(Ekstern oversættelse)

EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

2.3.2005

ARBEJDSDOKUMENT

om asyl: minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Wolfgang Kreissl-Dörfler

(Ekstern oversættelse)

I. Baggrund

Europa-Kommissionen stillede allerede i september 2000 sit første forslag til et direktiv om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus.

Den 20. september 2001 vedtog Europa-Parlamentet betænkningen af Watson og godkendte dermed Kommissionens forslag med 106 ændringsforslag. Forhandlingerne i Rådet resulterede ikke i nogen aftale om det pågældende forslag, og i december 2001 anmodede Det Europæiske Råd i Laeken i sin erklæring Kommissionen om at fremsætte et ændret forslag.

Det nye direktivforslag blev offentliggjort den 18. juni 2002. Efter næsten to års forhandlinger nåede Rådet den 29. april 2004 til enighed om en "generel indstilling", som den besluttede at høre Europa-Parlamentet om endnu en gang (19. november 2004).

Direktivet skal i henhold til artikel 63, stk. 1, litra d), vedtages ved en høringsprocedure i Parlamentet og ved enstemmighed i Rådet. Efter vedtagelsen af dette direktiv skal alle retsforskrifter på dette område vedtages ved den fælles beslutningsprocedure og en afstemning med flertal i Rådet.

II. Oversigt over forslaget

Direktivet er det første retligt bindende dokument om procedurer på asylområdet, og det forventedes at være et vigtigt skridt hen imod et fælles europæisk asylsystem.

Som det anføres i forslaget, er "formålet med dette direktiv […] at fastsætte minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus", hvilket gøres gennem en "tilnærmelse af reglerne" ved at etablere ensartede betingelser i hele EU.

Det ændrede forslag indeholder en ny struktur for asylprocedurer i medlemsstaterne, og teksten i den "generelle indstilling" afviger fra en lang række minimumsstandarder, som Kommissionen oprindeligt har foreslået.

Den aktuelle tekst indeholder mange vigtige undtagelser og begrænsninger, som endda ville gøre det muligt for visse medlemsstater at sænke deres standarder for procedurer.

De ensartede betingelser reduceres derfor til et katalog over nationale praksisser, herunder en del, der ikke er i overensstemmelse med international bedste praksis.

Blandt mange kontroversielle punkter under forhandlingerne i Rådet var definitionen af "sikre oprindelseslande" og den deraf følgende liste over de pågældende lande. Rådets løsning svarer til "ikke at tage stilling" og udsætte vedtagelsen af en fælles minimumsliste over sikre oprindelseslande til efter vedtagelsen af selve direktivet.

III. Ordførerens holdning

1. Om proceduren

Ordføreren beklager, at Rådet nåede til politisk enighed, før det modtog Parlamentets

holdning! I lyset af de vanskeligheder, Rådet havde i forbindelse med at nå til enighed om en "generel indstilling" om dette emne, er det usandsynligt, at det vil ændre sin holdning. Parlamentet er følgelig ikke blevet anmodet om at udøve sine beføjelser fuldt ud. Ordføreren mener derfor, at Rådet har udvist manglende respekt for princippet om loyalt samarbejde mellem institutionerne og opfordrer Rådet til at undlade at træffe en beslutning, før Parlamentet har haft mulighed for at give sin holdning til kende.

2. Om den generelle indstilling

Ordføreren mener, at resultatet af Rådets forhandlinger er skuffende og dårlige i forhold til en lang række emner.

Endvidere giver nogle af emnerne grund til stor bekymring, hvad angår internationale menneskerettigheder og principper inden for flygtningeret. Direktivets langtrukne udarbejdelsesforløb har medført en konsekvent reduktion i standarderne.

Som Europa-Parlamentet bemærkede i 2001, er Kommissionens planlagte første skridt i harmoniseringen af asylproceduren utilstrækkelig i den forelagte form, dvs. at det er mangelfuldt … målet med forslaget var at skabe en klar, tilgængelig og letforståelig retlig struktur, men dette mål er imidlertid ikke nået.

