



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 4.6.2004
KOM(2004) 410 endelig

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

**OM STYRET INDREJSE I EU AF PERSONER, DER HAR BEHOV FOR
INTERNATIONAL BESKYTTELSE, OG STYRKELSE AF
BESKYTTELSESKAPACITETEN I HJEMREGIONERNE**

”BEDRE ADGANG TIL HOLDBARE LØSNINGER”

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

**OM STYRET INDREJSE I EU AF PERSONER, DER HAR BEHOV FOR
INTERNATIONAL BESKYTTELSE, OG STYRKELSE AF
BESKYTTELSESKAPACITETEN I HJEMREGIONERNE**

”BEDRE ADGANG TIL HOLDBARE LØSNINGER”

Indledning

1. Denne meddelelse er Kommissionens svar på punkt 26 i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Thessaloniki den 19. og 20. juni 2003, hvori Kommissionen anmodes om at *”undersøge alle parametre for at sikre en mere velordnet og styret indrejse i EU af personer, der har behov for international beskyttelse, og undersøge, hvordan beskyttelseskapaciteten i hjemregionerne kan styrkes med henblik på inden juni 2004 at forelægge Rådet en samlet rapport med forslag til de foranstaltninger, der skal træffes, herunder deres retlige konsekvenser”*.
2. I Kommissionens *meddelelse om den fælles asylpolitik og agendaen for beskyttelse* (Kommissionens anden rapport om gennemførelsen af meddelelse KOM(2000) 755 endelig af 22. november 2000) fra marts 2003 (meddelelsen fra marts 2003) stilles spørgsmålet, om medlemsstaterne ikke kunne sikre en bedre investering af de betydelige menneskelige og finansielle midler, som anvendes til at modtage fordrevne personer under den nu og da lange sagsbehandling, der ofte fører til afslag, som i princippet betyder hjemsendelse efter et længere ophold. I meddelelsen fastslås det, at disse faktorer er en reel trussel for asylbegrebet og derfor kræver klare strukturelle svar. Det konkluderes i meddelelsen, at der bør opstilles tre komplementære målsætninger for at sikre en bedre asylforvaltning i et udvidet EU, nemlig en højnelse af beslutningernes kvalitet (*”frontloading”*) i Den Europæiske Union, en konsolidering af tilbuddet om beskyttelse i hjemregionen samt behandling af ansøgningerne om beskyttelse så tæt som muligt på behovene og regulering af sikker adgang til Den Europæiske Union for nogle af dem, der har behov for international beskyttelse.
3. I Kommissionens meddelelse af 3. juni 2003, *Vejen til lettere tilgængelige samt mere retfærdige og styrede asylsystemer* (KOM(2003) 315 endelig) (meddelelsen fra juni 2003), gennemgås de alvorlige strukturelle mangler ved det nuværende internationale beskyttelsessystem. Det fastslås, at der opstår stadig alvorligere ubalancer i EU, hvor medlemsstaterne bruger store beløb på at behandle asylansøgninger i EU, hvor flertallet af ansøgerne ikke er berettigede til international beskyttelse, mens hovedparten af flygtningene, herunder de mest sårbare grupper, må forblive i dårligt forsynede flygtningelejre i deres hjemregion. Det konkluderes i meddelelsen, at der er et klart behov for at gå nye veje for at supplere den trinvis strategi, som blev vedtaget i Tammerfors, og som førte til indførelsen af første fase af det fælles europæiske asylsystem.

4. Meddelelsen fra juni 2003 underbyggede denne nye strategi med tre specifikke, men komplementære politiske mål: reguleret og styret ankomst af personer, der har behov for international beskyttelse i EU, fra hjemregionen, 2) byrde- og ansvarsfordeling inden for EU og med hjemregionerne, som derved sættes i stand til at yde effektiv beskyttelse hurtigst muligt og til størst mulig dækning af behovet hos de personer, der har behov for international beskyttelse, og 3) udvikling af en integreret strategi til indførelse af en effektiv og gennemførlig beslutningstagning om asyl og tilbagesendelse. Ifølge meddelelsen fra juni 2003 skal disse mål supplere første fase af det fælles europæiske asylsystem, som Det Europæiske Råd i Tammerfors udtrykte ønske om. Parallelt med denne meddelelse udsender Kommissionen også en meddelelse om, hvordan EU yderligere kan gøre sine asylsystemer hurtigere og mere effektive ved at arbejde hen imod en fælles asylprocedure.
5. De tre mål, som er omtalt i meddelelsen fra juni 2003, er lige vigtige, har overlapninger og styrker hinanden strategisk, og de sigter tilsammen mod at afhjælpe de konstaterede mangler i de nuværende asylsystemer og mod at genopbygge og øge offentlighedens opbakning af både asylsystemet og beskyttelse af flygtninge mere generelt. I meddelelsen fra juni 2003 foreslås der en trinvis gennemførelse af denne nye strategi; først skal der iværksættes forberedende foranstaltninger for at undersøge, hvad der kan gøres, hvorefter der skal fremsættes mere konkrete forslag til programmer og projekter, som kan gennemføres, herunder deltagelse i UNHCR-styrede overordnede handlingsplaner, og i UNHCR's initiativer "agenda for beskyttelse" og "konvention plus", som begge sigter på at tilpasse og styrke det internationale beskyttelsessystem.
6. I sin beslutning af 1. april 2004 om både meddelelsen fra marts 2003 og meddelelsen fra juni 2003 opfordrede Europa-Parlamentet EU til at overveje spørgsmålet grundigt og engagere sig i en ny tilgang til international beskyttelse, som skal bygge dels på en bedre styring af adgangen for personer, som har behov for international beskyttelse på medlemsstaternes område, dels på etablering af solide og hensigtsmæssige svar på behovet for beskyttelse i de områder, flygtningene kommer fra. Europa-Parlamentet mente også, at det i betragtning af de nuværende asylsystemers mangler er absolut nødvendigt at udforske nye veje og udvikle en ny supplerende fremgangsmåde, der bør anvendes som led i en virkelig fordeling af byrder og ansvar for at sikre en bedre styring af asylstrømmene og opnå bedre forvaltede, mere tilgængelige og retfærdige asylsystemer. Med henblik herpå sagde Europa-Parlamentet, at en ny supplerende strategi primært skal have til formål at sikre en styret ankomst til EU af personer med behov for international beskyttelse fra hjemregionen via en ordning for genbosættelse på EU-plan bestående i overførsel af flygtninge fra det første værtsland til EU, hvorfor der bør udformes et retligt instrument, og der bør medtages et specifikt kapitel i den nye Europæiske Flygtningefond.
7. Selv om antallet af asylansøgninger i Europa er faldet i den seneste tid, mindsker det ikke betydningen af at opfylde de to mål, som blev fastsat i Thessaloniki. Et fald i antallet af asylansøgere i EU betyder ikke nødvendigvis, at der på verdensplan er sket et fald i det samlede antal flygtninge og personer, som søger international beskyttelse, og det er klart, at der stadig er mange regioner og lande i verden, hvor krænkelse af menneskerettighederne og de fordrivelser, som er forbundet hermed, medfører langvarige flygtningesituationer; 85 % af disse personer befinder sig stadig i de ressourcetsvage nabolande i hjemregionerne. Asylstatistikkerne viser også fortsat,

at hovedparten af ansøgningerne i EU ikke opfylder kriterierne for international beskyttelse. Ifølge de statistikker, som medlemsstaterne har fremlagt i forbindelse med Den Europæiske Flygtningefond, blev der truffet positive afgørelser om 78 633 ansøgninger ud af 360 541 i 2000 (21 %), 73 746 ud af 345 332 i 2001 (21 %) og 52 128 ud af 308 787 i 2002 (17 %); tallene for 2003 viser, at der i otte lande blev truffet positive afgørelser om 25 880 ansøgninger ud af 192 225. Disse tal omfatter både flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus. Der er derfor fortsat et akut behov for at ændre det internationale beskyttelsessystem for at gøre det lettere tilgængeligt, bedre styret og først og fremmest mere retfærdigt. Det er ud fra det perspektiv, denne meddelelse skal læses. En mere velordnet og styret indrejse og en styrket beskyttelseskapacitet er jo ikke et endeligt mål i sig selv, men udgør snarere de betingelser, som skal opfyldes, for at det internationale beskyttelsessystem kan fungere ordentligt.

