

**Folketinget — Europaudvalget,
Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik**

Christiansborg, den 21. juni 2007

EU-konsulenten

Til

udvalgenes medlemmer og stedfortrædere

Kommissionens grønbog om det fælles europæiske asylsystem

Resumé

Kommissionen indbyder med sin grønbog til debat om den fælles europæiske asylpolitik's fremtid. Det foreslås at indføre en obligatorisk ensartet procedure for behandling af asylsager samt at styrke og udbygge de eksisterende EU-regler med henblik på at sikre et højt beskyttelsesniveau for asylansøgere i alle EU-lande. I grønbogen berøres også emner som fordelingen af asylansøgere blandt EU-landene, den finansielle solidaritet og EU's indsats i tredjelande. I noten gives eksempler fra nogle af de spørgsmål, der stilles i grønbogen. Fristen for bemærkninger til grønbogen er den 31. august 2007.

Kommissionen har den 6. juni 2007 fremlagt en grønbog¹, som med afsæt i en lang række spørgsmål lægger op til en bred debat med interessenter og offentligheden om det fælles europæiske asylsystems fremtid.

Grønbogen indleder anden fase i skabelsen af en fælles europæisk asylpolitik og tilsigter dermed at bygge videre på EU's fælles asylpolitik. Grønbogens overordnede mål er gennem forbedring af reglerne for EU-landenes samarbejde om behandling af asylsager at opnå en højere fælles beskyttelsesstandard og større lighed med hensyn til beskyttelsen af asylsøgere i EU, samt at sikre større solidaritet mellem EU-landene. Fristen for bemærkninger til grønbogen er den 31. august 2007.

Baggrunden for grønbogen - Haag-programmet

EU's stats- og regeringschefer vedtog på topmødet den 4.-5. november 2004 et femårigt arbejdsprogram med prioriteter for styrkelse af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, også kaldet Haag-programmet. I programmet lanceres bl.a. idéen om en fælles asylprocedure og en ensartet status for personer, der opnår asyl. Formålet med en ensartet procedure er bl.a. at sikre EU-landene imod "asylshopping", dvs. at asylansøgere rejser fra land til land for at søge asyl. Samtidig ønskes et system, som garanterer et højt beskyttelsesniveau med samme vilkår i alle EU-lande.

Ifølge Haag-programmet skal forslag om det fælles europæiske asylsystem vedtages inden udgangen af 2010.

De nuværende rammer for det fælles europæiske asylsystem

Det såkaldte Tammerfors-program fra 1999 dannede rammerne for første fase i det fælles asylsystem. Det mål, der blev søgt nået i den første fase, var at harmonisere EU-landenes lovgivninger på grundlag af fælles minimumsstandarder, der sikrer fairness, effektivitet og gennemsigtighed. Der blev gjort betydelige fremskridt i perioden 1999-2006, bl.a. gennem vedtagelse af fire direktiver, der udgør hovedkernen i den gældende EU-ret og det nuværende grundlag for det fælles europæiske asylsystem².

¹ Grønbog om det fremtidige fælles europæiske asylsystem – KOM (2007) 301.

² - Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (*EUT 2005 L 326*, s. 13).
- Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsskatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (*EUT 2004 L 304*, s. 2).
- Rådets direktiv 2003/9/EF af 27. januar 2003 om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (*EUT 2003 L 31*, s. 18)
- Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf (*EFT 2001 L 212*, s. 12).

De konkrete diskussionsoplæg i grønbogen

Til brug for anden fase i det fælles asylsystem fokuserer Kommissionen især på tre områder, hvor den gældende EU-lovgivning kan styrkes og udbygges. Det drejer sig om:

1. Behandlingen af asylansøgninger
2. Indrømmelsen af beskyttelse

Tværgående hensyn (særligt situationen for udsatte personer samt integrations-spørgsmål)

Derudover lægger grønbogen op til drøftelse af **byrdefordelingen** mellem EU-landene, **finansiel solidaritet** samt EU's **indsats i tredjelande**.

1. Behandling af asylansøgninger

Kommissionen ønsker bl.a. en drøftelse af muligheden for at øge den faktiske adgang til at ansøge om asyl og dermed adgangen til international beskyttelse i EU. I den forbindelse påpeger Kommissionen nødvendigheden af at gennemføre yderligere tilnærmelse af de nationale regler om asylbehandling.