Disse bemærkninger gælder også det nye forslag som ændret ved Rådets "generelle indstilling". I den forbindelse henstillede Rådet, at Kommissionen skulle trække sin tekst tilbage og arbejde den grundigt igennem.

I marts 2004 opfordrede en ngo-alliance[1] til, at direktivet skulle trækkes tilbage, idet den med stor fortrydelse bemærkede, at de mest kontroversielle bestemmelser alle har til hensigt at nægte asylansøgere adgang til asylproceduren, og at den bekymrede sig om de virkninger, som denne abdikation fra internationale retlige forpligtelser ville få for beskyttelsen af flygtninge i og uden for EU samt for EU's troværdighed i den internationale flygtninge- og menneskerettighedsdebat.

UNHCR udtrykte bekymring over en række restriktive og højst kontroversielle praksisser, der i øjeblikket er indarbejdet i en enkelt eller to medlemsstaters nationale lovgivning, men som kunne indarbejdes i lovgivningen i alle 25 medlemsstater[2].

Ordføreren er ligeledes bekymret over, at Kommissionen tydeligvis har til hensigt at behandle dette direktiv ikke som et udgangspunkt for at skabe et fælles asylsystem, men som et mål i sig selv, som ikke skal ændres i de kommende år.

Manglen på lovlige indvandringskanaler i EU tvinger økonomiske flygtninge til at bruge asylvejen til at komme ind i EU, og dette har lagt et stort pres på de nationale asylsystemer. Af denne grund er der i EU brug for en tydeligt sammenhængende og stærk fælles

[1] ECRE, ILGA Europe, Amnesty International, Pax Christi International, Quaker Council for European Affairs, Human Rights Watch, CARITAS-Europe, Médecins Sans Frontières, Churches' Commission for Migrants, Save the Children Europe. "Call for withdrawal of the Asylum Procedures Directive, 22.3.2004.
[2] Pressemeddelelse fra UNCHR af 30.4.2004 ("UNCHR beklager manglende mulighed for at vedtage høje EU-asylnormer".

asylprocedure. Forslaget til direktiv medfører ikke nogen betydelige fremskridt i harmoniseringen. Det er op til medlemsstaterne selv at bevare deres nationale lovgivning gennem de mange "kan"-bestemmelser, undtagelser og stilstandsklausuler.

Af denne grund vil direktivet kun forbedre situationen i de lande, der ikke har nogen asyllovgivning, som f.eks. Italien, samt nogle af de nye medlemslande, mens det kun betyder en marginal forbedring i de andre medlemsstaters situation – rent faktisk kunne det være et skridt tilbage for nogle af dem.

3. Om de specifikke spørgsmål

De mest problematiske emner er følgende:

a) "Retten til effektive retsmidler" (artikel 38)

I denne artikel garanteres det ikke, at ankeproceduren har udsættende virkning. Dette betyder, at det ikke er alle asylansøgere, der har udtrykkelig ret til at blive i asyllandet og vente på resultatet af ankeproceduren. Dette spørgsmål er op til medlemsstaterne. En sådan bestemmelse synes at være i strid med Genève-konventionen og giver ingen garanti for overholdelse af *non refoulement*-princippet.

b) "Sikkert tredjeland" (artikel 27)

Ifølge UNHCR er det generelt ikke muligt at udpege tredjelande som "sikre" uden at overveje det enkelte tilfælde[1]. Der er betydelige bekymringer om effektiviteten af asylprocedurerne i praksis i transitlandene i periferien af Unionen, hvilket sætter spørgsmålstegn ved, om de retligt set kan anses for "sikre". Endvidere giver direktivet medlemsstaterne mulighed for at udsende asylansøgere til et hvilket som helst land, der er villigt til at tage imod dem uden hensyntagen til substansen af deres påstand. Det giver medlemsstaterne mulighed for at flytte deres ansvar til tredjelande, uanset om ansøgeren vil være beskyttet mod *refoulement* (afvisning) og blive behandlet som et enkeltstående tilfælde.

c) "Sikre tredjelande" i henhold til artikel 35 A, (såkaldte "supersikre" tredjelande)

