

DA

DA

DA



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 2.9.2009
KOM(2009) 447 endelig

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

OM OPRETTELSE AF ET FÆLLES EU-GENBOSÆTTELSESPROGRAM

{KOM(2009) 456 endelig}
{SEK(2009) 1127}
{SEK(2009) 1128}

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

OM OPRETTELSE AF ET FÆLLES EU-GENBOSÆTTELSESPROGRAM

1. BAGGRUND

1.1. Politisk baggrund

Siden Amsterdamtraktaten¹ trådte i kraft i 1999, har EU arbejdet for indførelsen af et **fælles europæisk asylsystem** med det hovedformål at sikre en gradvis konvergens på EU-niveau i asylsager gennem fastsættelse af fælles minimumsstandarder, indførelse af en fælles asylprocedure og en ensartet status samt en styrkelse af det praktiske samarbejde. Kommissionen har hele tiden i forbindelse med udviklingen af det fælles asylsystem lagt vægt på, at EU engagerer sig mere i genbosættelse af flygtninge fra tredjelande, og at genbosættelse bliver en integreret del af EU's asylpolitik generelt.

I overensstemmelse med **Haag-programmet**² vedtog Kommissionen i september 2005 en **meddelelse om regionale beskyttelsesprogrammer**³, der skal udvikles i partnerskab med udvalgte tredjelande for at styrke beskyttelsen af flygtninge i visse regioner i verden. Det blev understreget i meddelelsen, at genbosættelse bør være afgørende for at yde bistand til disse lande. De to regionale beskyttelsesprogrammer, der i øjeblikket er i gang dels i Tanzania og dels i Ukraine, Belarus og Republikken Moldova, vedrører begge genbosættelse.

Den nye **Europæiske Flygtningefond**⁴ (EFF III), som blev operationel i 2008, sikrer finansiel bistand til genbosættelse af flygtninge fra tredjelande, der ankommer til en EU-medlemsstat.

En omfattende høring af alle relevante aktører om asylpolitik, der blev iværksat i forbindelse med offentliggørelsen i juni 2007 af **grønbogen om det fremtidige fælles europæiske asylsystem**⁵, viste, at der var en bred erkendelse af, at genbosættelse bør være et centralt element i den eksterne dimension af EU's asylpolitik, og at det vil være meget frugtbart med mere samarbejde om genbosættelse mellem medlemsstaterne, UNHCR og ngo'er. I den **strategiske plan på asylområdet**⁶, der blev vedtaget den 17. juni 2008, konkluderede Kommissionen derfor, at genbosættelse bør udvikles yderligere og udvides, så det bliver et effektivt beskyttelsesinstrument, som EU kan bruge til at imødekomme flygtnings behov for beskyttelse i tredjelande og udvise solidaritet med tredjelande, der er første asyllande.

¹ EFT C 340 af 10.11.1997.

² EUT C 53 af 3.3.2005, s. 1.

³ KOM(2005) 388 endelig.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 573/2007/EF af 23.5.2007 om oprettelse af Den Europæiske Flygtningefond for perioden 2008-2013 (EUT L 144 6.6.2007, s. 1).

⁵ Grønbog om det fremtidige fælles europæiske asylsystem (KOM(2007) 301).

⁶ Strategisk plan på asylområdet - En integreret tilgang til beskyttelse i EU, KOM(2008) 360 endelig.

Det fastslås i den **europæiske pagt om indvandring og asyl**⁷, at blandt de nye initiativer, der skal tages med henblik på oprettelsen af et fælles europæisk asylsystem, bør samarbejdet med UNHCR styrkes for at sikre en bedre beskyttelse af personer uden for EU's område, der anmoder om beskyttelse, bl.a. ved "på frivilligt grundlag at tage yderligere skridt hen imod genbosættelse på EU's område af personer, der står under UNHCR's beskyttelse".

Den 18. februar 2009 **vedtog** Kommissionen et forslag til oprettelse af et **europæisk asylstøttekontor**⁸, som skal udgøre en struktureret ramme for gennemførelsen af det praktiske samarbejde på asylområdet, herunder aktiviteter i forbindelse med genbosættelse.

