



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 15.07.2004
KOM(2004) 503 endelig

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

**En mere effektiv fælles asylordning i Europa:
En enkeltprocedure som næste skridt**

{SEK(2004) 937}

INDLEDNING

Justits- og indenrigsministrene vedtog på deres møde i Luxembourg den 29. april 2004 formelt Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandes statsborgere og statsløse som flygtninge, eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse (anerkendelsesdirektivet), og nåede til politisk enighed om det ændrede forslag til Rådets direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og ophævelse af flygtningestatus (asylproceduredirektivet). Formel vedtagelse kan ske, når høring af Europa-Parlamentet har fundet sted. Den første fase i Den Fælles Europæiske Asylordning vil dermed være fuldført.

Ved afslutningen af det første stadium i Amsterdam-traktatens lovgivningsprogram skal EU tage et overblik over, hvad der kommer til at præge det andet stadium i Den Fælles Europæiske Asylordning, og overveje og bedømme virkningerne af de ordninger, som er blevet vedtaget i de sidste fire år.

Punkt 27 i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Thessaloniki i juni 2003 opfordrede til yderligere at styrke asylprocedurerne og gøre dem mere effektive for at fremskynde behandlingen af ansøgninger om andre beskyttelsesformer end den internationale. Det kræver et svar på, hvordan EU kan styrke og fremskynde de procedurer, der fører til de to former for international beskyttelse, som defineres i anerkendelsesdirektivet. Af de grunde, som anføres i denne meddelelse, vil disse krav blive opfyldt, hvis der tages skridt til at indføre en enkelt procedure.

Denne meddelelse anbringer den seneste undersøgelse af enkeltproceduren i en sammenhæng og skal skabe yderligere debat om den i Rådet og Europa-Parlamentet. Når forberedelsesfasen er afsluttet, vil Kommissionen fremsætte et forslag til fællesskabslovgivning.

Baggrunden for denne meddelelse

1. Kommissionens meddelelse fra november 2000 *"På vej mod en fælles asylprocedure og en ensartet status, som gælder i hele EU, for dem, der indrømmes asyl"* gjorde opmærksom på, at nogle medlemsstater har indført en "etsteds-procedure". Kommissionen påtog sig at iværksætte en undersøgelse som grundlag for yderligere overvejelser.
2. Undersøgelsen *"Study on the single asylum procedure 'one-stop shop' against the background of the common European asylum system and the goal of a common asylum procedure"* (undersøgelsen) blev offentliggjort i januar 2003 og er tilgængelig på:

http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/study_one_stop_shop_en.pdf

(ISBN: 92-894-5256-0)

En fuldstændig gennemgang af den politiske baggrund og en oversigt over undersøgelsens resultater findes i **Bilag A**.

Hvorfor en enkeltprocedure?

Hurtighed og effektivitet

3. Den første og mest indlysende fordel ved kun at have en enkeltprocedure er, at procedurens hurtighed og effektivitet øges. I undersøgelsen fremhæver de medlemsstater, der kun benytter en enkeltprocedure, dette som resultat af dens indførelse. En procedure, der koncentrerer sig om de vurderings- og beskyttelsesbehov, som opstilles i anerkendelsesdirektivet, og hvorefter en enkelt myndighed træffer afgørelse på grundlag af disse to sæt kriterier, har klart mulighed for at forløbe hurtigere end et scenario med flere på hinanden følgende ansøgninger til en flere myndigheder, og hvori de samme forhold vurderes, og der samtidig appelleres mod forskellige myndigheders afgørelser.
4. En centralisering af de midler, der står til rådighed for behandling af beskyttelsesansøgninger, kan også give klare fordele. En samlet afhøring og en samlet vurdering af tilfældet sparer tid og ressourcer i form af rets- og lands kundskabseksperter og tolke og bidrager til at løse administrative problemer som f.eks. ensartet registrering og udarbejdelse af repræsentative statistiske data på grundlag af harmoniserede definitioner. Dette kan være en virkelig gevinst for medlemsstaterne - en hurtigere og mere effektiv ordning bidrager til at integrere flygtningene og frasortere dem uden beskyttelsesbehov.

