



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 16.12.1998
KOM(1998) 733 endelig udg.

98/0357 (CNS)

Forslag til
RÅDETS AFGØRELSE
om en fælles aktion vedtaget af Rådet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om
Den Europæiske Union vedrørende foranstaltninger vedrørende praktisk støtte
i forbindelse med modtagelse af flygtninge, fordrevne personer og asylansøgere og
deres frivillige tilbagevenden

(forelagt af Kommissionen)

SAMMENDRAG

Den Europæiske Unions almindelige budget for 1998 indeholder tre indbyrdes forbundne budgetposter, der vedrører flygtninge, fordrevne personer og asylansøgere, og som oprindeligt blev oprettet af Europa-Parlamentet i 1997. Formålene med disse budgetposter er henholdsvis:

- at forbedre modtagelsesforholdene for asylansøgere og fordrevne personer og lette adgangen til asylprocedurerne i EU's medlemsstater¹
- at lette flygtninges, fordrevne personers og asylansøgere frivillige tilbagevenden fra EU til deres hjemland og deres reintegration der²
- at støtte integrationen af flygtninge i medlemsstaterne³.

De to budgetposter vedrørende modtagelse og frivillig tilbagevenden falder ind under asylpolitikken og er omfattet af bestemmelserne om retlige og indre anliggender i afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union. Budgetposten for integration falder ind under socialpolitikken og er et spørgsmål, der skal behandles under traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

I både 1997 og 1998 har Kommissionen med gode resultater oprettet pilotprojekter under alle tre budgetposter. Ved gennemførelsen af budgetposterne har Kommissionen fuldt ud taget hensyn til behovet for at sikre, at der både er komplementaritet mellem de forskellige foranstaltninger, der gennemføres under disse tre budgetposter, og komplementaritet med andre foranstaltninger vedrørende flygtninge og fordrevne personer, som Kommissionen gennemfører, for at sikre en sammenhængende, integreret approach. Kommissionens erfaringer i forbindelse med disse tre budgetposter er, at der er et stort behov for en indsats på EU-plan på disse områder.

Ved udarbejdelsen af budgettet for 1997 gav Europa-Parlamentet en klar tilkendegivelse af, at Kommissionen skulle fremsætte forslag til fuldstændige retsgrundlag for disse flygtningerelaterede budgetposter inden udgangen af 1998, og Kommissionen forpligtede sig efterfølgende til at gøre dette. Under udarbejdelsen af budgettet for 1999 har Europa-Parlamentet opfordret Kommissionen til at fremlægge en meddelelse, som indeholder en samlet approach over for flygtninge, fordrevne personer og asylansøgere på grundlag af de eksisterende foranstaltninger. På 1999-budgettet er budgetposten vedrørende integration blevet bibeholdt i sin nuværende form, mens de to budgetposter vedrørende modtagelse og frivillig tilbagevenden er blevet slået sammen til én budgetpost.

Kommissionen fremlægger derfor en pakke af to komplementære forslag, som afspejler formålene med den indsats, der skal gøres, de eksisterende ordninger i traktaten og opstillingen af 1999-budgettet.

¹ B5-803.

² B7-6008.

³ B3-4113.

- Det første er et forslag til et fællesskabshandlingsprogram til fremme af integrationen af flygtninge i EU⁴, som er baseret på artikel 235 i traktaten om Det Europæiske Fællesskab
- Det andet er et forslag til en fælles aktion om indførelse af foranstaltninger vedrørende praktisk støtte i forbindelse med modtagelse af flygtninge, fordrevne personer og asylansøgere og deres frivillige tilbagevenden⁵, som er baseret på artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union.

De to forslag er tilsammen udtryk for en samlet approach over for flygtninge, fordrevne personer og asylansøgere. De foranstaltninger, der skal forbedre modtagelsesforholdene i EU, vil komme til at fokusere på asylansøgere og fordrevne personer, dvs. personer, som endnu ikke har opnået beskyttelse, eller som har opnået en form for midlertidig beskyttelse. Integrationsforanstaltningerne vil komme til at fokusere på mennesker, som er blevet anerkendt som flygtninge, eller, alt efter hvilken medlemsstat der er tale om, har fået en eller anden form for beskyttelse, der giver dem mulighed for at blive på medlemsstatens område, og som derfor bør have mulighed for at blive fuldt integreret i samfundet i medlemsstaterne. Foranstaltningerne til fremme af frivillig tilbagevenden vil komme til at omfatte flygtninge, fordrevne personer og asylansøgere, hvilket afspejler, at de, der søger eller får beskyttelse i EU, måske alligevel ønsker at vende tilbage til deres hjemland, når situationen der gør det muligt at vende hjem under sikre forhold.

⁴ KOM(1998) 731.

⁵ KOM(1998) 733.

INLEDENDE BEMÆRKNINGER

Kommissionen glæder sig over, at indvandrings- og asylspørgsmål, når Amsterdam-traktaten træder i kraft, ikke længere vil høre ind under afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union, men bliver flyttet ind under Fællesskabets kompetence under det nye afsnit IV i den ændrede traktat om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. Dette forslag, som er baseret på det retsgrundlag, som nu findes i afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union, skal dække den overgangsperiode, hvor det er sandsynligt, at ratifikationen af traktaten vil blive afsluttet, og at traktaten træder i kraft.

Det ville ikke være hensigtsmæssigt at udsætte dette forslag til efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden. Kommissionen har på baggrund af både Parlamentets og Rådets ønsker forpligtet sig til inden udgangen af 1998 at fremsætte et forslag om et fuldstændigt retsgrundlag for udgifter i forbindelse med modtagelse af asylansøgere, fordrevne personer og flygtninge og deres frivillige tilbagevenden. Desuden vil det blive betydeligt lettere at gennemføre 1999-budgettet effektivt, hvis man på et tidligt tidspunkt når til enighed om dette forslag.

Kommissionen fremsætter derfor forslag om et instrument med retsgrundlag i artikel K i traktaten om Den Europæiske Union. Den har imidlertid taget hensyn til de ændringer i de institutionelle procedurer for behandlingen af indvandrings- og asylspørgsmål, som Amsterdam-traktaten vil medføre. Ifølge forslaget skal de forvaltningsprocedurer, der fandt anvendelse i 1997 og 1998, bibeholdes i regnskabsåret 1999, men i regnskabsåret 2000 vil de forvaltningsprocedurer, som finder anvendelse, ligne dem, der bruges i forbindelse med foranstaltninger, som falder inden for Fællesskabets fulde kompetence.

Den fremsynede fremgangsmåde, der er beskrevet ovenfor, skal give Rådet mulighed for hurtigt at vedtage et instrument, som vil tilvejebringe et tilfredsstillende midlertidigt retsgrundlag i overgangsperioden. Kommissionen påtænker derefter at fremsætte et yderligere forslag til Rådets afgørelse på grundlag af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab for at tilvejebringe et retsgrundlag, der vil finde anvendelse fra og med regnskabsåret 2001. Denne afgørelse vil sigte mod at indføre en samlet approach i forbindelse med indsatsen over for asylansøgere, fordrevne personer og flygtninge, som fuldt ud tager hensyn til den udvikling, som Amsterdam-traktatens ikrafttræden medfører.

Men hvis det nuværende forslag ikke vedtages, inden Amsterdam-traktaten træder i kraft, vil Kommissionen fremsætte et revideret forslag på grundlag af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, kort efter at Amsterdam-traktaten er trådt i kraft.

BEGRUNDELSE

A. BAGGRUND

I 1997 indeholdt Den Europæiske Unions almindelige budget to nye budgetposter vedrørende asylansøgere, fordrevne personer og flygtninge. Budgetpost B5-803 skulle dække udviklingen af modtagelsesforanstaltninger og -faciliteter for asylansøgere og fordrevne personer under hensyn til princippet om delt ansvar mellem medlemsstaterne. Budgetpost B7-6008 skulle hjælpe asylansøgere og fordrevne personer, som nød midlertidig beskyttelse i en af EU's medlemsstater, med frivilligt at vende tilbage og blive reintegreret i deres hjemland.

Den 22. juli 1997 vedtog Rådet to fælles aktioner, som tilvejebragte et etårigt retsgrundlag for disse to budgetposter, nemlig den fælles aktion om finansiering af specifikke projekter til fordel for fordrevne personer, der har fundet midlertidig beskyttelse i medlemsstaterne, og for asylansøgere⁶, der vedrørte B7-6008, og den fælles aktion om finansiering af specifikke projekter til fordel for asylansøgere og flygtninge⁷, der vedrørte B5-803. Kommissionen oprettede derefter i 1997 i alt 50 pilotprojekter under disse to budgetposter som beskrevet i rapporten fra Europa-Kommissionen til Europa-Parlamentet om gennemførelsen i 1997 af budgetpost B7-6008 og B5-803 vedrørende asylansøgere, fordrevne personer og flygtninge⁸.

På Den Europæiske Unions almindelige budget for 1998 blev der igen afsat midler til modtagelse af asylansøgere, fordrevne personer og flygtninge og deres frivillige tilbagevenden. Den 27. april 1998 accepterede Rådet at forny de to fælles aktioner, der var vedtaget i 1997, for endnu et år⁹. Kommissionen har siden oprettet endnu en række projekter under de to budgetposter.

