



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 3.6.2003
KOM (2003) 315 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN
TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET**

Mer tillgängliga, rättvisa och väladministrerade asylsystem

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

KOMMISSIONENS MEDDELANDE TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Mer tillgängliga, rättvisa och väladministrerade asylsystem

Inledning.....	3
I. Relevanta rättsliga och politiska ramar inom EU och internationellt.....	3
II. Analys av arbetsdokumentet från Förenade kungariket	5
III SYNPKUNKTER FRÅN FN:S FLYKTINGKOMMISSARIAT	7
3.1 Skydd och lösningar i ursprungsregioner inom ramen för Convention+	7
3.2 En EU-baserad mekanism som ett steg mot ett gemensamt asylsystem.....	8
IV. Synpunkter från icke-statliga organisationer	9
V. Grundförutsättningar för nya strategier för den internationella skyddsordningen	11
VI. Politiska mål och strategier för mer tillgängliga, rättvisa och väladministrerade asylsystem	13
6.1 Ordnad och kontrollerad inresa i EU från ursprungsregionen för personer som behöver internationellt skydd.....	13
6.1.1 Politiskt mål	13
6.1.2 Politiska åtgärder för att personer som har behov av internationellt skydd skall kunna ta sig från ursprungsregionen till EU under ordnade och kontrollerade former	14
6.2. Börde- och ansvarsfördelning såväl inom eu som med ursprungsregionerna.....	16
6.2.1 Politiskt mål	16
6.2.2 Politik för att genomdriva börde- och ansvarsfördelning såväl inom EU som med ursprungsregionerna.....	17
6.3. En samlad strategi för ett effektivt och genomförbart system för beslut om asyl eller återvändande	20
6.3.1 Politiskt mål	20
6.3.2 En samlad strategi för ett effektivt och genomförbart system för beslut om asyl eller återvändande	21
VII. Slutsats och vägval	22

INLEDNING

Den brittiske premiärministerns brev av den 10 mars 2003 till EU:s ordförandeskap där han begärde att ordförandeskapet skulle föra upp frågan om en ”*bättre hantering av asylförfarandet*” på dagordningen för Europeiska rådets vårmöte 2003 blev startskottet för en intensiv debatt som för närvarande förs både i och utanför EU och som alla som arbetar med asylfrågor deltar i. Brevet åtföljdes av ett arbetsdokument med ett antal idéer om hur man bäst kan tillmötesgå behovet av en ny asylstrategi. Strax efter det brittiska dokumentet lade även FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) fram konkreta förslag till en ny metod för att behandla asylansökningar.

I slutsats 63 från Europeiska rådets vårmöte konstateras att ”*Europeiska rådet noterade brevet från Förenade kungariket om nya metoder för internationellt skydd och uppmanade kommissionen att vidare utforska dessa idéer, särskilt tillsammans med FN:s flyktingkommissariat, och genom rådet lägga fram en rapport vid Europeiska rådets möte i juni 2003.*” Med detta meddelande svarar Europeiska kommissionen på Europeiska rådets uppmaning att utforska frågorna i brevet från Förenade kungariket. Med tanke på detta speciella uppdrag och den korta tidsrymden mellan Europeiska rådets två möten har kommissionen tagit fasta på de idéer och initiativ som redan behandlas av EU. Den har inte försökt att på detta stadium ge en heltäckande och slutlig analys av idéerna i det brittiska dokumentet och förslagen från FN:s flyktingkommissariat. Meddelandet innehåller dock kommissionens synpunkter på de grundläggande förutsättningarna och målen för en möjlig ny strategi för ett mer tillgängligt, rättvist och väladministrerat asylsystem.

En sådan ny strategi måste bygga på den pågående harmoniseringen av befintliga asylsystem i EU. Medan gemenskapslagstiftningen fastställer miniminormer för nationella asylförfaranden inom EU är tanken med den nya strategin att gå vidare och ta itu med de blandade flyktingströmmarna och den externa dimensionen av dessa strömmar. Den nya strategin innebär inte att den pågående harmoniseringen blir föråldrad, eftersom spontana asylsökningar kommer att förekomma även i framtiden och bör omfattas av gemensamma normer. Strategin torde däremot stärka dessa normers trovärdighet, integritet och effektivitet genom att erbjuda ett antal väldefinierade alternativ.

Den 26 mars 2003 lade Europeiska kommissionen fram sitt *meddelande om den gemensamma asylnpolitik och Agendan för internationellt skydd*. Eftersom det meddelandet i viss utsträckning också täcker frågorna i det här meddelandet bör de läsas parallellt.

I. RELEVANTA RÄTTSLIGA OCH POLITISKA RAMAR INOM EU OCH INTERNATIONELLT

Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning från 1951 och New York-protokollet från 1967 utgör de grundläggande rättsliga ramarna på ett övergripande plan. När det gäller de globala politiska ramarna bör man hänvisa till de båda initiativen från FN:s flyktingkommissariat ”*Agendan för internationellt skydd*” och ”*Convention+*”. Båda syftar till att anpassa och stärka den internationella skyddsordningen. Det internationella samfundet upprättade Agendan för internationellt skydd efter två år av internationella diskussioner. Dess syfte är att erbjuda lösningar på den aktuella flyktingproblematiken i världen, som beror på svårigheterna att tillämpa reglerna för internationellt skydd i en situation med blandade migrationsströmmar och fortsatta förföljelser, risker och konkreta faror som tvingar miljoner människor med behov av skydd i exil. Syftet med Convention+, som bygger på Agendan, är att förbättra genomförandet av Genèvekonventionen, öka solidariteten och effektivisera

hanteringen av asylrelaterade migrationsströmmar med hjälp av moderniserade rättsakter och förnyad politik på området. I konventionen erkänns att systemen för asyl och internationellt skydd kan hotas allvarligt om de används för andra ändamål eller regelmässigt missbrukas av bland annat nätverk som sysslar med människosmuggling.

Artikel 63 i EG-fördraget utgör den rättsliga grunden för EU:s lagstiftningsåtgärder på asyl- och invandringsområdet. I slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999 fick invandrings- och asylpolitiken tydliga ramar. Där efterlystes en gemensam EU-politik på området, som bland annat skulle avse partnerskap med ursprungsländerna, ett gemensamt europeiskt asylsystem, rättvis behandling av medborgare i tredje land samt hantering av migrationsströmmar.

I fråga om det gemensamma europeiska asylsystemet bekräftade Europeiska rådet i Tammerfors den vikt unionen och medlemsstaterna fäster vid den absoluta respekten för rätten att söka asyl och man enades om att utarbeta ett gemensamt europeiskt asylsystem i två steg. Den första etappen av det gemensamma europeiska asylsystemet utgörs av fyra ”hörnstenar” i form av EU-bestämmelser om fastställande av vilken stat som är ansvarig för prövning av en asylansökan, gemensamma miniminormer för asylförfarandet, gemensamma minimivillkor för mottagande av asylsökande samt tillnärmning av reglerna för erkännande och innebörd av flyktingstatus. I Tammerfors beslutades att gemenskapsbestämmelserna i den andra etappen av harmoniseringsprocessen bör leda till ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status för dem som beviljas asyl, som är giltig i hela unionen.

När man diskuterar nya strategier för asylsystem är det viktigt att komma ihåg att Europeiska rådet i Tammerfors med rätta slog fast att asyl och migration är skilda men närbesläktade frågor. I synnerhet skall åtgärder mot olaglig invandring vara förenliga med principer och skyldigheter i flykting- och människorättslagstiftningen. Åtgärder för att förbättra administrationen av asylordningen får inte vidtas på bekostnad av hur migrationsströmmarna hanteras. Denna balanserade och sammanlänkade strategi för asyl- och invandringsfrågor godkändes av Europeiska rådet i både Laeken och Sevilla.

I kommissionens meddelande om asylpolitik från november 2000¹ fastställdes behovet av att utforska åtgärder som skulle kunna bidra till att ge behövande rättslig och säker tillgång till skydd i EU och samtidigt förhindra människosmuggling och människohandel. I meddelandet aviserade kommissionen även två undersökningar av metoder för att öka det regelmässiga mottagandet av personer som behöver internationellt skydd i EU, bland annat genom skyddade inreseförfaranden och ett program för vidarebosättning. I detta meddelande kommer kommissionen att lämna förslag på hur man på bästa sätt kan använda resultaten av dessa två undersökningar.