Beskyttelse

5. Der er gode argumenter for at indføre en enkeltprocedure for beskyttelsesspørgsmål i forbindelse med ansøgninger om international beskyttelse. Det kan ikke forventes, at de, der ansøger om international beskyttelse, kan bedømme, om deres krav omfattes af kriterierne i Genève-konventionen, eller have nogen viden om andre menneskerettighedsbestemmelser, som ligger til grund for andre internationale beskyttelsesformer.
6. Da en enkelt, sammenfattende procedure gør eventuelle traumer så små som muligt og er præget af gennemsigtighed, opmuntrer den desuden ansøgeren til at fremlægge sin sag på en sammenhængende måde, som omfatter alle de forhold, der gør det umuligt for ham eller hende at vende tilbage til sit hjemland. Herved undgås, at vigtige forbehold først kommer frem, når den egentlige asylprocedure er blevet afsluttet, og de garantier, asylprocessen indebærer, ikke længere gælder. Ansørgernes troværdighed kan også blive større, når de ikke skal gennem en række forskellige procedurer med risiko for, at deres udsagn bliver tilpasset til de forskellige kriterier, som de forskellige myndigheder bedømmer dem efter.

Offentlighedens opfattelse

7. Kommissionens meddelelse fra marts 2003 "*om den fælles asylpolitik og agendaen for beskyttelse*" talte om en krise inden for asylsystemet, som blev mere og mere udtalt i nogle medlemsstater, og en voksende utilpashed i den offentlige mening. Hvor beslutningen om at yde beskyttelse følger en hurtig og sammenfattende procedure (fulgt af muligheden for at appellere denne afgørelse) kan både tvetydighed og den forkerte opfattelse, at der er utallige muligheder for at blive i et land af beskyttelsesgrunde, undgås. Der er ingen tegn på, at indførelse af en enkelt procedure generelt gør tilgangen mere attraktiv, og de fleste medlemsstater giver dem, der ikke opfylder Genève-konventionens kriterier, en ringere status.

Hjemsendelse

8. En enkelt procedure giver medlemsstaternes asylordninger øget værdi, når de skal hjemsende dem, der ikke opfylder betingelserne for international beskyttelse. Når alle tænkelige beskyttelseskrav omfattes af en enkel procedure, er muligheden for at rejse yderligere beskyttelseskrav, der kan forsinke eller forhindre en hjemsendelse, så godt som udelukket. De myndigheder, der er ansvarlige for hjemsendelsen kan derpå optræde med bevidstheden om, at der ikke er uafklarede forhold, som skal behandles. Samarbejdet mellem asyl- og hjemsendelsesmyndighederne er naturligvis afgørende for gnidningsløse procedurer.

Hvorfor en indsats på EU-plan?

Udjævning af en mulig beskyttelsesforskel

9. Anerkendelsesdirektivet pålægger medlemsstaterne at give tredjelandes statsborgere og statsløse, som opfylder betingelserne for subsidiær beskyttelse i overensstemmelse med direktivets kriterier, subsidiær beskyttelsesstatus. Ansørgernes

begrundelse for beskyttelseskravet skal bedømmes efter direktivets kriterier, det gælder således alle relevante forhold, som berører hjemlandet, relevante udsagn og relevant dokumentation og kravets individuelle baggrund.