1.2. Genbosættelse - nøglepunkter

Genbosættelse i et tredjeland er **en af tre såkaldte "varige løsninger"** for flygtninge og er vigtig, fordi det giver en løsning for flygtninge, som ikke har andre varige løsninger. Genbosættelse foregår normalt med UNHCR som mellemlid. Genbosættelse tager sigte på de flygtninge, hvis behov for beskyttelse allerede er blevet klart fastslået, og det har den fordel for modtagerlandet, at der er tale om en **regulær procedure**, og for flygtningen, at processen garanterer hans/hendes **fysiske sikkerhed**. Genbosatte flygtninge tvinges ikke til at benytte forskellige former for ulovlig migration (f.eks. menneskesmugling). Det giver også den vigtige fordel for genbosættelseslandet, at modtagelse og integration kan organiseres på forhånd.

Der bør skelnes klart mellem genbosættelse i EU af flygtninge fra tredjelande, som er en humanitær foranstaltning og et udtryk for EU's solidaritet med tredjelande, **og overførsel af flygtninge inden for EU**, som væsentligst foretages for at dele byrden mellem EU-medlemsstaterne. Sidstnævnte forhold behandles ikke i denne meddelelse. Denne meddelelse og det tilhørende forslag om ændring af beslutningen om oprettelse af Den Europæiske Flygtningefond vedrører solidaritet med tredjelande i forbindelse med behandling af flygtninge. Kommissionen hastebehandler også andre aspekter af solidaritet i forbindelse med migrationsforvaltning, således som den blev opfordret til af stats- og regeringscheferne på Det Europæiske Råds møde den 18.-19. juni 2009. For at styrke solidariteten mellem medlemsstaterne har Kommissionen blandt andre initiativer iværksat et pilotprojekt om overførsel af flygtninge, der er omfattet af international beskyttelse, fra Malta til andre medlemsstater.

1.3. Den seneste udvikling i EU

På nuværende tidspunkt er der 10 medlemsstater (Sverige, Danmark, Finland, Nederlandene, Det Forenede Kongerige, Irland, Portugal, Frankrig, Rumænien og Den Tjekkiske Republik), **der årligt deltager i genbosættelse af flygtninge**. Visse andre medlemsstater deltager i genbosættelse på ad hoc basis og generelt i begrænset omfang, bl.a. i individuelle nødsituationer **efter** anmodning fra UNHCR. Tyskland indvilligede for nylig i at genbosætte irakiske flygtninge fra Syrien og Jordan.

Hvad angår **nye tilsagn om genbosættelse**, besluttede Portugal, Frankrig, Rumænien og Den Tjekkiske Republik i løbet af 2007 og 2008 at skaffe genbosættelsespladser på årsbasis⁹. I

⁷ Findes på: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/da/08/st13/st13440.da08.pdf>.

⁸ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor (KOM(2009) 66 endelig).

2008 indgik Rumænien også en trepartsaftale med UNHCR og Den Internationale Organisation for Ind- og **Udvandring** (IOM) om at oprette et transitcenter for genbosættelse i Rumænien (Timisoara), der skal bruges til genbosættelse i nødsituationer og i andre specifikke situationer.

Genbosættelse har siden 2008 fået **betydelig finansiel støtte fra Den Europæiske Flygtningefond (EFF III)**. En af hovedprioriteterne (prioritet 3) for fondens programmer, således som fastsat i de strategiske retningslinjer, der er vedtaget i den henseende¹⁰, indebærer støtte til foranstaltninger for at forbedre ansvarsfordelingen mellem medlemsstater og tredjelande. Det omfatter genbosættelse af flygtninge fra et tredjeland i en medlemsstat. En række af genbosættelsesaktiviteterne i medlemsstaterne er støtteberettigede i henhold til EFF's nationale programmer under prioritet 3 ("ansvarsfordeling").

Det antal flygtninge, der er blevet genbosat i hver medlemsstat i de seneste tre år, indgår i beregningen af det årlige bidrag fra EFF til medlemsstaterne. Endvidere modtager medlemsstaterne et fast beløb på 4 000 EUR pr. genbosat person (artikel 13, stk. 3 og 4, i EFF-beslutningen), som falder ind under fire specifikke personkategorier. I den henseende skal medlemsstaterne hvert år forelægge Kommissionen et overslag over, hvor mange personer de forventer at genbosætte det efterfølgende år. De fire specifikke kategorier er følgende:

- 1) personer fra et land eller en region, der er udpeget til gennemførelse af et regionalt beskyttelsesprogram
- 2) uledsagede mindreårige
- 3) børn og kvinder, der er i fare for især psykologisk, fysisk eller seksuel vold eller udnyttelse
- 4) personer med et alvorligt behov for lægehjælp, som kun kan dækkes gennem genbosættelse.