8. I denne meddelelse fremsættes der en række anbefalinger, som skal gøre det muligt at løse den opgave, som blev stillet i Thessaloniki, men dette ambitiøse forehavende går nødvendigvis videre end til rent indvandrings- og asylpolitiske spørgsmål. Det er klart, at tredjelandene i hjemregionen også spiller en afgørende rolle, og deres deltagelse og støtte er nødvendig, hvis en politik for disse bevægelser skal give resultater. Selvfølgelig er den mest ønskelige holdbare løsning for alle parter, at flygtningene vender tilbage til hjemlandet, og der skal som led i EU's arbejde generelt gøres en indsats for at tage fat på de tilgrundliggende årsager og lette en sådan tilbagevenden, men mulighederne for lokal integration i værtslandet i regionen og genbosættelse i et EU-land må også udnyttes fuldt ud. I denne meddelelse fremsættes der derfor anbefalinger til, hvordan man kan styrke beskyttelseskapaciteten, så alle tre muligheder kan udnyttes bedst muligt, og der foreslås en genbosættelsesordning på EU-plan for mere specifikt at arbejde videre med den tredje holdbare løsning. En sådan genbosættelsesordning vil også være med til at øge beskyttelsen i regionerne, da beskyttelseskapaciteten i et tredjeland i hjemregionen kan styrkes, når flygtningene fordeles mere retfærdigt, fordi det pågældende land så vil råde over flere ressourcer til at beskytte de mennesker inden for dets grænser, som ikke har behov for genbosættelse. Dermed kan genbosættelse udgøre en værdifuld del af alle partnerskabsaftaler med tredjelande. Som FN's flygtningehøjkommissær sagde på Forum-mødet den 12. marts 2004: *"En målrettet indsats for at genbosætte et betydeligt antal flygtninge fra stater, hvor et stort antal flygtninge opholder sig i lange perioder, kan føre til en større evne og vilje til fortsat at beskytte og finde andre holdbare løsninger for de flygtninge, som bliver tilbage."*
9. FN's flygtningehøjkommissær udtrykte også ønske om, at der som led i konvention plus-initiativet indgås nye aftaler, som kan supplere flygtningekonventionen og bidrage til beskyttelsen af flygtningene og bestræbelserne på at finde holdbare løsninger i hjemregionerne. Målet er at bruge tilsagn og forpligtelser fra staternes side i multilaterale aftaler om specifikke sager, bl.a. gennem en overordnet handlingsplan. UNHCR foreslår, at disse nye aftaler i form af multilaterale "særaftaler" kan bestå af overordnede handlingsplaner, som skal sikre mere effektive og forudsigelige svar på situationer med et stort antal flygtninge, herunder yderligere udviklingsbistand, som målrettes for at sikre en mere retfærdig byrdefordeling og fremme flygtningenes og de tilbagevendendes selvforsørgelse i de lande, hvor der opholder sig et stort antal flygtninge, samt multilaterale forpligtelser til at genbosætte flygtninge og fastlæggelse af de roller, som hjemlande, transitlande og

bestemmelseslande skal spille i situationer med uregelmæssige sekundære bevægelser.

10. Drøftelserne i UNHCR's arbejdsgruppe for genbosættelse har fokuseret på strategisk brug af genbosættelse, og UNHCR har udarbejdet en global genbosættelsesstrategi, som er baseret på forbindelserne mellem konvention plus-initiativet og strategisk brug af genbosættelse. I forbindelse med genbosættelsesdelen af konvention plus-initiativet er der udarbejdet en multilateral forståelsesramme for genbosættelse, som skal integreres i generelle "særaftaler" med henblik på specifikke (ofte langvarige) flygtningesituationer.
11. Denne meddelelse er opdelt i fire kapitler. Kapitel I drejer sig om den første målsætning i punkt 26 i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Thessaloniki, behovet for "*at undersøge alle parametre for at sikre en mere velordnet og styret indrejse i EU af personer, der har behov for international beskyttelse*". Kapitel II vedrører den anden målsætning i punkt 26 i konklusionerne, behovet for "*at undersøge, hvordan beskyttelseskapaciteten i hjemregionerne kan styrkes*". I kapitel III undersøges det, hvordan man kan operationalisere Det Europæiske Råds klare opfordring til at indføre en integreret, overordnet, afbalanceret, fleksibel og situationsspecifik strategi for asyl- og migrationsspørgsmål, hvor både de ordninger, som sikrer en mere velordnet indrejse i EU af personer, der har behov for international beskyttelse, og styrkelsen af beskyttelseskapaciteten i hjemregionerne spiller en nøglerolle. Endelig indeholder kapitel IV konklusionerne til denne meddelelse, og den bedste vej frem skitseres.

Kapitel I

Første målsætning i punkt 26 i konklusionerne: "*at undersøge alle parametre for at sikre en mere velordnet og styret indrejse i EU af personer, der har behov for international beskyttelse*"

EU's politiske ramme

12. Et spørgsmål, som stilles igen og igen, og som er kendetegnende for vores indvandrings- og asylpolitik, er, hvordan man mere effektivt kan styre, hvem der kommer ind i EU, og under hvilke omstændigheder. Det Europæiske Råd i Thessaloniki lancerede udfordringen om, hvordan man kan sikre en mere velordnet og styret indrejse som led i bestræbelserne på at skabe et lettere tilgængeligt, retfærdigt og styret asylsystem. Medlemsstaterne har længe betragtet mulighederne for at behandle asylansøgninger uden for EU som en måde, hvorpå man dels hurtigere kan yde international beskyttelse til dem, der har mest brug for det, og dels kan sikre en mere velordnet og styret indrejse i EU. I meddelelsen fra november 2000, *På vej mod en fælles asylprocedure og en ensartet status, som gælder i hele EU, for dem, der indrømmes asyl*, anførte Kommissionen, at behandlingen af ansøgninger om beskyttelse i hjemregionerne og en lettere indrejse i medlemsstaterne for flygtninge gennem en genbosættelsesordning kan være måder, hvorpå flygtninge hurtigt kan få adgang til beskyttelse uden at blive ofre for arrangører af illegal indvandring og menneskesmugling, og uden at flygtningene skal vente undertiden i flere år på at få status som flygtninge. Den understregede også, at denne mulighed skal være et supplement og ikke må være til skade for en hensigtsmæssig behandling af individuelle spontane asylansøgninger i EU.

13. For at udforske disse muligheder yderligere bestilte Kommissionen to undersøgelser om mulighederne for at behandle asylansøgninger uden for EU: *en undersøgelse af, hvorvidt asylansøgninger kan behandles uden for EU, på baggrund af det fælles europæiske asylsystem og målet om en fælles asylprocedure* (offentliggjort i marts 2003) og *en undersøgelse af muligheden for at indføre genbosættelsesordninger i EU-medlemsstaterne eller på EU-plan på baggrund af det fælles europæiske asylsystem og målet om en fælles asylprocedure* (offentliggjort i maj 2004).
14. Den første af de to undersøgelser fokuserede på de muligheder, som beskyttede indrejseprocedurer giver medlemsstaterne. Meningen med beskyttet indrejse er, at udenlandske statsborgere skal have mulighed for at henvende sig til den potentielle værtsstat uden for dens område for at ansøge om asyl eller en anden form for international beskyttelse og få indrejsetilladelse, hvis der træffes positiv afgørelse om ansøgningen, uanset om afgørelsen er foreløbig eller endelig. Den anden undersøgelse fokuserede på genbosættelse af flygtninge, hvor flygtningene overføres fra et første værtsland til et andet land, hvor de sikres beskyttelse, herunder opholdsret, og mulighed for integration og selvforsørgelse. Kommissionen understregede også i både meddelelsen fra marts 2003 og meddelelsen fra juni 2003, at genbosættelse spiller en vigtig rolle ved fordelingen af ansvaret for flygtningene med tredjelande, herunder første asyllande.
15. I oktober 2003 afholdt det italienske EU-formandskab et seminar i Rom om gennemførelsen af den første målsætning i punkt 26 i konklusionerne fra Thessaloniki – hvordan man sikrer en mere velordnet og styret indrejse i EU. På seminaret så man på, hvordan både genbosættelse og beskyttede indrejseprocedurer kan bruges til at sikre en mere velordnet og styret indrejse i EU. På seminaret beskrev Kommissionen sine holdninger til fordelene ved en styret indrejse i EU af personer, der har behov for international beskyttelse. Kommissionen understregede, at hvis der kan gives adgang til beskyttelse så hurtigt som muligt og så tæt som muligt på de pågældende personers behov og på en måde, som letter en sikker og lovlig adgang til beskyttelse i EU, så vil de, der har behov for beskyttelse, ikke være nødt til at betale menneskesmuglere tusinder af euro for en farlig og ulovlig rejse til EU. De vil så heller ikke skulle udsættes for lang tids usikkerhed, mens deres ansøgning behandles. Det vil også udsende et klart budskab til de pågældende lande i hjemregionerne om, at EU-landene er villige til at påtage sig en del af ansvaret for de fordrevne i de pågældende regioner.
16. Kommissionen sagde, at en styret indrejse af personer, der har behov for international beskyttelse, også vil være et effektivt redskab i **kampen mod racisme og fremmedhad**, da den offentlige støtte til de personer, hvis ansøgning er blevet behandlet og accepteret uden for EU, og som derefter er blevet genbosat i EU, formodentlig vil øges. Denne situation adskiller sig væsentligt fra den nuværende situation, hvor et flertal af de personer, som ansøger om asyl, ikke anerkendes som havende behov for nogen form for international beskyttelse. Den manglende klarhed i offentlighedens opfattelse af denne gruppe udgør en trussel mod asylinstitutionens troværdighed. Eksemplet med den humanitære evakuering fra Kosovo kan bruges til at illustrere virkningen heraf. Selv om beskyttelsesbehovene var anderledes, og situationen var en anden, står modtagelsen af de fordrevne fra Kosovo i de forskellige EU-lande i skarp kontrast til den usikre og ofte fjendtlige modtagelse, som gives mange af dem, der i dag ankommer til EU som asylansøgere under uregelmæssige og vanskelige omstændigheder. Grundene til denne forskel er klare –

offentligheden havde dengang tillid til, at de, som blev evakueret, klart havde behov for beskyttelse, mens der ikke på nuværende tidspunkt findes en sådan sikkerhed.

