



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 28.11.2001
KOM(2001) 710 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

**om en gemensam asylpolitik för Europeiska unionen och införandet av en öppen
samordningsmetod**

**Kommissionens första rapport om genomförandet av meddelande
KOM(2000) 755 slutl. av den 22 november 2000**

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

**om en gemensam asylpolitik för Europeiska unionen och införandet av en öppen
samordningsmetod**

**Kommissionens första rapport om genomförandet av meddelande
KOM(2000) 755 slutl. av den 22 november 2000**

INNEHÅLL

INLEDNING	3
1. GENOMFÖRANDE AV DEN FÖRSTA ETAPPENS LAGSTIFTNINGSPROGRAM OCH AV STÖDÅTGÄRDER	4
2. FÖRHÅLLET MELLAN SKYLDIGHETEN ATT TILLHANDAHÅLLA INTERNATIONELLT SKYDD OCH SÄKERHETSASPEKTER	10
3. GEMENSAM ANALYS.....	12
4. DEN EXTERNA DIMENSIONEN	13
5. TILLÄMPNING AV DEN ÖPPNA SAMORDNINGSMETODEN PÅ ASYLPOLITIKEN	16
6. REKOMMENDATIONER.....	21
BILAGOR	
Bilaga 1 Statistisk översikt	23
Bilaga 2 Reaktionen på meddelandet KOM(2000) 755 slutl. och relaterade undersökningar..	26
Bilaga 3 Europeiska flyktingfonden – fördelning mellan åtgärder	28

INLEDNING

Genom Amsterdamfördraget erhöll gemenskapen behörighet i frågor rörande asyl och invandring. I oktober 1999 ställde Europeiska rådet i Tammerfors krav på en gemensam EU-politik om asyl och invandring, som i första hand skulle innebära att det skapas ett enhetligt europeiskt asylsystem som på längre sikt bör leda till ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status giltig i hela unionen för dem som beviljas asyl.

I artikel 18 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som proklamerades i december 2000, behandlas rätten till asyl (som garanteras genom 1951 års Genèvekonvention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen). Artikel 19 i samma stadga tar upp skyddet mot avvisning, utvisning och utlämning.

Enligt den plan som fastställdes i Tammerfors och presenterades i Resultattavlan för framstegen i skapandet av ett område med frihet säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen, har kommissionen redan lagt fram alla förslag i den första etappen. Förslagen till direktiv om asylförfaranden, mottagningsvillkor för asylsökande och ett förslag till EG-förordning som syftar till att förbättra det genom Dublinkonventionen skapade systemet för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som skapades genom Dublinkonventionen, håller för närvarande på att granskas av rådet. Kommissionens senaste förslag, av den 12 september 2001, om definition av flyktingbegreppet, om olika former av subsidiärt skydd och de typer av status de ger upphov till, avslutar den serie av "moduler" som är tänkta att tillsammans utgöra den första etappen av ett gemensamt europeiskt asylsystem. Också i direktivförslagen om familjeåterförening och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning finns det bestämmelser som inverkar på flyktingars rättsliga ställning. Under tiden har rådet antagit beslutet om att upprätta Europeiska flyktingfonden – ett instrument för ekonomisk solidaritet mellan medlemsstaterna i fråga om åtgärder på asylområdet, Eurodac-förordningen som syftar till att förbättra Dublinkonventionens funktion och direktivet om tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer.

Tillströmningen av asylsökande i EU har fortsatt att öka sedan 1997. I bilaga 1 återfinns en kortfattad statistisk översikt över vissa tendenser vad gäller asylansökningar och medlemsstaternas beslut i asylärenden.

I sitt meddelande av den 22 november 2000 om ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status (KOM(2000) 755 slutl.), förklarade kommissionen sin syn på det långsiktiga målet med den europeiska asylpolitiken genom att ange målsättningar och alternativ, klargöra behovet av att få fram gemensamma analyser och föreslå en metod. Meddelandet har varit föremål för en intensiv diskussion. Reaktionernas sammanfattas i bilaga 2. Där anges även läget för de fyra undersökningar som aviserades i meddelandet.

Kommissionen betonade i meddelandet bland annat att lagstiftningspolitiken visserligen är det viktigaste elementet när det gäller att inrätta ett gemensamt europeiskt asylsystem, men att det på grund av asylpolitikens särdrag dessutom behövs både stödåtgärder och konvergensmetoder för att genomföra denna. Därför har kommissionen föreslagit en öppen samordningsmetod, särskilt anpassad för asylområdet, som komplement till lagstiftningsramen. Avsikten är att med denna metod upprätta strategiska riktlinjer, fastställa hållpunkter (benchmarking), definiera målsättningar och skapa förutsättningar för en uppföljning för att utvärdera framstegen. Detta meddelande innehåller en mycket exakt definition av mekanismerna i denna metod när den tillämpas på asylfrågor samt

kommissionens första förslag rörande europeiska riktlinjer, vilka kommer att bli föremål för samråd innan kommissionen lägger fram ett formellt förslag.

Kommissionen har föreslagit offentliggörande av en återkommande rapport, avsedd att å ena sidan sammanfatta läget och å andra sidan tillhandahålla rekommendationer. Inför Europeiska rådets möte i Laeken presenteras den första rapporten i form av detta meddelande. Kommissionens rapport om en gemensam asylpolitik i EU, som till att börja med skall läggas fram en gång per år, bör fungera som en röd tråd för den gemensamma europeiska asylpolitiken. Den är ett redskap för insyn och offentlig diskussion. Samtidigt, och utan att på något sätt påverka kommissionens initiativrätt på lagstiftningsområdet eller den särskilda granskningen inom relevanta forum av hur de sekundärrättsliga instrumenten fungerar, kommer den att bidra till att utkristallisera slutsatser av det pågående arbetet och genomförandet av rättsakterna. Bland andra rekommendationer för att driva utvecklingen framåt framförs även idén om att tillämpa den form av öppen samordningsmetod som redan föreslagits för invandringspolitiken. Rapportens utformning och omfattning kommer att utvecklas successivt, i takt med det gemensamma europeiska asylsystemet.

DEL I. GENOMFÖRANDE AV DEN FÖRSTA ETAPPENS LAGSTIFTNINGSPROGRAM OCH AV STÖDÅTGÄRDER

1.1. Lagstiftning i den första etappen

Eurodac

Rådets förordning (EG) nr 2725/2000 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen antogs av rådet den 11 december 2000¹. Förberedande arbete pågår med målsättningen att ha ett fullt fungerande system färdigt i slutet av 2002. Förutsättningen är att medlemsstaterna snabbt genomför de aktuella bestämmelserna och vidtar nödvändiga åtgärder för att kunna delta i systemet. Enligt förordningen kommer Eurodac-verksamheten att inledas först när respektive medlemsstat har anmält att den är redo. Därför är Eurodacs funktion beroende av den medlemsstat som är sist med att anmäla detta.

Den 15 mars 2001² ingicks ett avtal mellan Europeiska gemenskapen och Republiken Island och Konungariket Norge, som i princip tar upp de rättigheter och skyldigheter som följer av Dublinkonventionen och Eurodac.

Tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer

Den 20 juli 2001 antog rådet direktiv 2001/55/EG³ om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta. Det trädde i kraft i augusti 2001, och skall vara genomfört i medlemsstaterna senast den 31 december 2002. Kommissionen hade lagt fram sitt förslag i maj 2000.

¹ EGT L 316, 15.12.2000, s. 1-10.

² Avtal mellan Europeiska gemenskapen och Republiken Island och Konungariket Norge om kriterier och mekanismer för att fastställa vilken stat som skall ansvara för handläggningen av en asylansökan som görs i någon av medlemsstaterna eller i Island eller Norge (EGT L 93, 3.4.2001, s. 38-46).

³ EGT L 212, 7.8.2001, s.12.

Den 20 september 2001, inom ramen för EU:s strategi till följd av händelserna i USA den 11 september, enades rådet om att undersöka läget i de länder och regioner där det finns en risk för storskaliga befolkningsrörelser på grund av det spända internationella läget och om att på kommissionens uppmaning och i samråd med medlemsstaterna undersöka möjligheten till provisorisk tillämpning av rådets direktiv om tillfälligt skydd om det skulle visa sig nödvändigt med särskilda skyddsarrangemang inom EU. Kommissionen och medlemsstaterna har vidtagit åtgärder för att följa upp situationen.

Förslag till ett direktiv om asylförfaranden

Efter en analys av reaktionerna på arbetsdokumentet om gemensamma asylförfaranden från mars 1999 samt relevanta EU-resolitioner och medlemsstaternas lagstiftning och praxis, lade kommissionen den 20 September 2000 fram sitt förslag till rådskommuniké om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingsstatus⁴.

Den 26 april 2001 lämnade Ekonomiska och sociala kommittén ett positivt yttrande, och föreslog samtidigt mer liberala regler för vilka rättigheter som skall tillkomma de asylsökande under asylförfarandet. Den 20 september 2001 antog Europaparlamentet en resolution om utkastet till direktiv. Europaparlamentets ändringar klargör och stärker situationen för de asylsökande, även de som har överklagat ett avslag, samtidigt som de innebär en uppstramning av definitionen på säkra länder och minskar möjligheterna till kvarhållande. I juli 2001 lade UNHCR fram sin ståndpunkt i frågan.

Under det belgiska ordförandeskapet har diskussionerna främst varit inriktade på behovet av differentierade förfaranden (möjligheter till prövning, påskyndade och ordinarie förfaranden), antalet överinstanser, överklagandenas uppskjutande effekt, tidsfrister och påföljder om dessa inte följs, normer för beslutens och beslutsprocessens kvalitet, gränsförfaranden och subsidiärt skydd. Kommissionen välkomnar det belgiska ordförandeskapets avsikt att nå politisk enighet om en rad av dessa frågor samt om anknytande frågeställningar kopplade till de två efterföljande utkasterna till förslag.

Förslag till direktiv om mottagande av asylsökande

I början av december 2000 antog rådet slutsatser om mottagandet av asylsökande. Beträffande tre viktiga frågor var slutsatserna av preliminär natur, nämligen i fråga om vilka som skall omfattas av den framtida rättsakten om mottagande, rätten att röra sig fritt och dess begränsningar samt tillträdet till arbetsmarknaden. Sedan december 2000 genomförde kommissionen samråd med medlemsstaterna, UNHCR och de viktigaste icke-statliga organisationerna om en framtida rättsakt på det området.

I maj 2001 lade kommissionen fram sitt förslag till direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna⁵. De viktigaste frågorna i förslaget är följande: definition av den målgrupp som kommer att gynnas av den framtida gemenskapsrättsakten (räckvidd), information, dokumentation, rätt att röra sig fritt, materiella mottagningsvillkor (logi, mat, kläder, bidrag för dagliga utgifter), sjukvård, skolgång för underåriga, sysselsättning, reduktion eller indragning av mottagningsvillkoren, personer med särskilda behov och åtgärder för att förbättra mottagningssystemens effektivitet.

Förslaget är under övervägande i rådet och Europaparlamentet.

⁴ KOM(2000) 578 slutl., 20.9.2000.

⁵ KOM(2001) 181 slutl.

Förslag till en Dublin II-förordning

Första halvåret 2001 (under det svenska ordförandeskapet) slutfördes den strategiska diskussionen om revideringen av Dublinkonventionen som inleddes med kommissionens arbetsdokument "Översyn av Dublinkonventionen: förslag till en gemenskapsrättsakt om vilken medlemsstat som ansvarar för att pröva en asylansökan som framställts i en av medlemsstaterna"⁶. Samtidigt har kommissionen slutfört den utvärdering av Dublinkonventionen som rådet begärt. Slutsatserna av denna insats, som redovisas i kommissionens arbetsdokument "Utvärdering av Dublinkonventionen"⁷, visar på svårigheterna med att tillämpa detta instrument.