Tværnationale foranstaltninger eller foranstaltninger af interesse for Fællesskabet som sådan, og som vedrører asylpolitik, herunder foranstaltninger i relation til genbosættelse, er også støtteberettigede under EFF's fællesskabsforanstaltninger (forvaltes direkte af Kommissionen).

I de seneste år er der i EU gennemført flere **genbosættelsesrelaterede projekter**, herunder "twinningprojekter". Disse projekter dækker en bred vifte af aktiviteter, som f.eks. udvælgelse, modtagelse og integration af genbosatte flygtninge¹¹. Mange forskellige aktører, både statslige og ikke-statslige (internationale og lokale ngo'er, UNHCR, IOM) fra både genbosættelseslande og ikke-genbosættelseslande, deltog i projekterne. I 2008 og 2009 var der også en række fællesministerielle besøg eller EU-besøg til genbosættelsesprojekter i Thailand, Kenya, Syrien og Jordan.

⁹ Portugal besluttede at genbosætte 30 flygtninge årligt, Frankrig omkring 350-450 flygtninge årligt, Rumænien 40 flygtninge årligt og Den Tjekkiske Republik 30 flygtninge årligt.

¹⁰ Kommissionens beslutning af 29.11.2007 om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 573/2007/EF for så vidt angår vedtagelsen af strategiske retningslinjer for 2008-2013 (EUT L 326 af 12.12.2007, s. 29-31).

¹¹ De fleste af disse projekter skulle medfinansieres af Kommissionen via ARGO og EFF.

I juli og november 2008 **vedtog Rådet (RIA) konklusioner om genbosættelse af flygtninge fra Irak**, der fastsatte et mål om at genbosætte op til omkring 10 000 irakiske flygtninge fra Syrien og Jordan i EU¹². Disse konklusioner er vigtige, ikke kun hvad angår beskyttelse af specifikke grupper af genbosatte flygtninge, men også fordi de understreger, at genbosættelse bidrager til at bevare beskyttelsessituationen i Syrien og Jordan. Efter Rådets konklusioner forpligtede fire medlemsstater, der normalt ikke deltager i genbosættelse, sig til at genbosætte flygtninge fra Irak (Tyskland, Italien, Belgien og Luxembourg).

2. MANGLER VED DEN NUVÆRENDE SITUATION OG OPFYLDELSE AF MÅL

2.1. EU's svar på det globale behov for genbosættelse

Der skal mindes om, at langt de fleste flygtninge findes uden for EU, navnlig i Asien og i de afrikanske lande.

Det globale behov for genbosættelse er meget større end den genbosættelseskapacitet, der findes verden over. UNHCR anslår, at det globale genbosættelsesbehov er på omkring 747 000 personer. Dette tal omfatter befolkningsgrupper, hvis genbosættelse bliver aktuel over en flerårig periode. På basis af en prioritering anslår UNHCR, at ud af dette antal vil 230 000 personer alene i 2010 få behov for genbosættelse¹³. Ifølge UNHCR blev 65 596 flygtninge genbosat verden over i 2008. Heraf rejste 4 378 flygtninge eller 6,7 % til et EU-land¹⁴. Antallet af flygtninge, der genbosættes i EU, står i skarp kontrast til det antal, der modtages af mange andre lande i den industrialiserede verden¹⁵. Samtidig modtager EU forholdsmæssigt et større antal "spontane" asylansøgere end andre lande i den udviklede verden. Endvidere har de fleste EU-lande overhovedet intet genbosættelsesprogram og ville skulle iværksætte kapacitetsopbyggende aktiviteter for regelmæssigt at kunne deltage i genbosættelse. **Hovedmålet med et fælles EU-initiativ om genbosættelse bør derfor være at involvere flere medlemsstater i genbosættelse og tilvejebringe en ordnet og sikker adgang til beskyttelse for de personer, der genbosættes. Samtidig bør det bidrage til at vise større solidaritet med tredjelande med hensyn til modtagelse af flygtninge.** EU vil på den måde påtage sig et større ansvar for at opfylde de globale behov for genbosættelse. Det kan også gøre det mindre attraktivt for visse flygtningegrupper at søge at indrejse i EU gennem ulovlig indvandring.