Europa-Parlamentet bad Kommissionen om at fremsætte forslag til et fuldstændigt retsgrundlag for disse to budgetposter inden udgangen af 1998. Tilsvarende forpligtede Kommissionen sig, da de fælles aktioner for 1997 blev vedtaget, over for Rådet til at fremsætte et forslag til et fuldstændigt retsgrundlag for de to budgetposter inden udgangen af 1998. Denne forpligtelse blev gentaget, da de to fælles aktioner blev fornyet i 1998.

B. FORSLAGETS ANVENDELSESOMRÅDE

Med dette forslag samles de foranstaltninger, der skal forbedre modtagelsesforholdene og adgangen til asylprocedurerne på den ene side, og de foranstaltninger, der skal lette

⁶ 97/477/RIA, EFT L 205 af 31.7.1997, s. 3.

⁷ 97/478/RIA, EFT L 205 af 31.7.1997, s. 5.

⁸ Kommissionens arbejdsdokument SEK(1998) 1263 af 16.7.1998.

⁹ Fælles aktion af 27. april 1998 vedtaget af Rådet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union med henblik på finansiering af specifikke projekter til fordel for fordrevne personer, der har fundet midlertidig beskyttelse i medlemsstaterne, og for asylansøgere, 98/304/RIA, EFT L 138 af 9.5.1998, s. 6; fælles aktion af 27. april 1998 vedtaget af Rådet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union med henblik på finansiering af specifikke projekter til fordel for asylansøgere og flygtninge, 98/305/RIA, EFT L 138 af 9.5.1998, s. 8.

den frivillige tilbagevenden og reintegration på den anden side, i ét juridisk instrument. Det er hensigten at indføre et instrument, som vil gøre det muligt for Unionen at reagere fleksibelt på de forskellige behov og pres, den står over for, og som tager hensyn til princippet om delt ansvar mellem medlemsstaterne.

(i) Modtagelse og støtte til procedurer

For på lang sigt at kunne gennemføre princippet om delt ansvar mellem medlemsstaterne fuldt ud mener Kommissionen, at det er nødvendigt at sikre, at alle medlemsstaterne er i stand til at modtage asylansøgere og fordrevne personer på en måde, der er i overensstemmelse med en fælles minimumsstandard. Selv om det vil tage lang tid, før Den Europæiske Union mærker den fulde virkning af en sådan indsats, vil denne strategi på lang sigt være til gavn for både de mennesker, der har behov for international beskyttelse, og for medlemsstaterne selv.

For de mennesker, der søger international beskyttelse, giver fordelene ved minimumsstandards med hensyn til tilstrækkelige subsistensmidler og asylprocedurer sig selv. Både traktaten om Den Europæiske Union og Amsterdam-traktaten garanterer, at foranstaltningerne på asylområdet skal være i overensstemmelse med både konventionen om flygtninges retsstilling fra 1951 og den europæiske konvention om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder fra 1950¹⁰. Hvis de rettigheder, som disse instrumenter garanterer, skal kunne udnyttes i praksis, er det afgørende, at de procedurer, der benyttes til at søge beskyttelse, er både retfærdige og tilgængelige, og at de mennesker, der søger international beskyttelse, har tilstrækkelig subsistensstøtte til, at de rent faktisk kan udøve deres rettigheder.

Et af de hovedprincipper, der ligger til grund for Dublin-konventionen, er, at den medlemsstat, der har ansvaret for asylansøgerens tilstedeværelse på EU-medlemsstaternes område, har ansvaret for at behandle asylansøgningen. Det er meget ofte den medlemsstat, som asylansøgeren først kom ind i. Hvis dette princip skal føres ud i livet, er det vigtigt, at mennesker, der ønsker at søge international beskyttelse, har en reel mulighed for at ansøge om asyl i den første medlemsstat, de kommer til, uanset hvilken medlemsstat det er, og at de får tilstrækkelige subsistensmidler under asylproceduren. Sådanne foranstaltninger vil være med til at reducere de sekundære migrationsbevægelser inden for EU.

Den fremgangsmåde, der er beskrevet ovenfor, stemmer helt overens med den dagsorden, som Amsterdam-traktaten sætter. I den ændrede traktat om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab står der udtrykkeligt, at Rådet inden fem år efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden vedtager foranstaltninger vedrørende minimumsstandards for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (artikel 63, nr. 1, litra b)) og minimumsstandards for procedurer i medlemsstaterne for tildeling eller fratagelse af flygtningestatus (artikel 63, nr. 1, litra d)). Desuden skal der ifølge Amsterdam-traktaten indføres foranstaltninger vedrørende minimumsstandards for midlertidig

¹⁰ Med hensyn til de nugældende traktatbestemmelser, se artikel F, stk. 2, og artikel K.2, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union. Hvad angår perioden efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden, se artikel 6 i den ændrede traktat om Den Europæiske Union og artikel 63, nr. 1, i den ændrede traktat om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

beskyttelse af fordrevne personer (artikel 63, nr. 2, litra a)) og foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelse af flygtninge og fordrevne og følgerne heraf (artikel 63, nr. 2, litra b)). Kommissionens nuværende forslag på de to sidstnævnte områder¹¹, som på nuværende tidspunkt er baseret på traktaten om Den Europæiske Union, omhandler eksplicit de sociale rettigheder, der skal gives personer, der nyder godt af en ordning for midlertidig beskyttelse, og de indeholder bestemmelser om, at EU i forbindelse med disse sociale rettigheder kan føre princippet om delt ansvar ud i livet gennem finansielle foranstaltninger, herunder modtagelsesprojekter, der er baseret på budgetpost B5-803.

(ii) Frivillig tilbagevenden og reintegration

Hensigtsmæssigt udformede foranstaltninger, der skal lette den frivillige tilbagevenden og reintegration, er til stor gavn for medlemsstaterne, hjemlandet og de tilbagevendende selv. De tilbagevendende kan begynde at genopbygge deres liv i deres hjemland. De kan desuden medbringe færdigheder og viden, som der er brug for i deres hjemland. De medlemsstater, der har båret de økonomiske konsekvenser af modtagelsen af flygtninge, fordrevne personer og asylansøgere, vil også opleve et fald i deres udgifter.

Fællesskabets støtte til foranstaltninger for frivillig tilbagevenden skal medvirke til at øge samarbejdet mellem medlemsstaterne på dette område. Det vil være muligt at undersøge alternative fremgangsmåder og finde frem til den bedste praksis, så alle medlemsstaterne kan udnytte resultaterne og de indhøstede erfaringer, hvis de ønsker det.

Den målgruppe, som kan nyde godt af foranstaltninger for frivillig tilbagevenden, er bred og omfatter fordrevne personer, asylansøgere og anerkendte flygtninge.

En løsning, som næsten alle medlemsstaterne valgte for at hjælpe dem, der flygtede fra krigen i det tidligere Jugoslavien, var at indføre ordninger for midlertidig beskyttelse, så der hurtigt kunne træffes beslutninger om tilladelse til indrejse, så man ikke behøvede at gennemføre de fuldstændige procedurer, der skal anvendes i forbindelse med asylansøgninger. Kommissionens forslag, som skal fremme en fælles fremgangsmåde på EU-plan for indførelse og afvikling af ordninger for midlertidig beskyttelse, er omtalt ovenfor¹². Midlertidig beskyttelse er pr. definition begrænset til det tidsrum, hvor situationen i hjemlandet ikke gør det muligt for de pågældende at vende tilbage under sikre og menneskeværdige forhold. En af grundene til at yde midlertidig beskyttelse er, at når situationen i de pågældende områder er blevet betydeligt bedre, bliver det muligt at omfordele midlerne til andre mennesker i nød. Hvis situationen i hjemlandet forbedres tilstrækkeligt inden for et rimeligt tidsrum, indebærer midlertidig beskyttelse nemlig, at de mennesker, der ikke længere har brug

¹¹ Ændret forslag til en fælles aktion om midlertidig beskyttelse af fordrevne personer, EFT C 268 af 27.8.1998, s. 13; forslag til en fælles aktion om solidaritet mellem medlemsstaterne ved modtagelsen af fordrevne personer, der nyder midlertidig beskyttelse, og deres ophold, EFT C 268 af 27.8.1998, s. 22.

¹² Se fodnote 6.

for international beskyttelse, når tiden er inde kan vende tilbage til deres hjemland¹³. Ifølge Kommissionens ændrede forslag til en fælles aktion om midlertidig beskyttelse af fordrevne personer skal hovedvægten, når en ordning for midlertidig beskyttelse afvikles, lægges på frivillig tilbagevenden¹⁴. Foranstaltninger for frivillig tilbagevenden har allerede spillet en vigtig rolle i forbindelse med fordrevne personers tilbagevenden til det tidligere Jugoslavien.