17. Kommissionen understregede på seminaret, at en lovlig, velordnet og styret indrejse i EU generelt vil gøre det muligt for medlemsstaterne at foregribe ankomsten af de personer, som man har fastslået har behov for international beskyttelse. Dette forvarsel kan give en række **planlægningsmæssige** fordele med hensyn til indkvartering og de uundgåelige økonomiske konsekvenser. Det vil også være meget lettere at udarbejde skræddersyede integrationsprogrammer for bestemte kategorier af flygtninge, hvis et land på forhånd ved, hvem der ankommer til dets område. Genbosættelse af og adgang til EU's område for personer, hvis identitet og baggrund er undersøgt på forhånd, vil også være en fordel ud fra et sikkerhedsmæssigt synspunkt.
18. De medlemsstater, som deltog i seminaret, betragtede idéen om en genbosættelsesordning på EU-plan, der skulle anvendes strategisk som en del af en overordnet strategi, som et politisk redskab, der kan vise sig at være yderst nyttigt, idet det vil gøre det muligt at i) gennemføre samlede løsninger på flygtningesituationer, specielt de langvarige, ii) skabe beskyttelseskapacitet eller øge den eksisterende beskyttelseskapacitet i hjemregionerne, og iii) skabe et alternativ til uregelmæssige sekundære bevægelser blandt dem, der ikke kan finde effektiv beskyttelse i det første asylsøgende land, samt de kriminelle aktiviteter, som er forbundet med sådanne bevægelser.
19. Desuden konkluderede deltagerne i seminaret, at genbosættelse er en uundværlig og afgørende del af det internationale beskyttelsessystem, som har gjort det muligt at redde mange liv, og at genbosættelse giver øjeblikkelig adgang til beskyttelse, også i akutte situationer, for de personer, der har behov for international beskyttelse uden for deres hjemregioner, og giver øjeblikkelig adgang til holdbare løsninger. Genbosættelse gør det også muligt at udpege de mest sårbare og trængende personer, bidrager til en mere velordnet og styret ankomst og gør det muligt for staterne at foretage sikkerheds- og sundhedskontrol før ankomsten. Genbosættelse muliggør desuden en bedre planlægning og forvaltning af ressourcerne og letter en hurtig integration af flygtningene. Endelig var en vigtig konklusion, at genbosættelse har en positiv indvirkning på asylinstitutionens integritet og troværdighed.
20. Med hensyn til beskyttede indrejseprocedurer blev der på seminaret peget på en række fordele, såsom hurtig og effektiv beskyttelse, specielt for dem, som har øjeblikkelige og akutte beskyttelsesbehov, og mulighederne for at spare tid og penge ved sådanne procedurer sammenlignet med asylprocedurer, som gennemføres på medlemsstaternes område. De ulemper, som blev påpeget, vedrørte specielt de ressourcer, som er nødvendige for en hurtig behandling af ansøgningerne, og problemerne med at skabe direkte kontakt med dem, der træffer afgørelse i asylsager, og (manglende) adgang til juridisk bistand. Det blev også understreget, at det skal være frivilligt at bruge eventuelle gennemførelsesredskaber, og at de skal være fleksible.
21. Formandskabet opfordrede Kommissionen til at notere sig konklusionerne fra seminaret, når den udarbejder sin samlede rapport om, hvordan man sikrer en mere velordnet og styret indrejse i EU af personer, der har behov for international beskyttelse, i overensstemmelse med punkt 26 i konklusionerne fra Det Europæiske

Råds møde i Thessaloniki. Rådet (retlige og indre anliggender) noterede sig dette på sit møde i november 2003.

Foreslåede politiske foranstaltninger

22. Hvad angår de tre holdbare løsninger for flygtninge, som UNHCR anførte i agendaen for beskyttelse, og som blev gentaget af UNHCR's eksekutivkomité i konklusion 20 (i) fra 2003, tillægges genbosættelse mindre betydning end både frivillig hjemvenden, som er langt den foretrukne løsning for de fleste værtslande, og lokal integration (de to andre holdbare løsninger), til dels fordi genbosættelsesordningerne på grund af deres begrænsede omfang har en beskeden indvirkning på det samlede antal. Ikke desto mindre udgør genbosættelse pr. definition en styret og velordnet indrejse i EU og kan komme til at spille en vigtig, om end begrænset rolle i EU's fælles asylpolitik. Af ovennævnte årsager mener Kommissionen, at der er gode grunde til at fastlægge en samlet EU-strategi på dette område og til at **indføre en EU-genbosættelsesordning**. Nedenfor gives der en kort beskrivelse af de forskellige nøgleelementer i en **EU-genbosættelsesordning**.

Baggrund

23. En målrettet, overordnet strategi, som sigter mod et begrænset antal specifikke sager, som er foreneligt med de specifikke situationer, hvor genbosættelse anses for at være nødvendig, kan have en betydelig virkning, og det er på den baggrund, at Kommissionen foreslår, at der oprettes en genbosættelsesordning på EU-plan. Det er selvfølgelig afgørende, at UNHCR deltager i udvælgelsen og henvisningen af sager inden for målgruppen. En sådan ordning vil også være en uundværlig bestanddel af en samlet strategi over for tredjelande med hensyn til asyl og migration. Den vil på kort sigt udgøre et bidrag til løsningen af den opgave, som blev stillet i Thessaloniki, da den pr. definition vil medføre en velordnet og styret indrejse i EU og i kombination med andre dele af en mere overordnet strategi styrke EU's stilling i kampen mod menneskesmugling.

Juridiske rammer

24. Der er forskellige muligheder for, hvilken form et juridisk instrument for genbosættelse kan have. En generel ramme for procedurerne for genbosættelse kan danne grundlag for individuelle, skræddersyede, situationsspecifikke ordninger, som sigter mod bestemte sager inden for rammerne af EU's generelle strategi over for en bestemt region eller et bestemt tredjeland. Det vil give større fleksibilitet end et årligt program med et fast antal pladser, som skal tildeles.

Anvendelse

25. I grundpræmisserne for en EU-genbosættelsesordning skal det kraftigt understreges, at genbosættelse er et supplement og ikke berører medlemsstaternes forpligtelser til at behandle asylansøgninger efter retfærdige procedurer og yde beskyttelse på deres område i overensstemmelse med folkeretten. Nøgleordene i en sådan ordning vil være "fleksibel" og "situationsspecifik". **Det betyder, at en EU-genbosættelsesordning vil kunne tilpasses til de varierende behov blandt flygtninge rundt om i verden, herunder langvarige flygtningesituationer i forskellige regioner, og at den vil kunne tilpasses til medlemsstaternes muligheder for at genbosætte**

bestemte grupper af flygtninge i et givet år. EU vil kun tilbyde en sådan ordning, når det er hensigtsmæssigt, og det skal ske i partnerskab med tredjelandet under hensyntagen til de særlige omstændigheder, der karakteriserer den pågældende langvarige flygtningesituation og/eller potentielt flygtningeproducerende situation, **når det står klart, at det er nødvendigt at finde holdbare løsninger, og det er afklaret, om sådanne løsninger omfatter genbosættelse af en del af en specifik befolkningsgruppe eller en hel befolkningsgruppe.** Merværdien af en sådan ordning, både med hensyn til stordriftsfordele og den politiske betydning, den har som led i en generel partnerskabsaftale med landene i regionen, vil selvfølgelig stige i takt med det antal genbosættelsespladser, som tilbydes.