Det er almindelig anerkendt, at genbosættelse ikke blot tjener et humanitært formål i forhold til de personer, der faktisk genbosættes, men også aflaster tredjelandene i forhold til den byrde, der er forbundet med at huse et stort antal flygtninge. Genbosættelse kan derfor spille en vigtig rolle i EU's eksterne politikker mere generelt. Virkningen af genbosættelse ville strategisk set være større, hvis prioriteterne med hensyn til geografisk oprindelse eller nationaliteter og specifikke personkategorier, der skal genbosættes, overordnet set blev fastsat på EU-niveau. På nuværende tidspunkt fastsætter de medlemsstater, der er genbosættelseslande, væsentligst prioriteterne på nationalt plan uden megen samordning på EU-niveau, hverken hvad angår selve genbosættelsen, eller hvad angår andre relaterede eksterne politikinstrumenter. Endvidere har EU's nuværende forholdsvis lave deltagelse i

¹² Rådets dokumenter 11653/08 (Presse 205) og 16325/1/08 REV 1 (Presse 344).

¹³ UNHCR's forventede globale behov for genbosættelse i 2010.

¹⁴ Se bilag 4 i konsekvensanalysen for et fælles EU-genbosættelsesprogram, s. 5.

¹⁵ F.eks. er det antal flygtninge, der hvert år genbosættes i Canada på ca. 10 000 – dvs. mere end det dobbelte af det samlede antal flygtninge, der årligt genbosættes i EU.

genbosættelse af flygtninge negative følger for EU's ambition om at spille en fremherskende rolle i globale humanitære anliggender og derved på EU's indflydelse i internationale fora. **EU's engagement i genbosættelsesaktiviteter bør derfor styrkes for at øge EU's effektivitet og troværdighed i internationale fora generelt. Virkningen af genbosættelse ville være større, hvis genbosættelse blev brugt mere strategisk på EU-niveau, og hvis genbosættelse i højere grad blev integreret i EU's eksterne politikker generelt.**

2.2. Manglende struktureret samarbejde i EU

På nuværende tidspunkt er der ingen struktureret informationsudveksling om genbosættelse blandt EU-landene og ingen struktureret samordning af genbosættelsesaktiviteter på EU-niveau. Planlægningen af genbosættelsesaktiviteter sker hovedsagelig gennem bilaterale kontakter mellem genbosættelseslandene og UNHCR. Informationsudvekslingen mellem UNHCR og genbosættelseslandene finder sted gennem fora i Geneve¹⁶, der omfatter genbosættelseslande verden over, og som dækker globale genbosættelsesforhold. De EU-medlemsstater, der på nuværende tidspunkt ikke deltager i genbosættelse, er ikke repræsenteret. Derfor er ekspertmøder om genbosættelse siden 2007 blevet indkaldt af Kommissionen på ad hoc basis. **Strukturerne og procedurerne for samordning af genbosættelsespolitikken i EU bør derfor tilpasses for at give mulighed for et tættere samarbejde mellem medlemsstaterne og en mere effektiv samordning af genbosættelsesaktiviteterne på EU-niveau.**

Genbosættelse kræver megen logistisk forberedelse, som f.eks. udvælgelses- og orienteringsmissioner, medicinske screeninger og sikkerhedsscreeninger, rejse- og visumplanlægning, modtagelses- og integrationsprogrammer. Nogle af disse aktiviteter kunne udføres i fællesskab eller i tæt samarbejde mellem medlemsstaterne. Den nuværende mangel på fælles aktiviteter og praktisk samarbejde mellem medlemsstaterne øger de finansielle omkostninger ved genbosættelse for de eksisterende "genbosættelseslande" og er en hindring for andre lande, der eventuelt overvejer at deltage i genbosættelse, navnlig de lande der overvejer at indføre mindre genbosættelseskvoter. For de medlemsstater, der ikke har erfaring med og kapacitet til genbosættelse, vil det formodentlig være svært gennemførligt og uoverkommeligt dyrt at iværksætte de forskellige logistiske aktiviteter, der er nødvendige for genbosættelse. **De økonomiske omkostninger, der er forbundet med genbosættelse i EU, bør derfor sænkes gennem et tættere samarbejde mellem medlemsstaterne.**