Europeiska rådet i Tammerfors framhöll också att Europeiska unionen har behov av en övergripande strategi för migration och asyl, som behandlar politiska och mänskliga rättigheter samt utveckling i ursprungs- och transitländerna och ursprungs- och transitregionerna. Det efterlyste också en bättre samstämmighet mellan unionens interna och externa politik och underströk behovet av en effektivare hantering av migrationsströmmarna i alla skeden, där partnerskap med berörda tredje länder är avgörande för en lyckad politik. Ett viktigt EU-instrument i detta avseende är kommissionens meddelande om att integrera

¹ KOM(2000) 755 slutlig, 22.11.2000: Kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet om ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status giltig i hela unionen för dem som beviljas asyl.

invandringsfrågor i Europeiska Unionens förbindelser med tredje länder.² Här medger kommissionen att migrations- och asylfrågorna ytterligare bör integreras i den övergripande ramen för EU:s samarbete med tredje land. Detta arbete skall inriktas på en global och balanserad strategi i syfte att angripa grundorsakerna till migrationsströmmarna, partnerskap med tredje länder, grundat på ömsesidiga intressen, samt specifika och konkreta initiativ för att bistå dessa tredje länder i syfte att förbättra deras kapacitet att hantera migrationsströmmar. Kommissionen framhåller också den börda som vissa utvecklingsländer bär genom att ta emot flyktingar, särskilt om det är fråga om långvariga situationer. Att lätta denna börda är det huvudsakliga syftet med budgetrubriken ”Hjälp till befolkningsgrupper som tvingats lämna sin hembygd”. Denna aspekt bör också förstärkas i förvaltningen av andra externa finansiella instrument.

II. ANALYS AV ARBETSDOKUMENTET FRÅN FÖRENADE KUNGARIKET

Det dokument som Förenade kungariket lade fram inför Europeiska rådets vårmöte, *“New international approaches to asylum processing and protection”*, består av två delar: en analys och en del med konkreta förslag på två nya metoder för att bättre administrera den internationella skyddsordningen. I analysdelen anges fyra faktorer som underminerar asylsystemets trovärdighet, integritet, effektivitet samt allmänhetens stöd för det, inte bara i EU utan internationellt.

- 1. Det ekonomiska stödet till flyktingar är dåligt fördelat.
- 2. Det nuvarande asylsystemet innebär att de som flyr från förföljelse måste resa in olagligt i EU med hjälp av människosmugglare medan en majoritet av flyktingarna, inklusive de som förmodligen är mest sårbara, stannar i dåligt utrustade flyktingläger i tredje länder.
- 3. En majoritet av de asylsökande i EU uppfyller inte villkoren för flyktingstatus eller subsidiärt skydd.
- 4. Personer som inte anses behöva internationellt skydd återsänds inte till ursprungslandet.

I den andra delen av det brittiska dokumentet presenteras två nya metoder. För det första föreslås regionala skyddsområden i ursprungsregionerna. Syftet är att erbjuda skydd med större stöd från det internationella samfundet för att hitta hållbara lösningar. Asylsökande från vissa länder skulle kunna sändas tillbaka till sina ursprungsregioner där de skulle kunna erbjudas ”effektivt skydd” och där deras ärende skulle kunna behandlas inför en återflyttning till ursprungsregionen eller, i vissa fall, deltagande i vidarebosättningsprogram i Europa. Enligt förslaget bör många fler asylsökningar handläggas i regioner som är knutna till vidarebosättningsprogram för att inte skapa en ”dragningskraft” eller locka människor till läger som ett enkelt sätt att komma till Europa och för att undvika att de handläggande kontoren översvämmas av ansökningar. Bättre regionalt skydd skulle ge en mer rättvis hantering av strömmar av olagliga invandrare som vill komma till Europa. Det skulle också vara möjligt att återsända asylsökande till så kallade regionala skyddsområden. Det är i detta fall fråga om sökande som kommit till Europa, men som fått avslag på sin ansökan om

² Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet - Att integrera invandringsfrågor i Europeiska Unionens förbindelser med tredje länder (KOM(2002) 703 slutlig, 3.12.2002).

flyktingstatus och inte omedelbart kan återvända till ursprungslandet. Syftet skulle vara att ge dem tillfälligt stöd tills situationen tillåter ett frivilligt återvändande.

För det andra anser britterna att man förutom bättre skydd i ursprungsregionerna bör överväga åtgärder på medellång sikt för att avskräcka de som olagligen reser in i EU och lämnar in ogrundade asylansökningar. En möjlighet är enligt förslaget att upprätta skyddade zoner i tredje länder dit de som kommer till EU-stater och ansöker om asyl kan överföras för att få sina ansökningar behandlade. Dessa "transithandläggningscentrum" kan förläggas till transiteringsvägar inom EU. De som beviljas flyktingstatus kan sedan överföras till deltagande medlemsstater. De andra skulle återsändas till ursprungslandet. Enligt Förenade kungariket skulle denna metod kunna avskräcka personer från att missbruka asylsystemet samtidigt som man behåller rätten till skydd för dem som verkligen är berättigade till det.

Medlemsstaterna, de anslutande länderna och företrädare för relevanta internationella och icke-statliga organisationer har ingående diskuterat ovanstående förslag i olika forum de senaste månaderna. Under diskussionerna uppmärksammades ett stort antal relevanta rättsliga, finansiella och praktiska frågor. Den mest grundläggande frågan är om de föreslagna nya förfarandena skall komplettera eller ersätta det nuvarande asylsystemet. När det gäller förslaget om transithandläggningscentrum uppstod frågan om sådana centrum skulle placeras i eller utanför EU. Först och främst framhölls behovet av att undersöka om sådana centrum eller regionala skyddsområden eller -zoner är förenliga med EU:s lagstiftning, nationell lagstiftning, lagstiftningen i de länder som väntas hysa sådana centrum eller zoner och Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Det måste också klargöras vilka förfaranderegler (EU-regler eller nationell lagstiftning) som sådana centrum eller zoner skulle omfattas av.

Två andra nyckelfrågor uppstod under dessa diskussioner. Den första gällde i vilken omfattning det skulle vara möjligt, enligt 1951 års flyktingkonvention, EU-lagstiftning eller nationell lagstiftning, att överföra personer som inte har rest igenom eller vistats i dessa zoner eller länder till de planerade regionala skyddszonerna eller transithandläggningscentrumen? Skulle de kunna hållas utanför destinationsländernas behörighet? När det gäller de föreslagna regionala skyddszonerna tycks den viktigaste juridiska frågan vara hur man exakt definierar "effektivt skydd". Medlemsstaterna tycks dock vara överens om att skydd kan sägas vara "effektivt" när följande minimivillkor är uppfyllda: fysisk säkerhet, garanti mot "refoulement" (återsändande av en flykting till ett land i vilket han riskerar att utsättas för förföljelse), tillgång till UNHCR:s asylförfaranden eller nationella förfaranden med tillräckliga garantier när detta är nödvändigt för att uppnå effektivt skydd eller hållbara lösningar samt tillgång till social och ekonomisk välfärd som minst skall innebära tillgång till grundläggande sjukvård och utbildning, tillträde till arbetsmarknaden eller tillgång till tillräckliga uppehållsmedel för att upprätthålla en rimlig levnadsstandard. Det betonades att medlemsstaterna i vissa regionala sammanhang kan behöva acceptera högre normer.

Trots att det tycks råda enighet om bristerna i de nuvarande asylsystemen visar diskussionerna att det fortfarande finns många frågor om det bästa sättet att administrera dessa system. De juridiska, finansiella och praktiska frågorna kring Förenade kungarikets förslag till ändring av asylförfarandena, särskilt när det gäller begreppet "transithandläggningscentrum", måste utredas och besvaras innan man gör några ytterligare ställningstaganden.

III SYNPKTER FRÅN FN:S FLYKTINGKOMMISSARIAT

FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) skall sörja för bättre skydd och hitta lösningar för de personer som omfattas av dess uppdrag. Det skall även samarbeta för att lösa problemet med den press på asylsystemet som följer av migrationsströmmarna. Agendan för internationellt skydd, som antogs efter världsomspännande förhandlingar, har fört in nya inslag i debatten om hur man ska lösa dessa problem, bland annat tack vare de särskilda avtalen inom ramen för UNHCR:s initiativ Convention+. UNHCR håller därför på att undersöka hur skyddet och lösningarna i ursprungsregionerna kan förbättras och föreslår en EU-strategi för att hantera vissa fall av uppenbart ogrundade ansökningar som har lämnats in av ”ekonomiska migranter” som använder sig av asylsystemet. Förslagen skall ses som komplement till befintliga asylsystem i medlemsstaterna. UNHCR är vidare berett att tillsammans med staterna undersöka hur de nationella asylsystemen skulle kunna effektiviseras, i synnerhet när det gäller handläggningen.

Enligt UNHCR är staternas ansvar ett grundläggande koncept, som måste bibehållas i alla etapper av processen, men som ofta kan fördelas bättre genom internationellt samarbete och ansvarsfördelning. Samtidigt som EU-länderna förbättrar sina nationella asylsystem står de inför utmaningen att stärka kapaciteten hos de asylländer där flyktingarna först söker internationellt skydd. En förbättring av asylförhållandena i länder som tar emot ett stort antal flyktingar och mer tillgängliga lösningar måste till för att gradvis få bort de faktorer som leder till fortsatta strömmar (så kallade sekundära flyktingströmmar). Vi delar ansvaret för att principen om internationell solidaritet och bördefördelning iakttas.