Mot bakgrund av vad som framkom vid debatten kring diskussionsdokumentet och uppgifterna från utvärderingen, antog kommissionen den 26 juli 2001 ett förslag till rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat⁸, i enlighet med vad som anges i artikel 63.1 a i EG-fördraget. Kommissionens förslag vilar på samma principer som Dublinkonventionen, det vill säga det syftar till att överföra ansvaret till en enda medlemsstat på grundval av objektiva kriterier. I princip handlar det om den medlemsstat som har varit mest aktiv vid den asylsökandes inresa eller vistelse. Förslaget innehåller dock nya bestämmelser som syftar till att

- påskynda förfarandet genom att föreskriva kortare tidsfrister,
- öka bestämmelsernas effektivitet genom att underlätta samarbetet mellan medlemsstaterna när det gäller att fastställa ansvarig medlemsstat, och
- värna bättre om familjers sammanhållning.

Förslaget är under övervägande i rådet och Europaparlamentet.

Förslag till direktiv om fastställande av personers rättsliga ställning, antingen som flyktingar eller som personer med rätt till subsidiärt skydd

Den 12 september 2001 antog kommissionen ett förslag till rådsdirektiv om miniminormer för att fastställa tredjelandsmedborgares och statslösa personers rättsliga ställning, antingen som flyktingar eller som personer som i övrigt är i behov av internationellt skydd⁹. De ansvariga rådsavdelningarna förväntas inleda diskussioner om förslaget i början av 2002.

Förslaget innehåller regler om en gemensam definition av flyktingbegreppet enligt Genèvekonventionen, och en gemensam definition av personer som är berättigade till subsidiärt skydd. Miniminormer för subsidiärt skydd kommer att finnas som komplement till Genèvekonventionen i alla medlemsstater.

Förslaget behandlar om hur man skall bedöma den sökandes fruktan, situationen om asylbehovet uppstår när personen i fråga befinner sig i ett annat land än ursprungslandet, internationellt skydd som alternativ och orsakerna till förföljelse. Även frågan om vem står bakom förföljelsen tas upp. Förföljelsen är som mest uppenbar när den utgår från staten själv.

⁶ EK(2000) 522.

⁷ SEK(2001) 756.

⁸ KOM(2001) 447, 27.7.2001.

⁹ KOM(2001) 510 slutl., 12.9.2001.

Det framgår emellertid att förföljelsen även kan utgå från grupper som inte företräder staten, om staten är oförmögen eller ovillig att tillhandahålla effektivt skydd. Även i dessa fall kan flyktingstatus beviljas. Om en del av den stat som den sökande kommer ifrån bedöms säker, eller om ett "statsliknande" organ (t.ex. områden under FN-förvaltning) kan anses kapabelt att tillhandahålla skydd, kan personen i fråga inte göra berättigat anspråk på internationellt skydd. Även frågor om det internationella skyddets upphörande och situationer när personer kan undantas från rätten till internationellt skydd tas upp.

Förslaget innehåller även bestämmelser om vilka minimirättigheter och minimiförmåner som både flyktingar och personer som omfattas av subsidiärt skydd skall komma i åtnjutande av. De rättigheter och förmåner som är knutna till de båda skyddsformerna är i huvudsak samma. Som ett erkännande av flyktingkonventionens företräde och det faktum att behovet av subsidiärt principiellt sett är av mer tillfällig natur, är tillgång till vissa viktiga rättigheter och förmåner, till exempel tillträde till arbetsmarknaden och integrationsprogram, och ett flerårigt uppehållstillstånd, av avgörande betydelse för mottagare av subsidiärt skydd.

Gemensamma bestämmelser: rättvis behandling av tredjelandsmedborgare, inresa, vistelse och förflyttningar inom EU

Kommissionen anser att rättvis behandling av tredjelandsmedborgare respektive personer som åtnjuter internationellt skydd bör regleras i samma lagstiftning, om det inte finns grundläggande skäl för att göra en åtskillnad. Därför finns det ytterligare två förslag som även omfattar flyktingar enligt Genèvekonventionen. Det gäller det ändrade förslaget till rådets direktiv om familjeåterförening, som lades fram den 10 oktober 2000¹⁰ och förslaget till rådets direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning, framlagt den 13 mars 2001¹¹. Förslagen kompletterar stadgan vad gäller harmonisering i den första etappen.

Den 28 juni 2001 antog rådet ett direktiv om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (artikel 26 behandlar transportörers ansvar)¹². Artikel 26 innehåller en skyddsklausul som säkerställer att ålagda påföljder inte skall påverka medlemsstaternas skyldigheter när en tredjelandsmedborgare söker internationellt skydd. Denna klausul är också tillämplig i samband med rambeslutet om åtgärder mot främjande av olaga inresa och vistelse (som håller på att slutföras för formellt antagande i rådet). Vad gäller rambeslutet om bekämpande av människohandel och om straffrättsliga åtgärder mot människosmugglare (också under slutlig behandling för att kunna antas formellt), får medlemsstaterna genom att tillämpa sin egen lagstiftning och praxis besluta att inte utdöma påföljder i sådana fall där handlingarna i fråga haft som enda syfte att tillhandahålla humanitär hjälp.

Kommissionen erinrar även om att dess förslag till direktiv¹³ om villkor för att medborgare i tredje land skall ha frihet att resa inom medlemsstaternas territorium under en tid av högst tre månader samt om införande av ett särskilt resetillstånd och om fastställande av villkor för inresa i syfte att förflytta sig under en tid av högst sex månader, som lades fram den 10 juli 2001, även kan tillämpas på personer som åtnjuter internationellt skydd i en medlemsstat.

¹⁰ KOM (2000) 624 slutl.

¹¹ KOM(2001) 127 slutl.

¹² Rådets direktiv 2001/51/EG, EGT L 187, 10.7.2001, s. 45.

¹³ KOM(2001) 388.

1.2 Stödåtgärder

Europeiska flyktingfonden (EFF)

Europeiska flyktingfonden (216 miljoner euro) inrättades genom rådets beslut 2000/596/EG av den 28 september 2000¹⁴ för att främja solidaritet mellan medlemsstaterna i frågor om asyl genom att stödja och uppmuntra deras insatser för att ta emot och bära följderna av att ta emot flyktingar och fördrivna personer. Medel fördelas i förhållande till den ekonomiska bördan på varje medlemsstat, med hänsyn till hur strömmarna av personer i behov av internationellt skydd rör sig. För att uppnå detta mål utgår stöd till medlemsstaterna för tre olika typer av insatser – mottagning, integration och frivilligt återvändande. Fonden stödjer även insatser av gemenskapsintresse eller av innovativ eller gränsöverskridande natur. Slutligen kan fonden användas för att finansiera nödåtgärder om en massiv tillströmning av fördrivna personer gör att skydd måste tillhandahållas.

Fonden skall fungera i sin nuvarande form till den 31 december 2004 genom program som föreslås av medlemsstaterna på årsbasis. Detta gör det möjligt dels att planera på flera års sikt, dels att ta hänsyn till eventuella förändringar i antalet personer som söker skydd och vilka länder dessa väljer att söka sig till. En annan viktig egenskap hos fonden i dess nuvarande form är att genomförandearrangemangen är decentraliserade. Medlemsstaterna ansvarar för att utarbeta årsprogrammen, välja ut projekten och för övervakning, kontroll och utvärdering.

Den 3 april godkände kommissionen medlemsstaternas ansökningar om medfinansiering för 2000 och 2001. Totalt fördelades fondmedel på 24 miljoner euro respektive 32,5 miljoner euro mellan medlemsstaterna för 2000 och 2001. I bilaga 3 anges hur medlemsstaternas andelar fördelats mellan de tre olika typerna av huvudåtgärder. Som framgår av diagrammen, kommer största andelen av fondmedlen under 2000 och 2001 att användas för att förbättra mottagningsvillkoren i medlemsstaterna. Resterande medel kommer att fördela sig nästan lika mellan åtgärder för att underlätta integration och program för frivilligt återvändande.

Utöver förslagsomgångarna avseende gemenskapsåtgärder 2000 och 2001 har projekt med en sammanlagd budget på 1,3 miljoner euro respektive 1,7 miljoner euro valts ut. Projekten omfattar verksamhet i nätverk, upplysningsverksamhet och informationskampanjer samt analyser av lagstiftning, politik och praxis av relevans för någon av de tre typer av åtgärder som kan komma i fråga för stöd ur fonden. Dessa projekt förväntas ge betydande multiplikatoreffekter och kommer att bidra till att förbättra och vidareutveckla politiken på gemenskapsnivå och i medlemsstaterna.

Argo

Den 16 oktober 2001 godkände Europeiska kommissionen ett¹⁵ förslag till handlingsprogram avsett att möta behovet av ett förstärkt administrativt samarbete mellan medlemsstaterna, en fråga som även behandlades i kommissionens båda meddelanden om asyl och invandring. Syftet med handlingsprogrammet, som kallas Argo, är att effektivisera relevanta förfaranden när det gäller asyl, visering, invandring och kontroll vid de yttre gränserna, bistå de nationella myndigheterna vid genomförandet av gemenskapslagstiftning grundad på artiklarna 62 och 63 i EG-fördraget och säkerställa att denna lagstiftning tillämpas på ett öppet sätt.

¹⁴ EGT L 252, 6.10.2000, s.12.

¹⁵ KOM(2001) 567 slutl.

Åtgärder som omfattas av Argo måste syfta till att genomföra de aktuella gemenskapsbestämmelserna, oberoende av vilka nationella myndigheter som ansvarar för att vidta åtgärderna. Det viktigaste målet är att undvika skillnader i nationell praxis som riskerar att påverka skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Förslaget definierar också vilka typer av åtgärder (utbildning, personalutbyte, utveckling av bästa praxis, studier, etc.) som kan föreslås av nationella myndigheter. Gemenskapens åtgärder på området kommer framför allt att inriktas på följande:

- Att utveckla och sprida användningen av de bästa nya arbetsmetoderna med särskild inriktning på datorisering och elektroniskt informationsutbyte till stöd för medlemsstaternas nationella förvaltningar, så att dessa kan utföra sina uppgifter på ett effektivare sätt.
- Att fastställa och stärka en gemensam fortbildningspolitik.
- Att utveckla gemensamma arbetsmetoder och en gemensam förvaltningskultur i medlemsstaterna för att bidra till att öka förståelsen av de administrativa förfarandena i de olika medlemsstaterna.

Stödet till insatser på asylområdet kommer att omfatta följande: att främja inrättande och drift av ett gemensamt europeiskt asylsystem som leder till ett gemensamt asylofförande och en enhetlig status, att göra det lättare att fastställa vilken stat som ansvarar för prövningen av en asylansökan, att verka för en tillnärmning av bestämmelserna om erkännande av skyddsstatus och innebörden av en sådan status, att göra asylofförandena effektivare och rättvisare och öka samstämmigheten mellan besluten i asylärenden, att förbättra systemen för inresa och vidarebosättning samt att utveckla möjligheterna att erhålla rätt till inresa och vistelse i medlemsstaterna av humanitära skäl.

1.3. Andra åtgärder och annan lagstiftning med kopplingar till asylnpolitiken

Equal

Gemenskapsinitiativet Equal syftar till att bekämpa uteslutning och orättvisor på arbetsmarknaden. Även asylsökande omfattas. Equal finansieras av Europeiska socialfonden med 2,973 miljarder euro för perioden 2000–2006. Även medlemsstaterna skall bidra till finansieringen. Initiativet samordnas över hela EU och har utformats ämnesvis för att återspegla behovet av förbättrade möjligheter till anställning, entreprenörskap, anpassning, jämställdhet mellan könen samt för att förbättra de asylsökandes integrering, socialt och på arbetsmarknaden. Syftet är att utveckla och utprova nya tillvägagångssätt i samarbete med partner från andra medlemsstater och därigenom utarbeta en god praxis som kan genomsyra politik och åtgärder på ett bredare plan.

