



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 26.03.2003
KOM(2003) 152 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

om den fælles asylpolitik og agendaen for beskyttelse

**(Kommissionens anden rapport om gennemførelsen af meddelelse
KOM(2000)755 endelig af 22. november 2000)**

INDHOLDSFORTEGNELSE

| | |
|--|-----------|
| INDLEDNING | 3 |
| 1. Vedtagelsen af agendaen for beskyttelse og dens følger for Den Europæiske Union . | 4 |
| 2. Den Europæiske Unions prioriteter..... | 6 |
| 2.1 Adgang til beskyttelse | 6 |
| 2.2 Varige løsninger | 10 |
| 2.3 Ansvarsfordeling i forhold til tredjelande..... | 13 |
| BILAG : GENNEMFØRELSE AF FØRSTE FASES LOVGIVNINGSPROGRAM OG LEDSAGEFORANSTALTNINGER | 18 |
| 1. Lovgivning i første fase | 18 |
| 2. Administrativt samarbejde og ledsageforanstaltninger | 20 |
| 3. Andre udviklinger | 21 |
| 4. Den åbne koordinationsmetode anvendt på asyl, informationsudveksling og fælles analyse..... | 23 |

INDLEDNING

Referenceperioden (december 2001 til februar 2003) er en afgørende fase for indførelsen og opstarten af den fælles europæiske asylpolitik. Som det fremgår af bilaget til denne meddelelse er der gjort store fremskridt med gennemførelsen af det lovgivningsmæssige program for den første fase således som defineret i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors og med udviklingen af støtteforanstaltninger, der skal give denne nye politik substans. Disse fremskridt er imidlertid sket med en vis forsinkelse, dog således at de frister, som blev fastsat af Det Europæiske Råd i Sevilla, er overholdt. Prisen for at nå disse fremskridt har endvidere i nogle tilfælde været en mindre nyttevirkning af harmoniseringen eller meget lave minimumskrav til de aftalte standarder. Kravet om enstemmighed ved vedtagelsen af fællesskabsinstrumenter på dette område er hovedårsagen, og medlemsstaternes vanskeligheder med at se bort fra nationale dagsordener er en anden årsag. Ud over de fremskridt, der ses i Nice-traktaten, har Konventets arbejde og Kommissionens bidrag til dette spørgsmål i høj grad understreget denne ulempe. Det er mere end ønskeligt, at Rådet tager ved lære af den nuværende forhandlingssituation, således at man i 2003 kan vedtage de instrumenter, der fortsat er på bordet. Direktivet om asylprocedurer er i den henseende en stor udfordring.

Gennemførelsen af Tammerfors-målene er således godt i gang. Grundlaget for den anden harmoniseringsfase, der på sigt skal føre til en fælles asylprocedure og en ensartet status, er skabt gennem omfattende undersøgelser, en styrkelse af det administrative samarbejde og indførelse af konvergensværktøjer, som f.eks. udvalget vedrørende indvandring og asyl og EURASIL. Ikke desto mindre bliver det stadig mere klart, at asylsystemet er i krise i en række medlemsstater, og at der i offentligheden kan spores en stadig større bekymring. Man kan konstatere en overdreven anvendelse af asylprocedurerne og stadig stigende blandede migrationsstrømme, der ofte kan tilskrives menneskehandel, og som både består af personer, der har et legitimt behov for international beskyttelse, og migranter, der bruger asylprocedurerne til at få adgang til medlemsstaternes område i et forsøg på at forbedre deres økonomiske situation. Antallet af negative afgørelser efter gennemgang af behovene for international beskyttelse er derfor fortsat højt.

Dette fænomen, der er en reel trussel for asylbegrebet og generelt for den europæiske humanistiske tradition, kræver strukturelle svar. På den ene side bør en mere resolut handling vedrørende de grundliggende årsager prioriteres. Kommissionen fremlagde den 3. december 2002 sine forslag sammen med meddelelsen om integration af migrationsanliggender i Den Europæiske Unions forbindelser med tredjelande. På den anden side har Kommissionen på basis af meddelelsen af 22. november 2000 om en fællesskabspolitik vedrørende indvandring fremsat forslag om åbningen af lovlige indvandringskanaler. Kommissionen vil snarest fremsætte nye forslag vedrørende forskellige former for interaktion mellem indvandring, integrationspolitik og social- og beskæftigelsespolitik.

Hvad angår asylpolitik ser det i dag ud til at være nødvendigt at udforske nye veje, der kan supplere den faseopdelte tilgang, der blev defineret i Tammerfors. Spørgsmålet er nemlig, om medlemsstaterne ikke kunne sikre en bedre investering af de betydelige menneskelige og finansielle midler, der delvis stammer fra Den Europæiske Flygtningefond, og som anvendes til at modtage fordrevne personer under den nu og da lange sagsbehandling, der ofte fører til afslag, som i princippet betyder hjemsendelse efter et længere ophold. Der bør derfor opstilles yderligere tre målsætninger for at sikre en bedre asylforvaltning i et udvidet EU, nemlig en højnelse af beslutningernes kvalitet ("frontloading") i Den Europæiske Union, en

konsolidering af tilbuddet om beskyttelse i hjemlandet og en behandling af ansøgningerne om beskyttelse så tæt som muligt på behovene, hvilket forudsætter en regulering af adgangen til Den Europæiske Union gennem indførelse af procedurer for beskyttet adgang og programmer for genbosættelse.

Disse overvejelser skal ses som et led i gennemførelsen af agendaen for beskyttelse, således som defineret af det internationale samfund efter to års internationale høringer. Agendaen skal være et svar på den nuværende udfordring med forvaltningen af flygtningeproblemet i verden i lyset af vanskelighederne med at anvende de internationale beskyttelsesstandarder i en situation med blandede migrationsstrømme og fortsatte forfølgelser, risici og farer, der tvinger flere millioner personer i eksil med et behov for beskyttelse. Takket være den kritiske masse, som det europæiske asylsystem har nået, EU's eksterne aktioner og bestræbelserne på at finde nye veje er Den Europæiske Union godt rustet til at klare disse nye udfordringer og gennemføre agendaen for multilateral beskyttelse, i hvilken Kommissionen har identificeret tre hovedprioriteter: adgang til beskyttelse, varige løsninger og en bedre fordeling af ansvaret i forhold til tredjelandene. Den Europæiske Union bør bidrage aktivt til agendaens succes på lang sigt.

1. VEDTAGELSEN AF AGENDAEN FOR BESKYTTELSE OG DENS FØLGER FOR DEN EUROPÆISKE UNION

Bekræftelse af Genève-konventionens betydning og forrang

Indledningen af høringer i december 2000 umiddelbart før 50-års dagen for Genève-konventionen 1951 om flygtninges retsstilling er et svar på de nye udfordringer, som den internationale beskyttelse og UNHCR stod overfor. Det hastede med at finde løsninger ved på den ene side at bekræfte konventionens betydning og universalitet ved begyndelsen af det XXI-århundrede og på den anden side afklare anvendelsen af en række bestemmelser og eventuelt identificere mangler ved konventionen, der kunne bidrage til at udvikle en bedre beskyttelse og forvaltning af migrationsstrømme og finde varige løsninger. Denne proces førte til, at UNHCR's eksekutivkomite i efteråret 2002 vedtog en agenda for beskyttelse, der er en multilateral tekst baseret på to elementer. Det første er en erklæring fra de stater, der deltager i Genève-konventionen og den tilhørende protokol, som blev vedtaget i december 2001 på en ministerkonference i Schweiz i anledning af konventions 50-års dag. Denne erklæring bekræfter konventionens centrale rolle for den internationale beskyttelse. Det andet element er et handlingsprogram med følgende 6 mål, der igen kan underopdeles:

- (1) en styrkelse af konventionen fra 1951 og den tilhørende protokol fra 1967
- (2) beskyttelse af flygtninge i en situation med stadig større migrationsstrømme
- (3) en mere ligelig fordeling af byrder og ansvar og oprettelse af faciliteter til at modtage og beskytte flygtninge
- (4) mere effektive løsninger på sikkerhedsproblemerne
- (5) en øget indsats for at finde varige løsninger
- (6) opfyldelse af flygtende kvinders og børns behov for beskyttelse.

Ud over visse forskelle, hvoraf den største selvfølgelig er antallet af modtagne flygtninge, oplever en række sydlige lande og de nye vækstlande de samme problemer med blandede

migrationsstrømme og tilpasning af de beskyttelsessystemer, som de vestlige lande har indført. Det er ligeledes oplagt, at spørgsmål vedrørende forebyggelse og forvaltning af kriser, overholdelse af menneskerettighederne, udvikling, integration eller reintegration af flygtninge griber ind i hinanden.