2.3. Behov for mere målrettede prioriteter for genbosættelse og finansiell støtte

Den finansielle støtte, som EFF III yder til genbosættelse, har klart haft positive følger. Den yderligere bistand, der ydes til medlemsstaterne pr. genbosat flygtning ifølge artikel 13, stk. 3, i beslutningen om oprettelse af EFF III, gælder imidlertid kun for fire specifikke personkategorier. Selv om disse personkategorier unægteligt har behov for beskyttelse og genbosættelse, kan der være andre personkategorier, som har mindst samme behov for genbosættelse. Da behovet for at genbosætte disse kategorier af flygtninge på nuværende tidspunkt ikke drøftes regelmæssigt på EU-niveau, foretages der ikke en ajourført vurdering, som kunne give mulighed for bedre at identificere de behov for beskyttelse, EU betragter som prioriteter. EFF-rammen er derfor i dag for ufleksibel og ikke tilstrækkelig smidig til at takle nye opståede behov, navnlig hvad angår geografiske prioriteter. Samtidig fastsætter medlemsstaterne prioriteterne for genbosættelse nationalt uden forudgående høring og

¹⁶ Den årlige trepartskonference om genbosættelse (ATCR) og arbejdsgruppen om genbosættelse.

samordning på EU-niveau. **Der bør derfor indføres en løbende dynamisk mekanisme for at sikre, at genbosættelsesindsatsen i EU i højere grad målrettes mod de personer, som har det største behov for genbosættelse. Det kan ske ved at sikre en regelmæssig fælles fastsættelse af nøgleprioriteter for genbosættelse og ved at give medlemsstaterne et finansielt incitament til at genbosætte i overensstemmelse med disse prioriteter.**

3. ET FÆLLES EU-GENBOSÆTTELSESPROGRAM

På grund af de ovenfor beskrevne mangler **bør der indføres et fælles genbosættelsesprogram** 1) for at øge EU's humanitære vægt gennem en øget og mere målrettet støtte til international beskyttelse af flygtninge gennem genbosættelse, 2) for at øge den strategiske brug af genbosættelse ved at sikre, at genbosættelse integreres fuldt ud i EU's eksterne og humanitære politikker generelt, og 3) for i højere grad at strømline EU's genbosættelsesindsats og sikre, at fordelene opnås på den mest omkostningseffektive måde.

Derfor foreslår Kommissionen at ændre beslutningen om EFF III for at give medlemsstaterne yderligere incitamenter til at deltage i genbosættelse og således sikre, at de prioriteter for genbosættelse, der opnås enighed om på EU-niveau, faktisk bakkes op af den nødvendige finansielle støtte.

3.1. Retningslinjer for et fælles EU-genbosættelsesprogram

I betragtning af de generelle mål for det fælles genbosættelsesprogram og under hensyntagen til aktørernes synspunkter er programmet baseret på følgende retningslinjer:

- **Medlemsstaternes deltagelse i genbosættelse bør være frivillig.** På nuværende tidspunkt er der betydelige forskelle mellem medlemsstaterne, hvad angår det antal personer og de specifikke personkategorier, de ønsker at genbosætte, de retlige kriterier, der bruges til at beslutte, hvem der skal genbosættes, og de partnere, der står for gennemførelsen af genbosættelse.
- **Genbosættelsesindsatsen i EU bør udvides** ved at gøre så mange medlemsstater som muligt bekendt med genbosættelse og udvikle den nødvendige erfaring og kapacitet til at gennemføre genbosættelse.
- Den mekanisme, der indføres, bør give mulighed for **tilpasning** til ændrede omstændigheder. For at kunne bruge genbosættelse strategisk bør det være muligt en gang om året at tage prioriteterne for genbosættelse op til revision. Tilpasning er også nødvendig for at matche nye behov med hensyn til det praktiske samarbejde mellem medlemsstaterne om genbosættelse.
- **Andre aktører end medlemsstaternes regeringer, som spiller en nøglerolle i genbosættelse, bør også deltage.** Den vigtigste aktør i den henseende er UNHCR på grund af organisationens internationale mandat og UNHCR's helt afgørende rolle for genbosættelse verden over. Den Internationale Organisation for Migration (IOM) spiller ligeledes en væsentlig rolle, hvad angår de logistiske og praktiske aspekter ved genbosættelse verden over. Internationale og lokale ngo'er med specifik knowhow og erfaring med genbosættelse samt lokale myndigheder bør ligeledes involveres, navnlig hvad angår modtagelse og integration af genbosatte flygtninge.

- Udviklingen af en fælles EU-tilgang til genbosættelse af flygtninge fra tredjelande bør ske **gradvist**, og i takt med erfaringen bør programmet udbygges yderligere.