10. Asylproceduredirektivet gælder for asylansøgninger, som fremsættes på medlemsstaternes territorium, ved deres grænser eller i deres transitzoner. Ifølge direktivet skal medlemsstater, som følger eller indfører en procedure, hvorefter asylansøgninger undersøges ikke blot som ansøgninger på grundlag af Genève-konventionen, men også som ansøgninger om subsidiær beskyttelse, anvende direktivet under hele proceduren.
11. På baggrund af den formelle vedtagelse på JIR-ministerrådsmødet i Luxembourg den 29. april 2004 af et direktiv, som indfører en fælles forståelse mellem medlemsstaterne af to forskellige former for beskyttelsesstatus og politisk enighed om et direktiv, der forpligter medlemsstaterne til at indføre minimumsstandarder for procedurer, som kun fører til en af disse statusformer, opstår spørgsmålet om, hvordan der indføres proceduregaranti for dem, der udtrykkeligt søger om subsidiær beskyttelsesstatus, eller som, på et tidligt stadium i ansøgningsprocessen, ikke anfører grunde, der klart omfattes af Genève-konventionen, men alligevel opfylder betingelserne for subsidiær beskyttelse. Fuldførelsen af Den Fælles Europæiske Asylordnings første stadium kræver tydeligvis, at denne mulige beskyttelsesforskel udlignes, så alle ansøgninger om international beskyttelse efter definitionen i anerkendelsesdirektivet omfattes af den samme proceduregaranti. Det kan ikke være meningen med Fællesskabets lovgivning, at de, der hævder at have behov for subsidiær beskyttelse (og som Fællesskabets lovgivning vil give beskyttelsesstatus), ikke kan få de samme muligheder for at forelægge deres sag og udøve appelrettigheder som dem, der hævder at være flygtninge (som Fællesskabets lovgivning også giver beskyttelsesstatus). Dette er særlig relevant, da EU's medlemsstater oftere giver subsidiær beskyttelse i forbindelse med international beskyttelse end beskyttelse på grundlag af Genève-konventionen. At udjævne denne beskyttelsesforskel fører ikke i sig selv til nogen enkeltprocedure - der vil snarere blive indført to parallelle procedurer som et nødvendigt første skridt hen imod en egentlig enkeltprocedure (en procedure, hvorefter en enkelt myndighed træffer en enkelt afgørelse).

De nødvendige ændringer på EU-plan

12. Gennemførelsen af direktivet om minimumsstandarder vil kræve ændringer af den administrative praksis i de fleste medlemsstater, men indførelse af en enkelt procedure vil indebære en mere omfattende ændring af de administrative strukturer. Medlemsstaternes udgangspunkt for eventuel indførelse af en enkeltprocedure varierer betydeligt. Den omlægning, der kræves for at opnå ensartethed på dette område, kan kun foretages, hvis der opstilles og vedtages en fælles målsætning i et udvidet EU.

Øget værdi ved EU-samarbejde - en fælles metode

13. For at få indledt denne omlægning og kunne give medlemsstaterne teknisk bistand for at forberede dem på eventuelle juridiske og infrastrukturelle tilpasninger anbefaler Kommissionen to fremgangsmåder:

- En forberedelsesfase. En periode med samråd, drøftelser og forberedelse af, hvad medlemsstaterne skal gøre for at samle de procedurer, der fører til de to statusformer, som beskrives i anerkendelsesdirektivet. Den skal indledes af Kommissionen med en række praktiske foranstaltninger og tekniske projekter, der omfatter ekspertmøder under Kommissionens ledelse, hvor man ser på, hvordan den gældende praksis for afgørelse af flygtningestatus kan udvides til vurdering af, om en ansøger opfylder betingelserne for subsidiær beskyttelse, og hvordan hele proceduren kan gøres hurtigere og mere effektiv. Forberedelsesfasen skal derfor bane vejen og skabe bred enighed om indførelse af:
 - Fælleskabslovgivning. Lovgivningsforanstaltninger på første trin for at udvide de garantier, der er fastsat for krav om flygtningestatus i asylproceduredirektivet, til også at omfatte den subsidiære beskyttelsesstatus i anerkendelsesdirektivet. Det må overvejes, hvordan asylproceduredirektivet eventuelt kan ændres, så der tages hensyn til de særlige forhold i forbindelse med en vurdering af krav om subsidiær beskyttelse. Der skal også ses på, om modtagelsesbetingelserne skal ændres, og om Dublin II-forordningen kan udvides til også at omfatte ansøgninger om subsidiær beskyttelse.
14. Den gensidige afhængighed mellem de to fremgangsmåder er indlysende: der bør kun indføres lovgivning for at behandle de områder, der i forberedelsesfasen påvises som egnede, og som indebærer konkrete fordele for medlemsstaternes asylordninger.