Forslagene fra Flygtningehøjkommissariatet vedrørende "konvention +"

I forbindelse med vedtagelsen af agendaen for beskyttelse henvendte De Forenede Nationers højkommissær for flygtninge sig hurtigt til det internationale samfund og fremlagde sine ideer under overskriften "konvention +". I umiddelbar forlængelse af agendaen er formålet hermed at få Genève-konventionen til at fungere bedre og sikre en større solidaritet samt at supplere forvaltningen af asylrelaterede flygtningestrømme med moderne instrumenter og politikker. Han erkendte, at systemet vedrørende asyl og international beskyttelse kan blive alvorligt truet, hvis det bruges til andre formål eller gentagne gange misbruges, navnlig af menneskehandlere. Højkommissæren uddybede bl.a. dette område, da han talte til de europæiske ministre og Kommissionen på det uformelle møde i Rådet i København i september 2002. Han foreslog bl.a.:

(1) indgåelse af sær aftaler med henblik på at:

- udvikle handlingsplaner for at sikre mere effektive og forudsigelige svar på den massive tilstrømning
- målrette udviklingshjælpen for at sikre en mere ligelig byrdefordeling og fremme flygtninges og tilbagevendende flygtninges autonomi, hvad enten det er i værtslandene eller værtssamfundene gennem fremme af den lokale integration, eller det er i hjemlandene som led i en reintegration
- indgå multilaterale forpligtelser for genbosættelse
- sikre en bedre definition af roller og ansvar for hjemlande, transitlande og bestemmelseslande hvad angår sekundære eller uregelmæssige bevægelser (multilaterale tilbagetagelsesordninger, styrkelse af kapaciteten, ekstraterritoriale beskyttelsessystemer)

(2) samarbejde med UNHCR for at hjælpe landene med at fremskynde asylprocedurerne og sikre en bedre behandling af asylansøgningerne gennem:

- en identifikation af sikre hjemlande og sikre tredjelande
- oplysninger om hjemlandene
- en opfølgning af den retspraksis, der er udviklet i medlemsstaterne.

UNHCR medgiver, at begrebet sær aftaler er vagt og burde afklares i det "forum", der er oprettet i den henseende, og som mødes for første gang i Genève i juni 2003.

Den særlige udfordring for Den Europæiske Union og det multilaterale beskyttelsessystem

EU-medlemsstaterne og Kommissionen har deltaget i arbejdet med agendaen og støttet vedtagelsen. De var tilfredse med ånden i højkommissærens forslag, navnlig den proaktive tilgang for at finde løsninger på vanskeligheder, der nu og da anfægter asylbegrebets troværdighed. Den europæiske harmoniseringsproces og agendaen for beskyttelse støtter

hinanden. Agendaen bygger på konklusionerne fra Tammerfors, EU's lovgivningsmæssige forhandlinger, Kommissionens forslag i meddelelserne fra november 2000 om de langsigtede mål for asylpolitikken og den europæiske indvandringspolitik.

I dag giver den kritiske masse, der er nået i EU hvad angår beskyttelsespolitikken, mulighed for at tage fat på en lang række målsætninger, der allerede er opstillet i agendaen. Det Europæiske Fællesskab kan fortsat fremhæve disse resultater under det kommende arbejde. For UNHCR og andre tredjelandes vedkommende kan der drages nyttige erfaringer af disse resultater. De vanskeligheder, der opstår i forhandlingerne eller ved anvendelsen, giver dem ligeledes mulighed for at drage visse konklusioner.

Udfordringen i den anden europæiske harmoniseringsfase således som udviklet af Kommissionen i november 2000 kræver mere moderne midler og et større samspil mellem den interne proces og den eksterne forvaltning af flygtninge. Det fælles europæiske asylsystem kan ikke ændres grundlæggende uden inddragelse af de globale problemstillinger og en udbygning af det multilaterale beskyttelsessystem. Omvendt er Kommissionen overbevist om, at agendaens succes i høj grad afhænger af EU's ambitioner med den fælles asylpolitik og resultaterne heraf.

I den forbindelse skal spørgsmålet om **byrde- og ansvarsfordeling** ikke udelukkende opfattes som en økonomisk eller "fysisk" fordeling, men også som et forsøg på at finde **nuancerede løsninger** af høj kvalitet. Formålet med disse skal være at sikre en bedre forvaltning af asylsystemet generelt og tilbyde effektive og hensigtsmæssige løsninger hvad angår beskyttelse på basis af kontrol med og regulering af de strømme, der følger af asyl både på det europæiske område og i hjemregionerne. Det vil være afgørende, at Den Europæiske Union udvikler et egentligt partnerskab med tredjelande og de kompetente internationale organisationer. Procedurer for beskyttet adgang til Den Europæiske Union for personer, der har behov for international beskyttelse, kunne udvikles sideløbende. På den måde ville begrebet "beskyttelse i hjemregionen", der hidtil har givet anledning til en række misforståelser og kontroverser, kunne indarbejdes i et samlet sæt af komplementære løsninger. Den Europæiske Unions og medlemsstaternes **overholdelse af internationale forpligtelser** skal ligeledes ligge til grund for disse løsninger.

2. Den Europæiske Unions prioriteter

Det drejer sig nu om at iværksætte agendaen for konkret og operationelt at skabe betingelserne for et internationalt beskyttelsessystem. Alle berørte lande, regioner og organisationer skal hver især indarbejde programmets målsætninger i deres politiske og lovgivningsmæssige agendaer. Der skal imidlertid fastsættes prioriteter. Selv om de forskellige mål, målsætninger og foranstaltninger i handlingsprogrammet hænger sammen, foreslår Kommissionen ikke desto mindre tre prioriterede temaer for Den Europæiske Union. Disse temaer skulle gøre det muligt at behandle mange af de spørgsmål, der er identificeret i agendaen for beskyttelse og begrebet "konvention +" og danne grundlag for en bedre ansvarsfordeling i forhold til tredjelande.

2.1 Adgang til beskyttelse

Agendaen for beskyttelse foreskriver en række foranstaltninger, der skal fremme adgangen til beskyttelse med henblik på:

- at sikre en bedre anvendelse af Genève-konventionen og tilbyde hensigtsmæssige internationale beskyttelsessystemer for at opfylde alle behov for beskyttelse

- at forbedre asylprocedurerne, modtagebetingelserne og registrerings- og identifikationsforanstaltningerne, respekten for flygtninge og deres beskyttelse i forbindelse med forvaltningen af blandede migrationsstrømme
- at styrke bekæmpelsen af menneskehandel og kendskabet til migrationsstrømmene
- at styrke det institutionelle samarbejde og solidariteten samt reaktionerne på massiv tilstrømning
- at give bedre svar på sikkerhedsspørgsmål og på flygtningekvinders og -børns behov.

De grundelementer, som Det Europæiske Fællesskab har indført hvad angår adgang til beskyttelse, og som er direkte relateret til gennemførelsen af agendaen for beskyttelse, er:

- en mere harmoniseret, samlet og global anvendelse af Genève-konventionen og en mere ensartet fortolkning af begrebet flygtning;
- sideløbende hermed indførelse af en subsidiær beskyttelse for at dække alle behov for international beskyttelse;
- retfærdige, hurtige og effektive asylprocedurer;
- basisstandarder for modtagelse af asylansøgere;
- et bedre identifikationssystem gennem indførelse af EURODAC og en bedre registrering gennem en række standarder, herunder i lovgivningsinstrumenterne (asylprocedurer, modtagelsesbetingelser, midlertidig beskyttelse);
- en politik til bekæmpelse af diskrimination, racisme og fremmedhad gennem lovgivning og oplysningsforanstaltninger;
- en klarere ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne hvad angår behandling af asylansøgninger;
- en målrettet bekæmpelse af menneskehandel gennem EU's tilslutning til protokollerne til De Forenede Nationers Palermo-konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet og gennem vedtagelse af lovgivningsmæssige og finansielle instrumenter;
- udarbejdelse af analyse- og udvekslingsværktøjer vedrørende migrationsstrømme;
- mekanismer vedrørende solidaritet og styrkelse af kapaciteten på asylområdet samt på sigt hvad angår kontrol ved de ydre grænser og forvaltningen af uregelmæssige migrationsstrømme;
- en styrkelse af dialogen og partnerskabet med tredjelande;
- en fælles mekanisme til forvaltning af massiv tilstrømning af fordrevne personer gennem midlertidig beskyttelse;
- sikring af kravet om bevarelse af den indre sikkerhed og hensyntagen til situationen for mindreårige og kønsspørgsmål i de lovgivningsmæssige instrumenter og i programmerne.

Endvidere skal en bedre adgang til beskyttelse i Europa kombineres med gennemførelsen af en **reguleret og mere gennemsigtig ramme for indrejsepolitikken**, herunder med henblik på beskæftigelse. Kommissionen gentager, at den lægger vægt på konkrete fremskridt på grundlag af dens forslag på området, både på lovgivningsområdet og hvad angår samordningen af beskæftigelses- og indrejsepolitikken i partnerskab med hjemlandene.

Man kan forestille sig forskellige udviklinger i et dynamisk perspektiv i de kommende måneder for at fremme synergien mellem en styrkelse af det fælles europæiske asylsystem som et integreret regionalt system - og i en udvidet sammenhæng fra 2004 - og en universel gennemførelse af agendaen for beskyttelse samt en konkretisering af de ideer, som Flygtningehøjkommissariatet har fremsat under betegnelsen "konvention +".