Anvendelsesområde

26. Selv om alle medlemsstaterne vil komme til at deltage i en genbosættelsesordning på EU-plan, vil denne deltagelse i sagens natur være fleksibel. De medlemsstater, som på nuværende tidspunkt har genbosættelsesordninger, vil blive tilskyndet til enten at acceptere at afsætte et bestemt antal pladser, som kan bruges strategisk i forbindelse med EU-genbosættelsesordningen, **eller til at blive ved med at gennemføre de eksisterende programmer, samtidig med at de deltager fuldt ud i EU-ordningen, så deres erfaringer kan udnyttes i forbindelse med medlemsstaternes fælles indsats.** Ordningen vil kun blive anvendt, hvis det er hensigtsmæssigt, som et af flere svar på en specifik flygtningesituation. De lande, som ikke på nuværende tidspunkt har genbosættelsesordninger, vil blive tilskyndet til at deltage på ad hoc-basis eller endda blot yde et økonomisk bidrag (hvorved andre medlemsstater muligvis vil blive tilskyndet til at forsøge sig med genbosættelse). Da genbosættelse vil være ét element i et mere generelt EU-svar på en specifik, langvarig flygtningesituation, vil genbosættelses rolle og merværdi inden for dette svar være et klart incitament til alle medlemsstaterne til at deltage.

Målsætninger

27. Den overordnede **begrundelse** for genbosættelse i EU af personer, der har behov for international beskyttelse, følger af EU's og dets medlemsstaters humanitære tradition for at give tryghed og beskyttelse til dem, der flygter fra forfølgelse. De vigtigste **formål** er at yde international beskyttelse og tilbyde en holdbar løsning i EU til dem, som virkelig har brug for det, at lette deres styrede ankomst til EU, og at udtrykke solidaritet og dele byrden med de lande i hjemregionerne, som er konfronteret med langvarige flygtningesituationer. En EU-genbosættelsesordnings samlede indvirkning på den globale internationale beskyttelsesordning vil selvfølgelig blive begrænset af det antal personer, der vil være tale om, men hvis den bruges strategisk, kan den føre til holdbare løsninger, som ellers ikke er til rådighed i en langvarig flygtningesituation, og tilføre den indsats, som gøres for at forbedre situationen parallelt hermed, merværdi og større vægt.

Mål

28. Det er sandsynligt, at Kommissionen i et kommende forslag til en EU-genbosættelsesordning vil foreslå, at der fastsættes **mål** i stedet for kvoter eller lofter. Det er lettere at opfylde mål, fordi de er mere fleksible. I en kommende ramme for en mulig EU-genbosættelsesordning kan der på EU-plan fastsættes et samlet årligt mål for antallet af genbosatte. Et sådant mål skal dog i første omgang ikke være

bindende, og det vil være op til medlemsstaterne at fastsætte deres egne genbosættelsesmål. I *Rådets direktiv om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf*, indførte man begrebet ”dobbelt frivillighed”. Tilsvarende kan man overveje, om medlemsstaterne skal yde økonomisk støtte eller rent fysisk skal genbosætte flygtninge. Hvis de pågældende personer er villige til at tage til én medlemsstat i stedet for en anden medlemsstat, og den første medlemsstat er villig til at modtage dem, eventuelt til gengæld for økonomisk støtte, vil dette selvfølgelig bidrage til opfyldelsen af et mål på EU-plan. Målene skal også fastsættes under hensyntagen til de strategiske overvejelser i forbindelse med en mere generel, overordnet strategi. De skal fokusere på konkrete sager og sigte på at gøre noget ved et specifikt problem i en langvarig flygtningesituation.

Kriterier

29. Genbosættelse skal hovedsagelig målrettes mod dem, som er berettiget til international beskyttelse efter de kriterier, som er fastsat og kodificeret i *Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere og statsløse som flygtninge, eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse* (direktivet om flygtningestatus). Udvælgelsen af personer til genbosættelse kan baseres på flere forskellige kriterier og kan omfatte genbosættelse af grupper, som man har fastslået har behov for international beskyttelse, og som medlemsstaterne betragter som berettigede til genbosættelse efter EU-genbosættelsesordningen. Man kunne også forestille sig, at EU kan påtage sig et særligt ansvar for sårbare grupper af flygtninge eller for dem, som har problemer med at blive integreret i det pågældende tredjeland (f.eks. ofre for tortur eller seksuel vold, menneskerettighedsforkæmpere eller medlemmer af bestemte etniske, religiøse eller andre grupper, som diskrimineres i værtslandet), og som i sammenligning hermed har større muligheder for at blive integreret og beskyttet i en EU-medlemsstat. Interview med indvandringsmyndighederne fra EU-medlemsstaterne under besøg i hjemregionen vil være en vigtig del af beslutningsprocessen – selv om de nok ikke vil kunne gennemføres i visse hastetilfælde. Disse besøg vil også gøre det muligt for beslutningstagerne at forstå forholdene i regionen og vil dermed være nyttige, når der skal træffes afgørelser om både genbosættelse og asyl.

Retlige konsekvenser

30. Der er to spørgsmål, som må overvejes, når det skal besluttes, om en person er egnet til genbosættelse som led i en mulig EU-ordning. Er de berettiget til international beskyttelse? Tilhører de den målgruppe, som kan komme i betragtning til udvælgelse? Udformningen af udvælgelseskriterierne vil komme til at indgå i forhandlingerne om et eventuelt fremtidigt forslag, men anvendelsen af sådanne kriterier kan have retlige konsekvenser. Spørgsmålet om, hvordan man på en rimelig måde håndterer utilfredsheden hos dem, som ikke er blevet udvalgt til genbosættelse, og begrundelsen for at foreslå én holdbar løsning til én bestemt gruppe af mennesker, men ikke til en anden, når begge grupper befinder sig i den samme situation, må også overvejes nøje. Man må også huske på, at udvælgelsen vil fokusere på en bestemt målgruppe eller bestemte sager. Udvælgelseskriterierne kan fastsættes som fælles

EU-udvælgelseskriterier eller som specifikke kriterier for den enkelte medlemsstat inden for et bredt, fleksibelt program på EU-plan. Der er også retlige konsekvenser af at gennemfører procedurer til fastlæggelse af flygtningestatus i et tredjeland, specielt hvis disse procedurer gennemføres inden for rammerne af et EU-instrument.

Praktiske konsekvenser

31. Orienteringsprogrammer, som gennemføres i værtslandet inden afrejsen, bør indgå i en EU-ordning og vil være med til at give flygtningene realistiske forventninger og forberede dem på den fremtid, som venter dem. Der bør også være en bestemmelse om sikkerhedstjek før afrejsen, hvilket også vil gøre det lette at udelukke de personer, der ikke er berettiget til international beskyttelse, fordi de falder ind under udelukkelsesklausulerne i direktivet om flygtningestatus, fra genbosættelsesprogrammerne. Transporten af de personer, som udvælges til genbosættelse i EU, kan organiseres af IOM, som har lang erfaring på området.
32. I første omgang kan en EU-genbosættelsesordning følge samme procedure, som visse europæiske genbosættelseslande nu bruger, hvor UNHCR spiller en nøglerolle med hensyn til at forberede sagerne og henvise dem til et genbosættelsesland med henblik på udvælgelse. Direkte ansøgninger kan også tillades under visse omstændigheder, og NGO'erne kan spille en rolle i denne proces. Eksempelvis kan det nævnes, at i forbindelse med **USA's program for modtagelse af flygtninge (U.S. Refugee Admissions Program) fungerer en række NGO'er, som arbejder i marken, eller IOM som sagsbehandlingsinstanser, der færdiggør dossiererne på stedet, før indvandringsmyndighederne gennemfører et interview. Disse organer henviser ikke sager som sådan, men letter sagsbehandlingen.**
33. Det vil også være nødvendigt at se på spørgsmålet om **teknisk bistand** på EU-plan til de deltagende medlemsstater. En sådan bistand kan omfatte forberedelse, henvisning og udvælgelse af genbosættelsessager og tildeling af en specifik sag til en bestemt medlemsstat inden for en vedtaget samarbejdsramme. Et planlægnings- og koordinationssystem kan bl.a. fastlægge de politiske målsætninger og arbejdsmetoderne for en mulig ordning inden for de aftalte parametre under henvisning til international bedste praksis. Det kan bruges til at kontrollere gennemførelsen af en ordning og overvåge resultaterne i overensstemmelse med en række fastlagte indikatorer samt analysere og identificere de flygtningesituationer, hvor genbosættelse kan være et hensigtsmæssigt redskab. I forbindelse med udarbejdelsen af en EU-genbosættelsesordning vil Kommissionen undersøge, om en sådan teknisk bistand er mulig, og hvad der kræves for at yde den.