Endvidere lægges op til at indføre **en enkelt obligatorisk procedure** til behandling af ansøgninger om flygtningestatus og efterfølgende beskyttelse, samt at en fælles behandling af asylansøgninger som en supplerende mulighed for yderligere harmonisering.

Spørgsmål 1: Hvordan kan der fastlægges en fælles asylprocedure?

Spørgsmål 4: Hvordan bør den obligatoriske enhedsprocedure være udformet?

Spørgsmål 5: Hvordan kan modellerne til fælles udformning af asylansøgninger eventuelt være udformet? Under hvilke omstændigheder kan EU-landene anvende en fælles procedure til behandling af asylansøgninger?

2. Modtagelsesbetingelser for asylansøgere

Der er ifølge Kommissionen store forskelle med hensyn til modtagelsen af asylansøgere, herunder vedrørende deres **adgang til arbejdsmarkedet**, lægebehandling og øvrige vilkår. I den forbindelse anfører Kommissionen, at direktiv 2003/9/EF om modtagelse af asylansøgere giver EU-landene vide skønsmålinger, hvilket står i vejen for den ønskede harmonisering.

Spørgsmål 6: I hvilke tilfælde bør de vide skønsmålinger, der er fastsat i direktiv 2003/9/EF, begrænses for at opnå ensartede spilleregler, der sikrer en passende standard for behandling af asylansøgere?

Spørgsmål 7: Skal der foretages en yderligere harmonisering af de materielle vilkår i forbindelse med modtagelse af asylansøgere?

Spørgsmål 8: Bør der ske yderligere tilnærmelse af de nationale regler for adgang til arbejdsmarkedet?

3. Indrømmelse af beskyttelse

Kommissionen foreslår en drøftelse af behovet for en mere vidtgående harmonisering af **kriterierne for at opnå beskyttelse**, som indebærer yderligere tilnærmelse af rettigheder og fordele. Således peges på muligheden for at skabe en ensartet status for flygtninge og en anden for personer, der er omfattet af subsidær beskyttelse³.

I den forbindelse henviser Kommissionen til behovet for at harmonisere den status, der indrømmes personer, som ikke er berettigede til international beskyttelse i henhold til de gældende EU-regler, men som alligevel er beskyttet mod tilbagesendelse i henhold til EU-landenes forpligtelser ifølge internationale regler om flygtninge eller menneskerettigheder.

³ Dvs. tredjelandstatsborgere eller statsløse, der ikke anerkendes som flygtninge, men for hvem der er alvorlig grund til at antage, at de, hvis de sendes tilbage til deres hjemland eller, for statsløse, til det land, hvor de tidligere havde sædvanligt opholdssted, vil løbe en reel risiko for at lide alvorlig overlast og som ikke kan eller, på grund af en sådan risiko, ikke vil påberåbe sig landets beskyttelse.

Spørgsmål 10: På hvilke områder skal lovgivningen harmoniseres yderligere eller standarderne hæves vedrørende indrømmelse af beskyttelse?

Spørgsmål 12: Kan der anvendes én enkelt form for status for alle personer, der er berettigede til international beskyttelse?

Spørgsmål 13: Bør flere kategorier af personer, der ikke kan tilbagesendes, være omfattet af EU-lovgivningen? På hvilke betingelser?

Spørgsmål 14: Bør der etableres en EU-mekanisme til fælles anerkendelse af nationale asylafgørelser?

4. Tværgående spørgsmål

Kommissionen anfører, at der er alvorlige mangler med hensyn til de definitioner og procedurer, der anvendes af EU-landene til at identificere de **mest udsatte asylansøgere**. EU-landene mangler således de ressourcer, den kapacitet og den ekspertise, der er nødvendige for at opfylde sådanne behov.

Endvidere peger Kommissionen på, at der bør gøres en særlig indsats for at højne standarderne vedrørende **integration** af personer, der er indrømmet subsidær beskyttelse, og for at udvikle integrationsprogrammer, hvormed der tages hensyn til særlige behov (bl.a. retten til at arbejde og anerkendelse af personernes kvalifikationer).

Spørgsmål 15: Hvordan kan de bestemmelser, der tvinger EU-landene til at identificere, tage hensyn til og opfylde behovene for de mest udsatte asylansøgere forbedres?

Spørgsmål 16: Hvilke foranstaltninger kan gennemføres med henblik på at øge landenes nationale kapacitet til effektivt at tage sig af udsatte personer?