Med hensyn til **anvendelsen af Genève-konventionen** minder Kommissionen om, at udarbejdelsen af det fælles europæiske asylsystem væsentligst er baseret på vedtagelsen af fælles lovgivningsinstrumenter. Et af formålene med det væsentligste fælles lovgivningsinstrument for dette system er at mindske fortolkningsforskellene hvad angår anvendelsen af reglerne om anerkendelse af flygtningestatus, der er foreskrevet i denne konvention. I den henseende er der flere muligheder: møder i de kontaktudvalg, der undersøger anvendelsen af direktivet om flygtningestatus, Kommissionens og EF-Domstolens forrettigheder vedrørende sikring af overholdelse af fællesskabsretten. I den forbindelse kunne Flygtningehøjkommissariatet bl.a. indtræde som intervenient i sager, der indbringes for de nationale domstole og EF-Domstolen inden for rammerne af et præjudicielt søgsmål på basis af EF-traktatens artikel 234. Hvis der viser sig store fortolkningsmæssige forskelle af reglerne om anerkendelse af flygtningestatus i forhold til direktivet, vil det være et klart tegn på en utilstrækkelig harmonisering i forhold til målsætningen om en ensartet status. Kommissionen burde tage konsekvensen heraf hvad lovgivningsinitiativer angår. Eurasil-nettet (se bilag punkt 4), der samler repræsentanter for medlemsstaternes appelinstanser, kunne ligeledes spille en rolle under Kommissionens ledelse. Kommissionen kunne undersøge, hvordan man bedst kan inddrage UNHCR i den ramme.

Hvad angår **asylprocedurer**, og uden at det berører resultatet af de nuværende forhandlinger om den første harmoniseringsfase på området, skal Det Europæiske Fællesskab uddybe sine svar på to store udfordringer, nemlig sagsbehandlingens kvalitet og procedurehastigheden. Kommissionen vil styrke sit arbejde på området "frontloading" bl.a. ved at fortsætte undersøgelsen af "etstedsproceduren", der blev nævnt allerede i 2000. Kommissionen vil bl.a. tage højde for resultaterne af en undersøgelse iværksat af Kommissionen, hvis resultater har foreligget siden januar 2003. Undersøgelsen beskriver den aktuelle praksis i medlemsstaterne og i nogle andre lande (Schweiz og Canada) og bemærker en tendens til i de sidste ti år at lade subsidiær beskyttelse indgå i de procedurer, der afgør en flygtningens status. Undersøgelsen gennemgår fordele og ulemper ved "etstedsproceduren". Den understreger, at der i medlemsstaterne, Flygtningehøjkommissariatet og blandt andre interesserede aktører er en stigende interesse for dette koncept, på trods af betydelige forskelle i den konkrete nationale praksis.

Anvendelsen af begreber som **sikkert hjemland** og **sikkert tredjeland** for at fremskynde procedurerne og koncentrere sig om de personer, der har mest behov for det, skulle blive genstand for et lovinitiativ inden udgangen af 2003 i form af et ændret forslag, som Kommissionen fremlægger. Rådet har ligeledes i oktober og november 2002 vedtaget konklusioner om disse to begreber. Den 13. november 2002 tog Østrig initiativ til et forslag til

forordning¹ om opstilling af kriterier for bestemmelsen af, hvilke lande der kan betegnes som sikre tredjelande samt om fastlæggelse af en liste over sikre tredjelande i Europa. Rådet har besluttet at behandle dette initiativ i forbindelse med arbejdet med Kommissionens ændrede forslag vedrørende asylprocedurer.

Som Kommissionen allerede anførte i sin meddelelse fra november 2000 er den åben over for dette spørgsmål, da det er nødvendigt med en harmonisering som led i en fælles asylprocedure. Den harmoniseringsmetode, som Kommissionen foreslog i første fase, var realistisk i betragtning af medlemsstaternes divergerende praksis på området. Ikke desto mindre vil Kommissionen se meget positivt på drøftelser i Rådet, der vidner om en større politisk modenhed i den henseende og en mere ambitiøs harmoniseringsvision. I den forbindelse er det vigtigt med et tættere samarbejde mellem EU og Flygtningehøjkommissariatet hvad angår oplysninger om hjem- og transitlande. Disse begreber er hidtil blevet opfattet i et rent proceduremæssigt perspektiv. Det vil være nødvendigt at undersøge forbindelserne mellem beskyttelsespolitikken udadtil og forbindelserne med de identificerede tredjelande. Man kunne forestille sig at supplere dem med partnerskaber med disse tredjelande i konkrete sager.

Problematikken omkring adgang til beskyttelse rejser det afgørende spørgsmål om **adgang til området**.

Gennemførelsen af agendaen for beskyttelse skulle give Den Europæiske Union mulighed for at udbygge sit arbejde med at sikre overensstemmelse mellem en styrket beskyttelse af de personer, der har behov for det, og overholdelse af princippet om non-refoulement og foranstaltningerne vedrørende bekæmpelse af ulovlig indvandring, menneskehandel og foranstaltningerne vedrørende kontrol ved de ydre grænser. Kommissionen har allerede udtalt sig i den henseende i meddelelsen om ulovlig indvandring og i grønbogen og meddelelsen om tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold. Udvalget om indvandring og asyl forventes at få forelagt sagen.

Endvidere er det Kommissionens hensigt at henvende sig til Rådet og Europa-Parlamentet med spørgsmålet om **procedurer for beskyttet adgang**, der er et led i behandlingen af spontane asylansøgninger i Europa, og som nævnes i meddelelsen fra 2000 som mulige scenarier inden for rammerne af en ambitiøs og samlet opfattelse af begrebet fælles asylprocedure.

I december 2002 blev en undersøgelse om **ekstern behandling**, som Kommissionen havde bestilt, afleveret. Det foreslås i undersøgelsen, at EU-medlemsstaterne overvejer at indføre "procedurer for beskyttet adgang" som en del af en samlet tilgang ved siden af de eksisterende territoriale asylsystemer. Ifølge forfatterne ville sådanne procedurer være den mest hensigtsmæssige løsning på udfordringen med at forene kontrolmålsætningerne med forpligtelsen til at beskytte flygtninge. Det foreslås, at de eksisterende visumpolitikker suppleres med en beskyttelsesdimension, og at man sammen opretter beskyttede steder. Det foreslås også at tilbyde en platform med henblik på EU's regionale tilstedeværelse, der kan samle forskellige indvandringsdimensioner (bestemmelsesprocedurer, løsninger vedrørende beskyttelse, indvandring af arbejdskraft og tilbagesendelse samt bistand til hjemregionen) i et eneste værktøj, således at EU kan behandle dem på en koordineret måde. Undersøgelsen foreslår at udbrede bedste praksis på EU-niveau og regulere ansvarsfordelingen, således at ansøgninger om beskyttelsesvisa kan behandles af medlemsstaterne. Forslagene i

¹ EFT C 17 af 24.1.2003.

undersøgelsen skal gennemgås og evalueres opmærksomt navnlig med medlemsstaterne, da der ikke på nuværende tidspunkt er konsensus blandt disse. Spørgsmålet om, hvilken rolle Flygtningehøjkommissariatet præcist skal spille, vil ligeledes få betydelig vægt i de fælles drøftelser.

På nuværende tidspunkt anvender en tredjedel af de femten medlemsstater formelt procedurer for beskyttet adgang som en supplerende kanal. Seks medlemsstater giver adgang i særlige sager og på uformel vis. Den nuværende forskellighed og uensartede praksis i medlemsstaterne svækker imidlertid virkningen. Der er derfor et stort behov for harmonisering på dette område.

Sammenholdt med arbejdet med genbosættelse (se punkt 2.2) og en mere hensigtsmæssig ekstern bistand til flygtningenes første værtsland navnlig sammen med Flygtningehøjkommissariatet skulle den europæiske udvikling vedrørende en reguleret forvaltning af adgangen til international beskyttelse på medlemsstaternes område give mulighed for en bedre anvendelse af de offentlige finanser, hvoraf en ikke ubetydelig del i øjeblikket anvendes til at klare behov, der ligger ud over modtagelse af personer, der søger om international beskyttelse. Samtidig ville en sådan udvikling kunne bidrage væsentligt til bekæmpelsen af menneskehandel, da menneskehandlerne ville se en række af deres "konkurrencemæssige fordele" med hensyn til adgang til Den Europæiske Union forsvinde. Forslaget om en regional platform kunne eventuelt undersøges yderligere med henblik på at skabe en effektiv beskyttelse og som svar på de egentlige ansøgninger om international beskyttelse ved at tilbyde varige løsninger. Indgåelse af sær aftaler er ligeledes en mulighed i den henseende. Kommissionen vil opføre dette emne på dagsordenen for udvalget for indvandring og asyl.

2.2 Varige løsninger

At finde varige løsninger er et fællesmål for agendaen for beskyttelse og "konvention +". Der er tre varige løsninger, som det internationale samfund normalt identificerer for flygtningeproblemet, nemlig frivillig tilbagevenden, integration og genbosættelse.