Var och en av medlemsstaterna ansvarar för att ange sina nationella prioriteringar för Equal, och alla medlemsstater måste fördela resurser för att möta de asylsökandes behov i enlighet med sina nationella handlingsplaner. Under 2001 slutförde EG förhandlingar med samtliga medlemsstater angående innehållet i de nationella planerna för Equal. Andelen medel som avsatts för att möta de asylsökandes behov varierar i EU, men den genomsnittliga siffran är 4 % (nära 125 miljarder euro 2000–2006).

Equal kommer att genomföras via utvecklingspartnerskap med en rad olika partner. Nätverkssamarbetet på EU-nivå måste även innebära garantier för att Equal beaktar liknande arbete som bedrivs med stöd av andra finansieringsordningar inom ramen för EU-samarbetet

(särskilt Europeiska flyktingfonden) och överväga konsekvenserna av större förändringar i samband med flyktingpolitiken.

Kampen mot diskriminering, rasism och främlingsfientlighet

Rådet har, på förslag från kommissionen, sedan mitten av 2000 antagit ett rättsaktspaket som omsätter artikel 13 i EG-fördraget i praktiken. Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung¹⁶ skall ha genomförts av medlemsstaterna senast den 19 juli 2003. Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i fråga om sysselsättning och arbete¹⁷ skall vara genomfört i medlemsstaterna senast den 2 december 2003. Genom rådets beslut av den 27 november 2000 inrättades samtidigt ett gemenskapens handlingsprogram mot diskriminering¹⁸ med en budget på 100 miljoner euro 2001–2006.

Inom ramen för samarbetet mot rasistiska och främlingsfientliga brott, lägger kommissionen parallellt med detta meddelande fram ett förslag om att omvandla en gemensam handlingsplan från 1996¹⁹ till ett rambeslut. Förslaget innebar dessutom vissa förbättringar i sak. Det finns två syften med den texten, dels att klargöra att rasism och främlingsfientlighet i alla medlemsstater kan bli föremål för effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder som kan leda till utlämning eller återtagande av den berörda personen, dels att förbättra och uppmuntra det rättsliga samarbetet genom att undanröja eventuella hinder.

DEL II. FÖRHÅLLET MELLAN SKYLDIGHETEN ATT TILLHANDAHÅLLA INTERNATIONELLT SKYDD OCH SÄKERHETSASPEKTER

2.1. Inledande observationer

I slutsats 29 från det extrainsatta rådsmötet (rättsliga och inrikes frågor) den 20 september 2001 till följd av de tragiska händelserna i USA den 11 september 2001, uppmanades kommissionen "*att skyndsamt undersöka sambandet mellan att garantera den interna säkerheten och att uppfylla internationella skyldigheter och instrument avseende skydd*". Detta kapitel tar upp kommissionens preliminära rön. Kommissionen är beredd att lägga fram ett arbetsdokument för att mer i detalj utreda förhållandet mellan skyldigheten att tillhandahålla skydd och frågan om nationell säkerhet. Dokumentet skulle särskilt ta upp en översyn av (föreslagen) EG-lagstiftning på invandrings- och asylområdet, granskning av mekanismerna för att utesluta personer som inte förtjänar internationellt skydd och behandlingen av personer som således kan undantas samt en europeisk vägledning.

2.2 Rätt till asylprövning och uteslutande från ställning som flykting

Oavsett syn i denna fråga, måste man att se till att flyktingar och asylsökande inte faller offer för den olyckliga utveckling som varit på senare tid. Kommissionen anser att alla personer som begär asyl bör ha rätt att få sin ansökan prövad i ansvarig EU-medlemsstat. För att kunna fullgöra 1951 års flyktingkonvention på ett ärligt och fullständigt sätt, är det nödvändigt att fastställa vilka som uppfyller kraven enligt konventionen. Automatiska hinder mot att inleda

¹⁶ EGT L 180, 19.7.2000, s. 22.

¹⁷ EGT L 303, 2.12.2000, s.16.

¹⁸ EGT L 303, 2.12.2000, s. 23.

¹⁹ 96/443/RIF: Rådets gemensamma åtgärd av den 15 juli 1996 på grundval av artikel K.3 i Fördraget om Europeiska unionen om åtgärder mot rasism och främlingsfientlighet, EGT L 185, 24.7.1996, s. 5.).

prövning av asylansökningar är, även om de skulle avse dömda brottslingar, inte förenliga med flyktingkonventionen.

Det är lika viktigt att se till att brottslingar som begår eller planerar allvarliga brott, till exempel terrorister, inte kan dra fördel av asylsystemet. Medlemsstaterna har ett ansvar för att tillämpa undantagsklausulerna i Genèvekonventionen rigoröst för att bekämpa sådana former av missbruk. Undantagsklausulerna, som finns i artikel 1.F i Genèvekonventionen²⁰ inte bara tillåter, utan ålägger medlemsstaterna att undanta vissa typer av individer från flyktingskydd. Skälet bakom undantagsbestämmelserna är att vissa gärningar är så grova att de som begått dem inte förtjänar skydd som flyktingar, och att skydda det mottagande landet mot personer som utgör ett hot mot landets allmänna eller nationella säkerhet. Eftersom undantag från möjligheten att erhålla flyktingsstatus kan ha livshotande följder, bör sådana beslut fattas *inom ramen för* själva asylförfarandet, av en myndighet som förfogar över experter på, och personal utbildad i, flyktingjuridik och fastställande av status.

I enlighet med flera rekommendationer från FN:s generalförsamling och resolutioner från FN:s säkerhetsråd, senast resolution 1373 av den 28 september 2001, och i enlighet med internationell rättspraxis på flyktingområdet, skall undantagande av personer som deltagit i terroristhandlingar från möjlighet att erhålla flyktingstatus grunda sig på något av de tre skäl som anges i undantagsklausulen i artikel 1.F, beroende på omständigheterna.

Vissa länder har tolkat formuleringen "allvarliga skäl antaga" i artikel 1.F som att det inte krävs någon full bevisning (eller bevisning *stricto sensu*). Kommissionen kommer i sitt arbetsdokument att behandla möjligheterna att inte inleda med prövningen enligt artikel 1.A (*inclusion clauses*), vid den fortsatta utredningen av i vilken utsträckning artikel 1.F kan tillämpas på terroristhandlingar. Arbetsdokumentet kommer även att ta upp frågor kring begreppet "allvarliga skäl antaga", typen av utredning och individers personliga inblandning.

2.3 Utlämning/överlämning, åtal eller skydd mot avvisning och utvisning

Den folkrättsliga principen *aut dedere aut judicare* tillhandahåller en lösning av den inneboende motsättningen mellan statens behov, och skyldighet, att bekämpa brott som terrorism, och individens rätt till skydd mot avvisning och utvisning. Enligt denna princip är staten skyldig att antingen lämna ut eller åtala personen i fråga, om den personen fått avslag på sin begäran om överklagande av ett beslut om att inte bevilja flyktingstatus.

Om det inte finns några möjligheter att ställa personen inför rätta, och det inte heller finns tillgång till en internationell brottmålsdomstol, skall vederbörande i princip utlämnas, förutsatt att det finns rättsliga och praktiska möjligheter att lämna ut denne till ursprungslandet, en annan EU-medlemsstat eller ett tredje land. Det kan dock finnas rättsliga hinder som utesluter utlämning. Skyddet mot avvisning och utvisning som föreskrivs i vissa

²⁰ "Stadgandena i denna konvention äga icke tillämpning på den beträffande vilken föreliggande **allvarliga skäl antaga**, att han

a) förövat brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, sådana dessa brott blivit definierade i de internationella överenskommelser, som tillkommit för att meddela bestämmelser angående sådana brott; eller

b) förövat grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet, innan han erhöll tillträde till detsamma såsom flykting; eller

c) gjort sig skyldig till gärningar, stridande mot Förenta Nationernas syften och grundsatser."

folkrättsinstrument, till exempel FN:s konvention mot tortyr, den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, är absolut till sin natur och medger inga undantag. Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna har upprepade gånger bekräftat att Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna föreskriver ett absolut förbud mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Utlämning måste likväl anses som laglig om det är möjligt att nå en överenskommelse med den stat som avser att ställa personen inför rätta om frågor rörande eventuella överträdelser av artikel 3 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

Eftersom det inte finns några folkrättsliga instrument som reglerar status och rättigheter för personer som får undantas, men inte avvisas, utvisas eller utlämnas är frågan om vad som skall ske med dessa personer fortfarande olöst, också på EU-nivå. Vissa av dem går under jorden och andra hålls frihetsberövade, om lagen ger utrymme för det. Detta problem måste utredas ytterligare.

2.4 Granskning av bestämmelser om "inre säkerhet" i förslag till direktiv på asylområdet som initierats av kommissionen

De gällande förslag till gemenskapslagstiftning på asyl- och invandringsområdet som kommissionen lagt fram innehåller samtliga standardbestämmelser som ger möjlighet att undanta alla tredjelandsmedborgare som kan uppfattas utgöra ett hot mot nationell/allmän säkerhet från rätt till internationellt skydd, medborgarskap eller vissa förmåner. Särskilt intresse riktas mot artikel 28 i direktivet om tillfälligt skydd, artiklarna 14, 17 och 19 i förslaget till direktiv om flyktingstatus och subsidiärt skydd, artiklarna 4, 26, 28 och 33.2 c i förslaget till direktiv om asylförfaranden och artikel 22.1 d i förslaget till direktiv om mottagningsvillkor för asylsökande. Kommissionen är dock fullt beredd att inom ramen för pågående diskussioner och förhandlingar se över relevanta bestämmelser i sina förslag mot bakgrund av den nya situation som råder, och överväga metoder för att ytterligare stärka kampen mot terrorism, utan att detta påverkar de internationella förpliktelser som ligger till grund för förslagen. Resultaten av denna översyn kommer att redovisas i ovan nämnda arbetsdokument.

DEL III. GEMENSAM ANALYS

3.1. Statistik

Vid rådets (rättsliga och inrikes frågor) möte den 28–29 maj 2001 antogs slutsatser om gemensam analys och förbättrat utbyte av statistik om asyl och invandring. Det nåddes enighet om att göra statistiken mer tillgänglig för allmänheten och om att göra mer ingående analyser.

För att stimulera diskussionen inför dessa slutsatser hade kommissionen ett internt arbetsdokument²¹, där det framgick (a) att insamlingen av statistik skulle fortsätta, men utvidgas och finjusteras i de fall det behövdes, och (b) att statistiken skulle göras mer jämförbar och tillgänglig och (c) att ett rapporteringssystem skulle inrättas i enlighet med medlemsstaternas och EG-institutionernas behov, under förutsättning att det gick att få fram nya budgetmedel för ändamålet. I dokumentet klargjordes vidare att den befintliga årliga

²¹ Kommissionens arbetsdokument "Exchange of statistical information in the field of asylum and migration (SEK(2001) 602 – ej översatt till svenska).

sammanställningen av migrationsstatistik var otillräcklig för att utveckla en gemensam migrationspolitik för EU.

I slutsatserna anges att det bör utvecklas en samlad och samstämmig strategi för hur man kan förbättra statistiken och uppmanar kommissionen att vidta åtgärder, mot hänsyn till redovisningsprinciper och målsättningar som anges i en bilaga till slutsatserna. Kommissionen skall lägga fram sin handlingsplan i början av 2002. Planen skulle ersätta 1998 års handlingsplan, som låg till grund när Europeiska gemenskapernas statistikkontor Eurostat började samla in uppgifter på årsbasis om asyl och olaglig inresa inom ramen för arbetet i rådets arbetsgrupper Cirea²² respektive Cirefi²³. I och med att insamlingen av information utsträcktes till kandidatländerna samt Norge och Island år 2000, hade samtliga målsättningar i 1998 års handlingsplan genomförts.