3.2. Komponenter i det fælles EU-genbosættelsesprogram

Programmet vil væsentligst bestå af en mekanisme, der giver mulighed for at fastsætte fælles årlige prioriteter for genbosættelse og sikre en mere effektiv brug af den finansielle bistand, der ydes på baggrund af EFF's "tilsagnsmekanisme". Hertil kommer et styrket praktisk samarbejde, en styrkelse af den eksterne dimension af asylpolitikken og en regelmæssig evaluering af det fælles genbosættelsesprogram.

3.2.1. *Den årlige fastsættelse af fælles prioriteter baseret på en høringsproces og bedre brug af EFF's tilsagnsmekanisme*

Ekspertgruppe om genbosættelse

Den nuværende ad hoc-ekspertgruppe om genbosættelse vil blive udviklet til et organ, der mødes regelmæssigt. Alle medlemsstaterne, herunder både genbosættelseslande og ikke-genbosættelseslande, vil **deltage** sammen med andre aktører (f.eks. UNHCR, IOM, ECRE, ngo'er, som er aktive inden for genbosættelse, alle på basis af deres specifikke ekspertise og inden for rammerne af deres respektive mandater). Ekspertgruppen om genbosættelse vil bidrage til fastsættelsen af fælles årlige prioriteter på EU-niveau, som efterfølgende vil danne udgangspunkt for et udkast til Kommissionens beslutning. Disse prioriteter vil være baseret på en vejledende prognose for behovet for genbosættelse, som UNHCR vil fremlægge hvert forår. Gruppen vil også sikre informationsudveksling mellem medlemsstaterne om kvantitative mål fastsat af medlemsstaterne og drøfte specifikke behov vedrørende genbosættelse, som f.eks. aktiviteter, der skal opmuntre medlemsstater, som endnu ikke deltager i genbosættelse. Gruppen vil også sammen med det europæiske asylstøttekontor kunne identificere aktuelle behov for praktisk samarbejde inden for genbosættelse.

Fælles prioriteter med finansiell støtte fra Den Europæiske Flygtningefond

Der vil blive indført en mekanisme, der giver mulighed for årligt at fastsætte fælles prioriteter for genbosættelse på EU-niveau gennem en beslutning fra Kommissionen. Prioriteterne kan gælde både geografiske regioner og nationaliteter samt specifikke kategorier af flygtninge, der skal genbosættes, herunder nødsituationer. EU kan f.eks. prioritere genbosættelse af irakiske flygtninge fra Syrien og Jordan, somaliske flygtninge fra Kenya, eller sudanesiske flygtninge fra Tchad. Når der fastsættes sådanne prioriteter, vil der blive sikret overensstemmelse med EU's eksterne politikker generelt. Denne mekanisme vil på årsbasis give mulighed for at identificere nye opståede eller prioriterede behov for genbosættelse. Navnlig for sårbare personer, som f.eks. børn eller uledsagede mindreårige, vil det give mulighed for en grundigere analyse af de vigtigste behov og prioriteter.

Det **foreslås derfor at ændre EFF III-beslutningen**, således at medlemsstater, der genbosætter i overensstemmelse med de fælles årlige EU-prioriteter, modtager finansiell bistand i henhold til artikel 13 i beslutningen om EFF III. Ifølge denne artikel ydes der yderligere finansiell bistand til medlemsstater, hvis de påtager sig at genbosætte flygtninge, der falder ind under en af de fire specifikke kategorier, som er beskrevet i punkt 1.3. Denne bestemmelse vil blive ændret, således at den nuværende mekanisme bliver mere dynamisk og smidig. Det bør dog understreges, at medlemsstaterne frit kan genbosætte andre kategorier af

flygtninge. **Forslaget om ændring af EFF III forelægges Kommissionen sammen med denne meddelelse.**

Med udgangspunkt i det foreløbige arbejde i ekspertgruppen om genbosættelse vil der hvert år blive fastsat fælles prioriteter, som udløser den tilsagnsmekanisme, der giver medlemsstaterne mulighed for at modtage yderligere finansiel bistand. Kommissionen vil hvert år træffe beslutning om de årlige prioriteter for genbosættelse på basis af høringer i forvaltningskomitéen for det generelle program om "Solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme", som EFF III henhører under. Denne beslutning fra Kommissionen vil blive en af gennemførelsesforanstaltningerne for beslutningen om oprettelse af EFF III vedtaget af Rådet og Europa-Parlamentet på basis af artikel 63, stk. 1, stk. 2, litra b), i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. Denne årlige beslutning skal træffes på et tidspunkt, der giver medlemsstaterne mulighed for at afgive tilsagn om genbosættelse med henblik på opnåelse af finansiel bistand fra EFF.