Politik for tilbagevenden

Agendaen for beskyttelse understreger, at der er givet prioritet til at skabe de rette betingelser i hjemlandene ved at fjerne årsagerne til eksil og give mulighed for en sikker og varig tilbagevenden for de personer, der har været tvunget til at flygte, således at frivillig tilbagevenden prioriteres højest. Det kræver både handling i hjem- og i transitlandene og en konsekvent tilgang i værtslandene. Samtidig kan tilbagevenden være den eneste varige løsning, navnlig hvis der er tale om lange flygtningeperioder. Det understreges i agendaen, at en varig troværdighed for asylsystemet også skal baseres på tilbagevenden af personer, der ikke har behov for international beskyttelse, og som ikke har andre grunde til lovligt ophold.

De første elementer af en **fælles europæisk tilgang** er blevet vedtaget i forbindelse med handlingsplanen vedrørende ulovlig indvandring fra februar 2002 og planen om tilbagevenden fra november 2002 som opfølgning på grønbogen og Kommissionens meddelelser², den tilbagesendelsespolitik, som Det Europæiske Fællesskab fører, Kommissionens grønbog og meddelelsen om tilbagevenden, der fastsætter betingelserne for varighed og danner grundlaget for en integreret tilgang, der omfatter forberedelse af tilbagevenden,

² KOM(2002) 175 af 10.4.2002, KOM(2002) 564 af 14.10.2002.

uddannelse/beskæftigelsehjælp, forskellige former for hjælp til rejsen til hjemlandet og/eller reintegration samt opfølgning og efterfølgende bistand i forbindelse med tilbagevenden.

Handlingsplanen om tilbagevenden bekræfter, at Den Europæiske Union skal definere sin egen tilgang hvad angår integreret tilbagevenden. Disse programmer skal dække alle stadier i proceduren, nemlig fasen før afrejse, den egentlige tilbagevenden, modtagelse og integration i det land, flygtningene vender tilbage til. Disse integrerede programmer bør formuleres for hvert enkelt land, således at der kan tages højde for særlige situationer, antal omfattede personer og behovene i de omhandlede lande. Vedtagelsen i november 2002 af EU's plan for afghaneres tilbagevenden skal ses som et første konkret forsøg anvendt på en bestemt geografisk problematik. Kommissionen er navnlig opmærksom på, at de omhandlede tilfælde af tilbagevenden bliver varige, og at der sikres overensstemmelse mellem den europæiske bistand og et mere bredt internationalt perspektiv for genopbygningen af Afghanistan, samt på samarbejdet med de berørte tredjelande og kompetente internationale organisationer, navnlig Flygtningehøjkommissariatet. Resultaterne af gennemførelsen af denne plan skal undersøges, så der kan drages konklusioner hvad angår effektivitet og partnerskab med tredjemand, navnlig i relation til overvejelserne om begrebet sær aftaler.

Hidtil er repatriering af personer med ulovligt ophold blevet prioriteret, men begrebet tilbagevenden som varig løsning har naturligvis en meget større rækkevidde. Kommissionen mener, at Den Europæiske Union fortsat skal udbygge sin tilgang på dette område i forbindelse med den fælles asylpolitik. Dette element skal bl.a. indgå i drøftelserne om en eventuel fællesskabsfinansiering af tilbagevenden. Som led i en fælles asylprocedure og en ensartet status vil det ligeledes være vigtigt at udvikle fælles analyser af betydningen af væsentlige hindringer for visse persongruppers tilbagevenden i EU for at undgå, at medlemmer af disse grupper ikke repatrieres i visse medlemsstater, mens det i princippet ikke er tilfældet i andre medlemsstater.

Integration i værtslandet

Agendaen for beskyttelse foreslår foranstaltninger til fremme af den lokale integration gennem socioøkonomiske foranstaltninger, hensyntagen til både flygtningenes og værtslandets særlige behov, men også befolkningen i værtslandet med mulighed for, at rettigheder vedrørende status og ophold endda kunne føre til naturalisation i asyllandene og støtte til at opnå autonomi.

Der skal skelnes mellem integrationsproblemerne i værtslandene i Den Europæiske Union og i hjemlandene. Hvis Den Europæiske Union vil være konsekvent i sin interesse for modtagelse i oprindelsesregionerne, skal den bl.a. tage højde for nødvendigheden af at sikre integration i værtslandene i disse regioner (se punkt 2.3).

På det interne plan er de grundelementer, som EU har indført med henblik på integration af de personer, der er omfattet af beskyttelse i medlemsstaterne, først og fremmest en fælles lovgivningsmæssig ramme, der konsoliderer status og opholdsrettigheder for personer, der er indrømmet beskyttelse suppleret med elementer vedrørende fast ophold og familiesammenføring. Det har ikke på det nuværende harmoniseringsstadium været ønskeligt at fastsætte direkte sammenlignelige standarder for flygtninge og personer, der er omfattet af subsidiær beskyttelse. Der bør tages højde for dette forhold ved arbejdet med en ensartet status. Det er endvidere Den Europæiske Unions mål, således som også fastsat i Tammefors og uddybet i Rådets konklusioner af 14. oktober 2002, at sikre en retfærdig behandling af tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold og en tilnærmelse af deres retlige status til

gældende status for statsborgere i medlemsstaterne, både hvad angår rettigheder og forpligtelser.

Selv om personer, der er omfattet af international beskyttelse, er blevet tvunget i eksil, skal der tages hensyn til visse særlige behov, der netop skyldes eksilet, samt til de rettigheder, der følger af Genève-konventionen, men integrationsproblemerne er stort set de samme som for andre migranter fra tredjelande og for værtslandene hvad angår spørgsmål som nationalitet, statsborgerskab og respekt for forskelligheder, socialpolitik og adgang til arbejdsmarkedet og uddannelse. **Kommissionen vil i foråret 2003** foreslå retningslinjer for integrationspolitikken og ligeledes lade en sådan politik indgå i den europæiske social- og beskæftigelsespolitik. I den forbindelse skal der foretages en undersøgelse af den nødvendige balance mellem horisontale foranstaltninger og særlige foranstaltninger vedrørende integration af disse personer.

For yderligere at lette flygtninges bevægelighed i Den Europæiske Union og inden for rammerne af overvejelserne om målet om på sigt at indføre en ensartet status med gyldighed i hele EU, vil Kommissionen endelig i løbet af 2003 iværksætte den sidste undersøgelse, der blev nævnt i meddelelsen fra november 2000 om overførsel af beskyttelsesstatus. Resultaterne skulle foreligge i begyndelsen af 2004.

Genbosættelse

Genbosættelse er en overførsel af flygtninge fra et første værtsland til et andet værtsland, der normalt er et udviklet land, hvor de får garanti for beskyttelse, herunder lovligt ophold, og mulighed for integration og autonomi. **Agendaen for beskyttelse** foreskriver en mere strategisk anvendelse af bestemmelserne om genbosættelse for at opfylde målsætningerne om en bedre beskyttelse af visse særlige individuelle behov, varige løsninger for flygtningegrupper, større solidaritet i modtagelsen af flygtninge og en bedre organisation af flygtninges lovlige indrejse på værtslandes område.

Kommissionen forestiller sig ligeledes genbosættelsesoptionen som et af instrumenterne i den fælles asylpolitik og -procedure. Kommissionen har iværksat en undersøgelse, hvis resultater vil foreligge i efteråret 2003. **I Den Europæiske Union** har under halvdelen af medlemsstaterne indført strukturelle ordninger for genbosættelse, mens andre lande begynder at anvende genbosættelse. En tredje gruppe af lande accepterer på ad hoc-basis og i begrænset omfang at modtage genbosatte flygtninge. På nuværende tidspunkt findes der ikke fælles retningslinjer i Den Europæiske Union.

Kommissionen foreslår således to aktivitetsniveauer. På den ene side foreslår den at bruge de finansielle instrumenter vedrørende solidaritet og europæisk samarbejde på asylområdet. Kommissionen sigter på inden for rammerne af gennemførelsen af EU's finansielle instrumenter at tilbyde bistand og støtte til nationale projekter og EU-projekter på området (prioriteret aktion i indkaldelsen af forslag 2003 for Den Europæiske Flygtningefonds Fællesskabsaktioner, særlig budgetkommentar om emnet i det foreløbige budgetforslag for 2004 for flygtningefondens nationale programmer, samarbejde på området i Argo-handlingsprogrammet 2003, aktioner i indkaldelsen af forslag 2003 under budgetpost B7-667 for samarbejdet med tredjelande om asyl og migration). På den anden side og sideløbende med disse aktioner vil Kommissionen tage initiativ til i udvalget for indvandring og asyl at indlede en politisk diskussion af genbosættelsens bidrag til den fælles asylpolitik, udveksling af god praksis og muligheden for særlige europæiske instrumenter, herunder lovgivningsmæssige, på området. Flygtningehøjkommissariatets og andre partners rolle vil

blive undersøgt. Spørgsmålet om genbosættelse skal ligeledes indgå i overvejelserne om integrationspolitikken.