En ny handlingsplan skulle kunna gälla för återstoden av övergångsperioden för artikel 67 i EG-fördraget och bland annat innefatta införande av gemensamma principer för konfidentialitet (individskydd), nya variabler för den befintliga informationsinsamlingen och gemenskapslagstiftning om definitioner, informationsinsamlingens omfattning och skyldigheterna för uppgiftslämnarna och kommissionen. Kommissionen samråder för närvarande med medlemsstaterna om vilken lösning som är lämpligast.

Arbetet rörande asylstatistiken 2002 måste likväl redan nu inriktas på nyckelfrågor i den framtida handlingsplanen, till exempel genomförande av nya regler för offentliggörande och utarbetande av en första årsrapport om gemenskapstatistik på asyl- och migrationsområdet.

3.2. Informations, utbyte och analys

Endast siffror räcker inte för att förstå asylproblematiken och fatta lämpliga beslut. För detta krävs fördjupad analys av grundläggande orsaker, situationen i ursprungs- och transitländerna, brott mot mänskliga rättigheter, konsekvenser för individuella berättelser, inresemetoder och alla andra frågor med betydelse i sammanhanget. Medlemsstaterna har samlat avsevärd information och förvärvat expertkunskaper på detta område, men den europeiska dimensionen har än så länge inte utforskats tillräckligt. Även om både formella och informella nät för utbyte av information har utvecklats under åren, krävs det vidare utveckling av underrättelse- och informationsutbytet på europeisk nivå, om gemenskapen skall kunna utarbeta en fungerande gemensam asylpolitik.

Kommissionen håller på att granska inrättandet av ett europeiskt observationsorgan för migration, som kan övervaka och genomföra komparativa studier beträffande asyl och lagliga och olagliga migrationsströmmar. Vidare betonar kommissionen behovet av att vidareutveckla de relevanta strukturerna på EU-nivå för att möjliggöra större samordning mellan medlemsstaternas verkställande organ.

Under 2002 kommer kommissionen, i samråd med olika partner, att arbeta vidare med idéer kring dessa problem.

DEL IV. DEN EXTERNA DIMENSIONEN

4.1. Utvidningen

²² Centrumet för information, diskussion och utbyte om asyl.

²³ Centrumet för information, diskussion och utbyte om gränsövergång och invandring.

Asylfrågor är en nyckelkomponent i EU:s åtgärder under både under föranslutningsstadiet och under förhandlingsprocessen. Diskussioner om kapitel 24 (rättsliga och inrikes frågor) är för närvarande med alla kandidatländer som förhandlar om anslutning till Europeiska unionen, utom Rumänien. Förhandlingarna med detta land om kapitel 24 förväntas inledas under 2002. Detta innebär att kandidatländerna måste godta och införliva hela gemenskapens regelverk på asylområdet, som baseras på 1951 års konvention om flyktingars ställning. Under förhandlingarna understryker EU vikten av att alla kandidatländer vid anslutningstidpunkten har ett rättvist, effektivt och fungerande system för behandling av asylansökningar, särskilt med hänsyn till de garantier som behövs för att fullt ut kunna respektera principen om förbud mot avvisning och utvisning (*non-refoulement*) och ett oavhängigt överklagandeförfarande.

Anpassning till gemenskapslagstiftningen om asyl kräver en kraftfull insats för att bygga upp institutioner och förbättra genomförandeförmågan i kandidatländerna. Detta innefattar bland annat att förse de nationella myndigheter som handlägger asylansökningar och ansvarar för gränsbevakning med tillräckliga personalresurser och adekvat utbildning samt att utsträcka och förbättra mottagningsvillkoren för asylsökande. Därför tillhandahåller EU ett omfattande stöd till kandidatländerna genom det övergripande Phare-programmet för rättsliga och inrikes frågor, det samlade program som riktar sig till alla kandidatländer utom Malta och Cypern. EU ger också stöd genom de nationella Phare-programmen för vart och ett av de central- och östeuropeiska länderna genom projekt för partnersamverkan mellan medlemsstaternas och kandidatländernas myndigheter.

Ett projekt som syftar till att stödja kandidatländerna, utom Malta, Cypern och Turkiet, när det gäller att anta och genomföra av regelverket på asylområdet har verkställts under 1999 och 2000, inom ramen för det övergripande Phare-programmet för rättsliga och inrikes frågor. Detta resulterade i utformningen av en nationell handlingsplan för varje kandidatland, som redan har genomförts eller som håller på att genomföras, antingen i form av projekt för partnersamverkan eller i form av internationella insatser. För Turkiets del har planeringen inletts och pilotprojekt kommer att startas under 2002. Beträffande Cypern och Malta underlättar föranslutningsstödet harmoniseringen när det gäller rättsliga och inrikes frågor. Cypern och Malta bidrar också med egna medel till viss verksamhet inom ramen för det övergripande Phare-programmet för rättsliga och inrikes frågor.

4.2 Högnivågruppen för asyl- och migrationsfrågor

Asylfrågor är också av betydelse för Europeiska gemenskapen i dess förbindelser med tredje länder. I en ansträngning att utveckla en samlad politik på asyl- och migrationsområdet, inrättade rådet i december 1998 högnivågruppen för asyl- och migrationsfrågor. Sex handlingsplaner (för Afghanistan och angränsande områden, Irak, Marocko, Somalia och Sri Lanka samt Albanien med angränsande områden) antogs av rådet 1999 och 2000. I sin analys av de grundläggande orsakerna bakom migrationsflöden och flykt riktar högnivågruppen särskilt uppmärksamhet på omständigheter i de aktuella länderna som skulle kunna utgöra skäl för en välgrundad fruktan för förföljelse enligt 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning. I syfte att angripa de viktigaste orsakerna till migrationsströmmarna, föreslås i var och en av handlingsplanerna en rad åtgärder, inklusive åtgärder med direkt eller indirekt koppling till asylfrågor. Åtgärder för att främja respekten för mänskliga rättigheter ingår och särskild uppmärksamhet riktas mot att stödja tredje länder i deras insatser för att stärka sina myndigheters förmåga att behandla asylansökningar som uppfyller de internationella minimikraven. Gruppen uppmanar också till ökat samarbete mellan EU och UNHCR och mellan EU och de tredje länder som drabbas av en omfattande tillströmning av flyktingar, till exempel Pakistan och Iran. Enligt dessa handlingsplaner åtar sig gemenskapen att fortsätta stödet till flyktingar och internt fördrivna personer genom finansiellt stöd till

åtgärder och program. Gruppens arbete har även bidragit till samordningen av insatser från gemenskapen och medlemsstaterna när det gäller att hjälpa tredje länder att ta hand om flyktingar inom deras territorier.

I en insats för att främja möjligheterna att genomföra åtgärderna rörande asyl och migration i handlingsplanerna, skapades 2001 en ny budgetpost (10 miljoner euro) om samarbete med tredje land inom dessa områden (B7-667). Vissa projekt som syftar till att utveckla asylsystem för vissa transitländer har valts ut för stöd. Humanitärt stöd till flyktingar och fördrivna personer som finansieras genom budgetposter för humanitärt stöd, finansieras inte genom denna budgetpost.

I november 2000 lade högnivågruppen fram en rapport för Europeiska rådet i Nice. Gruppen utvärderade sitt eget arbete och föreslog idéer och åtgärder för att förbättra strategier och arbetsmetoder. Gruppens arbete banade väg för en nydanande EU-politik om migrations- och asylfrågor, där hänsyn tas till migrationens grundläggande orsaker och följdverkningar, i ursprungs- och transitländerna och i mottagarländerna. Förbättrade arbetsmetoder för rådet, inklusive vad gäller utarbetandet av nya handlingsplaner, kommer att innebära ett större deltagande från de berörda tredje ländernas sida på grundval av ett verkligt partnerskap, en förbättrad samordning och ett starkare samarbete med medlemsstaterna och internationella statliga och icke-statliga organisationer som verkar i dessa länder. Möjligheten att utnyttja den nya budgetposten från 2001 och framåt har redan bidragit till ett bättre genomförande av handlingsplanerna. En utökning av denna budget kommer tvivelsutan att bidra ytterligare till genomförande av den externa asyl- och migrationspolitiken.

4.3. Andra länder

Det har förekommit intensiva diskussioner med länder i regioner bortanför kandidatländerna, i första hand länder på västra halvan av Balkan, Ryska federationen och Ukraina. Grunden för denna dialog har varit de avtalsmässiga förbindelserna mellan EU och länderna i fråga, i vissa fall tillsammans med tillämpliga GUSP-instrument (instrument inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken). Frågan om asyl och europeiska miniminormer på detta område har varit föremål för diskussion inom respektive ram för politisk dialog och i hög grad beaktats i motsvarande instrument som finansieras via gemenskapsbudgeten. Den 28 mars 2001 utfärdade en ministertrojka tillsammans med motparter från de västra Balkanländerna Sarajevoförklaringen om regionalt samarbete och anpassning till Europeiska normer på asyl- och migrationsområdet. Det praktiska genomförandet kommer att stödjas genom det regionala Cards-programmet under förutsättning att länderna i fråga visar fortsatt starkt engagemang. För närvarande håller ett utkast till handlingsplan för rättsliga och inrikes frågor på att utarbetas mellan EU och Ukraina, med asyl och migration på toppen av dagordningen. På samma sätt som för Albanien och angränsande område används budgetpost B7-667 för att stödja pilotprojekt.

Framtida diskussioner om asyl är under förberedelse också inom ramen för Barcelona-processen.

Dialogen med USA och Kanada är också mycket givande. Med båda dessa länder nåddes överenskommelser om att öka samarbetet på asylpolitikens område.

4.4. Förbindelserna med FN:s flyktingkommissariat

På grundval av det förstärkta samarbetet om asyl mellan kommissionen och FN:s flyktingkommissariat, har kommissionen under loppet av 2001 varit i ständig kontakt med

flyktingkommissariatet angående sina egna lagstiftningsförslag och politiska förslag, och om utvecklingen, i första hand inom flyktingkommissariatet, i fråga om en förstärkning av det internationella skyddssystemet. Kommissionen har således tillsammans med medlemsstaterna deltagit aktivt i de internationella samråden och bidragit till finansieringen av dessa samråd. Kommissionen kommer även fortsättningsvis att noggrant följa denna process inom ramen för ministerkonferensen mellan parterna till 1951 års Genèvekonvention i mitten av december 2001, som organiseras av Schweiz och FN:s flyktingkommissariat, och fortsätta verka för att det utarbetas en agenda för internationellt skydd, där kommissionen vill ha möjlighet att lämna synpunkter. Det internationella samrådet och inrättandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem är två processer som kompletterar och främjar varandra på ett gynnsamt sätt.

Gemenskapens insatser i förbindelserna med FN:s flyktingkommissariat har förstärkts genom en strategisk dialog om humanitära frågor och utveckling som syftar till att förbättra insynen, planeringen av samarbete och finansiering samt stödet till UNHCR:s nyckelfunktioner. Gemenskapen är starkt engagerad i att stödja UNHCR:s internationella mandat att skapa ett bättre skydd för flyktingar och finna hållbara lösningar. Under 2001 var gemenskapen den tredje största finansiären av UNHCR:s insatser.