Ifølge dette udkast til en fælles aktion skal foranstaltninger for frivillig tilbagevenden, der finansieres i henhold til den, også være åbne for anerkendte flygtninge. I forberedelsesfasen forud for fremsættelsen af dette forslag blev Rådet og Kommissionen enige om, at personer, der har fået permanent opholdstilladelse i en medlemsstat, også skal kunne benytte sig af foranstaltninger til fremme af frivillig tilbagevenden¹⁵. Dette hvilede på den forudsætning, at programmerne for tilbagevenden ikke kun skal begrænses til de personer, som man ikke har fundet en varig løsning for. I forbindelse med krigen i det tidligere Jugoslavien reagerede nogle af medlemsstaterne ved at tildele hovedparten af de mennesker med behov for international beskyttelse, der ankom til deres område, flygtningestatus og ikke en eller anden form for midlertidig beskyttelse. Selv om tildeling af flygtningestatus normalt i sidste ende fører til, at de pågældende får permanent opholdstilladelse i medlemsstaterne, betyder det ikke, at flygtninge, der frivilligt ønsker at vende tilbage til deres hjemland, ikke skal have mulighed for det eller ikke kan få den nødvendige hjælp til det.

Der er også mulighed for, at foranstaltningerne for frivillig tilbagevenden kan fokusere på asylansøgere. Dette gælder for asylansøgere, som endnu ikke har modtaget en endelig beslutning om deres asylansøgning. Specielt bringes nogle mennesker ind i medlemsstaterne af menneskesmuglere og rådes til at søge asyl for at kunne blive på medlemsstaternes område på trods af, at de ikke risikerer forfølgelse og derfor ikke har nogen realistisk chance for at blive anerkendt som flygtninge. Sådanne mennesker vil få mulighed for at deltage i projekter, som måske kan få dem til frivilligt at trække deres asylansøgning tilbage og vende permanent tilbage til hjemlandet. I mange tilfælde vil det være i de pågældendes egen interesse, og det vil også mindske presset på medlemsstaternes asylprocedurer. Det gælder også for asylansøgere, som har fået endeligt afslag på deres ansøgning, men som endnu ikke har forladt medlemsstaternes område. Asylansøgere, der har fået afslag på deres ansøgning, kan eventuelt få tilladelse til at blive i landet i overensstemmelse med andre internationale forpligtelser eller af humanitære årsager, eller de kan være berettiget til eller have fået tilladelse til at opholde sig i landet af andre årsager. Men hvis det ikke er tilfældet, opholder de sig normalt ulovligt i det pågældende land, og de har ikke længere ret til at opholde sig på medlemsstaternes område. Kommissionen anførte i sin meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om indvandrings- og asylpolitikken fra 1994¹⁶, at med hensyn til personer, der opholder sig ulovligt i et land, er den bedste form for hjemsendelse fortsat frivillig tilbagevenden. Programmer

¹³ Ifølge artikel 13 i det ændrede forslag til en fælles aktion om midlertidig beskyttelse af fordrevne personer (fodnote 6) kan der overvejes langsigtede beskyttelsesforanstaltninger i de tilfælde, hvor Rådet ikke har afviklet en ordning for midlertidig beskyttelse fem år efter, at den blev indført.

¹⁴ Artikel 4, stk. 3, i den fælles aktion (se fodnote 6).

¹⁵ Protokolerklæring nr. 3, som både blev fremsat i 1997 og i 1998 i forbindelse med vedtagelsen af de fælles aktioner, der er omtalt i fodnote 1, 2 og 4.

¹⁶ KOM(94) 23 endelig udg. af 23.2.1994, særlig afsnit 111-112.

for frivillig tilbagevenden kan være omkostningseffektive sammenholdt med omkostningerne ved at tilbagesende personer mod deres vilje og kan derfor være attraktive for myndighederne. Muligheden for at vende frivilligt tilbage efter de nødvendige forberedelser i stedet for at blive tvangsudvist kan også være attraktiv for de pågældende selv. Udvisning kan ses som en nødvendig bestanddel af begrænsningen af indvandringen, men kan betragtes som et middel, der anvendes som en sidste udvej over for personer, der opholder sig ulovligt i et land, og som ikke er indstillet på at forlade det pågældende land frivilligt. Kommissionen bemærkede i sin meddelelse fra 1994, at medlemsstaterne har haft visse praktiske vanskeligheder med at gennemføre politikken for tvungen hjemsendelse¹⁷, og erfaringerne siden da tyder på, at situationen ikke har ændret sig. Denne fælles aktion vil derfor yde støtte til medlemsstaterne, når de undersøger mulighederne for at bruge programmer for frivillig tilbagevenden som et konkret og praktisk alternativ til en politik, der udelukkende er baseret på dyre og vanskelige tvangsforanstaltninger.

(iii) Gennemførelse af foranstaltningerne

Retsgrundlaget behøver ikke at indeholde bestemmelser om alle aspekter af gennemførelsen af foranstaltningerne for modtagelse og frivillig tilbagevenden. I den fælles aktion præciseres det, at Kommissionen er ansvarlig for forvaltningen af foranstaltningerne, og der henvises eksplicit til dens pligt til at gøre dette i overensstemmelse med bestemmelserne i finansforordningen. Ved gennemførelsen af den fælles aktion vil Kommissionen udstikke retningslinjer, der skal hjælpe potentielle ansøgere og give dem oplysninger om den administrative procedure, de skal følge.

Kommissionen har til hensigt i retningslinjerne at præcisere, at ansøgninger fra både nationale, regionale og lokale myndigheder på den ene side og fra ikke-statslige organisationer (NGO'er), internationale ikke-statslige organisationer (INGO'er) og internationale organisationer på den anden side er støtteberettigede. Noglekriteriet er, at ansøgerne skal arbejde på non-profit-basis. Kommissionen anser det for vigtigt at finde den rigtige balance mellem statslige og ikke-statslige organisationer. Statslige organisationer skal spille en nøglerolle, f.eks. med hensyn til at opbygge modtagelsesstrukturen inden for EU, hvis foranstaltningerne skal kunne medvirke til, at man når frem til en ligelig fordeling af ansvaret mellem medlemsstaterne. Tilsvarende kan de ikke-statslige organisationers uafhængighed betyde, at de bedre kan levere tjenester til de fordrevne personer, såsom rådgivning om, hvordan de skal undersøge mulighederne for frivillig tilbagevenden. Kommissionen vil også understrege, at den støtte, der vil blive ydet under denne fælles aktion, er af praktisk art.

C. BEMÆRKNINGER TIL DE ENKELTE ARTIKLER

Artikel 1

I denne artikel gives der en generel definition af de foranstaltninger, der skal indføres under den fælles aktion, og det fastslås, at der ydes støtte fra Fællesskabet. Hovedvægten lægges på, at de foranstaltninger, der ydes støtte til, er af praktisk art.

¹⁷ Se fodnote 11.

Det er hensigten at yde praktisk og konkret støtte på områderne modtagelse og frivillig tilbagevenden. Den fælles aktion bestræber sig på at fremme en altomfattende, integreret fremgangsmåde på begge de områder, den omfatter.

Med hensyn til tilladelse til indrejse og modtagelse dækker anvendelsesområdet både modtagelsesforholdene som sådan og proceduremæssige foranstaltninger, der skal sikre, at asylprocedurerne er retfærdige og tilgængelige for de personer, der ønsker at søge international beskyttelse. Anvendelsesområdet for foranstaltningerne er begrænset til at forbedre modtagelsesforholdene og -procedurerne i EU's medlemsstater. Modtagelsesrelaterede foranstaltninger uden for EU kan ikke finansieres under denne fælles aktion (selv om det skal bemærkes, at der i forbindelse med ansøgerlandene er midler til rådighed under Phare-programmet til opbygning af institutionerne på området retlige og indre anliggender). Artiklen henviser til modtagelse af asylansøgere og fordrevne personer, mens flygtninge ikke nævnes. I de forholdsvis sjældne tilfælde, hvor de pågældende allerede er anerkendt som flygtninge, inden de ankommer til medlemsstaternes område, vil de under alle omstændigheder øjeblikkeligt være berettigede til at nyde godt af de integrationsforanstaltninger, der finansieres over fællesskabsbudgettet.

Med hensyn til frivillig tilbagevenden kan foranstaltningerne bl.a. forberede og lette de pågældendes tilbagevenden og reintegration i hjemlandet. Dette indebærer tydeligvis, at der under denne fælles aktion vil kunne ydes fællesskabsstøtte til udgifter, der har forbindelse med de pågældendes tilbagevenden, både i EU's medlemsstater og i hjemlandet. Projekter vedrørende tilbagevenden er åbne for deltagelse af såvel flygtninge som asylansøgere og fordrevne personer. Dette afspejler, at mange mennesker, som har fået permanent status i en af medlemsstaterne, måske alligevel på et tidspunkt ønsker at undersøge mulighederne for at vende tilbage til deres hjemland, hvis forholdene dér har ændret sig tilstrækkeligt. Både i 1997 og i 1998 fremsatte Rådet og Kommissionen en fælles erklæring, hvori de bekræftede, at de pågældende midler kunne anvendes til finansiering af projekter til fremme af frivillig tilbagevenden af tredjelandsstatsborgere, der har permanent opholdstilladelse i en medlemsstat.