Hvorledes en enkeltprocedure kan indføres i EU

A: Lovgivningsmæssig fremgangsmåde: afgørende spørgsmål

15. Det er klart, at den påtænkte omlægning kræver lovgivning. Enhver lovgivningsforanstaltning skal imidlertid forberedes omhyggeligt og grundes solidt på resultaterne af samråd med medlemsstaterne og andre relevante interessegrupper om alle tekniske og politiske spørgsmål, som opstår. Der er en række afgørende spørgsmål, som skal besvares, heriblandt de spørgsmål, der rejses i Kommissionens meddelelse fra november 2000 "*På vej mod en fælles asylprocedure og en ensartet status, som gælder i hele EU*", der blev behandlet ret indgående i undersøgelsen.

Ambitionsniveau

16. lovgivningens hovedlinje kommer i høj grad til at afhænge af forberedelsesfasen, hvori det skal vurderes, **a)** hvad medlemsstaterne kan ændre ved blot at tilpasse deres praksis, og **b)** hvad der derudover skal ændres ved lovgivning.
17. Lovgivningen kan sigte på flere muligheder:
- at udvide de garantier for førsteinstansundersøgelse, som ifølge kapital II i asylproceduredirektivet gælder for ansøgninger om flygtningestatus, til også at omfatte ansøgninger om subsidiær beskyttelse;

- at lade afslag på ansøgninger om subsidiær beskyttelse omfatte af effektiv retsbehandling ved en domstol, således som det ifølge kapitel V i asylproceduredirektivet er tilfældet med afslag på flygtningestatus;
- at udvide modtagelsesbetingelsesdirektivets anvendelsesområde til også at omfatte dem, der ansøger om subsidiær beskyttelse;
- at udvide Dublin II-forordningens anvendelsesområde til også at omfatte ansøgninger om subsidiær beskyttelse;
- at indføre en fælles administrativ fremgangsmåde i forbindelse med undersøgelsesprocedurerne, så der oprettes en enkelt myndighed, som både skal undersøge ansøgninger om flygtningestatus og ansøgninger om subsidiær beskyttelse;
- at udvide Fællesskabets her omtalte procedurestandarder til eventuelle andre områder, der forhindrer udvisning af EU, med henblik på en enkelt, samlet procedure.

Tidsplan for lovgivningen

18. Der kunne tænkes en gradvis indførelse af lovgivning, som først tager sigte på at anvende proceduregarantier på begge statusformer og derpå udvides til andre garantier i asylproceduredirektivet, efterfulgt af en udvidelse af anvendelsen af de øvrige midler i den fælles europæiske asylordnings første instans, og efterhånden en enkelt procedure for alle sider af et kravs behandling.

Den enkelte procedures anvendelsesområde - hvilke procedurestandarder bør medtages/udelukkes?

19. Som første skridt skal i hvert fald kapitel II i asylproceduredirektivet "*Grundlæggende principper og garantier*" (som drejer sig om adgang til proceduren, retten til at blive i medlemsstaten, mens undersøgelsen står på, undersøgelseskrav, afhøring, bestemmelser om juridisk bistand og procedurer for tilbagekaldelse) have samme gyldighed for ansøgninger om subsidiær beskyttelse. Standarderne er afgørende for retfærdige procedurer og skal udgøre grundlaget for alle fælles procedurer i Fællesskabets fremtidige lovgivning.