DEL V. TILLÄMPNING AV DEN ÖPPNA SAMORDNINGSMETODEN PÅ ASYLPOLITIKEN

5.1. Allmänna drag

I sitt asylmeddelande från november 2000 pekade kommissionen på vikten av att utveckla en öppen samordningsmetod för asylpolitiken, till stöd för lagstiftningspolitiken och som komplement till konvergenssträvandena. Kommissionen har redan redogjort för tillämpningen av den öppna samordningsmetoden för gemenskapens invandringspolitik i sitt meddelande KOM(2001) 387 slutlig av den 11 juli 2001. Där går det att finna vissa gemensamma punkter med asylpolitiken. Frågan om asyl är starkt kopplad till respektive medlemsstats suveränitet och konstitutionella bakgrund. Asylfrågor har behandlats av EU sedan 1999, huvudsakligen på mellanstatlig nivå. Internationellt skydd beviljas av de enskilda medlemsstaterna. Migrationsströmmarnas (däribland de som har kopplingar till problematiken kring internationellt skydd) internationella karaktär och sambanden mellan olika aspekter av invandringspolitiken kräver en metod som gör att framstegen när det gäller att uppfylla de gemensamma unionsmålen om nödvändigt kan utvärderas och anpassas. Slutligen är hela frågeställningen kring utbyte av god eller bästa praxis i hög grad tillämplig på frågor om asyl.

Likväl uttrycket EG-fördraget, särskilt artikel 63 i detta, och slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors större exakthet och en klart högre ambitionsnivå i fråga om harmonisering på asylområdet än på invandringsområdet, både vad gäller målsättningarna och bestämmelsernas innehåll. Vidare styrs asylpolitiken mycket starkt av en rad internationella avtal som EU-medlemsstaterna ingått, av vilka 1951 års Genèvekonvention om flyktingars rättsliga ställning och 1967 års protokoll utgör det viktigaste fundamentet. Dublinkonventionen har inneburit att frågan om asyl har dryftats under flera år inom EU och skapat en rad tvingande kriterier och mekanismer. På nationell nivå slutligen, har inflytandet av praxis från domstolar och överprövningsinstanser varit avgörande.

En öppen samordningsmetod måste således vara särskilt anpassad till asylområdet för att kunna fungera där. Den kommer att fungera som stöd och komplement till den gemenskapslagstiftning som påbjuds i fördraget och som utgör kärnan i gemenskapens politik, genom att åtfölja och underlätta övergången till den andra fasen i skapandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem på det sätt som beskrivs i meddelandet KOM(2000) 755.

På grund av den höga grad av sammanjämkning som Europeiska unionen vill ha på asylpolitikens område, anser kommissionen dessutom att rådet vid antagandet av de riktlinjer som beskrivs i punkt 5.2 kunde visa en högre grad av ambition och precision i tillämpningen av den öppna samordningsmetoden på asylområdet än på invandringspolitikens område.

Denna metod föreslås för en inledande period fram till deponeringen av de första rättsakterna inom andra etappen.

Kommissionen avser att vara fullt delaktig i genomförandet av denna öppna samordningsmetod. Därför kommer kommissionen, parallellt med att den rättsliga ramen införs, att stödja användningen av denna metod genom att utarbeta förslag om europeiska riktlinjer och om innehållet i de nationella handlingsplanerna, genom att säkerställa samordning av medlemsstaternas politik, utbyte av bättre arbetsmetoder och uppföljning och utvärdering av gemenskapspolitikens resultat och genom att organisera regelbundna samråd med berörda tredje länder och internationella organisationer.

5.2. Europeiska riktlinjer på asylområdet

Den öppna samordningsmetoden vilar i princip på rådets godkännande av fleråriga riktlinjer för unionen, med en fastställd tidsfrist för att uppfylla målsättningarna på kort, medellång och lång sikt. Dessa riktlinjer kommer därefter att införlivas med den nationella politiken genom att det fastställs specifika målsättningar med hänsyn till olika nationella förutsättningar. Mot bakgrund av rådets slutsatser från Tammerfors och kommissionens förslag i meddelandet om ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status, föreslår kommissionen att det skall fastställas riktlinjer på i första hand följande områden: kunskaper om migrationsströmmarna; utarbetande av ett fungerande asylsystem som skyddar behövande, baserat på en fullständig tillämpning av Genèvekonventionen; återvändande; förbindelser med tredje land; integration och anpassning. Därefter blir det möjligt med en regelbunden anpassning inom ramen för den öppna samordningsmetoden.

Kommissionen föreslår inledningsvis följande riktlinjer. De kommer att bli föremål för samråd, så att kommissionen kan lägga fram ett formellt förslag.

Riktlinje 1: Förbättra kunskaperna om migrationsströmmar med kopplingar till inresa och vistelse på humanitär grund, särskilt genom att

- a. bidra fullt ut till att förbättra insamling och analys av statistik om migration och asyl, så att EU:s handlingsplan kan genomföras,
- b. identifiera prioriteringar, källor och partner för insamling av relevant information (situationen i ursprungs- och transitländer, brott mot de mänskliga rättigheterna, uppgivna skäl för skydd, personliga berättelser, färdvägar etc...).

Riktlinje 2: Utveckla ett asylsystem som fungerar effektivt och skyddar dem som behöver skydd, mot bakgrund av en fullständig tillämpning av Genèvekonventionen, särskilt genom att

- a. uppmuntra samarbete och utbyte av information mellan medlemsstaternas konsulära avdelningar i ursprungs- och transitländerna, inklusive i fråga om viseringspolitiken.
- b. identifiera åtgärder och god praxis för att kunna säkra jämvikt mellan berättigade målsättningar i kampen mot olaglig invandring och/eller människohandel och tillgång till asylförfaranden, också i samband med kontroller vid de yttre gränserna.

c. identifiera prioriteringar och de resurser som ställs till förfogande under förfarandena, under mottagandet och under fasen för fastställande av vilken medlemsstat som ansvarar för prövningen av asylansökan, för en rättvis och effektiv prövning.

d. sätta upp utbildningsmål för berörd personal inom prövningsmyndigheterna, diplomater och konsulära tjänstemän, polisiära myndigheter med ansvar för gränskontroll och ledamöter i överprövningsinstanser, samt ha som målsättning att utbyta tjänstemän med andra medlemsstater i unionen.

e. identifiera metoder som komplement till de åtgärder som vidtagits för att garantera genomförandet av de gemenskapsinstrument som håller på att antas och eventuellt även fastställa exakta målsättningar, samt utvärdera de konkreta resultaten av dessa metoder i syfte att

- garantera att prövningen av asylansökan i första instans håller måttet,

- öka snabbheten och respekten för frister som fastställs under loppet av förfarandena (gäller både de sökande och berörda administrativa och judiciella myndigheter),

- öka andelen snabbt verkställda överföringsbeslut, sedan ansvarig stat har fastställts,

- förbättra utbudet i fråga om översättning och tolkning (tillförmån för de sökande, men även berörda administrativa och judiciella myndigheter),

- förbättra tillgången till bevisning.

f. utarbeta klara nationella bestämmelser för mottagning av asylsökande, flyktingar, personer med rätt till subsidiärt skydd och personer med rätt till tillfälligt skydd.

g. identifiera principer och metoder för att bättre kunna upptäcka personer som inte förtjänar internationellt stöd i enlighet med undantagsklausulerna.

h. utarbeta riktlinjer för god praxis beträffande olika frågor kring behandlingen av asylsökande och deras ansökningar, som eventuellt kan fungera som grund för utarbetandet av riktlinjer på EU-nivå (registrering, information till de sökande, vistelseort under asylprövningen, åtgärder mot missbruk av asylsystemet, avslöjande av falska dokument, bevisföring och metoder för att kontrollera ansökningarnas trovärdighet, språktester etc.).

i. ge särskild uppmärksamhet åt situationen och behoven för underåriga utan medföljande vuxen, personer med särskilda behov och frågor i anslutning till detta.

j. utvärdera resultaten av program för vidareflyttning, handläggningen av asylansökningar som lämnas in utanför medlemsstatens gränser, användningen av upphörande- och undantagsklausuler samt bestämmelser och åtgärder för överföring av skydd.

k. finna metoder och informationskällor som gör det möjligt att bedöma om en persons behov av internationellt skydd har upphört.

l. inrätta ett system som främjar insatser från lokala och regionala sammanslutningar och aktörer, arbetsmarknadens parter, det civila samhället, icke-statliga organisationer och de asylsökande själva.

Riktlinje 3: Förbättra effektiviteten i politiken för återvändande, särskilt genom att

- a. identifiera åtgärder som kan stärka samarbetet mellan de mottagande medlemsstaterna, ursprungsländerna, FN:s flyktingkommisariat, den internationella organisationen för in- och utvandring (OIM) och icke-statliga organisationer, i syfte att underlätta frivilligt och ofrivilligt återvändande.
- b. utveckla de funktioner som står för information avseende och förberedelse av återvändande, samt utvärdera vad systemen för förberedande resor till ursprungslandet tillför.
- c. finna metoder, och eventuellt fastställa exakta målsättningar, och utvärdera effekterna av dessa metoder, i syfte att förbättra antalet faktiskt verkställda utvisningsbeslut.
- d. utarbeta riktlinjer för god praxis i samband med vissa frågor som hänger ihop med återvändande, även ofrivilligt sådan (medföljande personal, transportsätt, villkoren vid häktning inför förestående utvisning etc.), som efterhand kan tjäna som grund för utarbetandet av riktlinjer på EU-nivå.

Kommissionen kommer snart att lägga fram en vitbok om återvändandepolitiken. På grundval av kommande samråd kommer kommissionen att precisera denna riktlinje ytterligare.

Riktlinje 4: införliva frågor om internationellt skydd i förbindelserna med tredje land, särskilt genom att

- a. stödja åtgärder för att främja politik som främjar mänskliga rättigheter i de berörda tredje länderna, för att förebygga, avskaffa eller helt undanröja överträdelser.
- b. ta hänsyn till aspekten internationellt skydd i tredje länder vid planeringen och genomförandet av utvecklings- och samarbetsprogram avseende bland annat utbildning, hälsa, miljö och socioekonomiska villkor, även när flyktingarna återvänder till sina ursprungsländer, och garantera lika möjligheter för kvinnor och män.
- c. uppmuntra tredje länders ansträngningar att hantera olika migrationsströmmar och utarbeta lagar och strukturer som överensstämmer med internationella åtaganden att tillhandahålla internationellt skydd
- d. stödja åtgärder som syftar till att underlätta återvändande, även genom social och ekonomisk återanpassning av personer som åtnjuter skydd i en medlemsstat, men som inte längre behöver detta skydd eller önskar återvända frivilligt till ursprungslandet.

Riktlinje 5: säkerställa att det utarbetas politik för integration och delaktighet för personer som åtnjuter internationellt skydd i en medlemsstat, som komplement till de åtgärder som vidtagits för att garantera genomförandet av de gemenskapsinstrument som håller på att antas, särskilt genom att

- a. identifiera de prioriteringar och resurser som behövs för att utarbeta en samlad integrationspolitik och främja delaktighet för flyktingar och personer som åtnjuter subsidiärt skydd eller tillfälligt skydd vid massiv tillströmning, och därvid beakta de särskilda behov som finns hos barn och underåriga utan medföljande vuxen.
- b. inrätta ett system som garanterar deltagande från lokala och regionala aktörer, arbetsmarknadens parter, det civila samhället och personer som berörs av utarbetandet och genomförandet av en nationell strategi.

c. uppmuntra integrering och delaktighet av berörda personer genom informationskampanjer i samarbete med alla berörda parter.

d. anta särskilda åtgärder som syftar till kvinnors sociala och ekonomiska integrering eller anpassning.

e. upprätta program för att underlätta för nyanlända och deras familjer att installera sig, med betoning på strategier för underårigas integrering i skolsystemet, anpassade språkkurser och information om de kulturella, politiska och sociala förhållandena i de berörda länderna, inklusive innebörden av medborgarskap och grundläggande europeiska värderingar.

f. utforma insatser för socialt och ekonomiskt stöd och hälsovård till sårbara personer och personer som upplevt våld, trauman, tortyr eller annan omänsklig och förnedrande behandling eller som varit offer för människosmugglare och handel med människor.

g. uppmuntra flyktingarnas aktiva deltagande i utformning, utveckling, organisering och utvärdering av integrationsarrangemang och integrationspolitik.

h. undersöka betydelsen av medborgerligt ansvar genom att definiera de rättigheter och skyldigheter som garanterar att tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i den berörda medlemsstaten, och genom att fastställa villkoren för medborgarskap för de personer som omfattas av ett internationellt skydd, med iakttagande av artikel 34 i Genèvekonventionen.