Artikel 2

Denne artikel indeholder definitioner af målgruppen for den fælles aktion. For begreberne "asylansøgere" og "fordrevne personer" anvendes der forskellige definitioner i forbindelse med henholdsvis modtagelse og frivillig tilbagevenden. I begge tilfælde er definitionen af "fordrevne personer" lidt bredere end normalt, idet den omfatter både midlertidig beskyttelse og subsidiære former for beskyttelse.

I forbindelse med modtagelse omfatter "fordrevne personer" både de personer, der allerede nyder godt af en ordning for midlertidig beskyttelse eller subsidiære former for beskyttelse, og personer, som venter på en beslutning om, hvorvidt de er berettiget til en sådan beskyttelse. Dette afspejler det forhold, at det kan være nødvendigt at yde modtagelseshjælp til mennesker, så snart de ankommer til medlemsstaternes område, før det har været muligt at afgøre deres status. Med hensyn til tilbagevenden begrænses definitionen af "fordrevne personer" imidlertid til personer, der allerede

nyder godt af en ordning for midlertidig beskyttelse eller subsidiære former for beskyttelse.

Definitionen af "asylansøgere" i forbindelse med modtagelsen er den traditionelle, idet den henviser til personer, som har indgivet en ansøgning om asyl, som der endnu ikke er taget endelig stilling til. Denne definition er baseret på definitionen i Dublin-konventionen. I forbindelse med tilbagevenden er definitionen imidlertid blevet udvidet til også at omfatte afviste asylansøgere, som har fået endeligt afslag på deres asylansøgninger, men som stadig befinder sig på EU's område. Denne definition vil gøre det muligt for medlemsstaterne at undersøge muligheden for frivillig tilbagevenden som et alternativ til udvisning med hensyn til afviste asylansøgere.

Artikel 3

Denne og den følgende artikel giver nærmere oplysninger om de konkrete områder, som den fælles aktion omfatter. I denne artikel fastsættes de fire vigtigste områder med hensyn til modtagelse.

Litra a) vedrører selve infrastrukturen for modtagelsen, dvs. indkvarteringen af asylansøgere og fordrevne personer, herunder modtagelsescentre. Dette afspejler, at modtagelsesfaciliteternes kvalitet og kvantitet varierer betydeligt fra den ene EU-medlemsstat til den anden. Der kræves yderligere investeringer for at støtte de medlemsstater, som ikke er tilstrækkelig godt udstyret til at sikre, at asylansøgere og fordrevne personer, der søger international beskyttelse, kan indkvarteres under passende forhold på deres område.

Litra b) vedrører proceduremæssige foranstaltninger, der skal sikre, at procedurene for afgørelse af, om der skal gives asyl, er retfærdige, effektive og tilgængelige. I Rådets resolution af 20. juni 1995 om mindstegarantier for behandling af asylsager¹⁸ peges der på en række nøglekrav, og disse er medtaget i denne fælles aktion. Foranstaltninger til forbedring af modtagelsesforholdene er ikke nok i sig selv, men skal ledsages af foranstaltninger, der skal sikre, at mennesker, der ønsker at søge international beskyttelse, har adgang til retfærdige og effektive asylprocedurer.

Litra c) vedrører sociale ydelser for asylansøgere og fordrevne personer. Dette litra tager bl.a. hensyn til Kommissionens forslag til en fælles aktion om solidaritet ved modtagelsen af fordrevne personer, der nyder midlertidig beskyttelse, og deres ophold. Området vil også blive stadig vigtigere i de kommende år, efterhånden som EU udvikler minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere.

Litra d) vedrører bistand til sårbare grupper. Hvad angår uledsagede mindreårige fastslår Rådets resolution af 26. juni 1997 om uledsagede mindreårige, der er statsborgere i tredjelande¹⁹, hvad der er godt praksis i forbindelse med både modtagelsesforholdene og asylprocedurerne. Der henvises også eksplicit til tortur- og voldtægts ofre og mennesker med behov for særlig lægelig behandling, idet det

¹⁸ EFT C 274 af 19.9.1996, s. 13.

¹⁹ EFT C 221 af 19.7.1997, s. 23.

anerkendes, at det kan være nødvendigt at tilpasse modtagelsesordningerne og/eller støtten under asylprocedurerne for at opfylde sådanne menneskers særlige behov.

Litra e) vedrører informationskampagner over for offentligheden. EU-borgerne er ofte enten slet ikke informeret om de internationale forpligtelser over for asylansøgere og om EU's asylpolitik, eller også har de nogle forkerte forestillinger. Horisontale informationskampagner for at gøre noget ved dette problem er forenelige med målet om at bringe EU tættere på borgerne. Informationskampagner kan være særlig hensigtsmæssige i de tilfælde, hvor det er nødvendigt at forklare formålet med en foranstaltning, der finansieres under denne fælles aktion, såsom opførelsen af et modtagelsescenter, for lokalbefolkningen.

Artikel 4

Denne artikel beskriver de vigtigste foranstaltninger, som der kan ydes støtte til i forbindelse med frivillig tilbagevenden og reintegration i hjemlandet. I stk. 1 anføres de tre vigtigste former for foranstaltninger, der kan ydes støtte til.

Stk. 1, litra a), vedrører indsamling og videreformidling af oplysninger, der er relevante for de pågældendes tilbagevenden. Mennesker, der overvejer eller planlægger at vende tilbage, skal løse en række konkrete, praktiske problemer, og det er en stor hjælp for dem, hvis der foreligger nøjagtige og pålidelige og meget konkrete oplysninger om situationen i hjemlandet. Det er også vigtigt, at projekter, der skal lette de pågældendes tilbagevenden, er opbygget på grundlag af pålidelige oplysninger, hvis de skal være effektive.

Stk. 1, litra b), vedrører rådgivning til de tilbagevendende. Dette afspejler, at det ofte ikke er let at beslutte at vende tilbage, og at det ofte tager sin tid. Rådgivning kan spille en afgørende rolle med hensyn til at hjælpe de mennesker, som overvejer at vende tilbage, med at undersøge mulighederne og de formodede hindringer og efterhånden nå frem til en beslutning, der hviler på et solidt grundlag. Dette litra giver også mulighed for at rådgive mennesker, som allerede har besluttet at vende tilbage, men som har brug for hjælp og støtte i perioden op til deres tilbagerejse.

Stk. 1, litra c), vedrører uddannelse og undervisning. Mennesker, der vender tilbage til hjemlandet, har ofte tilbragt en vis tid i tilflugtslandet, hvilket kan give anledning til en række problemer. De har måske ikke haft lejlighed til at udøve deres profession eller erhverv i tilflugtslandet og kan derfor have brug for genopfriskningskurser for at kunne følge med i udviklingen på deres område. Situationen kan også have ændret sig i deres hjemland, så de har brug for nye færdigheder for at kunne forsørge sig selv. Uddannelse og undervisning, der kan udstyre eller genudstyre de tilbagevendende med færdigheder, som vil være nyttige, når de vender tilbage, kan derfor spille en vigtig rolle med hensyn til at gøre det lettere for dem at vende tilbage.

Stk. 2 indeholder en liste over foranstaltninger, som, selv om de isoleret set ikke er støtteberettigede, kan være støtteberettigede, hvis de indgår i et integreret projekt for tilbagevenden.

Den første foranstaltning, som omtales i stk. 2, litra a), er transportudgifter. Ud over udgifterne til den tilbagevendendes hjemrejse kan den også omfatte andre udgifter, såsom udgifterne til at få transporteret personlige ejendele fra medlemsstaterne til hjemlandet. Den skal også omfatte rejser til hjemlandet for at undersøge forholdene, når sådanne rejser er tilladt i henhold til national lovgivning.

I stk. 2, litra b), anføres det, at foranstaltninger, der skal støtte reintegration i hjemlandet, også kan være støtteberettigede, hvis de indgår i et integreret projekt. Hvis støtten og reintegrationsforanstaltningerne fortsætter i hjemlandet, kan det være med til at sikre, at de pågældende bliver i hjemlandet, og det kan mindske risikoen for, at de tilbagevendende bare giver op og rejser tilbage til den medlemsstat, hvor de søgte tilflugt. Der kan ydes forskellige former for hjælp i hjemlandet, såsom løbende kontakt og rådgivning; aktiviteter, herunder uddannelse, som omfatter både de tilbagevendende og de mennesker, som er blevet i hjemlandet, for at mindske spændingerne mellem de to grupper; og under visse omstændigheder begrænset økonomisk støtte til genetablering i hjemlandet. Ved gennemførelsen af denne bestemmelse i den fælles aktion vil Kommissionen bestræbe sig på at sikre, at alle de foranstaltninger i hjemlandet, som der ydes støtte til, supplerer eller er kompatible med de foranstaltninger i det pågældende land, som der ydes støtte til under andre fællesskabsprogrammer.

Artikel 5

I denne artikel fastsættes de kriterier, som Kommissionen skal tage hensyn til, når den udvælger projekter, der skal gennemføres under den fælles aktion.

Artikel 6

Dette er den sædvanlige revisionsbestemmelse vedrørende Kommissionens og Revisionsrettens beføjelser. Formålet er at sikre en tilstrækkelig finansiel kontrol med udgifterne under den fælles aktion.