Hvordan skal appel behandles efter en enkelt procedure?

20. Forpligtelsen til at sørge for et effektivt retsmiddel i tilfælde af en negativ afgørelse, som berører en persons rettigheder i henhold til Fællesskabets lovgivning, foreskrives ikke blot af Domstolen, men også af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Det bliver vigtigt at bedømme, hvordan medlemsstaterne realiserer kerneprincippet "effektivt retsmiddel" i asylproceduredirektivet, og hvordan princippet fortolkes af De Europæiske Fællesskabers Domstol på baggrund af de forskellige nationale retssystemer. En enkelt procedure, som omfatter appelniveauet, ville gøre fordelene ved effektiv administration størst mulige. Imidlertid er det på grund af de nationale retssystemers

mulige indvirkning måske bedre at undersøge denne mulighed på et senere stadium, selv om forberedelsesfasen bør omfatte medlemsstaternes respektive domstoles forskellige synspunkter.

Den enkelte procedures anvendelsesområde - skal andre grunde til ophold medtages/udelukkes?

21. Det bliver vigtigt at vurdere, hvor langt Fællesskabet skal gå inden for hvilken tidsramme: om der skal være en "altomfattende" procedure, hvorefter ansøgninger, som fremsættes af andre grunde end dem, der beskrives i anerkendelsesdirektivet, kan behandles, eller om disse andre grunde skal overlades til de enkelte medlemsstaters fremmedmyndigheders kompetence af de årsager, som nævnes i undersøgelsen (fleksibilitet på stedet, praktisk kompetence osv.).

Hvordan Genève-konventionens integritet bevares

22. Der bør også tages hensyn til frygten for, at indførelse af en enkelt procedure kan føre til udvanding af Genève-konventionen, således som det beskrives i undersøgelsen. Undersøgelsen påpeger, at indførelse af enkelt procedure som regel øger tendensen til at give en status, som er mindre fordelagtig en konventionsstatus, for at forhindre flygtninge i at udnytte alle de fordele, som findes i Genève-konventionen og, i videre forstand, i anerkendelsesdirektivet. Blandt de bestemmelser, som skal dæmme op for denne tendens, kan være et på forhånd fastsat undersøgelsesforløb, så krav om subsidiær beskyttelse først undersøges efter en negativ vurdering på grundlag af Genève-konventionen og en begrundet beslutning om at afvise et krav om status i henhold til Genève-konventionen, men dog således, at subsidiær beskyttelse er tilladt. Uddannelse, som uddyber sagsbehandlerens forståelse af Genève-konventionen, ville være gavnlig for disse to bestemmelsers udmøntning og ville også kunne styrke forståelsen af, hvor forpligtelserne i henhold til Genève-konventionen ophører, og forpligtelserne til subsidiær beskyttelse begynder.

Effektivisering – bevarelse af afgørelsernes kvalitet

23. Der skal skabes ligevægt mellem procedureernes hurtighed og kvalitet. Mens lovgivning bør medvirke til at fremskynde asylproceduren og afgørelsernes gode kvalitet, er det også, især i første instans, vigtigt at sikre ordningens integritet (det kan formindske det antal appeller, som tillades, og derved spare tid og ressourcer). Enhver lovgivningsforanstaltning bør tage hensyn til denne ligevægt. På mellemlangt og langt sigt bør EU vedtage hovedprincipper for god praksis inden for administrative behandlingsområder som afhøring og beslutningstagning, og det kunne endda oprette et ekspertcenter for behandling af asylsager, som kunne udbrede den bedste praksis og sørge for uddannelse på disse områder og desuden være en kilde til formidling og udveksling af oplysninger om oprindelseslandene.
24. I denne forbindelse bør det også overvejes, om undersøgelse af begrundelserne for subsidiær beskyttelse skal ske *ex officio* (dvs., at undersøgelseskontoret automatisk ser på begrundelserne for subsidiær beskyttelse, hvis betingelserne for status i

henhold til Genève-konventionen ikke opfyldes), eller det kun skal ske efter anmodning, idet en *ex officio*-undersøgelse af begrundelserne for subsidiær beskyttelse medvirker til at formindske muligheden for forsinkelser under hjemsendelsesproceduren, da der ikke foreligger mulighed for at fremføre disse begrundelser for at forsinke hjemsendelsen.