Kommissionen mener, at det er nødvendigt med en fælles tilgang for at skabe det nødvendige politiske og operationelle grundlag, der positivt kan påvirke betingelserne for adgang til det europæiske område og tillade, at genbosættelse anvendes strategisk både for at hjælpe Den Europæiske Union og for at nå målsætningerne i agendaen for beskyttelse. Det vil ligeledes give EU mulighed for at indgå sådanne aftaler, når det er nødvendigt. Kommissionen vil komme med mere detaljerede oplysninger i en meddelelse ved udgangen af 2003.

2.3 Ansvarsfordeling i forhold til tredjelande

Blandt målsætningerne i **agendaen for beskyttelse** er en bedre fordeling af ansvaret for forvaltningen af flygtninge. I den henseende nævnes ordninger om ansvarsfordeling for at lette den byrde, der pålægges de første asylsøgende, et mere effektivt samarbejde for at styrke beskyttelsesmulighederne i de lande, der modtager flygtninge, et styrket partnerskab med civilsamfundet, inddragelse af flygtningesamfundene, strømlining af flygtningespørgsmålet i de nationale, regionale og multilaterale agendaer vedrørende udvikling og effektiv anvendelse af genbosættelse.

Instrumenterne i den europæiske eksterne beskyttelsespolitik

En bedre adgang til beskyttelse for personer, der har brug for en international beskyttelse, forsøg på at finde varige løsninger og solidaritet med tredjelandene kræver, at der iværksættes en række eksterne aktioner både på det politiske og økonomiske niveau og hvad angår en mere effektiv finansiel og teknisk bistand i forlængelse af konklusionerne fra Tammerfors og Sevilla. Den Europæiske Union har allerede opnået store resultater, der kan forbedres i lyset af de forskellige målsætninger i handlingsprogrammet i agendaen for beskyttelse. De indgår bl.a. i **Kommissionens meddelelse af 3. december 2002³ "Indarbejdelse af migrationsspørgsmålene i EU's forhold til tredjelande"**, der understreger den byrde, det er for udviklingslande at modtage flygtninge, navnlig hvis situationen er langvarig. Denne dimension blev der taget særlig hensyn til ved forvaltningen af de eksterne finansielle instrumenter, som f.eks. hjælp til hjemstedsfordrevne personer. Hjelpeaktioner til særlig udsatte grupper eller til en styrkelse af værtslandenes eller hjemlandenes beskyttelses- eller genbosættelseskapacitet har ligeledes været genstand for særlige programmer på grundlag af diverse andre instrumenter. I pilotfasen for de forberedende foranstaltninger vedrørende samarbejdet med tredjelande på områderne asyl og indvandring (budgetpost B7-667) støttes en række projekter vedrørende beskyttelse og kapacitetsudvikling (som f.eks. bistand til Tyrkiet til udvikling af asylsystemet og bistand til Afghanistan til kapacitetsudvikling og en database over hjemsendte).

Formålet med **EU's humanitære bistand** er at hjælpe befolkninger i tredjelande, der bliver ofre for naturkatastrofer og menneskelige katastrofer. Hjælpen er ubetinget, neutral og upartisk og ydes udelukkende på basis af de lokale behov. Et af de særlige mål med hjælpen er at behandle de humanitære følger af befolkningsbevægelser - flygtninge, fordrevne personer og personer, der repatrieres til tredjelande. Fællesskabsindsatsen på dette område er koncentreret om beskyttelse af og underhold til flygtninge, så længe de humanitære behov som følge af en krise består. Når det er hensigtsmæssigt, kan EU's humanitære bistand også støtte flygtninges frivillige tilbagevenden til deres hjemland sikkert og værdigt. På samme

³ KOM(2002) 703.

måde kan der gives støtte til genbosættelse af flygtninge fra et værtsland til et andet tredjeland, der har accepteret at modtage dem. EU's aktioner støtter endvidere UNHCR's beskyttelses- og bistandsmandat. I oktober 2002 tog Kommissionen således en vigtig beslutning i størrelsesordenen 11 mio. EUR om at støtte Flygtningehøjkommissariatet med hensyn til beskyttelse og registrering af flygtninge og sikkerhed for det humanitære personale, hvilket indgår i målsætning 1 og 4 i handlingsprogrammet i agendaen for beskyttelse.

Midlerne til samarbejde og en mere effektiv bistand

En aktiv indsats til fordel for en ny tilgang til international beskyttelse forudsætter en meget stærkere inddragelse af tredjelande, der fungerer som modtage- og transitlande, samt en større bevidsthed om de nødvendige forudsætninger for tilbagevenden og integration. Der vil nu blive taget højde for denne prioritet inden for rammerne af den generelle indsats, som Kommissionen annoncerede i sin meddelelse af 3. december 2002. I umiddelbar forlængelse af Kommissionens analyser og retningslinjer i denne meddelelse vil Kommissionen forpligte sig til, når det er nødvendigt og inden for rammerne af de retningslinjer, der er fastsat i meddelelsen, at **indarbejde den nye dimension for forvaltning af flygtninge og fordrevne personer, der følger af agendaen for beskyttelse**, i grundelementerne i det europæiske asylsystem, den politiske dialog med tredjelande, gennemgangen af strategipapirerne efter land og region samt programmering og kanalisering af fællesskabsbistanden.

Disse forskellige indsatsområder kunne samles i en **sammenhængende og struktureret tilgang**, der sikrer en bedre ansvarsfordeling på det internationale plan hvad angår forvaltning af flygtninge.

Det er derfor Kommissionens hensigt systematisk at give migration, herunder international beskyttelse, opmærksomhed fra sag til sag i forbindelse med **landestrategidokumenter eller regionale strategidokumenter**, som medlemsstaterne deltager i. Hvis asyl indarbejdes i disse dokumenter via den normale programdialog, vil det betyde fuld inddragelse af det berørte land eller den berørte region samt differentiering og prioritering efter behov og den politiske situation. Midtvejsrevisionen af landestrategidokumenterne, der begynder i 2003, vil give mulighed for at undersøge, om der bør gives højere prioritet til særlige asylprogrammer. Man skal ikke desto mindre være opmærksom på, at handlefriheden er begrænset på grund af de begrænsede ressourcer, og at der skal vælges mellem konkurrerende prioriteter. I opfølgningen af budgetkonto B7-667 foreslår Kommissionen fra 2004 og fremover at udarbejde og gennemføre et flerårigt program, der skal give et målrettet svar på de behov, der opstår i tredjelande i deres egenskab af hjemlande og transitlande i deres bestræbelser på mere effektivt at tage højde for alle aspekter ved migrationsstrømme, herunder også strømme i relation til international beskyttelse.

Kommissionen vil ikke desto mindre understrege to forhold:

- i betragtning af de eksisterende finansielle EU-instrumenter og dialog- og programmekanismen i forhold til de tredjelande, der modtager bistand, skal initiativet også komme fra de nationale myndigheder i sidstnævnte lande inden for rammerne af det engagement, der er indgået vedrørende gennemførelsen af agendaen
- EU's engagement skal støttes af en mobilisering i medlemsstaterne angående bilateral støtte, og Kommissionen vil sikre en bedre samordning og overensstemmelse mellem bilaterale aktioner og EU-aktioner.

Endvidere mener Kommissionen, at det tilkommer de **internationale finansielle institutioner og de forskellige organer og agenturer i FN-regi** (udover UNCHR bl.a. UNDP, OCHA, OHCHR, UNRWA, UNICEF, WFP, WHO osv.) under ledelse af generalsekretæren, på den ene side at sikre en bedre definition af hver organisations mandat vedrørende en bedre forvaltning af flygtningespørgsmålet og på den anden side at udarbejde en strategisk og koordineret handlingsplan, der tager sigte på konkret at forbedre mulighederne for at finde varige løsninger ved anvendelsen af hvert af disse mandater under hensyntagen til både flygtningenes situation og kapaciteten i de værts- og hjemlande, der er berørt af de befolkningsstrømme, der er knyttet til asyl, integration af de omhandlede personer og varig hjemvenden.

Kommissionen mener under alle omstændigheder, at **UNHCR** sammen med andre partnere først og fremmest med præcision skal analysere, hvad der er karakteristisk for kriser som følge af tvangsforflytninger og identificere indsatsområderne vedrørende forvaltning og løsninger. Den Europæiske Union vil så kunne identificere en række prioriterede områder for migrationsstrømme, som den selv skal forvalte, herunder især geografiske prioriteter for EU's eksterne indsats. I den forbindelse mener Kommissionen, at UNHCR's undersøgelse af langvarige flygtningesituationer, navnlig i Afrika, burde være en hastende opgave.