Artikel 7

I denne artikel fastsættes de generelle betingelser for støtte fra fællesskabsbudgettet. I stk. 1 fastsættes der en samlet grænse, som afspejler princippet om, at bidraget fra fællesskabsbudgettet godt må overstige bidraget fra medlemsstaterne og andre kilder. En grænse på 80% for bidraget fra Fællesskabet skal tilskynde de ikke-statslige organisationer til at deltage fuldt ud, idet nogle af dem ville have problemer med at skaffe den nødvendige medfinansiering, hvis der var fastsat et lavere loft for Fællesskabets bidrag. I stk. 2 fastsættes princippet om, at Fællesskabets bidrag kan dække alle relevante udgifter, som er direkte forbundet med projektet, på visse betingelser, som skal fastlægges i de retningslinjer, som Kommissionen skal udarbejde. Det foreslås, at der i disse retningslinjer fastlægges et loft over bl.a. administrationsudgifterne, så det understreges, at foranstaltningerne under denne fælles aktion er af operationel og ikke administrativ art.

Artikel 8

Denne artikel indeholder de sædvanlige procedureregler, der gælder for foranstaltninger, der finansieres over fællesskabsbudgettet under et instrument af denne art.

Artikel 9

I denne artikel fastlægges princippet om, at Kommissionen er ansvarlig for gennemførelsen af foranstaltningerne. Den giver Kommissionen mulighed for at benytte sig af faglig bistand for at sikre, at foranstaltningerne gennemføres effektivt. Det fastslås, at faglig bistand kan bruges til støtte for følgende opgaver:

- (a) de forberedende aspekter af gennemførelsen af foranstaltningerne, såsom computer- og databasestøtte og udarbejdelse og uddeling af retningslinjer til ansøgerne
- (b) registrering og evaluering af ansøgningerne og udarbejdelse af dokumenter, der skal gennemgås af det udvalg, der oprettes som led i denne fælles aktion
- (c) udarbejdelse af finansieringsaftalerne efter udvælgelsen af projekterne, og
- (d) gennemførelse af udbetalingerne og udsendelse af inddrivelsesbreve og andre breve, der er nødvendige for at sikre, at aftalerne fungerer ordentligt.

Ovennævnte opgaver skal ikke desto mindre udføres under Kommissionens kontrol og vil ikke blive betragtet som en uddelegering af offentlige beføjelser.

Alle kontrakter, der indgås til gennemførelse af denne artikel, skal indeholde en bestemmelse vedrørende kontrahentens professionelle adfærd, herunder spørgsmål vedrørende interessekonflikter og andre aspekter, der er uforenelige med kontraktens krav og kravet om fortrolighed.

Artikel 10

Denne artikel indeholder bestemmelser om, at Kommissionen skal fastsætte frister for forelæggelse af forslag.

Artikel 11

Denne artikel indeholder bestemmelser om forvaltningsprocedurer, som for det første vil være brugbare og effektive, og som for det andet tager et vist hensyn til den forventede overførsel af indvandrings- og asylpolitikken til Fællesskabets kompetence under denne fælles aktions løbetid. Forvaltningsprocedurerne er derfor delt op i to etaper. I regnskabsåret 1999 vil de udvalgsprocedurer, som er blevet anvendt med gode resultater i 1997 og 1998, fortsat finde anvendelse. I regnskabsåret 2000 vil der blive anvendt en udvalgsprocedure af den type, som Kommissionen har foreslået, at man anvender på de områder, som falder inden for Fællesskabets kompetence. Den udvalgsprocedure, man har valgt at anvende i 2000, er rådgivningsproceduren i

artikel 3 i Kommissionens forslag til Rådets afgørelse om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen²⁰

Dengang de fælles aktioner for 1997 og 1998 blev vedtaget, fremsatte Rådet og Kommissionen en fælles erklæring, hvori det hedder, at "de er enige om, at eventuelle juridiske instrumenter, der tager sigte på senere at gennemføre aktioner under post B7-6008 og B5-803, skal overtage beslutningsproceduren i den fælles aktion af 28. oktober 1996 vedtaget af Rådet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union vedrørende et tilskyndelses- og udvekslingsprogram for aktørerne inden for retsvæsenet (Grotius), offentliggjort i EFT L 287 af 8.11.1996, side 3." Efter Kommissionens opfattelse, som er baseret på dens erfaringer med disse procedurer i forbindelse med de finansielle programmer under søjle 3, som er oprettet under budgetpost B5-800, vil disse udvalgsprocedurer i betragtning af de betydeligt større beløb, der er til rådighed i forbindelse med modtagelse og tilbagevenden, sandsynligvis være for besværlige og usmidige til at gøre det muligt hurtigt og effektivt at gennemføre og forvalte budgetpost B7-6008 og B5-803. Erfaringerne har også vist, at de udvalgsprocedurer, der blev anvendt i 1997 og 1998, selv om de er tungere end dem, der bruges på de fleste af Fællesskabets udgiftsområder, gør det muligt at sikre, at gennemførelsen foregår rimeligt effektivt, samtidig med at medlemsstaternes har mulighed for at give udtryk for deres holdninger. I lyset af disse erfaringer og de ændringer i de institutionelle procedurer for behandlingen af asyl- og indvandringsspørgsmål, som kan forventes at indtræffe under denne fælles aktions løbetid, udgør procedurerne i denne artikel en rimelig og afbalanceret tilgang til spørgsmålet om forvaltningsprocedurer.

Artikel 12

Kontrollen med og evalueringen af de foranstaltninger, der finansieres under denne fælles aktion, er yderst vigtige. Ifølge denne artikel skal Kommissionen føre løbende kontrol med projekterne, bl.a. gennem inspektion af projekterne på stedet, og der skal desuden foretages en uafhængig evaluering af foranstaltningerne. Formålet med den løbende kontrol er at sikre en ordentlig finansiell forvaltning af de foranstaltninger, der finansieres under denne fælles aktion. Evalueringen skal omfatte både foranstaltningernes kortsigtede og langsigtede virkning, så man kan finde frem til og udbrede kendskabet til god praksis og vellykkede innovative fremgangsmåder. Den vil give værdifulde oplysninger, som Kommissionen vil tage hensyn til ved gennemførelsen af foranstaltninger i de kommende år. Ifølge artiklen skal Kommissionen sende både Europa-Parlamentet og Rådet en sammenfattende rapport, hvilket afspejler, at disse institutioner tilsammen udgør budgetmyndigheden, som skal stille de nødvendige bevillinger til rådighed.

Artikel 13 og 14

Bestemmelserne om ikrafttræden og offentliggørelse i De Europæiske Fællesskabers Tidende er de sædvanlige bestemmelser for et instrument af denne art.

²⁰ EFT C 279 af 8.9.1998, s. 5.

Ifølge artikel 13 skal den fælles aktion gælde i to år. Som forklaret i de indledende bemærkninger til forslaget vil dette tilvejebringe et midlertidigt retsgrundlag for den periode, hvor det kan forventes, at Amsterdam-traktaten vil træde i kraft. Kommissionen påtænker derefter at fremsætte et yderligere forslag til Rådets afgørelse på grundlag af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab for at tilvejebringe et retsgrundlag for foranstaltninger vedrørende flygtninge, fordrevne personer og asylansøgere fra og med regnskabsåret 2001.

Forslag til
RÅDETS AFGØRELSE
om en fælles aktion vedtaget af Rådet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om
Den Europæiske Union vedrørende foranstaltninger vedrørende praktisk støtte
i forbindelse med modtagelse af flygtninge, fordrevne personer og asylansøgere og
deres frivillige tilbagevenden

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union, særlig artikel K.3, stk. 2, litra b), og artikel K.8, stk. 2,

under henvisning til forslag fra Kommissionen²¹,

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet²², og

ud fra følgende betragtninger:

1. I henhold til artikel K.1 i traktaten betragtes asylpolitikken som et spørgsmål af fælles interesse for medlemsstaterne;
2. det er vigtigt at give flygtninge tilstrækkelig beskyttelse i overensstemmelse med medlemsstaternes fælles humanitære tradition og konventionen af 28. juli 1951 om flygtnings retsstilling, som ændret ved New York-protokollen af 31. januar 1967;
3. medlemsstaterne har en række pligter i henhold til den europæiske konvention af 4. november 1950 om menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder;
4. det er nødvendigt at sikre passende forhold for modtagelse af asylansøgere og at lette adgangen til asylprocedurer, som er retfærdige og effektive, for at beskytte flygtnings rettigheder;
5. det er nødvendigt at yde praktisk støtte for at skabe betingelser, der gør det muligt for flygtninge, fordrevne personer og asylansøgere, der ønsker at vende tilbage fra medlemsstaterne til deres hjemland, at gøre dette;
6. der bør fastsættes bestemmelser vedrørende finansiering over fællesskabsbudgettet for foranstaltninger, der vedtages under denne aktion;

²¹ EFT ...

²² EFT ...