Hjemsendelse

25. En enkelt procedure for ansøgninger om international beskyttelse efter definitionen i anerkendelsesdirektivet, vil styrke muligheden for en effektiv hjemsendelsesproces inden for den europæiske asylordning. For at gøre en enkelt EU-procedure for hjemsendelser så effektiv som muligt, skal medlemsstaterne være enige om, at en ”endelig afgørelse” (f.eks. en ubegrundet appel af et afslag ud fra begrundelserne i anerkendelsesdirektivet) også er den afgørelse, der udløser hjemsendelse. For yderligere at øge mulighederne for effektiv hjemsendelse kan den enkelte procedure udvides til at omfatte begrundelserne uden for anerkendelsesdirektivet eller omfatte en ordning for samarbejde med hjemsendelsesmyndighederne og underretning på et tidligt tidspunkt. Det endelige mål kunne eventuelt være at sikre, at afgørelserne inden for den enkelte asylprocedure og hjemsendelsesproceduren træffes samtidig. Man skal i denne sammenhæng være særlig opmærksom på hensigtsmæssig behandling af gentagne ansøgninger, der forhindrer en effektiv hjemsendelsesproces.

Afsmitning på andre foranstaltninger

26. Alle foranstaltningerne i asylpakken vil i nogen grad blive berørt af indførelsen af en enkelt procedure. Asylproceduredirektivet bliver grundlaget for lovændringer, hvis medlemsstaterne beslutter, at de vil begrænse indførelsen af en enkelt procedure til de former for status, der omfattes af anerkendelsesdirektivet. Der kræves ingen ændringer af anerkendelsesdirektivet, med mindre medlemsstaterne beslutter, at opholdstilladelse eller status skal bygge på indrømmelse af international beskyttelse. Modtagelsesbetingelsesdirektivets anvendelsesområde bør derfor udvides til at omfatte ansøgninger om subsidiær beskyttelse. I praksis har dette ikke den store betydning, da en ansøgning om international beskyttelse ifølge direktivets definitioner anses for at være en ansøgning om asyl, medmindre der udtrykkelig anmodes om en anden form for beskyttelse, som kræver særskilt ansøgning. Selv nu omfattes ansøgere, der ikke anses for at være flygtninge, stadig af direktivet, indtil der er truffet en afgørelse, hvorefter de ikke længere kan blive på den pågældende medlemsstats territorium som asylsøgere. Selv om Dublin II-forordningen kun gælder for asylansøgninger i Genève-konventionens forstand, er der ikke nogen overbevisende grund til at begrænse forordningens anvendelsesområde til ansøgere, der søger om konventionsstatus.

B: Forberedelsesfasen

27. For at sikre, at EU's lovgivning bygger på bred enighed, fælles viden og forståelse af de problemer, tilpasningen af medlemsstaternes asylordninger til en enkelt procedure kan indebære, kræves der en forberedelsesfase for at skabe grundlaget. Denne forberedelsesfase indledes i januar 2005 og forløber parallelt med gennemførelsen af det første stadium i lovgivningen om den fælles europæiske asylordning. Kommissionen vil forelægge et dokument, som skitserer en etstedshandlingsplan for

iværksættelse af denne samråds-, drøftelses- og forberedelsesperiode, hvis formål er at finde frem til, hvad medlemsstaterne kan gøre for at samle deres procedurer (nærmere enkeltheder i bilag D). Samordningen vil blive sikret af udvalget for emigration og asyl. Kommissionen vil aflægge rapport til dette organ om de enkelte aktiviteterets resultat. Ved processens afslutning skal en konference gennemgå aktiviteterets resultater og give Kommissionen retningslinjer for, hvordan den kan lade dem indgå i lovgivningsprocessen.