Indførelse af et fælles europæisk asylsystem og Den Europæiske Unions eksterne aktioner er således **afgørende faktorer for gennemførelsen af agendaen for beskyttelse og "konvention +"**. Udviklingen af interne kompetencer på asylområdet skulle give EU mulighed for at udvikle **eksterne kompetencer** og deltage i eller indlede forhandlinger med tredjelande eller tredjemand om bestemte problematikker eller situationer. Et styrket partnerskab med UNHCR kunne støtte denne proces med udgangspunkt i det nuværende samarbejde. UNHCR har en udpræget interesse i på mellemlang sigt at betragte Den Europæiske Union som en sammenhængende enhed: det kunne få UNHCR til at anvende de menneskelige og finansielle ressourcer, der i øjeblikket anvendes i EU og i kandidatlandene, mere effektivt og gradvist kanalisere dem til områder, hvor behovene for beskyttelse og bistand til værts- eller hjemlandene er større. Det kunne være nyttigt at inddrage dette forhold i de overvejelser, som højkommisæreren har indledt inden for rammerne af UNHCR's mandat 2004. Et sådant samarbejde kunne støttes af EU's deltagelse i særftaler, men begrebet således som forelagt af UNHCR på nuværende tidspunkt er alt for foreløbigt til, at man kan fastsætte en fælles gennearbejdet og definitiv tilgang. Arbejdet i forummet i juni 2003 vil derfor være vigtigt i den henseende.

KONKLUSIONER OG HENSTILLINGER

2003 bliver et afgørende år for konsolideringen af det fælles europæiske asylsystem umiddelbart før udvidelsen af EU. Første fase af harmoniseringen med udgangspunkt i Kommissionens forslag vil blive afsluttet. Samtidig vil der blive taget skridt til anden fase således som defineret i Tammerfors, dvs. indførelse af en fælles asylprocedure og en ensartet status. Ifølge agendaen for beskyttelse og "konvention +" skal Den Europæiske Union med overbevisning indlede en ny tilgang til international beskyttelse, der både er baseret på en bedre forvaltning af indrejse på medlemsstaternes område for personer, der har behov for international beskyttelse, og på en konsolidering af mulighederne for at imødekomme behovene for beskyttelse i hjemregionen. Bl.a. på grundlag af resultaterne af de hidtidige undersøgelser vil Kommissionen gå den vej i tæt samarbejde med UNHCR, således at Rådet og Europa-Parlamentet inden årets udgang kan få forelagt mere operationelle retningslinjer.

I den henseende opfordrer Kommissionen Rådet og Europa-Parlamentet til at tage dens anden rapport om den fælles asylopolitik ad notam, og

- opfordrer Rådet til at vedtage alle lovgivningsforslag for den første harmoniseringsfase og overholde de tidsfrister, der blev fastsat af Det Europæiske Råd i Sevilla, navnlig direktivet om asylprocedurer, i hvilket spørgsmålet om sikre hjem- og tredjelande navnlig behandles;
- opfordrer Rådet og Europa-Parlamentet til at fortsætte overvejelserne om et instrument, der kan afløse Den Europæiske Flygtningefond på basis af Kommissionens rapport af 3. december 2002 om effektiviteten af de ressourcer, der er til rådighed på fællesskabsniveau;
- opfordrer medlemsstaterne til i højere grad at drage nytte af de administrative samarbejdsmekanismer på asylområdet (Argo, statistisk program) og bidrage aktivt dertil. Kommissionen forpligter sig til at fortsætte udviklingen af udvalget om indvandring og asyl og Eurasil, der er et vigtigt værktøj for harmoniseringen af analyser og praksis, som kan gøre det lettere at identificere nye prioriteter for indførelsen af et fælles europæisk asylsystem;
- anbefaler, at der defineres en fælles tilgang til gennemførelsen af agendaen for beskyttelse og til "konvention +", og at denne forsvares inden for rammerne af Flygtningehøjkommissariatets forvaltningsorganer og i dialogen med sidstnævnte;
- foreslår, at der indledes grundige overvejelser om de muligheder, der følger af en behandling af asylansøgninger uden for Den Europæiske Union og af genbosættelse som supplerende instrumenter i forhold til et effektivt og retfærdigt territorielt asylsystem under overholdelse af de internationale forpligtelser og under hensyntagen til dialogen og partnerskabet med tredjelande;
- anbefaler at uddybe overvejelserne om adgangen til EU-medlemsstaternes område for personer med behov for international beskyttelse og om foreneligheden af en styrket beskyttelse for disse personer og overholdelse af princippet om non-refoulement på den ene side og på den anden side foranstaltninger til bekæmpelse af ulovlig indvandring, menneskehandel og kontrolforanstaltninger ved de ydre grænser. Kommissionen vil sætte dette punkt på dagsordenen for udvalget for indvandring og asyl og i den forbindelse sikre, at der lægges særlig vægt på spørgsmålet om procedurer for beskyttet adgang på grundlag af resultaterne af den undersøgelse, der nu foreligger, samt den særlige, men dertil knyttede problematik om genbosættelse;
- opfordrer Rådet til ud over Den Europæiske Unions allerede vedtagne handlingsplan at indlede overvejelser om en mere operationel definition af indholdet i de europæiske programmer om tilbagevenden i lyset af erfaringerne med gennemførelsen af programmet for tilbagevenden til Afghanistan;
- ønsker, at der lægges særlig vægt på flygtninge og fordrevne personer inden for rammerne af de europæiske institutioners fremtidige arbejde med integrationspolitik;
- opfordrer Rådet og Europa-Parlamentet til at tage højde for udviklingslandenes bidrag til modtagelse af flygtninge og anvendelsen af standarder for international beskyttelse, og generelt i højere grad at lade international beskyttelse indgå i europæisk udenrigspolitik i lyset af agendaen for beskyttelse. Kommissionen vil i 2003 undersøge dette aspekt i forbindelse med midtvejsrevisionen af strategidokumenterne for lande og regioner og arbejde med målsætningerne i

agendaen for beskyttelse inden for rammerne af dialogen om migrationsspørgsmål og samarbejdet med de berørte tredjelande.

BILAG: GENNEMFØRELSE AF FØRSTE FASES LOVGIVNINGSPROGRAM OG LEDSAGEFORANSTALTNINGER

1. LOVGIVNING I FØRSTE FASE

Direktiv om modtagelse af asylansøgere

Forhandlingerne om modtagebetingelser fik høj prioritet under det spanske formandskab. Rådet fastsatte en generel tilgang til teksten den 25. april 2002. Europa-Parlamentet afgav ligeledes udtalelse om Kommissionens forslag den 25. april 2002 og foreslog flere ændringer. Der blev opnået politisk enighed om direktivet i december 2002, og direktivet blev formelt vedtaget den 27. januar 2003⁴.

Direktivet er første skridt mod en harmonisering af standarder. Det giver EU bindende retlige rammer, og det vil betyde en mærkbar forbedring af modtagesituationen for asylansøgere. Det vil også bidrage til mere ensartede nationale modtagesystemer. Der er imidlertid ingen harmonisering med hensyn til familiemedlemmer og adgang til erhvervsuddannelse. Endvidere er harmoniseringen af adgangen til arbejdsmarkedet ret minimal.

" Dublin II "-forordningen

Det Europæiske Råd i Sevilla udtrykte ønske om, at forordningen blev vedtaget inden udgangen af 2002. Europa-Parlamentet støttede den 9. april 2002 Kommissionens tilgang. Der blev opnået politisk enighed om forordningen i Rådet i december 2002. Forordningen blev formelt vedtaget den 18. februar 2003⁵.

Forordningen er baseret på de samme principper som Dublin-konventionen, som den erstatter: normalt ligger ansvaret for behandlingen af en asylansøgning hos den medlemsstat, der har været mest berørt af asylansøgerens indrejse. Man har imidlertid taget ved lære af anvendelsen af konventionen og i forordningen gjort fristerne for behandling af asylansøgninger kortere for generelt at gøre asylprocedurerne mere effektive samt taget højde for det ansvar, der tilfalder den medlemsstat, der lader tilfælde af ulovligt ophold være ved på sit område og indsat nye bestemmelser, der tager sigte på at holde familiegrupper samlet.

Sideløbende har det blandede udvalg, der blev nedsat ved artikel 3 i aftalen af 19. januar 2001 mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken Island og Kongeriget Norge om kriterier og mekanismer for fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning indgivet i en medlemsstat eller i Island eller Norge, holdt møde to gange i andet kvartal 2002, således at disse to stater, der er knyttet til Schengen-reglerne og Dublin-konvention kunne fremsætte deres bemærkninger til forslaget. Endelig vedtog Kommissionen den 12. august 2002 et forslag til forhandlingsmandat, således at parterne i aftalen af 19. januar 2001 kunne vedtage en protokol, der giver Kongeriget Danmark mulighed for at deltage i nævnte aftale.

⁴ Rådets direktiv 2003/9/EF, EFT L 31 af 6.2.2003.

⁵ Rådets forordning EF 343/2003, EFT L 50 af 25.2.2003.