3.2.2. Styrket praktisk samarbejde

Det europæiske asylstøttekontor

Det forventes, at det europæiske asylstøttekontor bliver operationelt i 2010. Det vil give **en struktureret ramme for gennemførelsen af det praktiske samarbejde, herunder aktiviteter i forbindelse med genbosættelse.** Forslaget til forordning om oprettelse af kontoret fastslår, at kontoret "efter aftale med Kommissionen [koordinerer] udvekslingen af oplysninger og alle andre foranstaltninger i forbindelse med spørgsmål i tilknytning til gennemførelsen af instrumenter og mekanismer vedrørende den eksterne dimension af det fælles europæiske asylsystem. Asylstøttekontoret koordinerer udvekslingen af oplysninger og alle andre foranstaltninger i forbindelse med genbosættelse af flygtninge inden for EU".

Udviklingen af det praktiske samarbejde om genbosættelse forventes at give betydelige synergier. Fastsættelsen af fælles årlige prioriteter forventes at give mulighed for i højere grad at målrette samarbejdet. Medlemsstaterne kan sammen gennemføre konkrete aktiviteter, som f.eks. udvælgelses- og undersøgelsesmissioner, orienteringsprogrammer forud for afrejsen, medicinske screeninger, rejse- og visumplanlægning. Andre former for samarbejde kan omfatte udveksling af oplysninger om genbosættelse af specifikke kategorier og fælles uddannelse. Samarbejde om modtagelse og integration forventes væsentligst at tage form af udveksling af oplysninger og fastsættelse af "bedste praksis" for at forbedre kvaliteten af modtagelses- og integrationssystemerne, som er meget forskellige fra medlemsstat til medlemsstat. Der kan drages nyttige erfaringer af de mange aktiviteter, der involverer forskellige aktører.

Det europæiske asylstøttekontor kan også deltage i det tekniske samarbejde om genbosættelse med tredjelande, både med tredjelande, der deltager i genbosættelse, og med første asyllande. Et sådant samarbejde kunne også indledes med internationale organisationer, navnlig UNHCR og IOM. For at sikre, at det europæiske asylstøttekontor kan påbegynde sine aktiviteter hurtigt, skal prioriteterne for arbejdsprogrammets første år fastsættes så hurtigt som muligt. Kommissionen vil samarbejde med forskellige aktører for snarest at fastsætte disse prioriteter. Inden udgangen af det nuværende svenske formandskab (2009) vil de første prioriteter allerede kunne fastsættes.

Pilotprojekter og bedste praksis for genbosættelse

Der er gennemført en række praktiske samarbejdsprojekter vedrørende genbosættelse i de seneste år. Det skyldes i høj grad den aktive rolle, civilsamfundet, navnlig forskellige ngo'er, har spillet. Det forventes, at der fortsat vil være behov for lignende aktiviteter i de kommende år. Kommissionen vil derfor fortsat støtte disse aktiviteter, navnlig gennem EFF's fællesskabsforanstaltninger.

På det seneste er der i Rumænien blevet oprettet et transitcenter for genbosættelse. Flere medlemsstater har for nylig vist interesse i at bruge dette transitcenter for genbosættelse som en facilitet, der giver mulighed for at genbosætte specifikke kategorier af flygtninge, der har et hastende behov for genbosættelse. Brugen af dette transitcenter for genbosættelse gør det nemmere og billigere at foretage genbosættelse og kan inspirere til andre lignende initiativer i den henseende.

3.2.3. Styrkelse af den eksterne dimension af asylpolitikken

Samarbejde med UNHCR

For at EU-programmet kan blive en succes – både hvad angår fastlæggelse af fælles prioriteter og det praktiske samarbejde – vil det være **vigtigt at samarbejde tæt med UNHCR**. Høringerne mellem medlemsstaterne, Kommissionen og UNHCR om genbosættelse skal derfor intensiveres, herunder i arbejdsgruppen om genbosættelse i Genève og i de årlige trepartshøringer om genbosættelse. Det europæiske asylstøttekontor skal også involveres tæt. Det nye EU-program vil måske kræve nogle tilpasninger i forhold til UNHCR's nuværende forvaltning af genbosættelse, men det forventes ikke at volde problemer. Indførelsen af det nye program bør ses som en mulighed for at sætte nyt skub i genbosættelse verden over.