3.1 Skydd och lösningar i ursprungsregioner inom ramen för Convention+

Det krävs en verklig och samordnad ansträngning, i partnerskap med alla berörda stater och icke-statliga organisationer, för att förbättra kvaliteten och effektiviteten på det skydd som länderna kan erbjuda i regioner som ligger nära flyktingströmmarnas ursprung, och främja hållbara lösningar. Initiativet Convention+ kan underlätta utformningen av övergripande strategier via särskilda multilaterala avtal. Detta initiativ skulle kunna omfatta följande:

- Ökad skyddskapacitet i mottagarländerna: ett effektivt skydd måste garanteras. Man måste därför enas om en definition på effektivt skydd, identifiera brister i skyddet och se till att mottagarlandet tar itu med dem samt enas om tillräckliga ekonomiska och materiella investeringar för att göra det möjligt för mottagarländerna, UNHCR och andra relevanta aktörer att uppnå överenskomna mål. Som framgår av Agendan för internationellt skydd arbetar UNHCR med en rad stater för att öka deras skyddskapacitet. Arbetet inriktas på länder som är utgångspunkter för stora sekundära flyktingsströmmar. UNHCR:s erfarenhet visar att förbättrad säkerhet och tillgång till medel som möjliggör oberoende är särskilt relevant för att bromsa sekundära flyktingströmmar och ett viktigt inslag i en hållbar lösning. I UNHCR:s förslag till ”utvecklingsstöd för flyktingar” förespråkas extra utvecklingsstöd för bättre bördefördelning för länder som tar emot många flyktingar, främjande av bättre livskvalitet och oberoende för flyktingar i avvaktan på olika hållbara lösningar samt bättre livskvalitet för de gemenskaper som tar emot flyktingar. Förslaget bygger på omfattande partnerskap mellan regeringar samt humanitära och multi- och bilaterala utvecklingsorgan.

Övergripande hållbara lösningar kan omfatta följande:

- Aktivt främjande av frivilligt återvändande och hållbar återintegrering. För situationer som följer efter en konflikt har UNHCR föreslagit en samlad strategi i fyra delar (återsändande, återintegrering, rehabilitering och återuppbyggnad). Syftet är att föra samman aktörer som arbetar med utveckling och bistånd för att ge förutsättningar för en hållbar återintegrering och överbrygga övergångsperioden mellan katastrofhjälp och långsiktig utveckling.
- ”Utveckling genom lokal integrering”, en strategi när lokal integrering av flyktingar i asylländer är en möjlig lösning.
- Multilaterala åtaganden för att göra återflyttning till ett skyddsinstrument, en hållbar lösning och ett instrument för att dela bördan med det första asyllandet.
- **Handläggning i det första asyllandet**, om nödvändigt för att uppnå effektivt skydd eller hållbara lösningar, till exempel i) inom en övergripande ram av hållbara lösningar eller ii) där en persons status formellt måste erkännas för att denne skall få tillgång till effektivt skydd eller hållbara lösningar. Samtliga sökande som befinner sig i det första asyllandet bör ha samma tillgång till sådana arrangemang.

Asylländerna bör **underlätta återvändande** till ursprungsregionen där det finns ett avtalat och tillgängligt skydd samt återtagande till dessa länder, eventuellt som ett led i en integrerad strategi bestående av följande:

- Ett återtagandeförfarande för att avgöra om ansvaret för skyddet ligger hos destinationslandet eller det första asyllandet. Avgörandet skall grundas på faktorer som tidigare vistelse i ett land som erbjuder effektivt skydd och fortsatt skydd vid återvändandet eller som en del av en övergripande strategi för hållbara lösningar.
- Skräddarsydda återtagandeavtal bör garantera snabba överföringar under acceptabla förhållanden via stödprogram eller andra stödåtgärder som förstärker de ovannämnda ansträngningarna.

3.2 En EU-baserad mekanism som ett steg mot ett gemensamt asylsystem

För att ringa in de grupper av asylsökande som främst består av ekonomiska migranter och för att främja återvändande av personer som inte behöver internationellt skydd föreslår UNHCR en särskild EU-baserad mekanism för vissa ursprungsländer. Den skulle bygga på en EU-förordning eller -direktiv och utgöra ett viktigt steg mot ett gemensamt asylsystem. Återtagandeavtal som förhandlats fram i förväg är enligt UNHCR en förutsättning för att personer som fått avslag på sina asylansökningar skall kunna återvända snabbt. Avtalen torde vara lättförhandlade eftersom de kan begränsas till medborgare i de berörda länderna och underlättas av EU:s och medlemsstaternas gemensamma politiska tyngd och UNHCR:s stöd. Den EU-baserade mekanismen skulle enligt UNHCR också omfatta följande:

- Stängda mottagningscentrum där de asylsökande skulle vara skyldiga att vistas under förfarandet (högst en månad), under förutsättning att man tillmötesgår de särskilda behoven hos utsatta personer, inklusive barn.

Undantag kan tillåtas om det inte finns någon risk för avvikelser eller olagliga förflyttningar. Centrumen kan förläggas till en eller flera medlemsstater i närheten av EU:s yttre gränser, troligen gränserna för den utvidgade unionen 2004. I centrumen skulle de asylsökande erbjudas inkvartering enligt internationella normer och EU-direktivet om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna samt tolkning och juridisk rådgivning.

- Omedelbar överflyttning av asylsökande som är medborgare i ett visst land från EU-stater till den gemensamma inkvarteringen, med undantag för personer som inte kan resa eller vistas i stängda mottagningscentrum av medicinska skäl, underåriga utan medföljande vuxen eller barn som skiljts från sin familj.
- **Snabb handläggning av individuella ansökningar** av en grupp nationella asylhandläggare och beslutsfattare i andra instans med ansvar för att fastställa behoven av internationellt skydd i enlighet med det kommande EU-direktivet om miniminormer för när medborgare i tredje land och statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd. Handläggningen skulle ske genom ett enda asylförfarande (*one stop shop-procedure*). Enligt UNHCR skulle överklaganden kunna begränsas till förenklade omprövningar. Hela förfarandet skall avslutas inom en månad, förutom i särskilt komplicerade fall då man tillämpar det normala asylförfarandet i medlemsstaten. FN:s flyktingkommissariat skulle kunna övervaka handläggningen, ge råd och spela en roll i det förenklade omprövningsförfarandet.
- **Snabb överflyttning till asylstaten:** Personer som anses behöva internationellt skydd skulle fördelas rättvist mellan medlemsstaterna enligt på förhand fastställda kriterier med hänsyn till anknytning, exempelvis familjemässiga, utbildningsmässiga och kulturella.

Snabbt återvändande av personer som inte anses behöva internationellt skydd.

Hela förfarandet skulle ske i partnerskap mellan stater och relevanta internationella organisationer. Enligt UNHCR krävs att **EU gemensamt finansierar och driver** dessa centrum och överflyttningen till asylstaten eller återvändandet till ursprungslandet, möjligen via en särskild EU-budget. Det är också nödvändigt att dela på resurser och sakkunskap.

Det är viktigt att fortsätta undersöka de exakta juridiska formerna och de praktiska och ekonomiska konsekvenserna av UNHCR:s förslag. Kommissionen anser framförallt att den EU-baserade mekanism som UNHCR föreslår är värd att överväga ytterligare. Kommissionen anser att en sådan modell skulle kunna bidra till att upprätta asylsystemens trovärdighet och integritet, eftersom den väntas avskräcka ekonomiska migranter från att använda dessa system för ta sig in i EU.

IV. SYNPUNKTER FRÅN ICKE-STATLIGA ORGANISATIONER

Flera icke-statliga organisationer som arbetar med flyktingpolitik har bidragit till debatten om brister i den nuvarande skyddsordningen. Organisationerna välkomnar i princip initiativ för

att på ett effektivt sätt avhjälpa bristerna, men är rädda för att nya metoder leder till att bördan flyttas över i stället för att delas med mottagande tredje länder. Enligt organisationerna skulle detta vara särskilt olämpligt, eftersom EU bör medge att många länder, särskilt de som gränsar till flyktingarnas ursprungsregioner, redan nu tar emot långt fler flyktingar och asylsökande än EU-staterna. De anser att en överflyttning av den nationella handläggningen av asylansökningar till dessa regioner skulle vara oförenlig med begreppet internationell ansvarsfördelning och principer i den internationella flyktinglagstiftningen.

Särskilt två organisationer har framfört sin åsikt och gjort uttalanden i denna fråga. I sin kommentar till det brittiska förslaget anser Amnesty International³ att förslagen i praktiken kan leda till att asylsökande nekas tillträde till EU och att de flyttas över till handläggningszoner där ansvaret, verkställbarheten och redovisningsskyldigheten för skydd av flyktingar minskas, försvagas och förlorar sin tydlighet. Amnesty International fruktar också att förslaget kommer att hota den internationella solidaritetsprincip som det internationella skyddet och lösningarna för flyktingar vilar på genom att man skapar två typer av asylstater: rika och mäktiga stater som kan välja vilka personer de vill godta som flyktingar och de övriga som tvingas ta emot ett stort antal, inklusive personer som återvänt från de rika länderna.