Finansielle konsekvenser

34. Med hensyn til finansieringen af en sådan EU-genbosættelsesordning vil en eksplicit medtagelse af genbosatte flygtninge som målgruppe i anden fase af Den Europæiske Flygtningefond i overensstemmelse med det forslag, som Kommissionen har forelagt for Rådet og Europa-Parlamentet, styrke idéen om en fælles indsats og samarbejde, der ligger til grund for en sådan ordning. I forslaget medtages de samme målgrupper som i første fase, men dertil kommer de personer, der får adgang til EU med henblik på international beskyttelse som led i genbosættelsesordninger. Selv om denne gruppe ikke var formelt udelukket fra fonden tidligere, blev den ikke nævnt, hvilket gav anledning til forvirring. Det er nu et spørgsmål af europæisk interesse, som

omtales i Kommissionens meddelelser og i nylige konklusioner fra formandskabet, og det indgår i operationelle programmer i flere medlemsstater. Målet er at indføre en budgetmekanisme på EU-plan til støtte for de medlemsstater, som allerede har eller som indfører et genbosættelsesprogram, specielt ved at sikre en passende økonomisk støtte til genbosættelse af flygtninge i deres første år i en sådan EU-medlemsstat. Desuden kan EFF's fællesskabsforanstaltningsdel, som er indført for at finansiere innovative foranstaltninger eller foranstaltninger af interesse for Fællesskabet som helhed i forbindelse med asylpolitikken, støtte bedste praksis, tværnationale projekter og dialog og information om resultaterne af projekterne inden for genbosættelse, og den kan i første omgang finansiere omkostningerne ved igangsættelsen af en EU-genbosættelsesordning. På længere sigt kan der i forbindelse med den anden flerårige programmeringsfase for EFF II (2008-2010) indføres en særlig del vedrørende genbosættelse, og Europa-Parlamentet kan inddrages i gennemførelsen heraf på et passende grundlag.

Beskyttede indrejseprocedurer

35. UNHCR mener, at sådanne procedurer ud over deres indlysende beskyttelsesfordele kan føre til en vis orden og forudsigelighed i flygtningenes sekundære bevægelser og mindske behovet for at benytte sig af ulovlige rejseformer, herunder menneskesmugling og menneskehandel. Rom-seminaret og medlemsstaternes lovgivningspraksis på området har dog tydeligt vist, at medlemsstaterne ikke har den samme fælles holdning og tillid til de muligheder, som beskyttede indrejseprocedurer giver, som til genbosættelse. Kommissionen har derfor ikke planer om at fremsætte et selvstændigt forslag om, at der på EU-plan indføres en ordning for beskyttede indrejseprocedurer. Under visse omstændigheder vil man dog ved beskyttet indrejse i EU af personer med øjeblikkelige og akutte beskyttelsesbehov ikke desto mindre kunne benytte en forenklet procedure. En sådan procedure kan indgå som en ”**nødforanstaltning**” som led i en bredere genbosættelsesforanstaltning, som det dog vil være helt frivilligt for medlemsstaterne at benytte, og som kun anvendes, hvis de lokale omstændigheder retfærdiggør det. Sådanne procedurer vil selvfølgelig have de samme retlige konsekvenser som dem, der er beskrevet i forbindelse med EU-genbosættelsesordningen, med den vigtige forskel, at fastlæggelsen af flygtningestatus vil finde sted i EU (efter en screeningsproces).

Kapitel II

Anden målsætning i punkt 26 i konklusionerne: ”at undersøge, hvordan beskyttelseskapaciteten i hjemregionerne kan styrkes”

EU's politiske ramme

36. I sin meddelelse fra december 2002, *Integration af migrationsanliggender i Den Europæiske Unions forbindelser med tredjelande* (meddelelsen fra december 2002), beskrev Kommissionen de forskellige fællesskabsforanstaltninger til fordel for flygtninge og specielt det arbejde, som Fællesskabet har iværksat med hensyn til humanitær bistand for at forbedre flygtningebefolkningernes situation. Disse foranstaltninger omfattede også Fællesskabets udviklingssamarbejde og økonomisk, finansielt og teknisk samarbejde med tredjelande. I meddelelsen fastslås det, at den byrde, som store flygtningebefolkninger udgør for værtsudviklingslandene, ofte forværres af de pågældende landes begrænsede økonomiske og institutionelle

kapacitet. En række specifikke fællesskabsforanstaltninger sigter mod at tilvejebringe de nødvendige midler til beskyttelse, pleje og underhold for flygtningebefolkningerne, så længe det er nødvendigt. Der ydes støtte til projekter, som skal opfylde flygtningenes behov, hvilket også indirekte hjælper værtslandet med at sikre en bedre beskyttelse, da deres egen infrastruktur og institutionelle kapacitet ofte er utilstrækkelig til, at de effektivt kan håndtere de krav, der stilles til dem. Et antal fællesskabsinstrumenter sigter mod at yde bistand til flygtninge og/eller værtslande, herunder støtte til hjemstedsfordrevne i Asien og Latinamerika, humanitær bistand, som ydes via ECHO, og finansiell og teknisk bistand. I meddelelsen fastslås det dog også, at den humanitære bistand hverken er tilstrækkelig eller egnet til at opfylde alle de behov, som følger af langvarige flygtningesituationer, og ikke altid i sig selv kan sikre holdbare og varige løsninger på flygtningeproblemerne. I den forbindelse understreges betydningen af initiativer, som knytter bistand, rehabilitering og udvikling sammen, og fællesskabsforanstaltninger som Den Europæiske Udviklingsfond (EUF), MEDA og CARDS.

37. Rådet (almindelige anliggender og eksterne forbindelser) noterede sig på sit møde den 19. maj 2003 meddelelsen fra december 2002 og henstillede bl.a. til Kommissionen, at den skal sørge for, at den migrationsrelaterede bistand til tredjelande fremover fokuseres på forbedring af den nationale lovgivning og håndtering af lovlig migration og asyl under fuld overholdelse af de internationale forpligtelser. Der bør tages hensyn til den finansielle og institutionelle kapacitet i mange udviklingslande og til flygtningenes indvirkning på deres sociale og politiske strukturer. Rådet opfordrede Kommissionen til at overveje, hvordan man kan styrke deres modtagelseskapacitet, og til yderligere at præcisere, hvordan man kan anvende udviklingssamarbejdet under søgningen efter holdbare løsninger for flygtninge, og udvikle konkrete forslag til, hvordan der kan sendes mere støtte til at bistå flygtningene i området. Rådet sagde også, at integration af migrationsaspekter i Fællesskabets eksterne aktion bør tage hensyn til sammenhængen i EU's eksterne politikker og aktioner og indgå i en samlet strategi over for de enkelte lande eller regioner under hensyntagen til deres specifikke situation.
38. I meddelelsen fra marts 2003 fastslog Kommissionen, at udviklingen af en fælles europæisk asylpolitik er tæt forbundet med udviklingerne på den globale scene, og den udtrykte ønske om større samspil mellem EU's interne proces og det eksterne aspekt af flygtningepolitikken. I samme meddelelse understregede den betydningen af at dele ansvaret for forvaltning af flygtninge med tredjelande og specielt første asyllande og behovet for et mere effektivt samarbejde, som skal styrke beskyttelseskapaciteten i de lande, der modtager flygtninge. I meddelelsen fra juni 2003 understregede Kommissionen specielt, at mulige nye strategier for asyl bør fokusere mere på den indsats, som kan gøres uden for EU, inden for rammerne af en reel byrde- og ansvarsfordeling. Det generelle mål for en sådan strategi bør være en bedre forvaltning af asylrelaterede flygtningestrømme i deres europæiske dimension og i hjemlandene, hvilket vil føre til lettere tilgængelige, mere retfærdige og styrede systemer. Parallelt hermed har man allerede finansieret mange programmer, som sigter mod at opbygge asylsystemer i tredjelande og sikre, at de fungerer ordentligt i overensstemmelse med UNHCR's standarder, specielt på Balkan og i Østeuropa.
39. I meddelelsen fra juni 2003 foreslås der en trinvis gennemførelse af denne nye strategi; først skal der gennemføres forberedende foranstaltninger for at undersøge, hvad der kan gøres, hvorefter der skal fremsættes mere konkrete forslag til

programmer og projekter, som kan gennemføres. Budgetpost B7-667 (for regnskabsåret 2003) om samarbejde med tredjelande på migrationsområdet gjorde det således muligt at finansiere foranstaltninger, som øger beskyttelseskapaciteten i hjemregionerne. Der er blevet udvalgt en række projekter, som alle skal gennemføres via UNHCR, og som vil fokusere på en analyse af huller i beskyttelsen, styrkelse af den internationale beskyttelse og selvforsørgelse for flygtninge, iværksættelse af forberedende aktiviteter forud for en overordnet handlingsplan for specifikke flygtningegrupper, behovsbaseret planlægning af beskyttelsen som en forløber for opbygningen af effektiv beskyttelseskapacitet i udvalgte lande og institutionsopbygning på asylområdet i specifikke hjemregioner. Resultaterne af disse projekter vil både politisk og operationelt være uvurderlige for udviklingen af en politik for styrkelse af beskyttelseskapaciteten i hjemregionerne og for udviklingen af strategier for, hvordan beskyttelsens effektivitet kan måles.