7. indførelsen af fælles foranstaltninger vedrørende modtagelse af asylansøgere, fordrevne personer samt flygtninges, fordrevne personers og asylansøgere frivillige tilbagevenden vil fremme delingen af ansvaret mellem medlemsstaterne -

VEDTAGET DENNE FÆLLES AKTION:

KAPITEL I

MÅL OG ANVENDELSESOMRÅDE

Artikel 1

Principper og mål for foranstaltningerne

1. Unionen træffer foranstaltninger med henblik på at yde praktisk støtte i forbindelse med modtagelse af asylansøgere og fordrevne personer samt flygtninges, fordrevne personers og asylansøgere frivillige tilbagevenden, som er berettiget til finansiell støtte fra Fællesskabet.
2. Hovedformålene med foranstaltningerne er:
 - a) at forbedre modtagelsesforholdene for asylansøgere og fordrevne personer i medlemsstaterne og støtte asylprocedurer, som er retfærdige, effektive og tilgængelige for personer, der har behov for international beskyttelse;
 - b) at støtte asylansøgere, fordrevne personers og flygtninges frivillige tilbagevenden fra medlemsstaterne til deres hjemland og deres reintegration der.

Artikel 2

Definitioner

1. I forbindelse med artikel 1, stk. 2, litra a), og artikel 3 forstås ved:
 - a) "*fordrevne personer*" personer, der har fået tilladelse til at opholde sig i en medlemsstat under midlertidig beskyttelse eller under subsidiære former for beskyttelse i overensstemmelse med medlemsstaternes internationale forpligtelser og national ret, og personer, der søger om tilladelse til at blive i en medlemsstat af sådanne årsager, og som afventer en beslutning om deres status;
 - b) "*asylansøgere*" personer, som har anmodet om beskyttelse fra en medlemsstat ved at påberåbe sig flygtningestatus i henhold til artikel 1 i konventionen af 28. juli 1951 om flygtninges retsstilling, som ændret ved New York-protokollen af 31. januar 1967, og hvis ansøgning der endnu ikke er taget endelig stilling til.

2. I forbindelse med artikel 1, stk. 2, litra b), og artikel 4 forstås ved:
- a) "*flygtninge*" personer, der har opnået flygtningestatus i henhold til artikel 1 i konventionen af 28. juli 1951 om flygtninges retsstilling, som ændret ved New York-protokollen af 31. januar 1967;
 - b) "*fordrevne personer*" personer, der har fået tilladelse til at opholde sig i en medlemsstat under midlertidig beskyttelse eller under subsidiære former for beskyttelse i overensstemmelse med medlemsstaternes internationale forpligtelser og national ret;
 - c) "*asylansøgere*" personer, som har anmodet om beskyttelse fra en medlemsstat ved at påberåbe sig flygtningestatus i henhold til artikel 1 i konventionen af 28. juli 1951 om flygtninges retsstilling, som ændret ved New York-protokollen af 31. januar 1967, herunder personer, hvis ansøgning der er givet endeligt afslag på, men som endnu ikke har forladt medlemsstaters område.

Artikel 3 Modtagelse

De foranstaltninger, der skal forbedre modtagelsesforholdene for asylansøgere og fordrevne personer i medlemsstater og støtte asylprocedurer, der er retfærdige, effektive og tilgængelige for personer, der har behov for international beskyttelse, skal hovedsagelig omfatte foranstaltninger, der skal:

- a) forbedre infrastrukturen i medlemsstaterne for modtagelse af asylansøgere og fordrevne personer;
- b) gøre asylprocedurerne mere retfærdige og effektive og lette adgangen til dem, herunder retshjælp og andre rådgivningstjenester, tolketjenester, information om den procedure, der skal følges, og om asylansøgerens rettigheder og pligter under proceduren samt adgang til præcise og ajourførte oplysninger om det pågældende land;
- c) sikre, at asylansøgernes og de fordrevne personers leveforhold opfylder en vis minimumsstandard, bl.a. med hensyn til indkvartering, lægehjælp, uddannelse og undervisning;
- d) sikre særlig hjælp til sårbare grupper, såsom uledsagede mindreårige, tortur- og voldtægtsofre og mennesker, der har behov for særlig lægelig behandling;
- e) informere offentligheden om medlemsstaternes pligter over for personer, der søger international beskyttelse, og om EU's asylopolitik, herunder informationskampagner, der supplerer andre foranstaltninger, der finansieres under denne fælles aktion.

Artikel 4 Frivillig tilbagevenden

1. De foranstaltninger, der skal lette asylansøgere, fordrevne personers og flygtninges frivillige tilbagevenden fra medlemsstaterne til deres hjemland og deres reintegration i det pågældende land skal hovedsagelig omfatte følgende områder:
 - a) indsamling og videreformidling af oplysninger om alle aspekter, der er relevante for de pågældendes tilbagevenden, herunder oplysninger om den økonomiske og administrative situation i hjemlandet, beskæftigelsesmuligheder, ejendomsrettigheder og andre juridiske spørgsmål;
 - b) rådgivning, der både skal hjælpe personer, som overvejer, om de frivilligt skal vende tilbage til deres hjemland, og personer, som i princippet har besluttet at vende tilbage;
 - c) uddannelse og undervisning, som har til formål at give flygtninge, fordrevne personer og asylansøgere færdigheder, som vil være til gavn ved tilbagekomsten til hjemlandet.
2. Foranstaltninger som led i et integreret projekt, der letter den frivillige tilbagevenden, og specielt et projekt, der omfatter et eller flere af de områder, der er anført i stk. 1:

Kan følgende også være støtteberettiget:

- a) transportudgifter i forbindelse med de pågældendes tilbagevenden;
- b) foranstaltninger, der støtter reintegrationen af personer, der vender tilbage fra medlemsstaterne, i deres hjemland, herunder fortsat kontakt efter tilbagekomsten.

Artikel 5 Finansieringskriterier

De projekter, der skal finansieres over fællesskabsbudgettet, underkastes en udvælgelsesprocedure, som specielt tager hensyn til følgende kriterier:

- a) målet om at opnå en ligelig fordeling af ansvaret mellem medlemsstaterne;
- b) projekternes innovative art og mulighederne for at bruge resultaterne til at styrke samarbejdet mellem medlemsstaterne eller for, at andre medlemsstater kan anvende de indhøstede erfaringer;
- c) den ansøgende organisations og eventuelle partnerorganisationers erfaring, ekspertise og pålidelighed;

- d) projekternes komplementaritet med andre foranstaltninger, der modtager støtte fra fællesskabsbudgettet eller fra nationale programmer; og
- e) omkostningseffektivitet og nytteværdi under hensyntagen til antallet af personer, projektet sigter mod.

KAPITEL II FINANSIELLE BESTEMMELSER

Artikel 6 Finansiell kontrol

Finansieringsbeslutningerne og de kontrakter, der indgås på grundlag heraf i overensstemmelse med de finansielle bestemmelser vedrørende fællesskabsbudgettet skal specielt indeholde bestemmelser om opfølgning og finansiell kontrol udført af Kommissionen og revision udført af Revisionsretten.

Artikel 7 Fællesskabsstøttens størrelse

1. Den finansielle støtte, der ydes over fællesskabsbudgettet, kan højst dække 80% af de samlede udgifter til projektet.
2. Der kan ydes støtte til alle former for udgifter, som er direkte forbundet med gennemførelsen af et projekt, og som afholdes i løbet af en bestemt, ved kontrakt fastsat periode, på de betingelser, der fastsættes i de retningslinjer, som Kommissionen udarbejder, op til det bevillingsloft, der er godkendt under den årlige budgetprocedure.

Artikel 8 Finansiell forvaltning

1. De foranstaltninger, der vedtages som led i denne fælles aktion, og som finansieres over De Europæiske Fællesskabers budget, forvaltes af Kommissionen i overensstemmelse med finansforordningen af 21. december 1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget²³.
2. Ved fremlæggelsen af forslag til finansiering tager Kommissionen hensyn til principperne om forsvarlig økonomisk forvaltning, herunder navnlig om tilbageholdenhed og omkostningseffektivitet, jf. finansforordningens artikel 2.

²³ EFT L 356 af 31.12.1977, s. 1.

KAPITEL III BESTEMMELSER OM FORVALTNINGEN

Artikel 9

Generelle bestemmelser om forvaltningen

Kommissionen er ansvarlig for forvaltningen af foranstaltningerne under denne fælles aktion og træffer de foranstaltninger, der er nødvendige til det formål.

Specielt kan Kommissionen for at sikre, at denne fælles aktion gennemføres effektivt, benytte sig af faglig bistand, som kan finansieres over de bevillinger, der er til rådighed for foranstaltningerne under denne fælles aktion.

Artikel 10

Forelæggelse af projekter

Projekter, som der ansøges om støtte til, skal forelægges for Kommissionen til gennemgang inden for en frist, der fastsættes af Kommissionen.