Europeiska rådet för flyktingar och fördrivna (ECRE) har i samarbete med USA:s flyktingkommitté gett ut en rapport⁴ om de frågor som diskuteras här. Rapporten bygger på undersökningar på fältet i en rad länder som hyser stora flyktinggrupper, t.ex. Jordanien, Syrien, Turkiet och Kenya. Där undersöks om det är möjligt att komplettera handläggningen av asylansökningar i europeiska och nordamerikanska asylländer med handläggning i ursprungsregioner i syfte att underlätta en ordnad och laglig inresa i Europa och Nordamerika. Rapporten konstaterar att länderna för närvarande inte har den rättsliga och samhällsekonomiska infrastrukturen som behövs för att garantera säkerheten för många asylsökande, som på grund av den osäkra rättsliga ställningen befinner sig i en farlig situation. Enligt upphovsmännen till rapporten är även de icke-statliga organisationernas ytterligt begränsade roll i dessa länder ett hinder för att erbjuda flyktingarna säkra asylförhållanden. I rapporten konstateras att inget av länderna för närvarande ställer sig positivt till en lokal integrering av flyktingar. Slutsatsen i rapporten är att problemet med asyl och tillträde effektivast kan lösas via ett globalt åtagande avseende utdragna flyktingsituationer.

Mot bakgrund av de synpunkter och metoder som nämns ovan anser kommissionen att EU måste fortsätta att driva en konstruktiv, tydlig och öppen dialog med de olika aktörerna på detta område, inklusive företrädare för det civila samhället, i den viktiga frågan om nya strategier för att administrera asylsystemen.

³ *Strengthening Fortress Europe in Times of War*-Amnesty Internationals kommentar om förslagen från Förenade kungariket om extern handläggning och ansvarsfördelning mellan EU och tredje länder - London, 27 mars 2003.

⁴ *Responding to the asylum and access challenge, an agenda for comprehensive engagement in protracted refugee situations* - ECRE och USA:s flyktingkommitté - april 2003.

V. GRUNDFÖRUTSÄTTNINGAR FÖR NYA STRATEGIER FÖR DEN INTERNATIONELLA SKYDDSORDNINGEN

I sitt *Meddelande om den gemensamma asylpolitiken och Agendan för internationellt skydd*⁵ medger kommissionen att krisen i asylsystemet blir alltmer uppenbar i vissa medlemsstater och att den allmänna opinionens missnöje växer. Kommissionen konstaterar att asylsystemen missbrukas och att problemet med "blandade" migrationsströmmar ökar i omfattning, ofta på grund av människosmuggling och människohandel. Migrationsströmmarna är blandade i den meningen att de både består av personer som verkligen har ett behov av internationellt skydd och migranter som använder möjligheten att söka asyl som ett sätt att ta sig in i medlemsstaterna i jakt på en bättre livssituation. Kommissionen slår fast att det är ett verkligt hot mot asylsystemet och mer generellt mot den europeiska humanitära traditionen, och att det kräver strukturerade åtgärder. Denna reaktion är särskilt nödvändig i dessa tider då frågan infinner sig om medlemsstaterna på ett bättre sätt skulle kunna utnyttja de betydande personella och finansiella resurser som de, delvis med stöd från Europeiska flyktingfonden, satsar på att ta emot fördrivna personer under ibland mycket långdragna förfaranden som ofta leder till avslag och krav på återvändande efter en lång väntetid. Kommissionens slutsats är att det idag finns ett uppenbart behov av nya vägar för asylpolitiken för att komplettera den strategi i etapper som fastställdes i Tammerfors.

Dessa nya vägar bör bygga på följande tio grundförutsättningar:

- 1. Medlemsstaterna måste **fullt ut respektera folkrätten** och särskilt tillämpa 1951 års flyktingkonvention, principen om "non-refoulement" och Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
- 2. Det effektivaste sättet att lösa flyktingproblemet är att se till att människor inte behöver fly. Man måste därför angripa **de underliggande orsakerna till ofrivillig migration** i enlighet med rådets slutsatser om migration och utveckling av den 19 maj 2003⁶.

⁵ Meddelande om den gemensamma asylpolitiken och Agendan för internationellt skydd, KOM(2003) 152 slutlig, 26.3.2003 (kommissionens andra rapport om genomförandet av meddelandet KOM(2000) 755 slutlig av den 22 november 2000).

⁶ "Gemenskapens mål på lång sikt bör vara att i partnerskap med tredje länder fortsätta att åtgärda de underliggande orsakerna till migrationen, med vederbörligt erkännande av de långsiktiga utvecklingsprogrammets effekt på migrationsströmmarna, särskilt när det gäller fattigdomsutrotning, ekonomisk tillväxt för de fattiga, skapande av arbetstillfällen, främjande av gott styre, stöd för mänskliga rättigheter, stödjande av befolkningspolitiska åtgärder, uppbyggande av institutioner och kapacitet samt konfliktförebyggande. Utvecklingsresurserna bör fortsatt koncentreras till det centrala målet att minska fattigdomen och uppnå milleniumutvecklingsmålen, på grundval av nationella strategier för minskad fattigdom och strategidokument för fattigdomsminskning, där sådana finns att tillgå" (punkt 2 i rådets slutsatser om migration och utveckling av den 19 maj 2003).

I punkt 3 konstaterade rådet att "när migrationsaspekterna integreras i gemenskapens externa åtgärder, bör den övergripande samstämmigheten i EU:s externa politik och åtgärder respekteras. EU:s dialog med tredje länder och åtgärder på migrationsområdet bör utgöra en del av en övergripande strategi. Strategin bör vara differentierad och beakta situationen i olika regioner och i varje enskilt partnerland och stämma överens med de allmänna målen och de sex prioriterade åtgärderna i kommissionens och rådets gemensamma förklaring i november 2000 om gemenskapens utvecklingspolitik".

- **3. Möjligheter att invandra lagligt**, särskilt bättre möjligheter för tredjelandsmedborgare att resa in lagligt i EU för att arbeta (kvalificerat arbete, okvalificerat arbete och säsongarbete) och återförenas med familjen kommer att bidra till att migranter avstår från att söka asyl av skäl som inte är kopplade till skydd.
- **4. Kampen mot olaglig invandring måste fortsätta** enligt uppmaningen i Sevilla, samtidigt som man respekterar internationella humanitära förpliktelser. **Detta blir särskilt viktigt** när den nya asylpolitiken träder i kraft och människor som trots denna politik är fast beslutna att resa in i EU allt oftare kommer att använda olagliga kanaler.
- 5. Alla nya metoder bör bygga på en verklig fördelning av bördan såväl inom EU som med mottagarländerna så att inte hela bördan lämpas över på dem. Ett nytt system bör därför bygga på **fullt partnerskap med och mellan ursprungsländer, transitländer, länder där den första asylansökan lämnas in samt destinationsländer**. Det nödvändiga deltagandet av mottagarländer utanför EU kräver lång planering och stora insatser för att bygga upp ett förtroende.
- 6. En ny metod för att bättre hantera asylfrågor i en utvidgad union bör bygga på de politiska målen i 2003 års meddelande om asyl: **förbättrad kvalitet på besluten (frontloading)** i Europeiska unionen, **stärkta skyddsmöjligheter i ursprungsregionen och handläggning av ansökningar om skydd så nära behoven som möjligt**, vilket förutsätter att tillträdet till EU regleras genom system för skyddad inresa och program för vidarebosättning.
- **7. En ny metod bör komplettera** och inte ersätta det gemensamma europeiska asylsystem som efterlystes i Tammerfors. En ny strategi bör bygga på den första etappen av detta system, integreras i dess andra etapp och bana väg för en ”Tammerfors-II”-agenda om asylpolitik, som bygger på det nya fördraget.
- 8. Europeiska rådet i Sevilla fastställde klara tidsfrister när det enades om de olika ”hornstenarna” i den första etappen av det gemensamma europeiska asylsystemet. Vid mötet i Sevilla krävdes en överenskommelse om direktivet om flyktingdefinition och subsidiärt skydd senast i juni och om direktivet om asylförfaranden före årets slut. EU kan inte kosta på sig att överskrida dessa tidsfrister och **diskussionerna om nya metoder får därför inte leda till förseningar i de pågående förhandlingarna om dessa direktiv**. Detta utesluter dock inte att man inför ytterligare lagstiftning, särskilt i fråga om asylförfaranden, om de pågående diskussionerna visar att det finns ett sådant behov.
- 9. EU:s eller medlemsstaternas initiativ för att förbättra asylsystemet bör **ligga i linje med de globala initiativen** Agendan för internationellt skydd och Convention+ som drivs av UNHCR och leda till att dessa initiativ genomförs.

