

UDENRIGSMINISTERIET

EUROPAUDVALGET

Alm. del - bilag 1070 (offentligt)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806



Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EU-sekr.

17. juni 2003

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges i forbindelse med Det Europæiske Råd i Thessaloniki den 19.-20. juni 2003 Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet vedrørende vejen til lettere tilgængelige samt mere retfærdige og styrede asylsystemer, KOM(2003) 315 endelig.

P. B. Olsen



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 3.6.2003
KOM(2003) 315 endelig

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

Vejen til lettere tilgængelige samt mere retfærdige og styrede asylsystemer

INDHOLDSFORTEGNELSE

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Vejen til lettere tilgængelige samt mere retfærdige og styrede asylsystemer	1
Indledning.....	3
I. De relevante globale rammer og de lovgivningsmæssige og politiske EU-rammer	3
II. Analyse af Det Forenede Kongeriges dokument	5
III. UNHCR's holdning.....	7
3.1 Beskyttelse og løsninger i hjemregionerne som led i konvention plus-initiativet	7
3.2 En EU-baseret mekanisme som et skridt i retning af et fælles asylsystem.....	9
IV. Ngo'ernes holdning	10
V. Grundlæggende forudsætninger for en ny strategi for det internationale beskyttelsessystem	11
VI. Politiske mål og strategier for lettere tilgængelige samt mere retfærdige og styrede asylsystemer	13
6.1 Reguleret og styret modtagelse i EU fra hjemlandene af personer, der har behov for international beskyttelse.....	14
6.1.1 Politiske mål.....	14
6.1.2 Politiske strategier for at opnå reguleret og styret indrejse i EU fra hjemlandene af personer, der har behov for international beskyttelse	14
6.2. Byrde- og ansvarsdeling i EU og med hjemlande.....	17
6.2.1 Politiske mål.....	17
6.2.2 Den nødvendige politik til opnåelse af byrde- og ansvarsdeling i EU og med hjemregionerne.....	18
6.3 En integreret strategi for en effektiv og gennemførlig beslutningstagning i forbindelse med asyl- og tilbagesendelsesprocedurene	20
6.3.1 Politiske mål.....	20
6.3.2 Politik til udvikling af en integreret metode til en effektiv og gennemførlig beslutningstagning i forbindelse med asyl- og tilbagesendelsesprocedurene.....	21
VII. Konklusioner og videre perspektiver	22

INDLEDNING

Brevet af 10. marts 2003 fra Det Forenede Kongeriges premierminister til EU's formandskab med anmodning om, at formandskabet sætter spørgsmålet om en *bedre forvaltning af asylprocessen* på dagsordenen for Det Europæiske Råds møde i foråret 2003, blev starten på en intens debat, der stadig er i gang både i og uden for EU, og som alle, der beskæftiger sig med asyl, deltager i. Brevet var vedlagt et dokument med nogle tanker om, hvorledes behovet for en ny asylstrategi bedst kan imødekommes. Kort efter at Det Forenede Kongerige havde udsendt sit dokument, fremlagde UNHCR også konkrete forslag til en i det væsentlige ny metode til behandlingen af asylansøgninger.

I konklusion nr. 61, som Det Europæiske Råd vedtog på sit møde i foråret, anføres følgende: "*Det Europæiske Råd noterer sig Det Forenede Kongeriges skrivelse om ny tilgang til international beskyttelse og opfordrede Kommissionen til at arbejde videre med disse ideer, navnlig sammen med UNHCR, og at aflægge rapport gennem Rådet til Det Europæiske Råds møde i juni 2003*". Europa-Kommissionen tager med nærværende meddelelse imod Det Europæiske Råds opfordring til at undersøge de spørgsmål, der rejses i Det Forenede Kongeriges dokument. Kommissionen har på grundlag af dette specifikke mandat og trods den korte tid mellem de to møder i Det Europæiske Råd allerede overvejet de fremsatte tanker og relevante initiativer i EU-sammenhæng. Den har ikke på dette stadium søgt at nå en fuldstændig og endelig analyse af de tanker, der er nedfældet i Det Forenede Kongeriges dokument, og af dem, som er foreslået af UNHCR. Denne meddelelse er imidlertid udtryk for Kommissionens holdning til de grundlæggende forudsætninger og mål for en eventuel ny strategi til indførelse af lettere tilgængelige samt mere retfærdige og styrede asylsystemer.

En sådan ny strategi må bygge på den løbende harmonisering af bestående asylsystemer i EU. Medens der i EU-lovgivningen fastsættes minimumsrammer for interne asylprocedurer i EU, søger den nye strategi at gå videre og at tage fænomenet med blandet migration og den eksterne dimension af denne op. Herved bliver den løbende harmonisering ikke forældet, fordi spontan indvandring også vil forekomme i fremtiden og bør reguleres ved fælles normer. Den nye strategi forventes imidlertid at styrke troværdigheden, integriteten og effektiviteten af disse normer og således understøtte de systemer, der tager sig af spontan indvandring, ved at tilbyde forskellige veldefinerede alternativer.

