EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udviklingsudvalget

FORELØBIG
2005/0046(COD)

18.11.2005

UDKAST TIL UDTALELSE

fra Udviklingsudvalget

til Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om oprettelse af Den Europæiske Flygtningefond for perioden 2008-2013 som en del af det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme
(KOM(2005)0123 – C6-0124/2005 – 2005/0046(COD))

Rådgivende ordfører: Fernando Fernández Martín

PA_Leg

KORT BEGRUNDELSE

1. Et rammeprogram om solidaritet

Under navnet "rammeprogram om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme for perioden 2007-2013"[1] foreslår Kommissionen tre beslutninger fra Rådet og Europa-Parlament (der er underlagt den fælles beslutningsprocedure) og en beslutning fra Rådet (der er underlagt høringsproceduren). Tanken bag disse forslag er at skabe større sammenhæng i og harmonisere Den Europæiske Unions indvandringspolitik. Det ville have været lettere for EU-institutionerne at nå dette mål, hvis alle medlemsstaterne havde ratificeret forfatningstraktaten. De juridiske instrumenter, som Unionen råder over i øjeblikket, burde dog være tilstrækkelige til, at man kan gøre fremskridt på dette område.

Formålet med forslaget er at styrke solidariteten mellem medlemsstaterne, når det gælder forvaltning og finansiering af udgifterne i forbindelse med modtagelse af indvandrere. Indvandring har høj prioritet i Den Europæiske Union, hvilket Kommissionen og Parlamentet har givet udtryk for flere gange. Det skal understreges, at bevillingerne til de fire fonde, der indgår i denne pakke, ikke må overføres fra den ene fond til den anden. Under debatten om de finansielle overslag skal Udviklingsudvalget derfor holde et vågent øje med og gøre det klart, at man for at opfylde målet med en fælles forvaltning under ingen omstændigheder kan acceptere en nedsættelse af de nuværende bevillinger til disse instrumenter. Udvalget bør i stedet understrege behovet for en forhøjelse af bevillingerne.

2. Oprettelse af Den Europæiske Flygtningefond for perioden 2008-2013

Den Europæiske Flygtningefond, der blev oprettet i 2000 bl.a. efter krav fra Europa-Parlamentet, gør det muligt at lægge grunden til en solidaritet i Fællesskabet, når det gælder modtagelse af asylansøgere og midlertidig beskyttelse ved massiv tilstrømning af fordrevne personer. Flygtningefondens anden fase, der løber fra 2005 til 2010, er netop indledt under hensyntagen til EU's nye lovgivningsramme for asylpolitikken. På baggrund heraf omfatter det foreliggende forslag en forlængelse af dette instrument indtil 2013 med den første flerårige tranche indtil 2007 som fastsat i den nuværende forordning og to andre trancher fra 2008 til 2010 og fra 2011 til 2013 under det nye rammeprogram. Bevillingerne til fonden andrager i alt 1 184 mio. € for perioden 2008 - 2013.

3. Ordførerens holdning

Eftersom gennemførelsen af de normer, der er vedtaget i Den Europæiske Union (f.eks. Schengen-regelværket), for øjeblikket medfører ulige byrder for de forskellige medlemsstater, er der behov for en solidaritetsmekanisme. En sådan mekanisme bør i første række sikre lige behandling af flygtninge, asylansøgere og indvandrere, i hvilken forbindelse anerkendte menneskerettighedsnormer naturligvis skal overholdes i fuldt omfang.
Man bør også huske på, at debatten om "solidaritet" ikke bare bør gælde medlemsstaterne,

[1] KOM(2005)0123 af 6.4.2005.

men at dette solidaritetsbegreb bør have gyldighed for alle berørte lande, herunder tredjelande. Den rådgivende ordfører glæder sig i denne forbindelse over, at de igangværende drøftelser er blevet uddybet, og at det er blevet fastslået, at udviklingspolitikken kan have fordele for en effektiv indvandringspolitik. De seneste måneders begivenheder i de spanske enklaver Ceuta og Melilla har endnu en gang vist, at der er et presserende behov for "more development for less migration". På denne baggrund mener ordføreren, at der må findes en ligevægt mellem sikkerhed og solidaritet med indvandrerne.

Da der her er tale om retningslinjer for rammeprogrammerne for et finansielt overslag som helhed, skitserer teksterne kun dimensionerne, som senere skal konkretiseres i de flerårige programmer. Derfor er det ikke særlig hensigtsmæssigt at foretage konkrete ændringer i disse forslag, som generelt synes at tage højde for de senere års drøftelser. Man må dog kontrollere, hvilken form disse forslag konkret vil antage.