- 10. Oavsett resultatet av de pågående diskussionerna om en ny strategi för asylsystemen måste eventuella konsekvenser för gemenskapsbudgeten **inrymmas i den nuvarande budgetplanen under hela dess giltighetsperiod**. Utvecklingsresurserna bör fortsatt koncentreras till det centrala målet att minska fattigdomen och uppnå millenieurvecklingsmålen, på grundval av nationella strategier för minskad fattigdom och strategidokument för fattigdomsminskning, där sådana finns att tillgå.

VI. POLITISKA MÅL OCH STRATEGIER FÖR MER TILLGÄNGLIGA, RÄTTVISA OCH VÄLADMINISTRERADE ASYLSYSTEM

Mot bakgrund av analysen av bristerna i de nuvarande asylsystemen och med iakttagande av de ovannämnda tio grundförutsättningarna anser kommissionen det lämpligt och nödvändigt att utforma en ny kompletterande metod, som skall användas inom ramen för en verklig arbets- och ansvarsfördelning. Det övergripande målet för en sådan ny strategi för asylsystemen är att *bättre hantera asylrelaterade strömmar, både i Europa och i ursprungsregionerna, för att uppnå mer tillgängliga, rättvisa och väladministrerade asylsystem. Dessa asylsystem bör ge personer som behöver internationellt skydd möjlighet att få ett snabbt skydd så nära deras behov som möjligt för att därmed minska behovet av att söka internationellt skydd på annat håll.*

Den nya strategin bygger på tre åtskilda, men kompletterande politiska mål: 1) **ett organiserat mottagande** av personer i behov av internationellt skydd till EU från ursprungsregionen, 2) **delad arbets- och ansvarsbörda såväl inom EU som med ursprungsregionerna** för att de så fort som möjligt skall kunna ge effektivt skydd och så bra som möjligt tillmötesgå behoven hos de personer som behöver internationellt skydd, och 3) utformning av en samlad strategi för att uppnå ett **effektivt och genomförbart system för beslut om asyl eller återvändande**. Alla tre målen är lika viktiga, de har inbördes kopplingar och förstärker varandra strategiskt. Tillsammans syftar de till att lösa de konstaterade bristerna i de nuvarande asylsystemen och att återvinna och öka allmänhetens stöd för asylsystemet.

En annan viktig faktor för att uppnå det övergripande målet är att ekonomiska migranter i möjligaste mån skall avskräckas från att missbruka asylsystemet med hänvisning till skäl som inte är kopplade till skydd. Detta kommer att minska antalet asylsökande och därmed kostnaderna för de nationella systemen. Dessa medel skulle kunna användas till att hjälpa ursprungsregionerna att tillhandahålla ett så snabbt och effektivt skydd som möjligt till personer i behov av internationellt skydd. Ett asylsystem som används av dem som har trovärdiga behov av skydd kommer vidare att öka allmänhetens stöd för själva asylbegreppet. Därför behövs legala invandringskanaler. Man måste även göra andra försök att lösa problemet med blandade migrationsströmmar, även om det kan innebära att vissa människor som förblir fast beslutna att resa in i EU oftare kommer att använda olagliga kanaler när de inte längre har möjlighet att söka asyl.

6.1 **Ordnad och kontrollerad inresa i EU från ursprungsregionen för personer som behöver internationellt skydd**

6.1.1 **Politiskt mål**

Att erbjuda möjligheter till skydd i EU redan i ursprungsregionen fyller fyra syften.

- Det underlättar att människor anländer till EU på ett ordnat sätt, vilket är i högsta grad att föredra finansiellt och med tanke på integration och nationell säkerhet. Ett ordnat anländande kommer också att stärka allmänhetens tilltro till asylsystemet, vilket mycket tydligt framgick när flyktingar från Kosovo på ett ordnat sätt anlände till EU:s medlemsstater under Kosovokonflikten.
- Det ger personer som är i behov av internationellt skydd möjlighet att komma i åtnjutande av skydd på ett säkert och lagligt sätt. Det skapar också förutsättningar att (genom prövning) erbjuda skydd så nära behoven och så snabbt som möjligt i linje med det övergripande målet i den nya strategin för internationellt skydd.
- Förutsatt att man bygger på skyddsstrategier i de aktuella regionerna innebär det en viss avlastning för dessa regioner, vilket bidrar till att uppfylla det andra målet, det vill säga att dela bördorna med dessa regioner.
- Det kanaler skulle också kunna användas för att på ett riktigt sätt upplysa migranter till EU om möjligheterna eller avsaknaden av möjligheter att migrera till EU av ekonomiska skäl. På den vägen skulle man också kunna avskräcka ekonomiska migranter från att använda asylsystemet som ett sätt att komma in i EU, eftersom de skulle vara medvetna om att chanserna att erhålla flyktingstatus är minimala eller till och med obefintliga.

6.1.2 Politiska åtgärder för att personer som har behov av internationellt skydd skall kunna ta sig från ursprungsregionen till EU under ordnade och kontrollerade former

- 6.1.2.1. Ett ordnat anländande kan säkerställas av de EU-medlemsstater som deltar i den **övergripande handlingsplan** som UNHCR har huvudansvaret för, varigenom ett visst antal flyktingar ges möjlighet till vidarebosättning i EU, som en del av den lösning som UNHCR har lagt fram för att hantera utdragna flyktingsituationer.
- 6.1.2.2. Ett ordnat anländande kan även säkerställas genom ett **EU-övergripande vidarebosättningsprogram**. En genomförbarhetsstudie av vidarebosättningsprogram i medlemsstaterna eller på EU-nivå, mot bakgrund av det gemensamma europeiska asylsystemet och målet att införa ett gemensamt asylförfarande, är beställd och kommer att läggas fram senare i år. Vidarebosättning betyder att flyktingar överförs från ett första värdland till ett annat, vanligtvis utvecklat land, där de erbjuds skyddsgarantier, inklusive laglig bosättning, och utsikter till integrering och ett självständigt liv. Vidarebosättningsprocessen behandlas i ett helhetsperspektiv, från utformningen av politiken och vidare till urvalet av vilka som skall komma i fråga för överföring, anländande, etablering och mer långsiktiga perspektiv. Inom denna ram förekommer flera olika nivåer av harmonisering på EU-nivå. Också medlemsstaternas självbestämmande på området har lagts på flera olika nivåer.

Den idealiska modellen för EU, med hänsyn till ett övergripande system för skydd av flyktingar, vidarebosättningsens ökade betydelse både som skyddsverktyg och som hållbar lösning och för att främja solidariteten mellan EU-medlemsstaterna och

“första asylland”, mellan EU-medlemsstaterna själva och mellan EU-medlemsstaterna och länder som av tradition tar emot flyktingar för vidarebosättning, skulle vara att alla eller nästan alla de olika faserna i återbosättningsproceduren regleras på EU-nivå. Det är emellertid möjligt att det ännu saknas politisk vilja att omedelbart övergå till en sådan lösning i samtliga femton medlemsstater (eller i en utvidgad union).

Kommissionen föreslår därför vidare utredning av möjligheterna att skapa ett **EU-rättsligt regelverk** för fastställande av mål, urvalskriterier (inklusive en definition av vilka som kan komma i fråga för vidarebosättning) och hur många sammanlagt som skall erbjudas vidarebosättning varje år. Med en sådan lösning skulle det dock vara upp till medlemsstaterna att fastställa egna kvoter inom den givna ramen. Vidare skulle medlemsstaterna även fastställa sina egna urvalsförfaranden och vara fria att formulera sin egen politik och syn på frågor som rör flyktingmottagning, inklusive de förfaranden som skall följas. Slutligen skulle medlemsstaterna med en sådan modell utveckla sin egen politik när det gäller mottagande av flyktingar som kommit i fråga för vidarebosättning och följa sin egen syn på uppföljningen av de som vidarebosatt sig i landet, från ankomsten mot en mer långsiktig integrering.

- Eftersom möjligheterna att genomföra nya politiska initiativ bland annat hänger på tillgängliga budgetmedel, är det helt avgörande att initiativet är finansiellt väl underbyggt. Det kan vara värt att överväga ett **särskilt inslag i det nya finansiella instrumentet för att täcka tomrummet efter Europeiska flyktingfonden** (som upphör 2004), och därigenom förstärka den gemenskaps- och samarbetsanda som måste ligga till grund för ett EU-övergripande vidarebosättningssystem. Ett sådant inslag skulle tillhandahålla en budgetmekanism på EU-nivå för att stödja vidarebosättningsprogrammet, skapa utrymme för bördefördelning (men inte bördeöverflyttning) mellan medlemsstaterna och garantera ett rimligt ekonomiskt stöd till flyktingar som deltar i vidarebosättningsprogram under deras första år i en EU-medlemsstat, utan att lägga ytterligare ekonomiska bördor på de nationella välfärdssystemen.