Overordnede politiske rammer

40. Ifølge UNHCR har det internationale samfund en kollektiv pligt til, bl.a. via UNCHR, at sætte de stater, som modtager eller kan forventes at ville modtage asylansøgere, i stand til at leve op til de internationale standarder i deres behandling af flygtninge. Hvad angår international byrdefordeling kan de regioner, som tager imod det laveste antal flygtninge set i forhold til deres velstand, forventes at hjælpe dem, som tager imod det største antal flygtninge i forhold til deres økonomiske formåen. UNHCR har gentagne gange tiden understreget, at det egentlige mål med kapacitetsopbygning i værtslandene med henblik på beskyttelse af flygtninge og asylansøgere er at øge staternes mulighed for at opfylde deres folkeretlige forpligtelser over for flygtninge og asylansøgere, at opbygge beskyttelsesnetværk i civilsamfundet og at styrke retsstaten og overholdelsen af menneskerettighederne i de pågældende stater. UNHCR fastslår, at hvis beskyttelseskapaciteten udvikles og øges tilstrækkeligt, vil asylansøgere og flygtninge kunne få bedre beskyttelse og hjælp.
41. Standarderne for beskyttelse af flygtninge og asylansøgere omfatter alle faser af en flygtningesituation, lige fra den første modtagelse, fastlæggelsen af status og generel beskyttelse til den endelige afklaring af deres situation (hvad enten det sker gennem frivillig hjemvenden, lokal integration i værtslandet eller genbosættelse i et tredjeland). Hvis disse standarder skal være effektive, skal de imidlertid operationaliseres (dvs. omsættes til praktiske foranstaltninger). Det er tydeligvis vigtigt, at EU udvælger en række indikatorer for det igangværende arbejde med beskyttelse i tredjelande, som både er målelige og realistiske. Når man skal evaluere beskyttelsen, er det vigtigt at erkende, at den form for forbedringer vil blive gennemført i forskelligt tempo fra land til land. I nogle lande kan det endog tage flere årtier, før de kan nå op på de krævede standarder for institutioner og infrastruktur. I sin **håndbog om styrkelse af beskyttelseskapaciteten i værtslandene** peger UNHCR på en række elementer, som er relevante for både udviklingen og vurderingen af beskyttelseskapaciteten.
42. En indsats for at øge beskyttelseskapaciteten kræver en koordineret og systematisk strategi for at styrke og opbygge beskyttelseskapaciteten med henblik på håndtering, modtagelse og integration af asylansøgere og flygtninge i tredjelande i hjemregionen for at hjælpe disse lande med at blive stabile leverandører af effektiv beskyttelse. Med andre ord bør tredjelandet i hjemregionen kunne tilbyde en flygtning mulighed

for en senere lokal integration, hvis ingen af de to andre traditionelle holdbare løsninger, som UNHCR peger på (genbosættelse eller tilbagevenden til hjemlandet) er til rådighed, eller mens den pågældende venter på en holdbar løsning. I den forbindelse er det nødvendigt at indføre en målestok for effektiv beskyttelse, som værtslandene bør bestræbe sig på at leve op til med hjælp fra og i partnerskab med EU.

43. Til det formål skal EU først se på de elementer, som det selv bruger til at garantere beskyttelse af de personer, der har behov for det, og som i vidt omfang er indeholdt i EF-traktatens artikel 63. Disse foranstaltninger fokuserer på beskyttelse mod forfølgelse og udvisning eller afvisning (minimumsstandarder for opnåelse af status som flygtninge), adgang til en juridisk procedure (minimumsstandarder for procedurer) og muligheden for rimelige leveforhold (minimumsstandarder for modtagelsesforhold). Dette er bestanddelene i en effektiv beskyttelse. De internationale forpligtelser skal selvfølgelig overholdes, men subsistensniveauet vil være forskelligt fra land til land.

44. De beskyttelselementer, som omtales nedenfor, kan tjene to formål. De kan betragtes som passende indikatorer for en vurdering af et værtslands beskyttelseskapacitet og af, om der er udviklet et holdbart beskyttelsessystem. Desuden kan de tjene som retningslinjer for målestokken for kapacitets- og institutionsopbygning, som kan anvendes i forbindelse med målrettet teknisk bistand, herunder den bistand, der kan finansieres under Aeneas-programmet.

a. Tiltrædelse og overholdelse af flygtningeinstrumenter, herunder regionale flygtningeinstrumenter, og andre menneskeretstraktater og internationale traktater om humanitær ret, herunder op hævelse af forbehold

Tiltrædelse og overholdelse af de internationale flygtningeinstrumenter og andre menneskeretsinstrumenter kan betragtes som et første skridt hen imod en fuldstændig og mere effektiv national ordning for beskyttelse af flygtninge.

b. Nationale retlige rammer: vedtagelse/ændring af flygtninge- og asyllovgivningen

Det er vigtigt, at der ikke blot findes nationale retlige rammer for flygtninge og asyl, men at de også overholder de internationale standarder, herunder indførelsen af retfærdige og effektive asylprocedurer. Desuden er korrekte retlige rammer og procedurer ikke til nogen nytte, hvis de ikke gennemføres, eller hvis de gennemføres på en uretfærdig måde. Kapacitets- og institutionsopbygning, herunder støtte til og uddannelse af personalet, og foranstaltninger, som letter indførelsen af passende strukturer for forvaltning af flygtninge, er også vigtige elementer.

c. Registrering og dokumentering af asylansøgere og flygtninge

Registrering og dokumentering er vigtige aspekter af flygtningebeskyttelse. Det er statens ansvar at dokumentere behov for eller anmodninger om international beskyttelse, når de er konstateret. Dokumentering af asylansøgere eller, når der er tale om grupper, som anerkendes prima facie, af flygtninge er ikke kun en vigtig garanti for de pågældende, men udgør også en tjeneste for andre stater, som disse oplysninger eventuelt kan være relevante for. Uden en korrekt registrering, herunder brug af biometri, og/eller dokumentering af, at en asylansøger har ansøgt om

beskyttelse, kan ethvert kollektivt system for ansvarsfordeling mellem staterne blive undergravet i alvorlig grad. UNHCR understreger derfor, at der er behov for harmoniserede strategier for og støtte til en omfattende og systematisk registrering og dokumentering af flygtninge og asylansøgere, herunder standarder for udveksling af oplysninger og foranstaltninger, som tilskynder asylansøgere og flygtninge til at beholde deres rejse- og/eller identitetsdokumenter og staterne til at udstede sådanne dokumenter.

d. Indrejse og modtagelse af asylansøgere

Modtagelsesstandarderne er tæt forbundet med kvaliteten af procedurerne for fastlæggelse af den enkeltes status. Disse *modtagelses- og opholdsforhold* for asylansøgere bør stemme overens med de relevante internationale og nationale retlige standarder under hensyntagen til den sociale og økonomiske situation i værtslandet og med udgangspunkt i princippet om, at asylansøgere bør sikres en ”passende levestandard” i forhold til dette værtsland under hele asylproceduren. Specielt bør det sikres, at flygtningenes grundlæggende behov opfyldes, herunder mad, indkvartering, sundhed og undervisning.

e. Støtte til selvforsørgelse og lokal integration

Beskyttelsens kvalitet og livskvaliteten for personer, der har behov for international beskyttelse med udsigt til en holdbar løsning i tredjelande, har stor indflydelse på mulighederne for at mindske og i sidste ende fjerne behovet for yderligere uregelmæssige sekundære bevægelser. Det er det, som for flygtninge gør forskellen mellem blot at være i sikkerhed eller have mulighed for at leve et anstændigt liv, mens de venter på en holdbar løsning, hvad enten der er tale om hjemvenden, lokal integration eller genbosættelse. Integration i værtslandet, specielt selvforsørgelse og adgang til grundlæggende sociale tjenester, gør det også betydeligt lettere at blive ordentligt reintegreret i hjemlandet, når det endelig bliver muligt at vende hjem. Flygtningene bør derfor have gode muligheder for at få adgang til produktive aktiviteter, passende undervisning og andre grundlæggende sociale tjenester, herunder sundhedstjenester. Øget sikkerhed og mulighed for og adgang til selvforsørgelse er særlig vigtige for at undgå sekundære bevægelser og er en vigtig forløber for en holdbar løsning. I den forbindelse er det vigtigt at understrege betydningen af at støtte værtsstatens regerings indsats for at begrænse udbredelsen af ulovlige våben i de områder, hvor flygtningene opholder sig, og for at opløse væbnede grupper og demobilisere tidligere soldater.