Den rådgivende ordfører foreslår imidlertid, at man styrker betydningen af visse aspekter af Flygtningefonden. For det første bør forbindelsen mellem flygtningene og udviklingspolitikken medtages i artiklen om forslagets generelle mål. Indvandringspolitikken har en dobbelt dimension, såvel intern som ekstern. Det er derfor nødvendigt, at man tilvejebringer klare mekanismer, der giver de to dimensioner en operationel og samordnet karakter. Den rådgivende ordfører mener, at en reguleret indvandring udgør en garanti for overholdelse af indvandrernes menneskerettigheder og leve- og arbejdsvilkår. Støtte til udviklingslandene og et omfattende samarbejde mellem Den Europæiske Union og disse lande er under alle omstændigheder afgørende for, at enhver indvandringspolitik kan føre til gode resultater.

I betragtning af de vedvarende bestræbelser på at øge harmoniseringen af fællesskabsforanstaltningerne er det efter den rådgivende ordførers opfattelse meget beskedent kun at afsætte et beløb på 7 % af budgettet til fællesskabsforanstaltninger, navnlig når et af kravene i Haag-programmet[1] - hvilket er gengivet i forslaget - er, at der skal oprettes "passende strukturer, der inddrager medlemsstaternes nationale asylmyndigheder, med henblik på at fremme det praktiske samarbejde, hvor parterne bistår hinanden". Det er heller ikke tilstrækkeligt at etablere asylprocedurer, men man må også garantere sikker adgang til disse procedurer. Og et centralt element i debatten om en flygtningefond er efter den rådgivende ordførers opfattelse en styrkelse af respekten for menneskerettighederne. Dette aspekt må ubetinget medtages i bestemmelserne om vedtagelse af de strategiske retningslinjer, og det skal indgå ved udarbejdelsen af de flerårige programmer.

Under hensyntagen til disse bemærkninger og den konkrete udmøntning kan den rådgivende ordfører kun støtte dette forslag til beslutning som et nødvendigt skridt henimod en fælles asylpolitik i Den Europæiske Union.

[1] Jf. konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde den 4.-5.11.2004 i Bruxelles.

ÆNDRINGSFORSLAG

Udviklingsudvalget opfordrer Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender, som er korresponderende udvalg, til at optage følgende ændringsforslag i sin betænkning:

Kommissionens forslag[1]	Ændringsforslag

Ændringsforslag 1
Artikel 2, stk. 1

1. Fondens generelle mål er at støtte og fremme medlemsstaternes indsats med hensyn til modtagelse af flygtninge og fordrevne og følgerne heraf gennem samfinansiering af de foranstaltninger, der er omhandlet i denne beslutning, under hensyntagen til fællesskabslovgivningen på disse områder.	1. Fondens generelle mål er at støtte og fremme medlemsstaternes indsats med hensyn til modtagelse af flygtninge og fordrevne og følgerne heraf gennem samfinansiering af de foranstaltninger, der er omhandlet i denne beslutning, under hensyntagen til fællesskabslovgivningen på disse områder ***samt hjemlandenes lovgivning og udviklingspolitikkens hovedprincipper***.

Begrundelse

Flygtningefondens generelle mål kan i virkeligheden ikke defineres uden at tage hensyn til flygtningenes grunde til at forlade deres hjemland. Derfor bør sigtet med fonden ikke alene være at støtte og fremme medlemsstaternes indsats, men også de eksisterende muligheder for at gøre en indsats, før flygtningene forlader deres hjemland, f.eks. bilaterale klausuler mellem Unionen og hjemlandet samt de positive følger af opfyldelsen af millenniummålene på udviklingsområdet.

Ændringsforslag 2
Artikel 3, stk. 2, litra -a (nyt)

	-a) information til og adgang til asylprocedurerne for asylansøgerne

[1] Endnu ikke offentliggjort i EUT.

Begrundelse

Det er ikke tilstrækkeligt at skabe strukturer for asylprocedurerne, men man må navnlig sikre, at asylansøgerne også har adgang til disse strukturer. Dette kan også indebære, at der skal etableres en informationspolitik allerede i asylansøgerens hjemland. Det er derfor vigtigt at medtage denne ret til information og ret til adgang til asylprocedurerne i de aktioner, der er berettigede til støtte fra det finansielle instrument.

Ændringsforslag 3
Artikel 3, stk. 2, litra g

g) oplysninger rettet til de lokalsamfund, som skal fungere sammen med de personer, der modtages i værtslandet.	g) oplysninger rettet til de lokalsamfund ***og uddannelse af personalet hos de lokale myndigheder og i de modtagelsesstrukturer***, som skal fungere sammen med de personer, der modtages i værtslandet.

Begrundelse

Det er meget vigtigt, at der i lokalsamfundene er en positiv indstilling til de personer, der modtages. For at nå dette mål er det uden tvivl vigtigt at sensibilisere lokalbefolkningen, men for at opnå denne sensibilisering på en effektiv måde er der navnlig behov for en passende uddannelse af personalet hos de lokale myndigheder og i modtagelsesstrukturerne.