Dette er et af de mest alarmerende aspekter af direktivet og er føjet til begrebet sikre lande. I direktivet antages det, at beskyttelsesniveauet i de lande, der grænser op til Den Europæiske Union, svarer til standarderne i EU's medlemsstater. Det fastlægges, at medlemsstaterne kan nægte alle asylansøgere, som kommer fra disse lande, adgang til proceduren. Disse bestemmelser kræver ikke en individuel vurdering og synes at være i strid med *non refoulement*-princippet.

d) "Sikkert oprindelsesland" (artikel 30, 30 A, 30 B)

Listen over sikre oprindelseslande medførte store problemer i det første forslag til direktivet. Listen er nu ikke længere indarbejdet i direktivet – Kommissionen vil vedtage den gennem yderligere lovgivning. Indtil en sådan lovgivning er vedtaget, kan medlemsstaterne ifølge

[1] UNHCR's foreløbige kommentarer til forslaget til direktiv om minimumsforskrifter for medlemsstaternes procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus (10.2.2005).

direktivet udarbejde deres egne nationale lister. Dette betyder bemærkelsesværdigt nok, at de kan udarbejde nationale lister, selv om disse er i strid med de kriterier, der er defineret i direktivet. I artikel 30 B ligger hele bevisbyrden hos asylansøgeren, og proceduren bør præciseres.

Anvendelsen af begrebet "sikkert oprindelsesland" kunne ligeledes medføre forskelsbehandling af flygtninge, hvilket ikke er tilladt i henhold til flygtningekonventionen af 1951 og EU's charter om grundlæggende rettigheder.

e) "Hasteprocedurer" (artikel 23-25)

I direktivet gives der mulighed for hasteprocedurer i alt for mange tilfælde. Hasteprocedurer, uantagelighedsprocedurer og specifikke procedurer omfatter flere undtagelser fra de grundlæggende beskyttelsesforanstaltninger, særligt når det vurderes, at en ansøgning ikke kan antages til behandling. I lyset af den meget brede definition af "åbenbart grundløse ansøgninger" frygter Amnesty International, at de fleste af ansøgningerne (over 80 %) vil blive behandlet i en hasteprocedure, hvilket betyder, at der vil blive anvendt færre proceduremæssige beskyttelsesforanstaltninger[1]. Flygtninge kan være ude af stand til at give konsekvente eller sammenhængende svar af alvorlige personlige og menneskelige årsager som traumer (f.eks. krig, posttraumatisk stress, seksuel vold mv.).

f) "Grænseprocedurer" (artikel 35)

I direktivet gives medlemsstaterne lov til at anvende grænseprocedurer, som omfatter beskyttelsesforanstaltninger, der er mindre end minimumsprocedurerne for personer, der ansøger om asyl i grænse- eller transitområder. Denne praksis giver grænsevagterne upassende beføjelser og ansvar og blander målene om kontrol med indvandring og beskyttelse af flygtninge sammen.

g) "Børns rettigheder" (artikel 15)

I direktivet anføres det, at medlemsstaterne kan "undlade at udpege en repræsentant, hvis den uledsagede mindreårige er fyldt 16 år …". I konventionen om barnets rettigheder forstås ved et barn ethvert menneske under 18 år uden skelnen i rettighederne for personer over 16 år. Endvidere er det faktum, at barnet er eller har været gift, ikke nødvendigvis ensbetydende med, at han eller hun ikke har brug for en repræsentant. I visse lande er ægteskab ikke forbundet med barnets modenhed.

IV. Konklusion

På grund af de nævnte kritikpunkter og dette direktivs store betydning for en fælles asylpolitik foreslår ordføreren, at udvalget snarest vælger en af to muligheder:

1) Kan det ændrede direktiv ændres yderligere på de vigtigste punkter, jf. ovenfor?

2) Mener udvalget, at der bør anmodes om juridisk rådgivning fra EP's Juridiske Tjeneste

[1] Amnesty International, "Briefing to the member of the European Parliament on the Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status", februar 2005.

og UNHCR, jf. Amsterdam-traktaten s erklæring 17, om hvorvidt Domstolen kan underkende det af proceduremæssige årsager og på grund af de ændrede punkter?