45. De særlige omstændigheder for den person, der har behov for beskyttelse, skal ses i lyset af visse principper, hvis der skal foretages en vurdering af, hvorvidt der er adgang til effektiv beskyttelse. Disse principper skal udgøre en målestok for effektiv beskyttelse og være direkte knyttet til de fem ovennævnte beskyttelseselementer. Følgende principper kan danne grundlag for en sådan målestok:

- (a) *den pågældendes liv og frihed er ikke truet på grund af race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en bestemt social gruppe eller politiske anskuelser*
- (b) *”non-refoulement”-princippet i Genève-konventionen overholdes*

- (c) *retten til ikke at blive underkastet tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling og forbuddet mod udsendelse til en sådan behandling overholdes*
 - (d) *der er mulighed for at anmode om flygtningestatus og, hvis den pågældende anerkendes som flygtning, modtage beskyttelse efter Genève-konventionen*
 - (e) *der er mulighed for at leve et sikkert og værdigt liv under hensyntagen til de sociale og økonomiske forhold i værtslandet.*
46. Der er stadig lang vej igen, før de fleste af de lande, der på nuværende tidspunkt tager imod flygtninge i hjemregionerne, kan anses for at leve op til en standard, hvor de kan og vil yde effektiv beskyttelse på grundlag af en vurdering, som er foretaget i overensstemmelse med ovennævnte målestok, og behovet for sekundære bevægelser mindskes. Ingen af de holdbare løsninger kan gennemføres fra den ene dag til den anden – de er alle resultatet af langsigtet planlægning. I den forbindelse er det afgørende, at EU via en flerårig forpligtelse hjælper de pågældende tredjelande med at gennemføre denne forandringsproces. I meddelelsen fra december 2002 fastslås det, at der i forbindelse med programmeringen af bistanden til tredjelande i Middelhavsområdet, Centralasien, Balkan-regionen, AVS-området og andre steder allerede gives finansiell og teknisk støtte til denne form for foranstaltninger. Desuden har EU lang erfaring med specifikke aktiviteter med henblik på opbygning af beskyttelseskapacitet, bl.a. under det horisontale Phare-program for asyl og Twinning-redskabet. Et eventuelt AVS-instrument for kapacitetsopbygning på migrationsområdet (som er under overvejelse) vil også tilvejebringe ressourcer til særlige målrettede foranstaltninger på dette område.
47. På kort sigt kan der gøres ind indsats for at styrke tredjelandes beskyttelseskapacitet, så behovet for sekundære bevægelser mindskes, under det nye Aeneas-program for finansiell og teknisk bistand til tredjelande på migrations- og asylområdet. Dette finansielle program giver medlemsstaterne, tredjelande, internationale organisationer og NGO'er mulighed for, specielt som svar på langvarige flygtningesituationer eller situationer med tilstrømning fra en bestemt region, i fuldt partnerskab med alle de berørte lande og i tæt samarbejde med UNHCR at foreslå projekter, der styrker det pågældende lands eller den pågældende regions beskyttelseskapacitet. Arbejdet på dette område er allerede indledt med UNHCR-projekter under den tidligere budgetpost B7-667 vedrørende behovsbaseret planlægning af beskyttelsen som en forløber for opbygningen af en effektiv beskyttelseskapacitet i udvalgte lande i Afrika.

Kapitel III

En overordnet strategi for asyl og migration

48. En bredere og mere overordnet strategi for indvandrings- og asylspørgsmål har længe været et af EU's mål. Det Europæiske Råd i Tammerfors i oktober 1999 noterede sig, at asyl og migration er særskilte, men indbyrdes forbundne spørgsmål, fastslog, at der er behov for en samlet strategi, og understregede, at partnerskab med tredjelande i hjem- og transitregionerne har afgørende betydning for, at en sådan politik kan gennemføres tilfredsstillende. Det Europæiske Råd i Sevilla i juni 2002 understregede betydningen af en sådan indsats og udtrykte ønske om en målrettet

tilgang i forbindelse med EU's forbindelser med tredjelande, idet der gøres brug af alle de relevante instrumenter inden for rammerne af EU's eksterne forbindelser. Endelig gentog Det Europæiske Råd i Thessaloniki i juni 2003, at migrationsspørgsmål har politisk topprioritet, og det bekræftede også, at dialog og foranstaltninger med tredjelande på migrationsområdet bør være en del af en samlet integreret, overordnet og afbalanceret strategi, der bør være differentieret, idet der skal tages hensyn til den eksisterende situation i de forskellige regioner og i hvert enkelt partnerland. Det Europæiske Råd i Thessaloniki sagde, at udviklingen af en evalueringsmekanisme til overvågning af forbindelserne med tredjelande bør omfatte disse tredjelandes deltagelse i internationale instrumenter vedrørende asyl og menneskerettigheder, tredjelandes samarbejde om tilbagetagelse af deres statsborgere og indførelse af asylsystemer med særlig fokus på adgangen til effektiv beskyttelse.

49. For at efterkomme og operationalisere den klare opfordring fra mødet i Thessaloniki til at indføre en integreret, overordnet og afbalanceret strategi, der skal være fleksibel og situationsspecifik, vil Kommissionen fremsætte forslag til **regionale beskyttelsesprogrammer på EU-plan** med en liste over foranstaltninger og projekter vedrørende asyl og migration, som vil blive udarbejdet i fuldt partnerskab med tredjelandene i regionen. Disse programmer vil blive udarbejdet sammen med og have samme cyklus som de regionale strategidokumenter og landestrategidokumenterne, som udgør de overordnede rammer for EU's forbindelser med udviklingslandene. De regionale beskyttelsesprogrammer vil således være flerårige, og der vil være mulighed for midtvejsevalueringer som svar på langvarige flygtningesituationer i en bestemt region, hvor der ser ud til at kunne findes en løsning.
50. Analysen og de foreslåede foranstaltninger under EU's regionale beskyttelsesprogrammer skal stemme helt overens med de regionale strategidokumenter og landestrategidokumenterne. Beskyttelsesprogrammerne vil således blive en integreret del af den overordnede strategi over for det pågældende land eller den pågældende region, og man vil kunne udnytte synergierne med strategiens forskellige bestanddele (specielt god forvaltningsskik, reform af retssystemet, institutionsopbygning, demokratisering og menneskerettigheder) fuldt ud. EU's regionale beskyttelsesprogrammer vil også udgøre de vejledende rammer for den indsats, som de enkelte medlemsstater gør i et bestemt land eller i en region. Tilsvarende skal programmerne så vidt muligt stemme overens med og supplere de foranstaltninger, som gennemføres af andre tredjelande (såsom USA og Canada) eller andre aktører, herunder internationale organisationer. Deres bestanddele skal i videst muligt omfang være målelige, praktiske foranstaltninger, som giver konkrete resultater, både med hensyn til den beskyttelse, som ydes, og med hensyn til deres virkning inden for rammerne af de eksisterende aftaler med det pågældende tredjeland.
51. EU's regionale beskyttelsesprogrammer vil udgøre en ”værktøjskasse”, som indeholder en række forskellige foranstaltninger; nogle, som allerede findes, nogle, som er under udvikling, og nogle, som der først skal fremsættes forslag om (se ovennævnte genbosættelsesordninger). Disse redskaber skal hovedsagelig være beskyttelsesorienterede. Men under hensyntagen til behovet for at afveje og vurdere alle berørte interesser, herunder den interesse, som tredjelande allerede har givet udtryk for med hensyn til migrationsrelaterede redskaber, kan specielt følgende særlige karakteristika medtages i en sådan ”værktøjskasse”:

- **Foranstaltninger, der skal styrke beskyttelseskapaciteten**: En koordineret og systematisk strategi, som skal gøre det muligt at styrke og opbygge beskyttelseskapaciteten med henblik på at håndtere, modtage og integrere asylansøgere og flygtninge i tredjelande i hjemregionerne for at hjælpe dem med at blive solide leverandører af effektiv beskyttelse baseret på de beskyttelseselementer, som er nævnt ovenfor.
- **Registreringsordning**: UNHCR's registreringsordning, "Profile", som på et senere tidspunkt vil komme til at anvende biometrisk teknologi, udgør et grundlæggende beskyttelsesredskab, som skal gøre det muligt bedre at styre, hvem der har behov for beskyttelse i et tredjeland. En sådan ordning kan også vise sig at være uvurderlig med hensyn til at vurdere virkningerne af den indsats, som gøres som led i EU's regionale beskyttelsesprogrammer.
- **En genbosættelsesordning på EU-plan**: En sådan ordning, som skal hvile på de hovedelementer, der er beskrevet ovenfor, kan være et vigtigt element i sådanne programmer, både med hensyn til at sikre en velordnet indrejse og med hensyn til at styrke tredjelandes beskyttelseskapacitet.
- **Støtte til forbedring af den lokale infrastruktur**: Denne støtte skal være med til at sikre, at tilstedeværelsen af flygtningesamfund ikke overbelaster den lokale infrastruktur (den sociale infrastruktur, vandforsyningen, miljøet, energi, transportnet mv.), og at flygtningenes tilstedeværelse er til gavn for de berørte lokalsamfund i stedet for at skabe problemer for dem, under hensyntagen til deres reelle behov og ønsker. Værtssamfundene bør deltage aktivt i udformningen og gennemførelsen af sådanne programmer.
- **Støtte til lokal integration af personer, der har behov for international beskyttelse, i tredjelandet**: Denne støtte vil være med til at mindske behovet for sekundære bevægelser og give flygtningene adgang til anstændige leveforhold så hurtigt som muligt og tæt på deres behov, enten som en holdbar løsning (lokal integration) eller mens de venter på en sådan løsning. Det skal understreges, at det i forbindelse med sådanne støtteprogrammer er vigtigt at tage hensyn til de forskellige berørte personkategoriers behov.
- **Samarbejde om lovlig migration**: Støtte til et aktivt samarbejde og dialog om lovlig migration, herunder undersøgelse af mulighederne for lovlig migration for statsborgere fra det tredjeland, som deltager i partnerskabsforhandlingerne, og forhandlinger om lempelse af visumkravene for visse personkategorier. Denne foranstaltning kan også have en forebyggende virkning på de ulovlige migrationsstrømme, som det fremgår af konklusionerne fra *undersøgelsen af sammenhængen mellem lovlig og ulovlig indvandring*, jf. Kommissionens meddelelse om samme emne.
- **Foranstaltninger vedrørende migrationsstyring**: Disse foranstaltninger skal fokusere på at forbedre tredjelandes og transitlandes svar på blandede migrationsstrømme og på at bekæmpe ulovlig indvandring og organiseret kriminalitet. Der kan også ydes støtte for at tilskynde migranterne til at vende hjem.