Ændringsforslag 4
Artikel 3, stk. 6

6. Foranstaltningerne skal tage hensyn til den særlige situation for sårbare personer, såsom mindreårige, uledsagede mindreårige, handicappede, ældre, gravide, enlige forældre med mindreårige børn og ofre for tortur, voldtægt eller andre alvorlige former for psykologisk, fysisk eller seksuel vold.	6. Foranstaltningerne skal tage hensyn til den særlige situation for sårbare personer, såsom mindreårige, uledsagede mindreårige, handicappede, ældre, gravide, enlige forældre med mindreårige børn og ofre for tortur, voldtægt eller andre alvorlige former for psykologisk, fysisk eller seksuel vold***, samtidig med at det i første række og for hver foranstaltning sikres, at menneskerettighedsnormerne overholdes i fuldt omfang***.

Begrundelse

I alle foranstaltninger skal man i første række lægge vægt på, at menneskerettighederne overholdes i fuldt omfang. I betragtning af den meget vanskelige situation, asylansøgerne ofte befinder sig i, er det meget vigtigt, at menneskets værdighed respekteres i de procedurer, der skal følges. Alt for ofte er denne ret blevet krænket i den nuværende praksis.

Ændringsforslag 5
Artikel 4, stk. 1

1. På Kommissionens initiativ kan op til ***7 %*** af fondens disponible midler anvendes til at finansiere tværnationale foranstaltninger eller foranstaltninger af interesse for Fællesskabet som helhed ("fællesskabsforanstaltninger") vedrørende asylpolitikken og tiltag, der finder anvendelse på de målgrupper, som er omhandlet i artikel 6.	1. På Kommissionens initiativ kan op til ***15 %*** af fondens disponible midler anvendes til at finansiere tværnationale foranstaltninger eller foranstaltninger af interesse for Fællesskabet som helhed ("fællesskabsforanstaltninger") vedrørende asylpolitikken og tiltag, der finder anvendelse på de målgrupper, som er omhandlet i artikel 6.

Begrundelse

Det beløb på 7 % af midlerne, der er afsat til fællesskabsforanstaltninger inden for dette finansielle instrument, er på ingen måde tilstrækkeligt i forhold til de ambitiøse mål, der er nævnt i forslaget, f.eks. målet om at "...give kollektive fordele på EU-plan via gennemførelsen af samordnede eller fælles foranstaltninger" (s. 8). Med henblik på "at fremme det praktiske samarbejde, hvor parterne bistår hinanden" (s. 9), er det absolut nødvendigt med et højere beløb.

Ændringsforslag 6
Artikel 5, stk. 2, litra e a (nyt)

	ea) juridisk bistand samt tolkning og oversættelse.

Begrundelse

Blandt nødforanstaltningerne i artikel 5 nævner forslaget behovet for "læge- og psykologhjælp samt anden form for hjælp" (artikel 5, stk. 2, litra c). Formuleringen "samt anden" er meget vag, og efter vor opfattelse er det lige så vigtigt, at asylansøgeren informeres om sine rettigheder og pligter, som at han eller hun tilbydes lægehjælp. Derfor er det nødvendigt med en juridisk bistand, som asylansøgeren kan forstå. Denne bistand bør udtrykkeligt medtages blandt nødforanstaltningerne.

Ændringsforslag 7
Artikel 9, stk. 1

1. Gennemførelsen af de flerårige og årlige programmer, som er omhandlet i artikel 19 og 21, henhører under ***medlemsstaternes***	1. Gennemførelsen af de flerårige og årlige programmer, som er omhandlet i artikel 19 og 21, henhører under ***den kompetente***

ansvar på det rette territoriale niveau i overensstemmelse med det institutionelle system, der kendetegner den enkelte medlemsstat. Ansvaret udøves i overensstemmelse med denne beslutning.	***myndighed i medlemsstaterne*** i overensstemmelse med det institutionelle system, der kendetegner den enkelte medlemsstat. Ansvaret udøves i overensstemmelse med denne beslutning.

Begrundelse

De interne strukturer i hver medlemsstat er meget forskellige. Derfor bør forvaltningen og gennemførelsen af de flerårige programmer ske i overensstemmelse med hvert lands lovgivning og interne strukturer (hvad enten disse er territoriale eller ej).

Ændringsforslag 8
Artikel 18, stk. 2

2. For hvert af fondens mål skal disse retningslinjer navnlig føre Fællesskabets prioriteter ud i livet med henblik på at fremme gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem.	2. For hvert af fondens mål skal disse retningslinjer navnlig føre Fællesskabets prioriteter ud i livet med henblik på at fremme gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem***, samtidig med at det sikres, at menneskerettighedsnormerne overholdes i fuldt omfang***.

Begrundelse

I alle foranstaltninger skal man i første række lægge vægt på, at menneskerettighederne overholdes i fuldt omfang. I betragtning af den meget vanskelige situation, asylansøgerne ofte befinder sig i, er det meget vigtigt, at menneskets værdighed respekteres i de procedurer, der skal følges. Alt for ofte er denne ret blevet krænket i den nuværende praksis.