6.1.2.3. Ett ordnat mottagande i EU skulle också underlättas genom **förfaranden för skyddad inresa** i ursprungsregionerna, helst på EU-nivå. Tanken bakom begreppet förfaranden för skyddad inresa är att icke-medborgare skall kunna kontakta ett potentiellt värdland utanför dettas eget territorium i syfte att söka asyl eller någon annan form av internationellt skydd, och erhålla rätt att resa in i den aktuella medlemsstaten om ansökan beviljas preliminärt eller slutgiltigt. I en undersökning som kommissionen lagt fram om *förutsättningarna för att handlägga asylansökningar utanför EU, mot bakgrund av det gemensamma europeiska asylsystemet och målet att införa ett gemensamt asylförfarande* identifierades fem tänkbara vägar som medlemsstaterna skulle kunna överväga vid utvecklingen av system för skyddad inresa i framtiden. Förslagen omfattar ett flexibelt utnyttjande av viseringssystemet eller utarbetande av ett särskilt system för visering i asylärenden, inom ramen för Schengensamarbetet.

Kommissionen föreslår vidare utredning av möjligheterna att genomföra undersökningens förslag att inrätta **regionala arbetsgrupper på EU-nivå**. Även om en sådan arbetsgrupps exakta rättsliga och institutionella ställning skulle behöva klargöras ytterligare, innebär kärnan i förslaget att EU kan vara närvarande på regional nivå och vid behov bistå myndigheterna på orten med sakkunskap och

hantera ett provningssystem som går ut på att matcha olika behov med lämpliga lösningar. Förslaget erbjuder en multilateral plattform som ger stor flexibilitet. EU-närvaro på regional nivå skulle göra det möjligt att införa ett differentierat provningssystem som beaktar migration och skydd i lika hög grad. Därför skulle den enhet som blir aktuell vara bemannad med personer som är väl insatta i EU:s och dess medlemsstaters invandrings- och asylpolitik. Följande uppgifter kunde komma i fråga:

- Informationsspridning: EU:s närvaro skulle bidra till förmedling av korrekt och tillförlitlig information till potentiella migranter och lokala myndigheter om vilka möjligheter till invandring och asyl som står till buds i EU, samt riskerna med eventuell människosmuggling.
- Handläggning: Genom sin närvaro kunde EU vid behov och på förfrågan bistå lokala myndigheter, eller UNHCR, med att pröva vilka som uppfyller kraven. Därmed skulle personer som är berättigade till skydd kunna identifieras och sökandet efter hållbara lösningar inledas, det vill säga återsändande av dem vilkas ansökan har avslagits, integrering för övriga eller vidarebosättning i särskilt känsliga fall.

Vidarebosättning och förfaranden för skyddad inresa: I samband med handläggningen kunde EU bidra till att i nära samarbete med UNHCR identifiera de personer som bör flyttas från regionen och beviljas skydd i EU. Dessa personer skulle ha sådana skyddsbehov som inte kan tillgodoses på regional nivå eller ha starka band till en viss medlemsstat. Vissa skulle kunna övertas av EU inom ramen för en överenskommelse om bördefördelning med länderna i den aktuella regionen. Slutligen måste även de återstående personerna få ett effektivt skydd.

- *Insamling av uppgifter för provning av asylärenden:* Närvaron kunde också ge EU möjlighet att delta i insamlingen av den information om ursprungsländerna som behövs för asylprovningen i medlemsstaterna.

Ett annat förslag som tas upp i undersökningen, nämligen en gradvis harmonisering genom ett direktiv baserat på bästa praxis är enligt kommissionen också värt att överväga. Förslaget bygger på **grundläggande förfaranden för skyddad inresa i alla medlemsstater** som deltar i samarbetet enligt avdelning IV i EG-fördraget. Medlemsstaterna antas vilja bibehålla ett visst mått av kontroll under alla steg i förfarandena för skyddad inresa, samtidigt som de tillnärmar sin praxis. Förslaget bygger på den första etappen i ett gemensamt europeiskt asylsystem, som syftar till att införa miniminormer som följs av alla medlemsstater inom ramen för de inhemska förfarandena. Den lämpligaste formen för harmonisering på denna nivå är därför ett **direktiv**.

6.2. BÖRDE- OCH ANSVARFÖRDELNING SÅVÄL INOM EU SOM MED URSPRUNGSREGIONERNA

6.2.1 Politiskt mål

Ursprungsregionerna drabbas nu av kraftiga flyktingströmmar och de problem som är förknippade med dessa. EU bör fortsätta att ge ett kraftfullt stöd till dessa regioner för att lindra problemen och bidra till att bygga upp en bättre förmåga att erbjuda skydd i

ursprungsregionen, både kvalitativt och kvantitativt. Även om EU i sig är en mottagarregion för asylsökande från Europa och kringliggande länder är det viktigt att andra, mindre utvecklade mottagarregioner, får hjälp med att erbjuda stöd till behövande, eftersom stöd i ursprungsregionen i princip är att föredra som skyddsmetod: en sådan lösning innebär att personer som behöver internationellt skydd kan få skydd så nära behoven som möjligt och snabbare än vad som kan erbjudas i EU. Om betydande delar av de finansiella resurser som för närvarande används för att finansiera inhemska asylsystem i EU i slutändan kunde bli tillgängliga för att förbättra skyddskapaciteten i ursprungsregionen, skulle fler människor kunna erbjudas skydd än vad som idag är fallet.

EU bör därför stödja utvecklingen av asylsystem i transitländer, i syfte att ge dessa länder status som "första asylland". Om ett effektivt skydd kan erbjudas i regionen, kan detta minska behovet av sekundär förflyttning bland annat till EU av personer som behöver internationellt skydd. Det är också först då som EU aktivt och i samarbete med UNHCR kan tillämpa begreppen "säkert tredje land" och "första asylland" på länderna i regionen. För att genomföra en sådan politik är det mycket viktigt att ingå återtagandeavtal med dessa länder. Även om man inte får underskatta de generella svårigheterna med återvändande, kan det vara lättare att återsända asylsökande som fått avslag till ursprungslandet från ursprungsregionen än från EU. Slutligen bör det planerade stödet till värdländerna även bidra till en god förvaltningssed där och tillhandahålla verktyg för kampen mot korruption och människosmuggling, två nyckelförutsättningar för utveckling på området.

Även om den politik som definieras nedan är inriktad på delning av bördorna med ursprungsregionerna, är det viktigt att betona att en riktig diskussion om börde- och ansvarsfördelning helst borde genomföras på ett *horisontellt och övergripande plan*. Detta blir ännu viktigare om man beaktar den nya asylpolitiska situationen i EU efter ikraftträdandet av förordningen om fastställande av vilken stat som är ansvarig för att pröva en asylansökan (Dublin-II), systemet för tagande och användande av fingeravtryck, och den sannolika hänvisningen till bördefördelning i artikeln om asyl i det nya fördraget. Mot bakgrund av detta innebär hänvisningen till *horisontella ramar* att ett system för börde- och ansvarsfördelning skall inrättas, inte bara mellan EU och ursprungsregionerna, utan också inom själva EU. Man kunde med rätta hävda att om börde- och ansvarsfördelning inte fungerar inom EU, som är ett unikt exempel på ett framväxande "gemensamt asylområde" kan det knappast tillämpas på andra.

En *samlad* EU-strategi på asyl- och migrationsområdet innebär, utöver delning av kostnaderna för förvaltningen av EU:s yttre gränser, att man på nytt måste se över den faktiska fördelningen av antalet mottagna personer i behov av internationellt skydd. Även om det i det rådande politiska klimatet inte verkar realistiskt att fördela antalet asylärenden i EU mellan medlemsstaterna, är det värt att ytterligare överväga den EU-baserade mekanism som föreslagits av UNHCR (se slutet av kapitel 3), där behovet av omfördelning mellan EU:s medlemsstater förväntas bli mycket litet. En sådan modell har fördelen att avskräcka ekonomiska migranter från att utnyttja asylsystemet för att ta sig in i EU. I samband med det tredje målet redogörs det vidare för hur en sådan EU-baserad strategi kan sammanjämkas med det förslag till rådskdirektiv om asylförfaranden som förvarande är under beredning.

6.2.2 Politik för att genomdriva börde- och ansvarsfördelning såväl inom EU som med ursprungsregionerna

6.2.2.1. Om man vill ge skydd nära behoven, det vill säga i ursprungsregionen, krävs en strategi i flera etapper. Det kräver långsiktiga investeringar, inklusive kapacitetsförstärkning och institutionell uppbyggnad, bättre förutsättningar att

utveckla asylsystemen i länderna i den aktuella regionen samt faktisk skyddskapacitet i ursprungsregionerna. Detta förutsätter politiska och ekonomiska åtaganden, men även deltagande av ursprungsländer och av de länder som är att räkna som "första asylländer" och destinationsländer. Detta kommer dock att bli svårt att uppnå. **Förbättrad skyddskapacitet i regionen** är en nödvändighet både i fråga om kvantitet och kvalitet och för att "effektivt skydd" skall kunna bli ett verkligt alternativ till skydd i EU. Eftersom nivån på skyddet för närvarande ofta ligger långt ifrån kraven på "effektivt skydd", skulle en ökad skyddskapacitet i regionen kräva betydande finansiellt bistånd, stöd till uppbyggnad av infrastrukturen och experthjälp från EU. Arbetet med att ge tredje länder förmåga att erbjuda effektivt skydd för personer i behov av internationellt skydd kommer att bli en lång process, som först på medellång till lång sikt kan leda till lösningar.