Bedre koordinering med EU's eksterne politikker

Det er nødvendigt med en **struktureret** integreret tilgang til genbosættelse, andre komponenter i EU's eksterne asylpolitik og EU's eksterne politikker generelt. Der bør navnlig sikres overensstemmelse med EU's samlede migrationsstrategi¹⁷. Indførelse af det fælles program betyder, at fastsættelsen af prioriteter for genbosættelse vil ske på basis af de aktuelle behov, således som de er identificeret af UNHCR, og på basis af andre humanitære og politiske overvejelser, som medlemsstaterne og Kommissionen har identificeret under hensyntagen til den specifikke situation i de berørte tredjelande og EU's generelle relationer med disse lande. De seneste drøftelser og de konklusioner, som Rådet (RIA) har vedtaget om genbosættelse af irakiske flygtninge fra Syrien og Jordan, understreger, at genbosættelse kan være et vigtigt led i EU's eksterne politikker. Ud over at henvise til en række af disse flygtninges presserende behov for genbosættelse bemærkede Rådet udtrykkeligt, at "en øget indsats for genbosættelse i landene i Den Europæiske Union ville sende et positivt signal om solidaritet til alle irakere og om samarbejde med Syrien og Jordan, så de kan opretholde deres beskyttelsesområde"¹⁸. Rådets (RIA) direkte engagement i genbosættelsen af irakiske flygtninge fra Syrien og Jordan var imidlertid usædvanlig og viste, at der er behov for en struktureret mekanisme til beslutningstagning og en tilsvarende infrastruktur, som kan bruges til at takle nye behov. EU's eksterne politikker kan også bidrage til at skabe en ramme for udvikling og iværksættelse af genbosættelsesprogrammer.

¹⁷ Meddelelser fra Kommissionen om EU's samlede migrationsstrategi, KOM(2005) 621, KOM(2006) 735, KOM(2007) 247, KOM(2008) 611.

¹⁸ Rådets dokument 16325/1/08 REV 1 (Presse 344).

I de regionale beskyttelsesprogrammer, som vil blive udviklet i fremtiden, bør genbosættelse derfor indarbejdes mere effektivt, og gennemførelsen bør nøje overvåges. Siden 2007 er der gennemført regionale beskyttelsesprogrammer på pilotbasis i Tanzania og de tre tidligere SNG-lande (Ukraine, Belarus og Republikken Moldova). Erfaringen viser imidlertid, at genbosættelse er en forholdsvis underudviklet komponent i disse pilotprogrammer, og at kun et begrænset antal flygtninge fra de omhandlede lande er blevet genbosat i EU-medlemsstater. De fremtidige regionale beskyttelsesprogrammer kunne omfatte Nordafrika og Mellemøsten. Genbosættelsesdimensionen vil også indgå i evalueringen af de regionale beskyttelsesprogrammer, som Kommissionen vil foretage sammen med andre aktører inden udgangen af 2009.

3.3. Rapporter og evaluering

Kommissionen vil med støtte fra det europæiske asylstøttekontor årligt rapportere til Rådet og Europa-Parlamentet om genbosættelsesindsatsen i EU og om resultaterne af tilsagnene om genbosættelse for at give institutionerne mulighed for at følge de fremskridt, der gøres med genbosættelse i EU, og drage konklusioner med hensyn til den videre udvikling. Der vil blive afholdt en konference i 2012 med deltagelse af alle relevante aktører for at foretage en midtvejsevaluering af resultaterne med genbosættelse takket være EU's fælles genbosættelsesprogram. Evalueringen vil vedrøre effektiviteten af den finansielle bistand, der ydes ifølge artikel 13 i beslutningen om EFF III, og eventuelt muligheden af at indføre en tilpasning af det faste beløb afhængig af sårbarheden eller behovene hos særlige kategorier af genbosatte personer.

EU's fælles genbosættelsesprogram vil blive evalueret i 2014 for at identificere eventuelt nødvendige forbedringer og videreudvikle genbosættelsesprogrammet. Som Kommissionen foreslog i sin meddelelse af 10. juni 2009, bør dette mere ambitiøse mål indarbejdes i Stockholm-programmet, som skal vedtages ved udgangen af 2009, og som vil fastsætte EU's mål for de næste fem år på området retfærdighed, frihed og sikkerhed¹⁹.

4. FORSLAG OM ÆNDRING AF BESLUTNINGEN OM EFF III

Kommissionen foreslår derfor at ændre beslutningen om EFF III, således som det fremgår af forslaget til beslutning, der ledsager denne meddelelse.

¹⁹ KOM(2009) 262 endelig.