosættelsesprogrammer i EU.

Udvidelse af anvendelsesområdet for direktiv 2003/109/EF til personer, der indrømmes international beskyttelse

REGIONSUDVALGET

54. bifalder forslaget til Rådets direktiv om ændring af det tidligere direktiv 2003/109/EF og udvidelse af anvendelsesområdet for dette direktiv, således at det kommer til at omfatte personer, der indrømmes international beskyttelse (flygtninge eller personer, der indrømmes subsidiær beskyttelse);

55. finder, at udvidelsen af direktiv 2003/109/EF til personer, der indrømmes en form for international beskyttelse, er et

vigtigt tiltag i indsatsen for at forebygge enhver form for forskelsbehandling, og at der samtidig er tale om et instrument, der supplerer den europæiske harmoniseringsproces på asylområdet;

56. anser det for vigtigt, at en person, der indrømmes international beskyttelse, kan opnå status som fastboende udlænding i den medlemsstat, der har givet beskyttelsesstatussen, og ret til at tage ophold i en anden medlemsstat;

57. understreger, at indrømmelse af en form for international beskyttelsesstatus bør betragtes som et afgørende element i en evaluering af konsekvenserne ved eventuelt bortfald af status som fastboende udlænding;

58. bifalder derfor de i forslaget til direktiv nævnte foranstaltninger, der fremhæver respekten for »non-refoulement-princippet« (princip, der forbyder tvungen hjemsendelse af personer til lande, hvor der er fare for deres liv og frihed) og dets fulde anvendelse i praksis, i overensstemmelse med europæisk og international lovgivning. Alle planer om vidtgående begrænsninger vedrørende udvisning og tilbagesendelse afvises dog;

59. anser det for vigtigt — ligeledes under hensyntagen til non-refoulement-princippet — at myndighederne i en anden medlemsstat kan få fuldt kendskab til, at en fastboende udlænding, der søger om opholdstilladelse i den pågældende medlemsstat, allerede har opnået international beskyttelse i en anden medlemsstat. Denne bestemmelse er afgørende for at kunne sikre kontinuitet i de tilfælde, hvor behovet for international beskyttelse er af længerevarende karakter;

60. finder, at det er absolut nødvendigt at tage højde for »baggrunden for beskyttelsen« i de tilfælde, hvor de nationale myndigheder, der er ansvarlige for indrømmelse og tilbagetrækning af international beskyttelse, ikke er de samme som de myndigheder, der er ansvarlige for indrømmelse og tilbagetrækning af statussen som fastboende udlænding;

61. bifalder bestemmelserne, der skal sikre fuld anvendelse af betingelserne for udøvelse af opholdsret i en anden medlemsstat, også for personer, der indrømmes international beskyttelse, og som har status som fastboende udlænding;

62. anbefaler, at der endelig vedtages ensartede EU-regler, der giver flygtninge og personer, der indrømmes subsidiær beskyttelse, ret til at tage ophold i en anden medlemsstat (for at arbejde eller af familiemæssige årsager), og som ikke mindst giver mulighed for at overføre ansvaret for den indrømmede internationale beskyttelse fra en medlemsstat til en anden.

Bruxelles, den 9. april 2008

Luc VAN DEN BRANDE

Formand for
Regionsudvalget