Denna riktlinje rör inte de asylsökande och kan samordnas med strategin för integrering av tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i medlemsstaterna.

5.3. Instrument

5.3.1. Nationella handlingsplaner

För att genomföra riktlinjerna om asyl, bör medlemsstaterna förbereda nationella handlingsplaner som omprövas och anpassas varje år. Dessa planer skulle bestå dels av att sammanställa resultaten av åtgärder som genomförts föregående år mot bakgrund av de europeiska riktlinjerna, dels att lägga fram förslag om tillämpningen av riktlinjerna på asylområdet för det kommande året. Resultatsammanställningen skulle även innehålla information om samspelet mellan de åtgärder som vidtagits och lagliga och olagliga migrationsströmmar. Denna del av planerna kommer att leda uppmärksamheten till intressanta erfarenheter och god praxis, men även till problem som påträffas, särskilt när det står klart att lösningar måste sökas på EU-nivå. Resultatdelen kommer även att avse tillämpningen av relevanta rättsakter i gemenskapens sekundärrätt, hur dessa införlivas med nationell rätt och deras verkan på de nationella förhållandena. I den andra delen av sina handlingsplaner skulle medlemsstaterna beskriva de åtgärder som eventuellt föreslås på nationell, regional eller lokal nivå för att genomföra riktlinjerna under året i fråga, och ange nationella målsättningar för var och en av riktlinjerna samt den planerade tidsramen.

Handlingsplanerna skall tjäna som grund för en övergripande utvärdering av den gemensamma politiken och uppnådda resultat och kommer att bidra till fastställandet av hur riktlinjerna skall anpassas för att svara mot förändringar i behovet. Mot bakgrund av dessa rapporter kommer kommissionen att utarbeta en sammanfattande rapport (som genom detta meddelande föreligger i sin första version) som visar på gemensamma problem och anger de områden som kan lämpa sig för lösningar på EU-nivå.

5.3.2 Utarbetande och utvärdering av den gemensamma politiken på asylområdet.

Kommissionen avser att bidra aktivt när det gäller att stödja och utarbeta en gemensam asylpolitik, särskilt genom att införa nödvändig gemenskapslagstiftning på detta område, genom att kontrollera tillämpningen och efterlevnaden av denna politik och genom att utarbeta förslag om de europeiska riktlinjerna, om utarbetandet av de nationella handlingsplanerna och om att främja samarbete, utbyte av effektiva arbetsmetoder, utvärdering och uppföljning. Därför kommer kommissionen att samråda flitigt (och samtidigt vidta lämpliga åtgärder, inklusive inrättande av kommittéer och arbetsgrupper) med höga tjänstemän, experter från medlemsstaterna, UNHCR, företrädare för arbetsmarknadens parter och lokala och regionala myndigheter, samt med specialister inom de aktuella områdena och andra företrädare för det civila samhället.

Det är viktigt att kandidatländerna informeras om denna process och snarast börjar medverka i tillämpningen av den öppna samordningsmetoden redan före anslutningen, vilket med lämpliga mekanismer kommer att vara en nyttig förberedelse inför anslutningen.

Kommissionen kommer i sitt arbete att vaka över att asylpolitiken kompletteras och överensstämmer med andra inre och yttre politikområden, särskilt i fråga om social- och arbetsmarknadspolitik, till exempel den sociala integrationen och gemenskapsstrategin mot diskriminering eller gemenskapens yttre förbindelser eller humanitära åtaganden, så att de kan stärkas ömsesidigt i en miljö av hållbar utveckling. Asylpolitiken bör även främja jämställdhet mellan kvinnor och män i enlighet med artikel 2 i fördraget.

5.3.3 Medverkan från europeiska institutioner, FN:s flyktingkommissarie och det civila samhället

Med hänsyn till asylpolitikens internationella karaktär, bör Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén delta i stor utsträckning vid utarbetandet och genomförandet av denna politik. Kommissionen kommer även att förse dessa institutioner med en årlig rapport om läget i asylfrågan. I samarbete med de berörda institutionerna bör det prövas vilka metoder som lämpar sig bäst för att knyta dem till den öppna samordningsmekanismen på ett sätt som gör att de kan bidra fullt ut.

På grundval av förklaring nr 17 till Amsterdamfördraget, kommer kommissionen även att se till att samråd sker på lämpligt sätt med FN:s flyktingkommissarie.

Ett aktivt deltagande från politiskt ansvariga, arbetsmarknadens parter, regionala och lokala aktörer och andra berörda organisationer, till exempel icke-statliga organisationer och organisationer som bevakar de direkt berörda asylsökandenas och flyktingarnas rättigheter, samt från medier på både nationell nivå och EU-nivå, är nyckeln till framgång för denna politik och fullgörande av de målsättningar som fastställs i riktlinjerna. Medlemsstaterna uppmanas att anta de åtgärder som behövs för att säkerställa ett aktivt deltagande på nationell nivå. Kommissionen kommer att vidta åtgärder som främjar dialogen med det civila samhället på europeisk nivå.

DEL VI. REKOMMENDATIONER

Kommissionen

- rekommenderar att rådet beaktar kommissionens första rapport om asylpolitiken i EU,
- rekommenderar godkännande av att en öppen samordningsmetod tillämpas på asylpolitiken under ett inledande skede, i syfte att kunna anta riktlinjer innan det spanska ordförandeskapet

löper ut, varefter de nationella handlingsplanerna bör översändas till kommissionen, så att en första utvärderingsomgång kan avslutas senast i slutet av 2003,

- rekommenderar att det, genom inrättande av en fast uppföljningsmekanism, fastställs frister för antagande av de rättsakter inom den första harmoniseringsetappen som återstår att förhandla, på grundval av uppgifter som erhålls via resultattavlan,

- uppmanar medlemsstaterna att utan dröjsmål anta tillämpningsbestämmelser som gör det möjligt att snabbt dra nytta av Eurodac-systemet på gemenskapsnivå,

- begär att medlemsstaterna snabbt införlivar direktivet om tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer, som trädde i kraft i augusti 2001,

- begär att beslutet om inrättande av handlingsprogrammet Argo antas utan dröjsmål under första halvåret 2002, så att de första åtgärderna kan påbörjas snarast möjligt,

- rekommenderar större ansträngningar för att följa upp rådets (rättsliga och inrikes frågor) slutsatser från den 28–29 maj 2001 om insamling och analys av statistik rörande asyl,

- uppmanar rådet att ta fasta på förstärkningen av partnerskapet med de tredje länder som är ursprungs- och transitländer när det gäller asylfrågor och internationellt skydd, med hänsyn till synpunkterna på arbetet i högnivågruppen för asyl- och migrationsfrågor och hur detta arbete skall bedrivas i framtiden och i ljuset av den rapport som gruppen lade fram för Europeiska rådet i Nice.

Källa: Eurostat

Statistisk översikt

DIAGRAM 1: ASYLANSÖKNINGAR TOTALT I EU FRÅN 1985 TILL OCH MED FÖRSTA HALVÅRET 2001 (januari till juni 2001)

SIFFRORNA AVSER ANTAL TUSEN SÖKANDE FRÅN ALLA LÄNDER

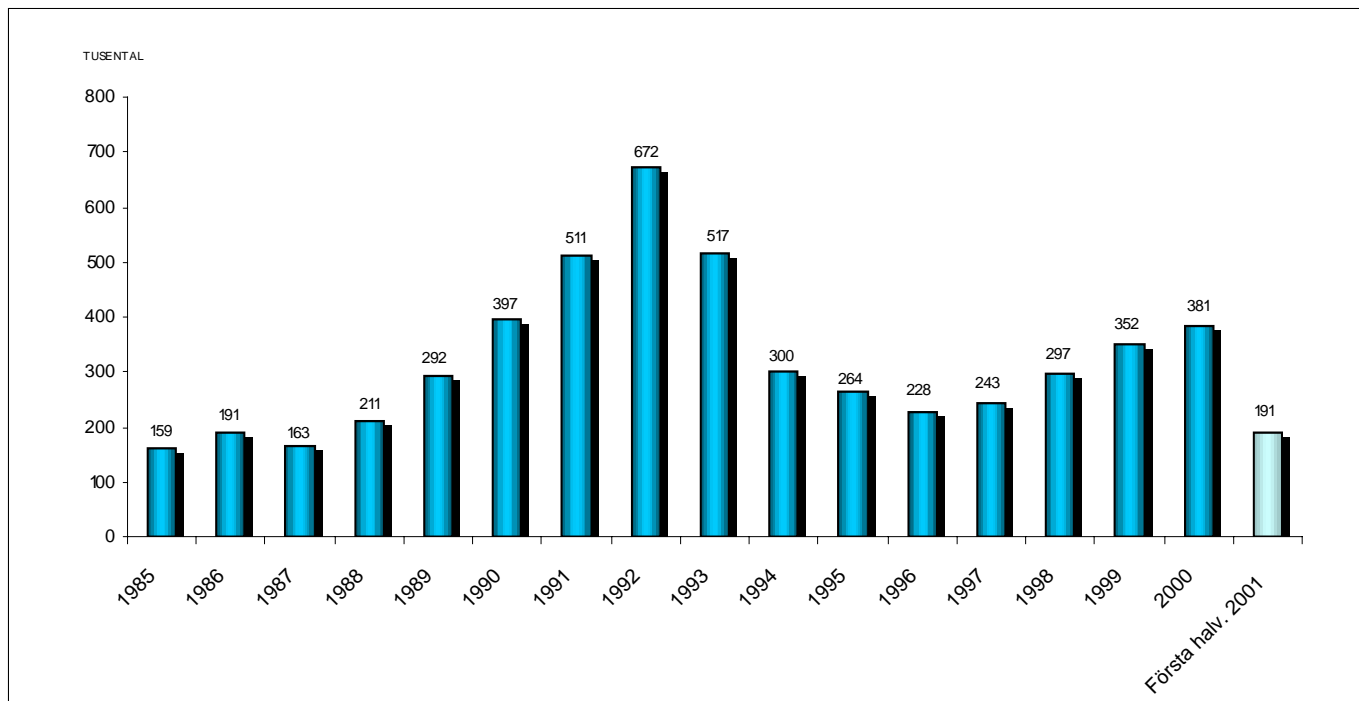


DIAGRAM 2: ASYLANSÖKNINGARNAS FÖRDELNING MELLAN MEDLEMSSTATERNA FRÅN 1998 TILL OCH MED FÖRSTA HALVÅRET 2001

SÖKANDE FRÅN ALLA LÄNDER

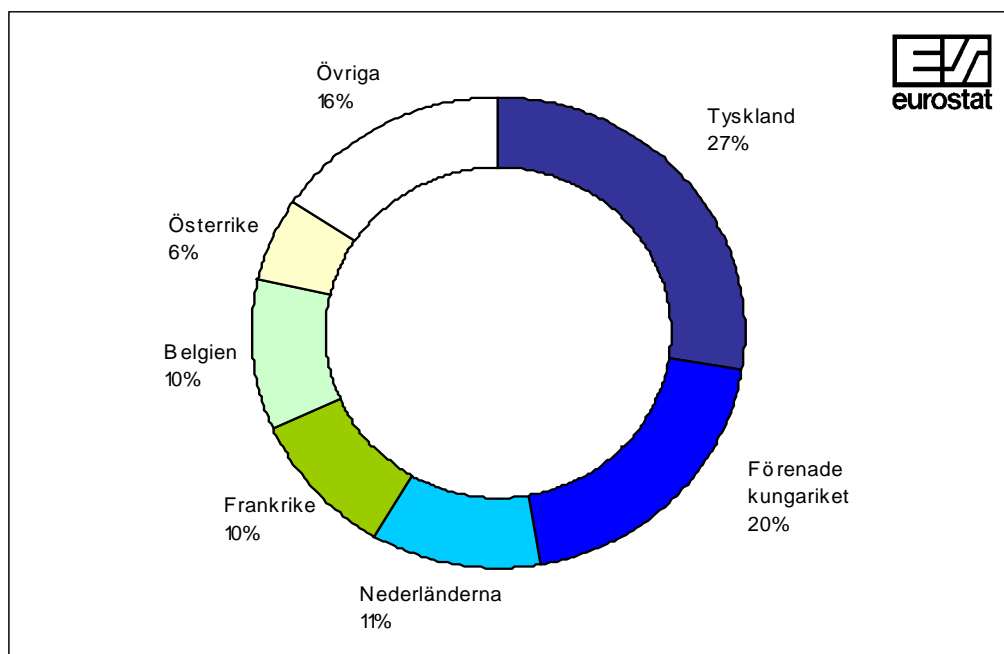


DIAGRAM 3: FÖRTECKNING ÖVER DE 10 URSPRUNGLÄNDER SOM STOD FÖR DET STÖRSTA ANTALET ASYLSÖKANDE FRÅN 1999 TILL OCH MED FÖRSTA HALVÅRET 2001