Artikel 11

Procedure

1. Indtil den 31. december 1999 træffes afgørelser vedrørende finansiering af projekter efter stk. 2, 3 og 4. Fra den 1. januar 2000 træffes de efter proceduren i stk. 5.
2. For så vidt angår finansiering af beløb på under 200 000 Euro, holder Kommissionen Rådet orienteret om antallet af anmodninger om støtte til specifikke projekter, den har modtaget, om principperne for tildeling af støtte til disse projekter og om resultaterne af projekterne.
3. For så vidt angår finansiering af beløb på 200 000 Euro eller derover, men under 1 mio. Euro, bistår Kommissionen af et udvalg, der består af en repræsentant for hver medlemsstat, og som har en repræsentant for Kommissionen som formand. Kommissionen forelægger udvalget en liste over de projekter, den har fået forelagt. Den angiver, hvilke projekter den har udvalgt, og begrundet sit valg. Udvalget afgiver inden for en frist på to uger udtalelse om de forskellige projekter med det flertal, der er fastsat i traktatens artikel K.4, stk. 3, andet afsnit. Formanden deltager ikke i afstemningen. Udtalelsen optages i mødeprotokollen; derudover har hver medlemsstat ret til at anmode om, at dens holdning indføres i mødeprotokollen. Kommissionen tager størst muligt hensyn til udvalgets udtalelse. Den underretter udvalget om, hvorledes den har taget hensyn til dets udtalelse.
4. For så vidt angår finansiering af beløb på 1 mio. Euro eller derover, forelægger Kommissionen det udvalg, der er nævnt i stk. 2, en liste over de projekter, den har fået forelagt. Den angiver, hvilke projekter den har udvalgt, og begrundet sit valg. Udvalget afgiver inden for en frist på to uger udtalelse om de forskel-

lige projekter med det flertal, der er fastsat i traktatens artikel K.4, stk. 3, andet afsnit. Formanden deltager ikke i afstemningen. Har udvalget ved udløbet af denne frist ikke afgivet positiv udtalelse, trækker Kommissionen enten det eller de pågældende projekter tilbage eller forelægger det/dem, eventuelt ledsaget af en udtalelse fra udvalget, for Rådet, som træffer afgørelse i løbet af en måned med det flertal, der er fastsat i traktatens artikel K.4, stk. 3, andet afsnit.

5. Kommissionen bistås af et rådgivende udvalg, der består af repræsentanter for medlemsstaterne, og som har Kommissionens repræsentant som formand.

Kommissionens repræsentant forelægger udvalget et udkast til de foranstaltninger, der skal træffes. Udvalget afgiver, eventuelt ved afstemning, udtalelse om dette udkast inden for en frist, som formanden kan fastsætte under hensyn til, hvor meget spørgsmålet haster.

Kommissionen tager størst muligt hensyn til udvalgets udtalelse. Den underretter udvalget om, hvorledes den har taget hensyn til dets udtalelse.

AFSLUTTENDE BESTEMMELSER

Artikel 12

Kontrol og evaluering

1. Kommissionen er ansvarlig for kontrollen med projekterne og evalueringen af de foranstaltninger, der ydes støtte til under denne fælles aktion. Kontrollen og evalueringen kan finansieres over de bevillinger, der er til rådighed for foranstaltningerne under denne fælles aktion.
2. Kommissionen udarbejder en sammenfattende rapport om de foranstaltninger, der er gennemført, og den evaluering, der er foretaget, og rapporten sendes til Europa-Parlamentet og Rådet.

Artikel 13

Ikrafttræden

Denne fælles aktion træder i kraft på dagen for vedtagelsen.

Den finder anvendelse indtil den 31. december 2000.

Artikel 14

Offentliggørelse

Denne fælles aktion offentliggøres i De Europæiske Fællesskabers Tidende.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Rådets vegne

Formand

FINANSIERINGSOVERSIGT

1. FORANSTALTNINGENS BETEGNELSE

Fælles aktion om indførelse af foranstaltninger vedrørende praktisk støtte i forbindelse med modtagelse af flygtninge, fordrevne personer og asylansøgere og deres frivillige tilbagevenden.

2. BUDGETPOSTER

(kontoplanen for det almindelige budget for 1999)

B 5-803 : Den Europæiske Flygtningefond

3. RETSGRUNDLAG

Art. K.3, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union.

4. BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGEN

- **Foranstaltningens generelle mål**

Denne fælles aktion skal give Unionen et instrument, der giver den mulighed for at støtte foranstaltninger, der skal forbedre modtagelsesforholdene og adgangen til asylprocedurerne på den ene side, og foranstaltninger, der letter frivillig tilbagevenden og reintegration på den anden side. Den tager ligeledes hensyn til princippet om delt ansvar mellem medlemsstaterne.

Mere præcist har denne fælles aktion til formål at:

- yde de pågældende personer og grupper en passende beskyttelse i overensstemmelse med medlemsstaternes fælles traditioner og de forpligtelser, der påhviler dem, særlig i henhold til den europæiske konvention om beskyttelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder af 4. november 1950 og Genève-konventionen af 28. juli 1951 om flygtnings retsstilling, som ændret ved New York-protokollen af 31. januar 1967
- sikre asylansøgerne passende modtagelsesforhold og lette adgangen til retfærdige, effektive procedurer, der beskytter flygtningenes rettigheder
- skabe de betingelser, der er nødvendige for, at flygtninge, fordrevne personer og asylansøgere, der ønsker det, kan forlade medlemsstaternes område og frivilligt vende tilbage til deres hjemland

- sikre en ligelig fordeling af medlemsstaternes indsats med hensyn til modtagelse af flygtninge og fordrevne personer og deres frivillige tilbagevenden.

- **Foranstaltningens varighed**

To år fra retsgrundlagets ikrafttræden, dvs. perioden 1999-2000. Efter denne periode foretages der en evaluering af behovet for at fortsætte eller ændre den fælles aktion.

5. KLASSIFIKATION AF UDGIFTERNE

- **Obligatoriske/ikke-obligatoriske udgifter**

Ikke-obligatoriske

- **Opdelte/ikke-opdelte bevillinger**

Opdelte

- **Indtægternes art**

Finder ikke anvendelse

6. UDGIFTERNES ART

Støtte med henblik på samfinansiering med andre kilder. Støtten fra fællesskabsbudgettet kan højst udgøre 80% af udgifterne til projektet. Dette loft vil kun blive nået for de projekter, der er af ganske særlig interesse i forhold til formålene med den fælles aktion eller de prioriteter, der er fastsat i det program (de foranstaltninger), som Kommissionen fremlægger for det udvalg bestående af repræsentanter fra medlemsstaterne, der bistår den.

7. FINANSIELLE VIRKNINGER

- **Beregningsmetode for de samlede udgifter til foranstaltningen (forholdet mellem de enkelte og de samlede udgifter)**

Alle skøn over de påtænkte foranstaltningers finansielle virkninger skal i princippet baseres på en evaluering af de forberedende tiltag, der er gennemført på grundlag af bevillingerne for 1997 og 1998. En sådan evaluering vil dog for øjeblikket være af begrænset værdi. Med hensyn til regnskabsåret 1997 blev de fælles aktioner 97/447/R1A og 97/478/R1A nemlig først vedtaget af Rådet den 22. juli 1997. På dette grundlag blev udvælgelsen af projekterne foretaget efter et møde i udvalget bestående af medlemsstaternes repræsentanter i november 1997.

Da der er tale om relativt nye initiativer, har iværksættelsen af disse projekter taget en vis tid, hvilket i de fleste tilfælde var berettiget. Det har

dog været muligt at foretage en første evaluering på grundlag af de interimrapporter, der er sendt til Kommissionen. Indholdet af denne evaluering er sammenfattet i vedlagte notat, som blev forelagt for medlemsstaternes repræsentanter på mødet i forvaltningsudvalget den 28. september 1998. Der vil i første kvartal af 1999 blive udarbejdet en endelig evalueringsrapport på grundlag af de oplysninger, der er indsamlet i mellemtiden.

Under alle omstændigheder kan de opnåede resultater sammenfattes således på grundlag af den kontoplan, der gælder i [1997 og] 1998:

B5-803			B7-6008		
FORDELING	1997-BUDGETTET (3,75 mio. Euro)		FORDELING	1997-BUDGETTET (10 mio. Euro)	
	% af budgettet	Antal foranstaltninger		% af budgettet	Antal foranstaltninger
Infrastrukturer	43	7	Oplysning	25	9
Asylprocedurer	5	1	Rådgivning	6	3
Minimumsrettigheder	16	4	Uddannelse/undervisning	69	20
Hjælp til sårbare kategorier	10	4			
Oplysningskampagner	26	5			
I ALT	100	21	I ALT	100	32

B5-803			B7-6008		
FORDELING	1998-BUDGETTET (3,75 mio. Euro)		FORDELING	1998-BUDGETTET (13 mio. Euro)	
	% af budgettet	Antal foranstaltninger		% af budgettet	Antal foranstaltninger
Infrastrukturer	47	6	Oplysning	15	7
Asylprocedurer	20	7	Rådgivning	50	22
Minimumsrettigheder	23	6	Uddannelse/undervisning	35	23
Hjælp til sårbare kategorier	10	6			
Oplysningskampagner	0	0			
I ALT	100	25	I ALT	100	52

- **Udgifternes fordeling på foranstaltningens elementer**

Denne fælles aktion kan opdeles som følger:

- med hensyn til modtagelse og adgang til asylprocedurerne foreslås det at støtte foranstaltninger, der på den ene side kan gøre asyl-

procedurerne (og adgangen til disse procedurer) mere retfærdige og effektive, sikre, at asylansøgere og fordrevne personer er omfattet af sociale bestemmelser, som sikrer, at deres levestandard opfylder en række minimumskrav, og yde særlig hjælp til de mest sårbare kategorier. På den anden side er det hensigten at yde støtte til projekter, der skal forbedre modtagelsesinfrastrukturen, så man på mellemlang sigt råder over tilfredsstillende indkvarteringsmuligheder for asylansøgere og fordrevne personer, der anmoder om international beskyttelse, på en hvilken som helst EU-medlemsstats område. Desuden skal informationskampagner, der skal oplyse offentligheden om asylproblematikken, også kunne komme i betragtning;

- i forbindelse med frivillig tilbagevenden og reintegration i hjemlandet er det specielt hensigten at muliggøre fællesskabsstøtte til informationsforanstaltninger, rådgivningstjenester og initiativer inden for uddannelse og undervisning. Accessorisk kan transportudgifter i forbindelse med de pågældendes tilbagevenden og støtte til reintegration i hjemlandet tages i betragtning; dette er den eneste undtagelse til princippet om, at denne fælles aktion kun skal have virkninger inden for EU.