28. Forberedelsesfasen har et tredobbelt formål: **i)** at sørge for teknisk styring og vejledning af diskussionen om, hvorledes EU kan bevæge sig hen imod indførelse af en enkelt procedure, **ii)** at påvise de ændringer, som skal foretages, og **iii)** at foretage disse ændringer ved at tilpasse praksis så meget som muligt inden eller samtidig med, at lovgivning indføres. Endelig skal forberedelsesfasen også tjene som grundlag for den samrådsproces, der skal foregå forud for fremsættelse af EF-lovgivning.
- Kommissionen vil forestå et omfattende og sammenhængende aktivitetsprogram, der omfatter udveksling af oplysninger om den bedste praksis, iværksættelse af Fællesskabets aktioner inden for ERF II og indkaldelse af projekter under ARGO-programmerne, som skal tage sigte på medlemsstaternes særlige behov på dette område.
 - Medlemsstaterne opfordres til at iværksætte særlige foranstaltninger, som skal stimulere den gradvise kapacitetsopbygningsproces, f.eks. fælles projekter og personaleudvekslinger mellem de myndigheder, der anvender enkeltprocedure og dem, der planlægger at gøre det, samt uddannelseskurser for sagsbehandlere osv.
29. Forberedelsesfasen skal behandle spørgsmålet om, hvordan EU indfører en enkeltprocedure ved at følge fire hovedlinjer: Vurdering af gennemførelsen af de relevante bestemmelser i den nuværende EF-asyllovgivning vil skabe grundlag for at undersøge, hvordan medlemsstaterne gennemfører disse bestemmelser på det første stadium i den fælles europæiske asylordning, som pålægger medlemsstaterne at indføre den samme behandling af personer, der søger om flygtningestatus, og personer, der søger om subsidiær beskyttelse (f.eks. artikel 4 i anerkendelsesdirektivet om vurdering af kendsgerninger og omstændigheder). Sammenlignende analyse af enkelte og særskilte procedurer og opmærksomhed omkring, hvordan tilknyttede foranstaltninger til en enkelt procedure kan forbedre effektiviteten, skal bygge herpå. Disse tre linjer vil blive underbygget ved sammenligning mellem de forskellige nationale ordningers omkostninger og ressourcer. Forberedelsesfasen skulle også skabe en innovativ metode for opnåelse af enighed om, hvor der skulle vedtages lovgivning, og hvad den skulle omfatte. Der er mulighed for en ”nedefra op” harmonisering ved at fastlægge den bedste praksis og udbrede den.
30. Ved at tage disse skridt efterkommes Thessalonikis opfordring til yderligere at styrke asylprocedurerne og gøre dem mere effektive, så behandlingen af ansøgninger om anden beskyttelse end den internationale fremskyndes mest muligt, og det bliver muligt at opfylde de beskyttelsesmålsætninger, som tilsigtes med Tammerforsmandatet.

Konklusioner

31. Kommissionen vil arbejde på at opfylde de målsætninger, som opstilles i meddelelsen, i nøje samarbejde med medlemsstaterne, Europa-Parlamentet, UNHCR og andre relevante interessegrupper.
32. Kommissionen vil fremsætte en "Etstedshandlingsplan" i slutningen af 2004 som det vigtigste middel til iværksættelse af den forberedelsesfase, som kræves, inden der kan vedtages lovgivning.
33. Kommissionen opfordrer Rådet og Europa-Parlamentet til at godkende den to-trinsfremgangsmåde, der skildres i denne meddelelse, som næste skridt på vejen til en fælles asylprocedure, som fører til en ensartet status i hele Unionen for dem, der får asyl, på grundlag af de fremskridt, som hidtil er sket med Tammerfordsordenen.