Spørgsmål 17: Hvilke yderligere foranstaltninger kan der træffes for at forbedre integreringen af asylansøgere, bl.a. på arbejdsmarkedet?

Fordeling af byrder mellem EU-landene

Med henvisning til Dublin-systemet⁴, som fastlagde visse regler om ansvaret for behandlingen af asylansøgninger, fremhæver Kommissionen behovet for et system, der sikrer en klar ansvarsdeling i forbindelse med behandling af asylansøgninger i EU for at undgå "asyl-shopping" og "flygtninge i kredsløb". I den forbindelse bør det særligt overvejes at etablere korrigerende byrdedelingsmekanismer, f.eks. fordeling af personer under international beskyttelse, mellem EU-landene, efter at de er indrømmet beskyttelsesstatus.

Spørgsmål 23: Bør Dublin-systemet suppleres med foranstaltninger, der fremmer fair fordeling af byrder?

Spørgsmål 24 Hvilke andre mekanismer kan tages i brug for at sikre en mere ligelig fordeling mellem EU-landene af asylansøgere og/eller personer, der nyder godt af international støtte?

Finansiell solidaritet mellem EU-landene

Kommissionen anfører, at der er behov for at finde måder, hvorpå effekten af Den Europæiske Flygtningefond yderligere kan maksimeres, f.eks. ved at oprette specifikke konsultations- eller informationsudvekslingsmekanismer på nationalt plan eller på EU-plan.

Spørgsmål 25: Hvordan kan Den Europæiske Flygtningefonds effektivitet og komplementaritet i forhold til nationale ressourcer øges?

Spørgsmål 26 Er der andre specifikke finansieringsbehov, som der ikke i tilstrækkeligt omfang er taget hensyn til med de eksisterende fonde?

Den eksterne dimension – EU's indsats i tredjelande

Kommissionen finder det vigtigt at overveje, hvordan tredjelandene kan hjælpes med at løse asyl- og flygtningeproblemer, bl.a. gennem støtte til tredjelan-

⁴ Navnlig Dublin II-forordningen, dvs. Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18. februar 2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne (EUT 2004 L 304, s. 12).

denes arbejde med at styrke beskyttelsen og ved hjælp til at udbygge og fremme nationale programmer om genbosættelse. Kommissionen efterlyser endelig en debat om EU's rolle som global spiller på flygtningeområdet.

Spørgsmål 28: Hvordan kan EU bedst hjælpe tredjelande med at løse asyl- og flygtningeproblemer?

Spørgsmål 30: Hvordan kan der sikres et betydeligt og vedvarende EU-engagement på genbosættelsesområdet?

Spørgsmål 35: Hvordan kan den europæiske asylpolitik udvikles til en politik, der deles af EU-landene, og som kan anvendes på flygtningeproblemer på internationalt plan?

Næste trin i processen

Resultaterne af høringen vil danne grundlag for i udarbejdelsen af en politikplan, som Kommissionen vil fremlægge i første kvartal af 2008. Her vil Kommissionen redegøre for de foranstaltninger, den vil vedtage i forbindelse med udbygningen af det fælles europæiske asylsystem. Planen vil også indeholde en tidsplan for vedtagelsen af foranstaltningerne.

Det danske forbehold om retlige og indre anliggender

EU's asylpolitik er omfattet af forbeholdet om retlige og indre anliggender. Danmark deltager dermed ikke i vedtagelsen af retsakter på området, og vedtagne retsakter ikke finder anvendelse i Danmark.

Danmark kan dog med EU's samtykke indgå parallelaftaler, hvorved retsakterne bliver en del af dansk ret. Danmark har p.t. ikke anmodet om indgåelse af parallelaftaler for nogen af de fire direktiver, som er omfattet af første fase af det fælles europæiske asylsystem. På asylområdet er der alene indgået parallelaftaler om Dublin II-forordningen om hvilket land, der er omfattet af en asylan-

søgning⁵ og Eurodac-forordningen om udveksling af fingeraftryk af asylansøgere⁶.

Med venlig hilsen

Thomas Fich
(3611)

⁵ Jf. fodnote 4..

⁶ Rådets forordning (EF) nr. 2725/2000 af 11. december 2000 om oprettelse af "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen (*EFT L 316 af 15.12.2000, s. 1*).