På grundlag af erfaringerne fra de forberedende foranstaltninger, der blev gennemført i 1997 og 1998, kan man forudse følgende fordeling (se dog det, der er anført ovenfor om, at den foreliggende evaluering er foreløbig). Det er under alle omstændigheder vigtigt at tage hensyn til, at størrelsen af de projekter, der kan ydes støtte til, kan variere meget.

B5 – 803

FORDELING	FBF 1999 (15 mio. Euro) (*)	2000 (15 mio. Euro)
	% af budgettet (skøn)	% af budgettet (skøn)
Infrastrukturer	25	25
Asylprocedurer	10	10
Minimumsrettigheder	10	10
Hjælp til sårbare kategorier	5	5
Oplysning	10	10
Rådgivning	20	20
Uddannelse/undervisning	20	20
I ALT	100	100

- (*) Det skal bemærkes, at budgetmyndigheden ved en beslutning truffet af Budgetudvalget den 8. december 1998 har tilladt anvendelsen af op til 800 000 Euro under denne post til teknisk og administrativ bistand til fordel for Kommissionen og støttemodtagerne, for så vidt som de ikke omfatter rutinemæssige offentlige opgaver, men er forbundet med udarbejdelsen, forvaltningen, opfølgningen og revisionen af programmerne eller projekterne. En sådan bistand må ikke have længere varighed end programmet.

8. FORHOLDSREGLER MOD BEDRAGERI

På ansøgningsformularen skal der anføres oplysninger om potentielle støttemodtageres identitet og art, så deres pålidelighed kan vurderes på forhånd.

Der indgår forholdsregler mod bedrageri (kontrol på stedet, interimrapporter og slutrapporter) i aftalerne eller kontrakterne mellem Kommissionen og støttemodtagerne. Kommissionen vil gennemgå rapporterne og sikre sig, at arbejdet er udført ordentligt, inden de mellemliggende og endelige udbetalinger foretages.

9. OPLYSNINGER OM COST EFFECTIVENESS

• Målgruppe

- Flygtninge, fordrevne personer og asylansøgere som defineret i forslagens artikel 2
- Den offentlige mening i medlemsstaterne
- Medlemmerne af de offentlige organer (herunder de decentrale myndigheder) og private organer, der er kompetente på de pågældende områder.

• Begrundelse for foranstaltningen

I henhold til artikel K.8, stk. 2, første afsnit i traktaten om Den Europæiske Union afholdes de administrationsudgifter, som bestemmelserne vedrørende de områder, der er nævnt i afsnit VI, medfører for institutionerne, over De Europæiske Fællesskabers budget. Med hensyn til aktionsudgifterne til iværksættelsen af de pågældende bestemmelser kan Rådet enten beslutte med enstemmighed, at de afholdes over fællesskabsbudgettet, eller fastslå, at de afholdes af medlemsstaterne.

I henhold til artikel K.3, stk. 2, kan Rådet på initiativ af en medlemsstat eller af Kommissionen, alt efter hvilket område det drejer sig om, vedtage fælles aktioner, såfremt Unionens målsætninger som følge af den påtænkte aktions omgang eller virkninger bedre kan opfyldes i fællesskab end af medlemsstaterne hver for sig.

I henhold til traktatens artikel K.1, stk. 3, betragter EU's medlemsstater asylpolitikken som et spørgsmål af fælles interesse. I medfør af Amsterdam-traktaten får Rådet til opgave at vedtage foranstaltninger, der fastsætter minimumsstandards for henholdsvis modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (art. 63, stk. 1, litra b)) og procedurer for tildeling eller fratagelse af flygtningestatus (art. 63, stk. 1, litra d)). Det skal også vedtage foranstaltninger vedrørende flygtninge og fordrevne

personer bestående af minimumsstandards for midlertidig beskyttelse af fordrevne og foranstaltninger til fremme af en ligelig fordeling af indsatsen mellem medlemsstaterne (art. 63, stk. 2, litra a) og b)).

Den planlagte foranstaltning skal på den ene side støtte de nationale politikker til fordel for personer, der søger international beskyttelse, og på den anden side tilskynde de personer, der har haft midlertidig opholdstilladelse eller nydt midlertidig beskyttelse i EU's medlemsstater, til at vende frivilligt tilbage. I begge tilfælde må man fremme idéen om delt ansvar mellem medlemsstaterne med hensyn til den samlede indsats til fordel for de pågældende kategorier af personer under hensyn til, at forholdene sommetider er yderst forskellige.

- **Overvågning og evaluering af foranstaltningen**

Kommissionen vil regelmæssigt vurdere de foranstaltninger, der ydes støtte til under dette instrument, for at sikre sig, at de stemmer overens med de fastsatte mål og prioriteter, og for at kunne udarbejde retningslinjer for, hvordan kriterierne for udvælgelse af projekterne kan forbedres. Ved udgangen af hvert regnskabsår vil Kommissionen forelægge en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet, som både vedrører de foranstaltninger, der er iværksat, og den evaluering, der er foretaget.

Der vil i andet halvår af 1999 blive foretaget en ekstern evaluering af de projekter, der er ydet fællesskabsstøtte til. Der vil blive offentliggjort en forhåndsmeddelelse om procedurerne for indgåelse af aftaler den 17. december 1998.

Evalueringen vil være en midtvejsevaluering af de projekter, der er ydet støtte til i 1997 og 1998, og den skal tjene som grundlag for en samlet evaluering i 2001. Gennemførelsen af den eksterne evaluering vil ikke berøre de interne evalueringer, som foretages af Kommissionen (den afdeling, der forvalter foranstaltningen, eller GD XX).

Formålet med evalueringen, som først og fremmest skal vedrøre indholdet, er at finde ud af, om formålene med programmet er nået, at tilvejebringe kvantitative og kvalitative oplysninger, der kan tjene som grundlag for en nyorientering og eventuelt en tilpasning af programmet, og i givet fald at finde frem til egnede evalueringsmetoder, så man kan måle programmets virkning.

10. UDGIFTER TIL ADMINISTRATION (sektion III i det almindelige budget)

Den faktiske mobilisering af de nødvendige administrative ressourcer afhænger af Kommissionens årlige beslutning om fordelingen af ressourcerne under hensyntagen til, hvor mange ansatte og hvilke yderligere beløb budgetmyndigheden bevilger.

10.1 Indvirkning på antallet af stillinger

Stillingstype		Antal ansatte, der skal forvalte foranstaltningen		Heraf		Varighed
		<u>Faste stillinger</u>	<u>Midlertidige stillinger</u>	ved anvendelse af de eksisterende ressourcer i det pågældende GD eller den pågældende tjenestegren	ved anvendelse af yderligere ressourcer	
Tjenestemænd	A	2,5	-	1,5	-	
Eller midlertidigt	B	1,5	-	1,5	1	
Digt ansatte	C	1,5	-	1,5	1	
Andre ressourcer						
I alt		4,5		2,5	2	

10.2 Samlet finansiel virkning af de yderligere menneskelige ressourcer

	Beløb	Beregningsmetode (Euro)
Tjenestemænd	486.000	4,5 x 108.000
Midlertidigt ansatte		
Andre ressourcer (angiv budgetpost)		
I alt	486.000	

10.3 Stigning i andre driftsudgifter som følge af foranstaltningen

Budgetpost (nr. og tekst)	Beløb	Beregningsmetode (Euro)
A-7030 (ekspertmøder)	13.000	2 x 10 personer x 650
A-7031 (forvaltningsudvalg)	29.250	3 x 15 personer x 650
A-7010 (tjenesterejser)	13.600	20 tjenesterejser x 680
I alt	55.850	

ISSN 0254-1459

KOM(98) 733 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

06 05 11 04

Katalognummer : CB-CO-98-798-DA-C

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

L-2985 Luxembourg