DE 10 URSPRUNGLÄNDER SOM STOD FÖR DET STÖRSTA ANTALET ASYLSÖKANDE, I PROCENT OCH I ABSOLUTA TAL

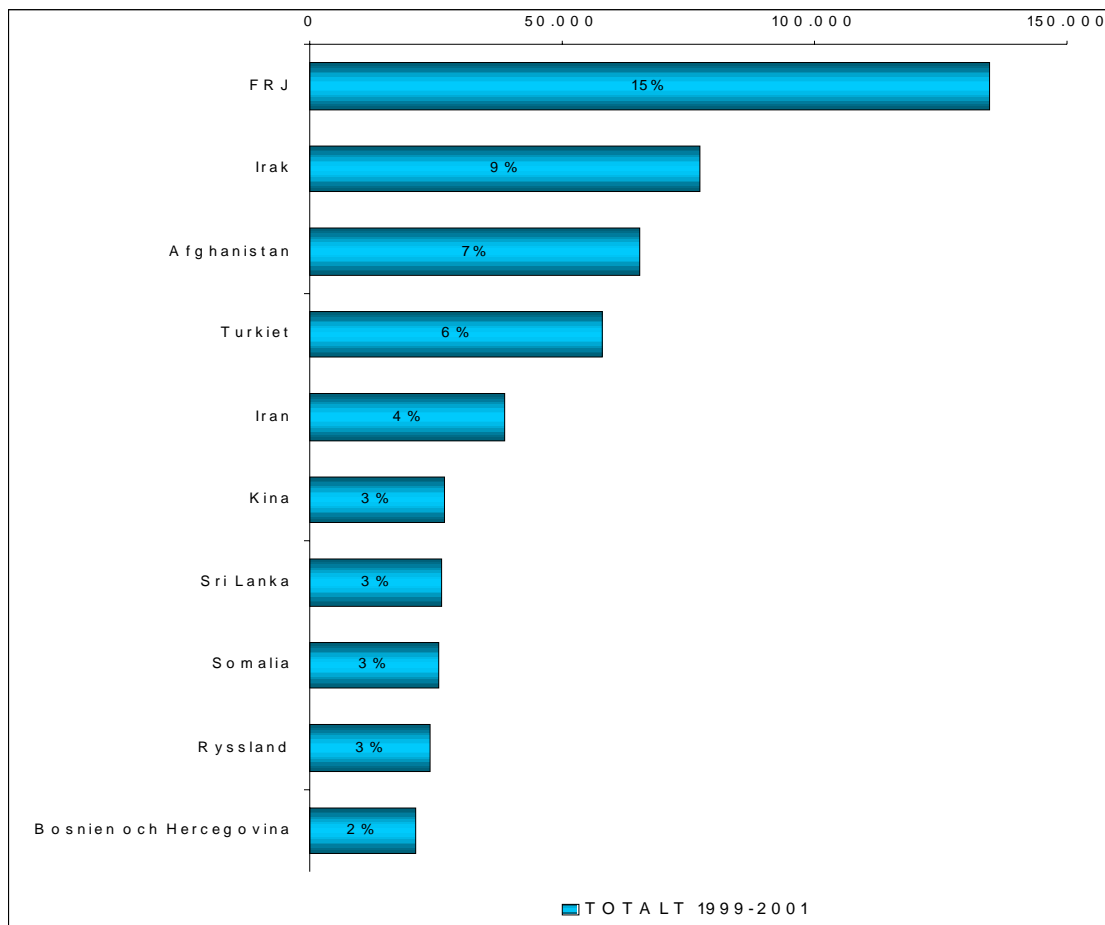


DIAGRAM 4: TOTALT ANTAL POSITIVA BESLUT FÖRDELNING MELLAN MEDLEMSSTATERNA, FRÅN 1999 TILL OCH MED FÖRSTA HALVÅRET 2001

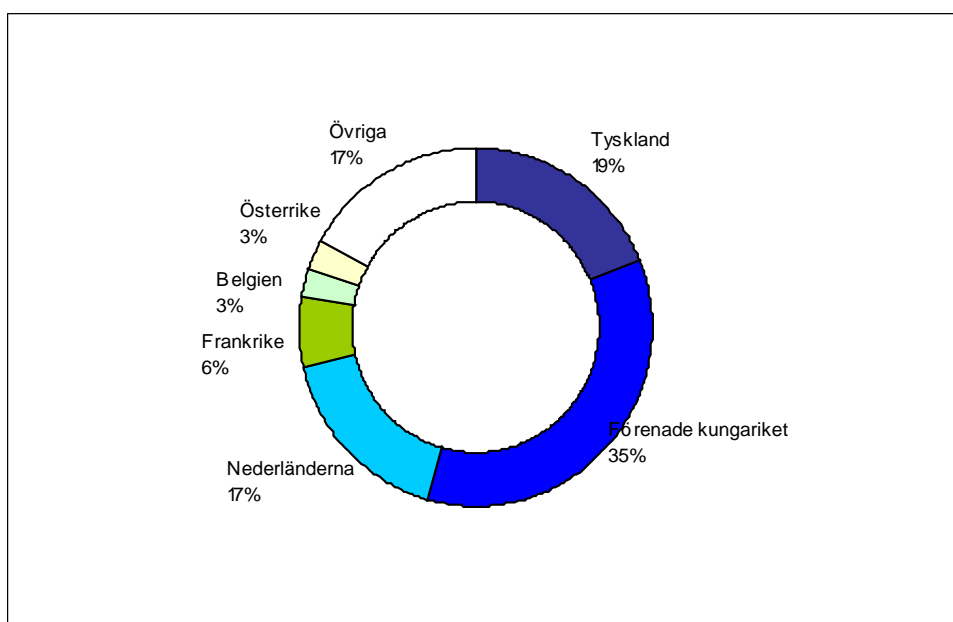


DIAGRAM 5: ANSÖKNINGAR SOM BEVILJATS I EU PÅ GRUNDVAL AV GENÈVEKONVENTIONEN, FRÅN 1996 TILL OCH MED FÖRSTA HALVÅRET 2001

BEVILJADE ANSÖKNINGAR: ALLA LÄNDER

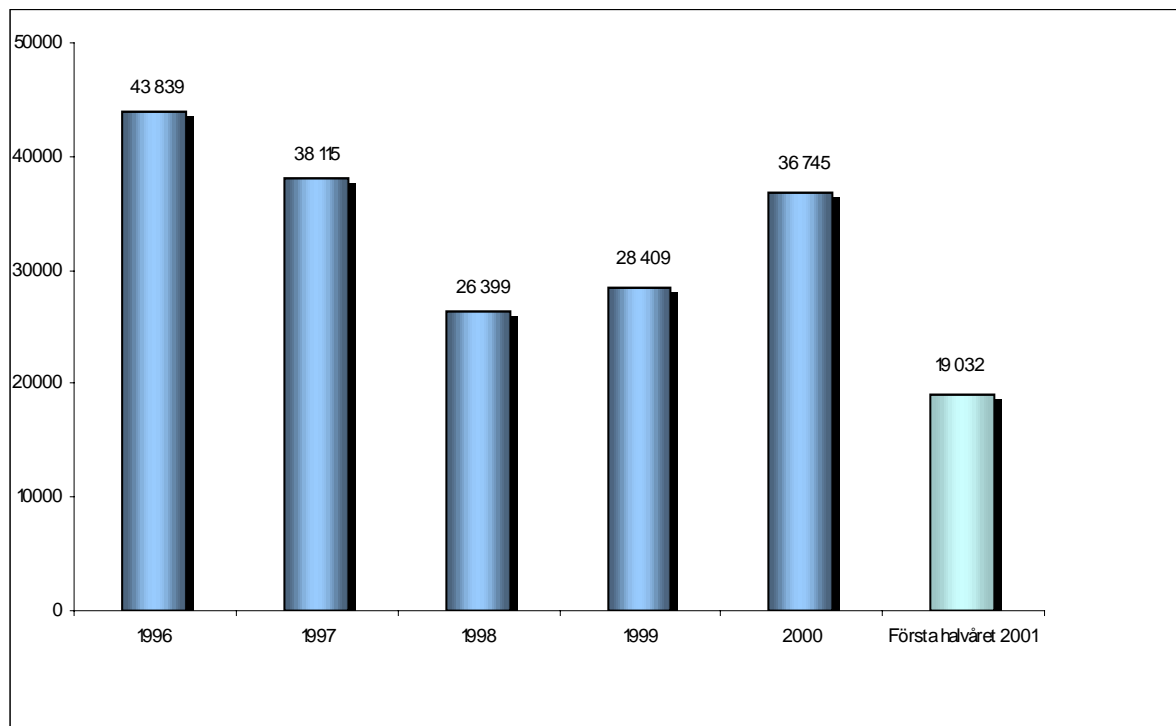
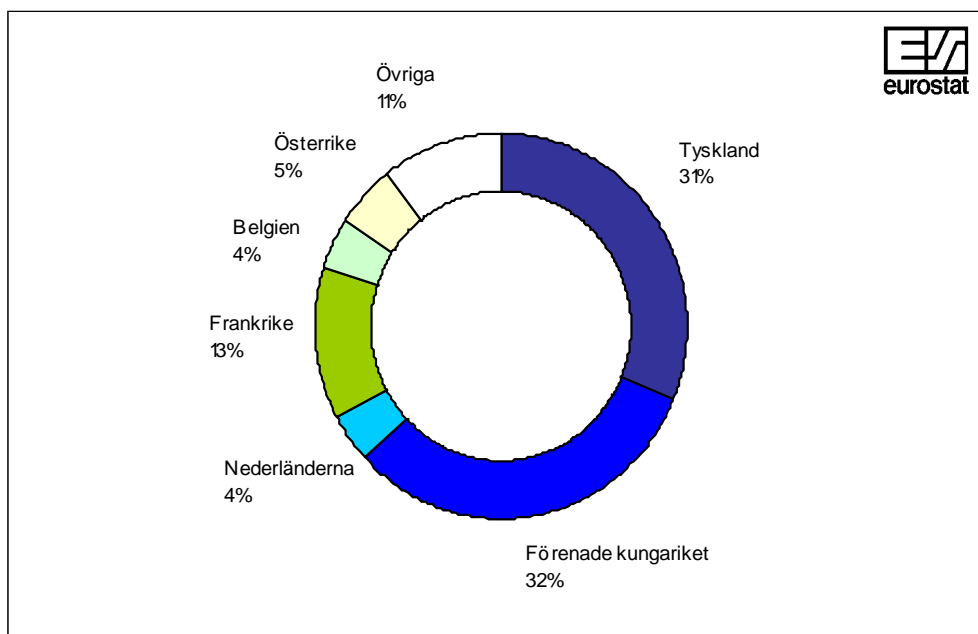