Behovet av att EU stödjer ursprungsregionerna när det gäller att tillhandahålla skydd har nyligen fått ett politiskt erkännande av rådet. I punkt 11 i rådets *slutsatser om att integrera invandringsfrågor i Europeiska unionens förbindelser med tredje länder: migration och utveckling*, som antogs den 19 maj 2003, står följande: "Att ta hänsyn till både den ekonomiska och institutionella kapaciteten i många utvecklingsländer och till att flyktingar kan utgöra en avsevärd belastning på dessa länders sociala och politiska strukturer, varvid kommissionen uppmanas att överväga olika sätt att **stärka deras mottagarkapacitet** och att arbeta vidare med användningen av utvecklingssamarbetet i sökandet efter hållbara lösningar för flyktingarna, både frivilligt återvändande och återintegrering samt lokal integrering, **och att ta fram konkreta förslag på hur mer stöd kan riktas till hjälp till flyktingar i regionen, med samtidig inriktning på att minska fattigdomen i mottagarsamhällena. Mervärde kan uppstå genom ökat stöd och långsiktiga insatser som erbjuder hållbara förbättringar för både flyktingar och lokalsamhällen i de länder som hyser stora flyktinggrupper.**"

Innan man vidtar några steg i denna riktning krävs en korrekt analys och "kategorisering" av de olika ursprungsregioner och "första asylländer" som kan komma att beröras av den nya politiken. I detta läge måste uppmaningen ovan om ökat finansiellt stöd jämkas samman med de nuvarande rättsliga, politiska och ekonomiska ramarna (till exempel Cotonou-avtalet) och de utvecklingsprogram för olika länder som kan komma i fråga. För att bedöma behoven av förbättrad skyddskapacitet krävs kvantifiering och forskning som är avpassad för detta. De kan mycket väl visa att det behövs extra finansiella resurser i nästa budgetplan.

Det behövs verkligen samlade åtgärder för att genomföra ett effektivt skydd i ursprungsregionen. Inrättandet av tillräcklig skyddskapacitet i utvecklingsländer kommer att kräva en rad insatser, från att se till att det finns en fungerande rättslig ram på det nationella planet, till att utveckla den institutionella kapaciteten, infrastrukturen och politiken för mottagande, integrering och återvändande. I detta sammanhang hänvisar kommissionen till meddelandet om asyl från mars 2003, de instrument som omfattas av den europeiska politiken för externt skydd och mer effektivt samarbete och bistånd.

Förutom politiskt stöd för det politiska målet krävs en rättslig grund för budgetrubriken "**Samarbete med tredje land i fråga om migration**" (B7-667). Budgetrubrikens begränsade finansiella omfattning gör att den inte kan tillmötesgå alla behov i mottagarländerna i utdragna flyktingsituationer. Likväl kan detta finansiella instrument komma att visa sig mycket användbart för att ge stöd till nya strategier för asylsystemet. Detta kan ske i samarbete med UNHCR och de berörda

mottagarländerna eller -regionerna via projekt som gynnar alla inblandade aktörer. Kommissionen har åtagit sig att lägga fram sitt förslag till förordning inom kort och uppmanar rådet och parlamentet att prioritera denna fråga.

För att undersöka förutsättningarna för åtgärder enligt den framtida rättsliga grunden skulle särskilda **förberedande åtgärder** kunna inledas under budgetrubrik B7-667 under 2003. Vid urvalet och genomförandet av dessa åtgärder kommer kommissionen i samarbete med UNHCR att beakta de tredje ländernas särskilda situation, särskilt i fråga om mänskliga rättigheter, rättstatsprincipen och ett välfungerande styre. Syftet är följande:

- a) Att identifiera, ingående analysera och ”kategorisera” de olika ursprungsregionerna och de tredje länder som är första asylland samt bedöma villkoren för att uppnå en effektiv skyddskapacitet.
- b) Att analysera de rättsliga, finansiella och praktiska frågorna i samband med regionala skyddszoner och transithandläggningscentrum i tredje land (se del II i detta meddelande).
- c) Att ytterligare utforska idén om regionala arbetsgrupper på EU-nivå och göra en kompletterande genomförbarhetsstudie (se punkt 6.1.2.3. i detta meddelande).
- d) Att lägga fram konkreta förslag till framtida program och projekt i syfte att uppfylla ovanstående mål (se punkt 6.2.2.1 i detta meddelande).

Projekt skulle kunna testas i regioner med utdragna flyktingsituationer för att erbjuda ett effektivare skydd och därmed minska sekundär förflyttning till EU-medlemsstaterna. Projekten skulle kunna bidra till att skapa förutsättningar för handläggning, mottagande och skydd, även för personer som har återsänts från EU.

6.2.2.2 EU:s medlemsstater bör agera för att lätta trycket på värdländerna permanent genom att erbjuda hållbara lösningar för en övergripande börde- och ansvarsfördelning, och för att behålla tillräckligt med ”skyddsutrymme” i regionen. Detta kunde ske i första hand genom UNHCR:s **övergripande handlingsplan** för särskild ärendehantering i utdragna flyktingsituationer.

6.2.2.3. Trycket på värdländerna kunde också lättas genom **EU-övergripande vidarebosättningsprogram**, som nämndes i anslutning till det första målet, nämligen ett organiserat mottagande av flyktingar från ursprungsregionen i EU. Vidarebosättning kan, om metoden används strategiskt, tjäna flera syften. I strävan att använda vidarebosättning strategiskt kommer de medlemsstater som för närvarande eller i framtiden tar emot människor för vidarebosättning att behöva överväga hur man kan uppnå fler förbindelser genom partnerskap med de länder som är ”första asylland”. Länder som är första asylland behöver stöd för att göra åtaganden för flyktingarnas räkning, utöver att ge skydd i egenskap av första asylland. Det kan gälla åtaganden om att upprätthålla ett effektivt skydd, tillhandahålla möjligheter till integrering på det lokala planet eller godta att personer som lämnat sitt första asylland återvänder dit. Ett avtal om att det första asyllandet skall vidta vissa åtgärder kunde, tillsammans med ett avtal om återtagande, leda till en strategiskt hållbar situation. Sådana avtal skulle idealiskt vara resultatet av en analys som utförs gemensamt av det första asyllandet, UNHCR och de medlemsstater som är aktuella för vidarebosättning. Genom **särskilda avtal inom**

ramen för Convention+ skulle man kunna identifiera och konkret skapa enighet om vilket ansvar som skall ligga på respektive aktör, det vill säga ursprungsländerna, första asylland, destinationsländerna och UNHCR.

6.3. En samlad strategi för ett effektivt och genomförbart system för beslut om asyl eller återvändande

6.3.1 Politiskt mål

För att främja asylsystemets trovärdighet och integritet och samtidigt garantera skydd för personer som verkligen har flyktingskäl, bör EG-lagstiftningen och andra EU-åtgärder skapa en rättslig ram som gör det möjligt för medlemsstaterna

a) att snabbt och korrekt identifiera personer som verkligen behöver internationellt skydd och därefter bevilja sådant skydd,

b) att se till att personer som befunnits sakna behov av internationellt skydd avlägsnar sig från medlemsstaternas territorium.

Utan att det påverkar resultatet av de pågående förhandlingarna om den första fasen av harmoniseringen av asylförfaranden måste Europeiska gemenskapen mer aktivt ta sitt ansvar för två stora utmaningar, nämligen att asylförfarandena uppfyller vissa kvalitets- och snabbhetskrav. Kommissionen kommer att intensifiera arbetet med att förbättra asylförfarandena (*frontloading*), särskilt genom vidare undersökning av frågan om ett enda asylförfarande (*one stop-shop*). I detta sammanhang är det viktigt att beakta en undersökning som kommissionen har inlett och som *inom kort kommer att offentliggöras under titeln "Asyl - ett enda förfarande mot bakgrund av det gemensamma europeiska asylsystemet och målet att införa ett gemensamt asylförfarande"*.

Arbetet med att förbättra kvaliteten på besluten genom bättre framförhållning (*frontloading*) kommer också att göra det mycket lättare att uppnå de ovannämnda målen. Mål a) främjas eftersom frontloading kommer att vara till hjälp för att snabbt och korrekt avgöra vilka personer som behöver skydd. Mål b) främjas genom att endast personer som efter en korrekt prövning av asylansökan inte befunnits ha behov av internationellt skydd kommer att tvingas avlägsna sig.