- **Tilbagevenden:** Tilbagevenden kan vedrøre både tredjelandets egne statsborgere og andre tredjelandstatsborgere, som tredjelandet har været eller kunne have været første asylland for, hvis det pågældende land yder effektiv beskyttelse. Når overførslen med henblik på tilbagevenden sker i en situation, hvor UNHCR og IOM deltager, og er genstand for en diplomatisk aftale, hvor der er forhandlet om en pakke af støtte og foranstaltninger, er der større sikkerhed og bedre kontrolmuligheder, end når der er tale om individuelle asylansøgere, som bliver i det første asylland, eller en individuel asylansøger, som nægtes indrejse og sendes tilbage som led i generiske ordninger om sikre tredjelande.
52. EU's regionale beskyttelsesprogrammer skal være fleksible, situationsspecifikke og skræddersyede og ikke indeholde generelle regler, og deres merværdi vil ligge i den forbedrede koordination og systematisering af de enkelte bestanddele og i, at de anvendes i kombination med hinanden. Ved at bruge dem vil man give partnerskabsaftalerne med de pågældende tredjelande stor betydning. Et sådant regionalt beskyttelsesprogram på EU-plan vil blive udarbejdet efter en systematisk analyse af flygtningekrisen i den pågældende region, herunder en analyse af hullerne i beskyttelsen, hvor man kan gøre brug af den overvågnings- og evalueringsmekanisme, som Det Europæiske Råd i Thessaloniki og Sevilla udtrykte ønske om. Mekanismen skal have til formål at *overvåge migrationssituationen i de pågældende tredjelande og disses administrative og institutionelle kapacitet til at forvalte asyl og migration*. Mekanismen skal kunne levere alle de oplysninger, der er nødvendige for en systematisk vurdering og evaluering af disse landes samarbejde, og pege på, hvad der kan vanskeliggøre en effektiv beskyttelse.
 53. EU's regionale beskyttelsesprogrammer skal ajourføres i overensstemmelse med midtvejsevalueringerne af landestrategidokumenterne og de regionale strategidokumenter. Gennem **forhandlinger** med de involverede partnere i tredjelande og samråd med Rådet om alle de relevante politikområder skal EU's regionale beskyttelsesprogrammer målrettes og skræddersys til en regions eller et lands specifikke behov med det formål dels at styrke beskyttelseskapaciteten og dels at sikre, at de mennesker, som ankommer til EU fra den pågældende region, ankommer på en velordnet og styret måde. Medejerskab til EU's regionale beskyttelsesprogrammer skal sikre et praktisk og operationelt fokus og give konkrete resultater til alle parter tilfredshed. Dette kan let evalueres og udbygges, og man kan på forhånd finde frem til og blive enige om en klar målestok.
 54. UNHCR bør spille en central rolle i både udviklingen og gennemførelsen af EU's regionale beskyttelsesprogrammer. Som ophavsmand til konvention plus-initiativet er UNHCR ideelt placeret til at sikre, at de virkelig bliver beskyttelsesorienterede. UNHCR vil takket være sin erfaring og autoritet på området kunne yde et væsentligt bidrag til vigtige aspekter af denne overordnede strategi. Ved udformningen af sådanne programmer skal UNHCR's konvention plus-initiativ således også inddrages, og grunden vil blive lagt til "**særaftaler**" svarende til dem, som FN's flygtningehøjkommissær har for øje.

Kapitel IV Anbefalinger

55. EU går nu ind i en ny fase i udviklingen af det fælles europæiske asylsystem, som Det Europæiske Råd i Tammersfors ønskede oprettet. EU må beslutte, hvordan systemets anden fase skal udformes. 2004 vil være et afgørende år, fordi den globale

drivkraft, som agendaen for beskyttelse og konvention plus-initiativet udgør, omsættes i handling på EU-plan. EU bør ikke desto mindre gå forsigtigt frem ved udarbejdelsen af løsninger, da denne proces vil få stor indvirkning på flere forskellige politikområder. De foranstaltninger, som træffes, skal bygge på første fase af det fælles asylsystem og være integreret i anden fase og dermed bane vejen for Tammerfors II-agendaen.

56. Kommissionen foreslår, at man som led i denne agenda betragter strategisk brug og indførelse af EU-genbosættelsesordninger som et redskab til at sikre en mere velordnet og styret indrejse i EU af personer, der har behov for international beskyttelse. I denne meddelelse forklares det, hvorfor den politiske målsætning om en sådan form for styret indrejse kan være til gavn for alle parter og skabe en win/win-situation for dem, der har behov for international beskyttelse, første asyllande og bestemmelseslandene, såsom EU-medlemsstaterne. Desuden understreges behovet for at hjælpe landene i hjemregionerne, som ofte blot er transitlande, med at blive egentlige første asyllande, som giver de personer, der har behov for international beskyttelse, adgang til effektiv beskyttelse tidligere og tættere på deres behov. I den forbindelse er det afgørende, at EU gennem en flerårig forpligtelse hjælper de pågældende lande med at gennemføre denne forandringsproces, og i meddelelsen anføres de forskellige elementer i styrkelsen af beskyttelseskapaciteten, som den tekniske og finansielle bistand kan fokusere på.
57. I denne meddelelse foreslås det også, at der udarbejdes regionale beskyttelsesprogrammer på EU-plan, som sigter mod en samlet håndtering af langvarige flygtningesituationer som led i en overordnet, samordnet strategi. EU's regionale beskyttelsesprogrammer skal være fleksible og situationsspecifikke, og deres merværdi vil ligge i den forbedrede koordination og systematisering af hvert af de anførte mulige elementer, som sådanne programmer kan bestå af. Kommissionen overvejer at påtage sig ansvaret for udarbejdelsen af et EU-pilotprogram for regional beskyttelse i forbindelse med en langvarig flygtningesituation, som Kommissionen udvælger i tæt samarbejde med UNHCR og i samråd med de relevante grupper i Rådet, hvorefter der kan fremlægges en **handlingsplan** senest i juli 2005 og et egentligt regionalt beskyttelsesprogram på EU-plan senest i december 2005.
58. Kommissionen anmoder Rådet og Det Europæiske Råd om at godkende denne meddelelse som grundlaget for et bidrag til lettere tilgængelige og mere retfærdige og styrede asylsystemer med henblik på udarbejdelsen af Tammerfors II-agendaen.
59. Mere specifikt anmoder Kommissionen Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Råd om at godkende følgende elementer, som er nødvendige på kort til mellemlang sigt for at opnå en mere velordnet og styret indrejse i EU og en styrkelse af beskyttelseskapaciteten i hjemregionerne, som beskrevet i denne meddelelse:
 - (a) **EU's regionale beskyttelsesprogrammer og deres hovedbestanddele som et vigtigt politisk redskab for en samlet håndtering af langvarige flygtningesituationer.**
 - (b) **Fastlæggelse af indikatorer for beskyttelseskapacitet som et middel til at nå de mål for effektiv beskyttelse, der er omtalt i denne meddelelse.**

- (c) **En EU-genbosættelsesordning – der skal fremlægges et forslag for Rådet senest i juli 2005 – på grundlag af de hovedtræk, der er beskrevet i denne meddelelse, herunder et forslag til teknisk bistand til støtte for ordningen.**

60. Kommissionen vil bestræbe sig på at nå de mål, som er beskrevet i denne meddelelse, i tæt samarbejde med medlemsstaterne og Europa-Parlamentet og i fuldstændigt partnerskab med hjemlandene, transitlandene og første asyllande og i tæt samarbejde med UNHCR og andre relevante parter.