Forslag til direktiv om de betingelser, der skal være opfyldt for at kunne anmode om flygtningestatus eller blive omfattet af subsidiær beskyttelse

Drøftelserne af Kommissionens forslag⁶ i Rådet startede under det spanske formandskab i juni 2002. Det Europæiske Råd i Sevilla i juni 2002 fastsatte fristen for vedtagelse af direktivet til juni 2003. Forhandlingerne fortsatte under det danske formandskab og kulminerede på Rådets møde (retlige og indre anliggender) i november 2002 med en politisk aftale om en betydelig del af reglerne i forslaget vedrørende opnåelse af flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus. Det forventes derfor, at forhandlingerne om hele direktivet vil blive afsluttet under det græske formandskab, herunder reglerne om de rettigheder, der følger af flygtninge- og subsidiær beskyttelsesstatus.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg støttede i en udtalelse af 29. maj 2002 Kommissionens forslag og var navnlig tilfreds med begrebet subsidiær beskyttelse. Den 11. juni 2002 udtrykte Regionsudvalget i en udtalelse tilfredshed med Kommissionens understregning af Genèvekonventionens (1951) forrang. Europa-Parlamentet vedtog den 22. oktober 2002 en beslutning, der foreslår at ændre direktivet på en række punkter, navnlig hvad angår grunde til forfølgelse, ved at tilføje "seksuel orientering", "køn" og "medlemskab af en etnisk gruppe", samt grundene til subsidiær beskyttelse ved at tilføje risiko for henrettelse eller omskæring. Endelig ønskes der ligebehandling af flygtninge og personer med subsidiær beskyttelsesstatus, navnlig hvad angår varigheden af opholdstilladelser, udstedelse af rejsedokumenter og arbejdstilladelser.

Forslag til direktiv om asylprocedurer

Efter forhandlinger på ekspertniveau om Kommissionens forslag fra 2000, vedtog Rådet (RIA) konklusioner den 7.-8. december 2001 om fremgangsmåden for Rådets direktiv. Det Europæiske Råd i Laeken opfordrede Kommissionen til at fremsætte et ændret forslag inden udgangen af april 2002. Omfattende høringer af eksperter i medlemsstaterne betød, at Kommissionen den 18. juni 2002⁷ kunne fremsætte et ændret forslag.

Det ændrede forslag fastsætter en anden struktur for procedurerne i første instans, bl.a. ved at indføre særlige standarder for behandling af ansøgninger indgivet ved grænsen og en procedure, der giver medlemsstaterne mulighed for ikke at foretage en ny grundlæggende behandling af visse gentagne ansøgninger. Endvidere erstattes forpligtelsen til at indføre et tottrinnet appelsystem med retten til en egentlig prøvelse ved en domstol. Rådet udtrykte tilfredshed med det ændrede forslag i en åben debat den 15. oktober 2002. Da Det Europæiske Råd i Sevilla opfordrede Rådet til at vedtage en tekst inden udgangen af 2003, forventes forhandlingerne at fortsætte i hele 2003.

⁶ KOM(2001) 510 endelig af 12.9.2001.

⁷ KOM(2002) 326 endelig/2 af 18.6.2002, ændrer KOM(2000) 578 endelig af 20.9.2000.

2. ADMINISTRATIVT SAMARBEJDE OG LEDSAGEFORANSTALTNINGER

Eurodac

De retlige rammer for indførelsen af EURODAC-systemet blev endelig indført, da Rådet vedtog gennemførelsesbestemmelserne i februar 2002⁸. Kommissionen indledte de operationelle test i medlemsstaterne i april 2002, således at de endelige volumentest i medlemsstaterne løb indtil udgangen af 2002. Det var nødvendigt at gennemføre disse obligatoriske test for at kunne erklære alle medlemsstater parate, da EURODAC-systemet eller ikke ville blive operationelt, og forordningen ikke blive anvendt effektivt. Driften startede den 15. januar 2003. Fra den dato og frem til den 2. marts 2003 var der 238 "hits", og tendensen stiger støt uge for uge.

Den Europæiske Flygtningefond

Budgetmyndigheden øgede i 2002 Den Europæiske Flygtningefonds ressourcer i forhold til det oprindeligt afsatte beløb. Det vil sige, at medlemsstaterne i begyndelsen af 2002 indgav nye ansøgninger om medfinansiering, som Kommissionen godkendte ved beslutning af 21. marts 2002. På baggrund af oplysninger om medlemsstaternes gennemførelse af deres nationale programmer, ses følgende tendenser:

- hvad angår beregningen af de årlige midler til medlemsstaterne, har beregningsmetoderne i artikel 10 i Rådets beslutning⁹ givet mulighed for en udvikling af fordelingen af midler mellem medlemsstaterne efter udviklingen i antallet af asylansøgninger og personer, der indrømmes flygtningestatus eller anden form for international beskyttelse. De faste beløb, der fremgår af artikel 10, stk. 1, har haft en positiv virkning ved at skabe balance mellem fordelingen af midler og tage højde for hvert lands relative byrde
- efter enkelte vanskeligheder i begyndelsen af programmet, der navnlig skyldtes vedtagelsen af Rådets beslutning i september 2000, er gennemførelsen af programmet og projektet nu i fuld gang
- mellem 2000 og 2002 brugte medlemsstaterne 49,44% af midlerne til medfinansiering af projekter vedrørende modtagelse af asylansøgere, 28% til integration af flygtninge og personer omfattet af subsidiære former for beskyttelse og 22,2% til projekter vedrørende frivillig tilbagevenden. Sidstnævnte andel er steget mærkbart mellem 2000 (15,82%) og 2002 (24,45%).

Kommissionen har bestilt en uafhængig evaluering af Flygtningefondens første tre år med fuld aktivitet, der vil foreligge i tredje kvartal af 2003. Endvidere forelagde Kommissionen Rådet og Europa-Parlamentet en midtvejsrapport om Flygtningefonden¹⁰ den 3. december 2002. Kommissionen understreger i denne rapport, at resultaterne af denne evaluering og de

⁸ Rådets forordning (EF) nr. 407/2002 af 28.2.2002 om visse gennemførelsesbestemmelser til forordning (EF) nr. 2725/2000 om oprettelse af "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen, EFT L 62 af 5.3.2002.

⁹ EFT L 252 af 6.10.2000, s. 12.

¹⁰ Denne rapport indgår i meddelelsen KOM(2002) 703 "on the integration of migration related issues in external relations with third countries which includes a report on the effectiveness of financial resources available at Community level for repatriation of immigrants and rejected asylum seekers, for the management of external borders and for asylum and migration projects in third countries", som Det Europæiske Råd i Sevilla anmodede om.

prioriteter, der identificeres ved forvaltningen af andre instrumenter eller forberedende foranstaltninger, vil afgøre Kommissionens tilgang i dens forslag til, hvilke aktiviteter der skal fortsættes efter 2004 på EU-niveau for flygtninge og asylansøgere. Kommissionen forventer, at Rådet og Europa-Parlamentet reagerer på denne rapport i 2003.

EQUAL

Formålet med fællesskabsinitiativet EQUAL er at bekæmpe udelukkelse og forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, og det omfatter bestemmelser om forbedring af den sociale og erhvervsmæssige integration af asylansøgere. EQUAL-finansieringerne dækker perioden 2000-2006 (ca. 113 mio. EUR til asylansøgere, dvs. 4% af programmets samlede bevillinger på ca. 2 764 mio. EUR) og har to finansieringsrunder, hvoraf den første startede i 2001, og den anden forventes iværksat i 2004. Der er mere end 1 500 udviklingspartnerskaber udvalgt af medlemsstaterne i 2001, hvoraf 45 vedrører asylansøgere. Den første finansiering fra november 2001 gjorde det muligt for partnerskaberne at afklare deres arbejdsprogrammer og udvikle deres transnationale samarbejdsaftaler, og fra maj 2002 blev der godkendt yderligere midler til gennemførelsen af arbejdsprogrammet. De aktiviteter, der omfattes af partnerskaberne, falder i fem kategorier: modtagelse, rådgivning og uddannelse; beskæftigelse, integration og repatriering og styrkelse af kapaciteten. Yderligere oplysninger om hvert enkelt udviklingspartnerskab findes på netsiden for EQUAL¹¹. Der er ved at blive oprettet en europæisk tematisk gruppe om asylansøgere for at identificere og udbrede anvendelsen af den gode praksis, der er udviklet under EQUAL. Rapporter og resultater af dette arbejde på EU-plan vil også kunne findes på EQUAL's netside.

ARGO

Den 13. juni 2002¹² vedtog Rådet ARGO-programmet, der tager sigte på at fremme det administrative samarbejde på områder som ydre grænser, visa, asyl og indvandring. Et af hovedmålene er at harmonisere national praksis og er derfor en ledsagende foranstaltning i forhold til EU's lovgivningsindsats. De årlige arbejdsprogrammer for 2002 og 2003 har i kapitlerne om asyl understreget behovet for nationale agenturer, når de nye EU-regler skal anvendes. De årlige mål og prioriteter har derfor væsentligst været inspireret af lovgivningsinitiativer og undersøgelser iværksat af Kommissionen.

3. ANDRE UDVIKLINGER

Midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer

På det ekstraordinære møde i Rådet (RIA) den 20. september 2001 nåede Rådet til enighed om straks at undersøge situationen i lande og regioner, hvor der var en risiko for store befolkningsbevægelser som følge af den øgede spænding efter angrebene på USA. Endvidere anmodede Rådet Kommissionen om sammen med medlemsstaterne at undersøge muligheden for en foreløbig anvendelse af Rådets direktiv om midlertidig beskyttelse, hvis det skulle blive nødvendigt med særlige beskyttelsesordninger i EU. Det førte til en særlig overvågning, navnlig af tendensen for asylansøgninger fra afghanske statsborgere i EU-medlemsstaterne, frem til foråret 2002. Efter en analyse af situationen blev det ikke fundet nødvendigt med en

¹¹ (http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/index_da.html).