En effektiv EU-politik för återvändande kommer att öka allmänhetens tilltro till EU:s humanitära tradition att erbjuda asyl för dem som behöver internationellt skydd. Ett snabbt återvändande, under säkra och värdiga former, omedelbart efter avslaget på asylansökan och på överklagandet av beslutet om denna ansökan, om överklagandet inte har någon uppskjutande verkan, kommer dessutom att avskräcka migranter från att använda asylsystemet av andra orsaker än ett behov av internationellt skydd. Det svåraste problemet är när det inte går att fastställa identitet och nationalitet för asylsökande som fått avslag på grund av att de saknar identitetshandlingar, vilket försvårar återvändandet. Frågan om återvändande blir särskilt komplicerad i dessa fall, eftersom det nödvändiga fastställandet av dessa personers identitet och nationalitet förutsätter samarbete från deras sida och/eller från det förmodade ursprungslandet. Om personer i denna situation vägrar att samarbeta, innebär det ofta att medlemsstatens myndigheters möjligheter att få dem att lämna landet är uttömda. Om detta allvarliga problem inte löses på ett tillfredsställande sätt i enlighet med slutsatserna från Europeiska rådets möte i Sevilla i juni 2002, handlingsprogrammet för återvändande från november 2002 och slutsatserna från rådets möte (allmänna frågor) om intensifierat samarbete om hanteringen av migrationsströmmar med tredje land kommer alla förslag till nya modeller

att visa sig ineffektiva på längre sikt, hur effektiva de än kan verka ur ett kortsiktigt perspektiv.

6.3.2 En samlad strategi för ett effektivt och genomförbart system för beslut om asyl eller återvändande

6.3.2.1. Utan att inkräkta på den tidsfrist som fastställdes i Sevilla för att anta ett direktiv om asylförfaranden **kunde direktivet även föreskriva särskilda åtgärder för en kompletterande mekanism för prövning av vissa kategorier av ansökningar som lämnas in i EU eller vid dess gränser**, i enlighet med definitionerna i direktivet. Åtgärder skulle bestå av enhetliga regler för påskyndad handläggning av vissa kategorier av ansökningar för beslut om rätt till inresa och vistelse vid vissa utvalda platser i EU, till exempel vid slutna handläggningscentrum vid EU:s yttre gränser. Vilka kategorier av ansökningar som bör handläggas i denna form skulle beslutas av rådet, efter samråd med UNHCR. Det rör sig alltså om ett verktyg för att skapa ökad flexibilitet i de gemensamma europeiska asylsystemet, som på grund av sin exceptionella natur är att likna vid direktivet om tillfälligt skydd.

6.3.2.2. Om vissa "första asylländer" kan erbjuda ett effektivt skydd, på det sätt som har angivits tidigare i detta meddelande och förklaras närmare under det andra målet i detta kapitel, **kunde asylförfarandena i EU:s medlemsstater omformas så att det blir möjligt att snabbare sälla fram ansökningar från dessa länder**. Därför vore det lämpligt att anta ett EG-rättsligt instrument, på grundval av ramen i direktivet om asylförfaranden, för att fastslå a) att det finns ett effektivt skydd för de utvalda personkategorierna och b) i tillämpliga fall, de särskilda följder för förfarandet som en sådan slutsats skulle leda till.

6.3.2.3. **Det bör inrättas ett närmare samarbete mellan EU och ursprungsländer och första asylländer om återvändandefrågor**. Detta skulle ske i enlighet med slutsatserna från Europeiska rådets möte i Sevilla i juni 2002, handlingsprogrammet för återvändande från november 2002 och rådets (rättsliga och inrikes frågor) slutsatser från november 2002 om ökat samarbete med tredje land om hanteringen av migrationsströmmar. Samarbetet skulle utgöra en grund för arbetet med att effektivisera återvändandet.

6.3.2.4. Den befintliga strategin när det gäller (att utveckla) EG:s **återvändandepolitik kunde ses över på nytt om nya behov skulle uppstå till följd av en förändrad syn på asylsystemen**. Tidigast möjliga registrering och insamling av biometriska data för identifiering av asylsökande är ett av de behov som behöver beaktas särskilt.

6.3.2.5. Utöver ingåendet av återtagandeavtal bör man överväga **ytterligare återvändandeprogram på EU-nivå**, och därvid ta hänsyn till erfarenheterna och läxorna från återvändandeplanen för Afghanistan, vars resultat kommer att bedömas noggrant. Under förutsättning att villkoren för "effektivt skydd" är uppfyllda kan sådana program vara användbara genom att de bidrar till att skapa nödvändiga ekonomiska förutsättningar för de återvändande i ursprungsländerna, under förutsättning att de står öppna för lokalbefolkningen för att undvika en "svängdörrseffekt", dvs. att avvisade flyktingar smugglas tillbaka till EU. Drivkraften i initiativet Convention+ kunde komma till nytta även i detta sammanhang, om man låter frågan om återvändande för personer som befunnits sakna behov av internationellt skydd omfattas av övergripande specialavtal, och därigenom understryker den aktuella statens skyldighet att godta egna medborgares återvändande.

VII. SLUTSATS OCH VÄGVAL

Vi står vid ett vägskal när det gäller utvecklingen av ett gemensamt europeiskt asylsystem som, med den första etappen nästan avslutad, börjar nå sin kritiska massa. Tiden är nu mogen för att avgöra hur man bäst kan gå vidare med den andra etappen av detta asylsystem, utöver vad som redan beslutats av Europeiska rådet i Tammerfors. Det brittiska förslaget kommer därför mycket lägligt, också eftersom det anknyter väl till den allmänna utveckling som initiativen Agenda för internationellt skydd och Convention+ dragit igång. Vidare innehåller det brittiska arbetsdokumentet en riktig analys av bristerna i den nuvarande ordningen för internationellt skydd och ställer de rätta frågorna, och bidrar på så sätt till att möta de utmaningar som EU:s asylsystem står inför.

Det är dock nödvändigt att vara försiktig i en process som kommer att ha mycket stor betydelse på en rad politikområden. Nya strategier för asylsystemen bör därför uppfylla ett antal grundläggande förutsättningar, varav en är överensstämmelse med det gemensamma europeiska asylsystem som föreslogs i Tammerfors. Den politiska utvecklingen bör bygga på den första etappen av det systemet och integreras med den andra etappen, och därigenom bereda vägen för en ny agenda (Tammerfors II).

Kommissionen föreslår att man för asylpolitiken bör överväga en strategisk användning av förfaranden för skyddad inresa och vidarebosättningsprogram som en del av denna agenda. Vidare är det viktigt att överväga fortsatta lagstiftningsåtgärder, förfina asylförfarandena så att de bidrar till en bättre hantering av asylsystemen och bibehålla möjligheten till asyl för dem som uppfyller kraven. Nya strategier när det gäller ordningen för internationellt skydd bör inte först och främst resultera i en omfördelning, utan i en verklig delning av asylbördan. Kommissionen föreslår därför att man fortsätter överväga att ge betydande hjälp till ursprungsregionerna på olika sätt för att förbättra skyddskapaciteten och hjälpa dem att klara av det stora ansvar de för närvarande har. Slutligen rekommenderar kommissionen att erfarenheterna från tidigare projekt och nuvarande initiativ, som återvändandeplanen för Afghanistan, tas tillvara för informationsändamål och vid utformningen av uppföljningsstrategier.

Sammanfattningsvis uppmanar kommissionen rådet och Europeiska rådet att godkänna detta meddelande som en grund för arbetet för mer tillgängliga, rättvisa och väladministrerade asylsystem, inför förberedelserna för Tammerfors-II-agendan, utvidgningen av EU och det nya fördraget.

Mer specifikt uppmanas Europaparlamentet, rådet och Europeiska rådet att godkänna följande punkter, som behövs på kort till medellång sikt för att de politiska målen: 1) kontrollerat mottagande i EU, 2) börde- och ansvarsfördelning såväl inom EU som med ursprungsregionerna och 3) ett effektivt och genomförbart system för beslut om asyl eller återvändande, i enlighet med vad som anges i detta meddelande:

- (1) En rättsakt om ett vidarebosättningsprogram på EU-nivå, inklusive om finansieringen av ett sådant program.**
- (2) En rättsakt om förfaranden för skyddad inresa.**
- (3) En rättslig grund som bygger på de förberedande åtgärder som finansieras via budgetrubrik B7-667 "Samarbete med tredje land i fråga om migration". Det skulle komplettera andra befintliga program och särskilt ge stöd till nya strategier för asylsystemen i tredje land.**

Kommissionen kommer att arbeta för att uppnå de mål som anges i meddelandet, i nära samarbete med medlemsstaterna, de anslutande staterna och Europaparlamentet och i fullt partnerskap med ursprungsländer, transitländer och första asylländer samt i nära samarbete med UNHCR och andra berörda.