DIAGRAM 6: ANSÖKNINGAR SOM BEVILJATS PÅ GRUNDVAL AV GENÈVEKONVENTIONEN FÖRDELNING MELLAN MEDLEMSSTATERNA FRÅN 1999 TILL OCH MED FÖRSTA HALVÅRET 2001

BEVILJADE ANSÖKNINGAR: ALLA LÄNDER



Reaktioner på meddelandet KOM(2000)755 slutl. och relaterade undersökningar**A. Europaparlamentets, Ekonomiska och sociala kommitténs och Regionkommitténs yttranden**

Europaparlamentet avgav sitt yttrande den 2 oktober 2001. Parlamentet yttrar sig utförligt om de bestämmelser som skall antas, såväl i fråga om tillämpningsområdet som när det gäller de rättigheter och garantier som beviljas asylsökande och personer som åtnjuter internationellt skydd. Europaparlamentet ägnar sig särskilt åt frågan om hur den första harmoniseringsfasen skall föras i land. De flesta påpekandena rör innehållet i de rättsakter som är föremål för förhandlingar. Det finns också ett starkt intresse för att förbättra förmågan att på ett mer enhetligt sätt tolka situationen i de ursprungs- och transitländer varifrån de asylsökande eller personerna som åtnjuter internationellt skydd kommer.

Ekonomiska och sociala kommittén avgav sitt yttrande i juli 2001. Kommittén stödjer målsättningarna med och principerna för ett enhetligt förfarande och en enhetlig status som föreslås av kommissionen, men anger samtidigt ett antal faktorer att ta hänsyn till, exempelvis när det gäller användningen av begreppet säkra länder, inrättandet av ett system där en enda myndighet prövar alla frågor om internationellt skydd (one-stop shop), utprovning av lösningar som vidarebosättning eller handläggning av asylansökningar utanför EU. Kommittén yttrar sig till förmån för lika status mellan flyktingar enligt Genèvekonventionen och personer som åtnjuter subsidiärt skydd. Den stödjer harmonisering i två etapper i enlighet med EG-fördraget och inrättandet av nya konvergensmetoder och förespråkar att gemenskapen ansluter sig till 1951 års Genèvekonvention. I yttrandet betonas att arbetsmarknadens parter och det civila samhället bör delta i utformningen av flyktingpolitiken.

Regionkommittén avgav sitt yttrande i september 2001. Kommittén betonar nödvändigheten av att hålla isär asylproblematiken och invandringsfrågorna. Den anser att diskussionen om en "one-stop shop" måste vänta till dess att det har skett en harmonisering i fråga om subsidiärt skydd. Stöd uttalas för ett rättvist, effektivt och snabbt förfarande. Kommittén är dock tveksam till om exempelvis förslaget om vidareflyttning är relevant. Den förespråkar vidare ett bättre system för mottagning av asylsökande i hela EU och föreslår att det skapas ett verkligt samarbete med lokala och regionala organisationer för genomförandet av asylpolitiken.

B. Kommentarer från FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) och icke-statliga organisationer

FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) översände i november 2001 en utförlig kommentar, där den ser mycket välvilligt på målen med kommissionens arbete. UNHCR är för ett system med ett samlat förfarande (one-stop shop), förutsatt att prövningen av skyddsbehovet följer en viss hierarkisk ordning, med utgångspunkt i Genèvekonventionen. Problematiken kring frågan om tillträde till territoriet är avgörande och skyddsgarantier måste införas i de instrument som reglerar kontrollen vid gränserna och hanteringen av migrationsströmmar. UNHCR förespråkade att de nuvarande kriterierna i Dublinkonventionen överges till förmån för ett system med prövning av asylansökan i den medlemsstat där den lämnats in. UNHCR intresserar sig för en vidare diskussion på Europeanivå kring frågorna om vidarebosättning, men angav samtidigt att en sådan möjlighet inte får fungera som ett substitut för rätten till asyl i EU. UNHCR hoppades att antagandet av lagstiftningspaketet i den första

harmoniseringsfasen skulle grunda sig på effektiva bestämmelser med detaljerat innehåll, som baserar sig på en bred tolkning och tar hänsyn till principerna för internationellt skydd. UNHCR är för att det inrättas en enhetlig status, med rättigheter som åtminstone motsvarar dem som föreskrivs i Genèvekonventionen, men konventionsstatusens särskilda egenskaper måste bibehållas. Det förklarade sig berett att bidra aktivt till att utveckla statistiska verktyg och analyser, inklusive genom inrättande av ett europeiskt expertcentrum, konvergensmetoder för den gemensamma asylpolitiken och en rättspraxis grundad på tillämpningen av gemenskapslagstiftningen.

En omfattande diskussion har ägt rum i de icke-statliga organisationerna. Vissa organisationer har översänt sina kommentarer till kommissionen.

I juni 2002 översände Ecre (European Council on Refugees and Exiles)²⁴ en mycket utförlig kommentar där de målsättningar och principer som utvecklats av kommissionen mottogs mycket väl. Organisationen hyser dock farhågor för att de åtgärder som rådet antar skulle vara mer präglade av en strävan att avskräcka än att skydda. Ecre uttalar sig för ett enda förfarande och lika status för flyktingar enligt Genèvekonventionen och personer som åtnjuter subsidiärt skydd. Ecre intresserar sig för en diskussion på EU-nivå kring frågor om vidarebosättning. Organisationen vill få till stånd en diskussion om att inrätta ett centralt och oberoende organ för dokumentation och efterforskning av uppgifter om främst situationen i ursprungsländerna.

I maj 2001 översände ett nätverk av kristna samfund²⁵ sina kommentarer. Nätverket framhåller problemen med tillträde till territoriet som möter asylsökande och flyktingar. Man vill ha en harmonisering uppifrån, högre standard vad gäller prövningen av sakinnehållet i asylansökan och ett samlat förfarande (one-stop shop). Samfunden höll med om att syftet med harmonisering inte fick vara att låta ett gemenskapsorgan fatta individuella beslut om att bevilja eller avslå en ansökan om skydd, men ansåg att det fanns ett behov av att se över restriktionerna enligt avdelning IV i EG-fördraget (artikel 68) beträffande möjligheterna att begära förhandsbesked från EG-domstolen för att främja harmonisering och rättslig prövning.

I oktober 2001 delgav Amnesty International sina positiva synpunkter på kommissionens strävanden. Amnesty oroar sig för nya påföljder för illegal invandring och betonade att införandet av ett gemensamt förfarande och en enhetlig status bör ske på grundval av höga standarder och med hänsyn till internationella principer om mänskliga rättigheter och principen om att inte avvisa eller utvisa personer som söker internationellt skydd (non-refoulement).

C. Arbetsläget beträffande de studier som tillkännagivits

Kommissionen angav i sitt meddelande från november 2000 att den skulle starta fyra studier om ett samlat förfarande (one-stop shop), handläggning av asylansökningar utanför EU, vidareflyttning respektive överföring av skydd. De tre första kommer att inledas före utgången av 2001, så att resultaten kan redovisas sista kvartalet 2002. Den fjärde kommer att inledas före utgången av 2002.

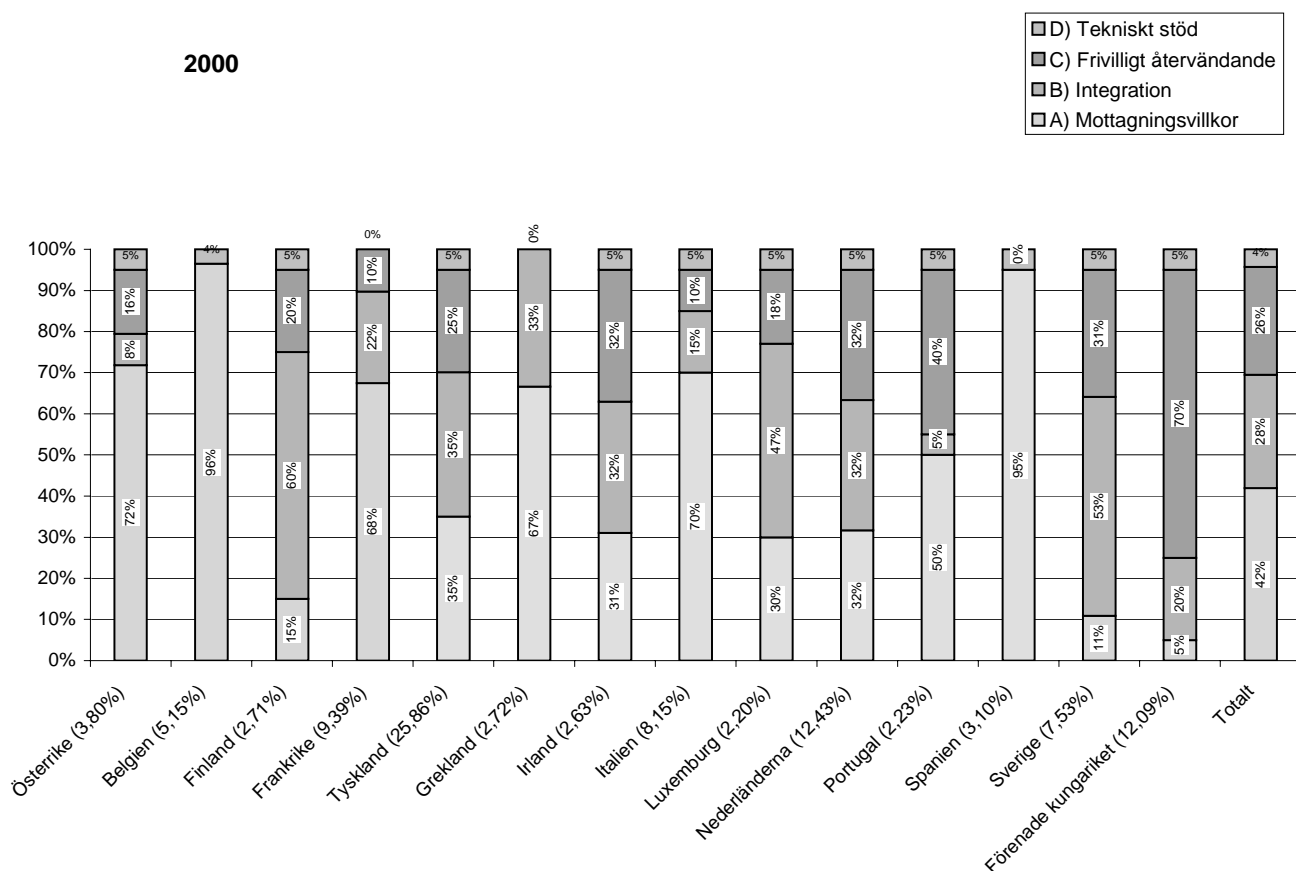
²⁴ European Council on Refugees and Exiles.

²⁵ Caritas Europa, Commission des Eglises pour les migrants en Europe (CCME), Commission des Evêques de la Communauté Européenne (COMECE), Conférence des commissions Justice et Paix d'Europe (Justice et Paix), Commission internationale catholique pour les migrations (ICMC), Jesuit Refugee Service Europe (JRS), Quaker Council for European Affairs (QCEA).

Bilaga III

Europeiska flyktingfonden – Fördelning mellan åtgärder per medlemsstat

2000



2001