¹² EFT L 161 af 19.6.2002.

særlig ordning. Direktiv 2001/55/EF¹³ skal indarbejdes i national lov senest den 31. december 2002.

Andre lovgivningsinitiativer

Flere forslag vedrørende indvandring indeholder bestemmelser, der direkte eller indirekte vedrører retsstillingen for personer omfattet af international beskyttelse. Således vedtog Kommissionen den 2. maj 2002 et ændret forslag om ret til **familiesammenføring**¹⁴, som svar på opfordringen fra Det Europæiske Råd i Laeken den 14. og 15. december 2001. Det ændrede forslag indeholder et kapitel om flygtninge, der giver disse gunstigere betingelser for familiesammenføring. Forslaget gjorde det muligt for Rådet at opnå politisk enighed i slutningen af februar 2003. Det Europæiske Råd i Sevilla anmodede om, at direktivet blev vedtaget inden juni 2003. Der er fastsat samme frist for vedtagelsen af direktivforslaget om **tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding**¹⁵. Ifølge dette forslag vil flygtninge kunne få status som fastboende udlænding efter at have boet fem år på en medlemsstats område. Denne status vil på visse betingelser give dem mulighed for at etablere sig i andre medlemsstater i Den Europæiske Union. Kommissionen vedtog ligeledes den 11. februar 2002 et forslag¹⁶ til Rådets direktiv **om udstedelse af tidsbegrænset opholdstilladelse til ofre for organiseret ulovlig indvandring eller menneskehandel, der samarbejder med de kompetente myndigheder**. Det understreges i teksten, at direktivet ikke berører bestemmelserne om beskyttelse af flygtninge, personer, der er omfattet af subsidiær beskyttelse, og personer, der søger om international beskyttelse.

Kommissionens arbejdsdokument om forholdet mellem indre sikkerhed og forpligtelserne til international beskyttelse.

Hovedkonklusionerne i dokumentet fra december 2001¹⁷ var, at den gældende **EU-lovgivning** og Kommissionens forslag på området asyl og indvandring alle indeholdt bestemmelser, der gav mulighed for at udelukke tredjelandstatsborgere, der kunne opfattes som eller som udgjorde en trussel mod den nationale/offentlige sikkerhed, fra retten til international beskyttelse, ophold eller adgang til visse fordele. I forbindelse med drøftelser af og forhandlinger om de forskellige forslag bliver de relevante bestemmelser imidlertid revideret i lyset af den nye situation, som det f.eks. var tilfældet med direktivet om status som flygtning eller som en person, der behøver subsidiær beskyttelse. I 2002 arrangerede Kommissionen høringer med alle medlemsstaterne og kandidatlandene, andre europæiske institutioner¹⁸, civilsamfundet og UNHCR. Der var enighed om at fortsætte samarbejdet på praktikerniveau i Eurasil (se punkt 4) og med medfinansierede aktiviteter under ARGO.

¹³ Rådets direktiv 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 L 212 af 7.8.2001, s. 12.

¹⁴ KOM(2002) 225 endelig af 2.5.2002.

¹⁵ KOM(2002) 127 endelig af 17.3.2001.

¹⁶ KOM(2002) 71 endelig.

¹⁷ (KOM(2001) 743 af 5.12.2001, *The relationship between safeguarding internal security and complying with international protection obligations and instruments*).

¹⁸ Udtalelser fra Regionsudvalget, CdR 93/2002 og fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg, CES 519/2002.

4. DEN ÅBNE KOORDINATIONSMETODE ANVENDT PÅ ASYL, INFORMATIONSDUVEKSLING OG FÆLLES ANALYSE

Nye udvekslings- og analyseværktøjer

I december 2001 erkendte Det Europæiske Råd i Laeken nødvendigheden af at udbygge udvekslingen af oplysninger om asyl og indvandring. Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget støttede den tilgang, Kommissionen foreslog i meddelelsen af 28. november 2001¹⁹, i deres respektive udtalelser²⁰ og eftersøgte et samarbejde med civilsamfundet og de lokale myndigheder.

I begyndelsen af 2002 indførte Kommissionen en Kommissionsledet udvekslings- og høringsprocedure med et "**udvalg vedrørende indvandring og asyl**" som centralt led. Hovedformålet med denne øvelse er at identificere og analysere fælles udfordringer i indvandrings- og asylpolitikken, udbrede bedste praksis og opnå større konvergens. Medlemmerne af udvalget er eksperter fra medlemsstaterne, men også repræsentanter for civilsamfundet. Andre aktører inviteres også til at deltage på ad hoc-basis afhængig af det behandlede emne. På asylområdet er følgende områder blevet diskuteret i referenceperioden: forholdet mellem international beskyttelse og den indre sikkerhed, gennemførelse af direktivet om midlertidig beskyttelse, behandling af asylansøgninger uden for EU og indførelse af en enkelt procedure.

Efter beslutningen i De Faste Repræsentanters Komité i Rådet om at indstille aktiviteterne for CIREA²¹, der blev oprettet i 1992 som en særlig arbejdsgruppe i Rådet, oprettede Kommissionen **EURASIL** i juli 2002, der er et EU-netværk for folk, der arbejder med asylspørgsmål, og som Kommissionen er formand for. Deltagerne i disse møder er navnlig personer og instanser, der er involveret i behandlingen af asylansøgninger i EU-medlemsstaterne (i første instans og også appelininstansen). Det er derfor et udvalg bestående af praktikere. UNHCR, andre internationale organisationer eller ngo'er og eksperter på bestemte områder vil blive inviteret, hvis det er nødvendigt. Formålet med netværket er at sikre større konvergens hvad angår asylpolitik, beslutninger og praksis gennem en styrket informationsudveksling og udbredelse af bedste praksis i de asylansvarlige instanser i EU-medlemsstaterne og Europa-Kommissionen. Aktiviteterne skulle også fremme den faglige kontakt mellem deltagerne i netværket. Netværket vil fokusere på oplysninger om situationen i hjem- og transitlande og sagsbehandlingen hos de beslutningstagende myndigheder i første instans og i appelininstanser og andre relevante emner af interesse for asylpraksis. Dets opgaver vil udvikle sig med tiden og bl.a. afhænge af gennemførelsen af EU's lovgivningsinstrumenter. Kommissionen forventer, at EURASIL bliver et vigtigt arbejdsværktøj for oprettelsen og driften af det fælles europæiske asylsystem.

De første konkrete skridt mod oprettelsen af et **europæisk migrationsovervågningscenter/netværk** i form af forberedende initiativer blev taget i 2002. Det særlige netværk vil udgøre en systematisk informationsbase, der giver mulighed for at overvåge og analysere det mangefacetterede fænomen indvandring og asyl ved at dække en række aspekter (politiske, retlige, demografiske, økonomiske, sociale og kulturelle) og ved at identificere de grundliggende årsager. Der oprettes et netværk af nationale kontaktpunkter bestående af de eksisterende agenturer eller institutioner med erfaring fra marken med

¹⁹ KOM(2001) 710 endelig.

²⁰ CES 684/2002 og CdR 93/2002.

²¹ Oplysnings-, Analyse- og Udvekslingscentret for Asyl.

migration og asyl. Østrig, Belgien, Grækenland, Irland, Italien, Nederlandene, Portugal, Sverige og Det Forenede Kongerige deltog i 2002. Spanien oprettede også et nationalt kontaktpunkt i december 2002. Andre medlemsstater vil kunne tilslutte sig projektet i 2003.

Statistik

På trods af Kommissionens konstante indsats for at forbedre kvaliteten, fuldstændigheden og sammenligneligheden af statistikkerne om asyl og indvandring af mangel på retlige rammer er grænsen for, hvad der kan gøres for at forbedre statistikkerne nået. Kommissionen forsøger nu at sikre, at udviklingen og gennemførelsen af de fremtidige politikker kan støttes på et retsgrundlag for indsamling af EU-statistikker på dette område.

Rådet opfordrede i konklusionerne fra mødet den 28./29. maj 2001 Kommissionen til at fremsætte et forslag til en samlet og sammenhængende ramme for fremtidige initiativer til forbedring af statistikkerne. Som følge heraf vil Kommissionen i foråret 2003 vedtage en meddelelse. Udvidelsen af EU i 2004 vil give en ny geografisk og politisk dimension til de fænomener, der hænger sammen med asyl, og øge behovet for præcise, rettidige og harmoniserede statistiske oplysninger. Formålet med handlingsplanen er at opfylde de nuværende retlige krav og gennemføre Rådets konklusioner og på den måde sikre en ny, proaktiv og dynamisk tilgang til Kommissionens aktiviteter på dette område. I mellemtiden vil stadig flere asyloplysninger blive spredt elektronisk takket være indførelsen i begyndelsen af 2003 af månedlige offentlige elektroniske rapporter om asyl og takket være udarbejdelsen af den første offentlige årsrapport om asyl og migration i EU og i tiltrædelseslandene, der vil blive offentliggjort inden midten af 2003.