Europa-Kommissionen fremlagde den 26. marts 2003 sin meddelelse *om den fælles asylpolitik og agendaen for beskyttelse*. Da meddelelsen også i et vist omfang dækker de spørgsmål, der tages op i nærværende meddelelse, bør begge meddelelser læses i forbindelse med hinanden.

I. DE RELEVANTE GLOBALE RAMMER OG DE LOVGIVNINGSMÆSSIGE OG POLITISKE EU-RAMMER

På globalt plan er Genève-konventionen af 1951 om flygtnings retsstilling og New York-protokollen fra 1967 det vigtigste retsgrundlag. For så vidt angår de globale politiske rammer må der henvises til den såkaldte "*agenda for beskyttelse*" og UNHCR's "*konvention plus-initiativer*". Formålet med begge er at tilpasse og styrke den internationale beskyttelse. Det internationale samfund har fastlagt agendaen for beskyttelse efter to år med verdensomspændende samråd. Dens formål er at give et svar på de aktuelle udfordringer ved forvaltningen af flygtningeproblemet i verden, idet det er vanskeligt at anvende de internationale beskyttelsesregler i en situation med blandede migrationsstrømme og stadige

forfølgelser, risici og farer, der tvinger millioner af mennesker i eksil, hvor de har behov for beskyttelse. Målet for *konvention plus*, der bygger på agendaen, er at forbedre anvendelsen af Genève-konventionen, øge solidariteten og styrke forvaltningen af asylrelaterede migrationsstrømme ved hjælp af yderligere instrumenter og politikker. Det erkendes i agendaen, at asylsystemet og det internationale beskyttelsessystem kan blive alvorligt truet, hvis det bruges til andre formål eller gentagne gange misbruges, især af netværk, der er aktive inden for menneskesmugling.

I EU-sammenhæng fastsættes det i EF-traktatens artikel 63, at EU skal vedtage foranstaltninger vedrørende asyl (og indvandring). I konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors i oktober 1999 blev der fastlagt klare politiske rammer for indvandring og asyl, idet der blev fremsat ønske om, at udviklingen af en fælles politik for EU skal omfatte følgende elementer: Partnerskab med hjemlandene, et fælles europæisk asylsystem, retfærdig behandling af tredjelandstatsborgere og forvaltning af indvandrerstrømmene.

Mere specifikt vedrørende det fælles europæiske asylsystem understregedes på Det Europæiske Råds møde i Tammerfors, at det er vigtigt, at EU og dets medlemsstater respekterer retten til at søge asyl absolut og bliver enige om at arbejde i retning af indførelsen af et sådant system ved hjælp af en tottrinsstrategi. Første fase af det fælles europæiske asylsystem skal bestå af "fire grundpiller" i form af EU-retsforskrifter vedrørende henholdsvis bestemmelsen af den stat, der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, minimumsstandarder for asylprocedurer, bestemmelser om modtagelsen af asylansøgere og betingelserne for at få tildelt flygtningestatus og modtage subsidier beskyttelse og indholdet af denne status. For anden fase af EU's harmonisering af asylpolitikken blev det i Tammerfors besluttet, at Fællesskabets regler skulle føre til en fælles asylprocedure og til en ensartet status for dem, der indrømmes asyl, for hele EU.

Ved drøftelserne af eventuelle nye strategier for asylsystemerne er det vigtigt at erindre, at Det Europæiske Råd i Tammerfors med rette anførte, at asyl- og indvandrerspørgsmål er specifikke, men samtidig tæt forbundne spørgsmål. Især skal foranstaltninger til bekæmpelse af ulovlig indvandring overholde de principper og forpligtelser, der er afledt af retten om flygtnings rettigheder og anden lovgivning om menneskerettigheder. På samme måde må foranstaltningerne til forbedring af forvaltningen af asylordningen ikke skade forvaltningen af indvandrerstrømmene. Gyldigheden af disse afbalancerede og indbyrdes forbundne strategier til løsning af asyl- og indvandringsspørgsmålene blev stadfæstet på Det Europæiske Råds møder både i Læken og Sevilla.

Desuden blev det i Kommissionens meddelelse om asylpolitikken fra november 2000¹ påpeget, at der er behov for at undersøge, hvilke foranstaltninger der kan bidrage til at give dem, der har behov derfor, lovlig og sikker adgang til beskyttelse i EU, samtidig med at menneskesmugling og -handel forhindres. Kommissionen bebudede i denne meddelelse, at den ville sætte to undersøgelser i gang med henblik på at finde frem til, hvorledes den regulerede indrejse af personer, der har behov for international beskyttelse i EU, kunne øges, og den foreslog indførelse af procedurer for beskyttet indrejse og ordninger for genbosættelse. Kommissionen vil i nærværende meddelelse fremsætte forslag om, hvorledes resultaterne af disse to undersøgelser kan udnyttes bedst muligt.

¹ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet På vej mod en fælles asylprocedure og en ensartet status, som gælder i hele EU, for dem, der indrømmes asyl (KOM/2000/755 endelig).

På mødet i Tammerfors blev det ligeledes fremhævet, at der er behov for en bred strategi for indvandring og asyl, hvorved der tages hensyn til de politiske rettigheder og menneskerettighederne samt til udviklingsproblematikken i hjemlandene og -regionerne samt i transitlandene og -regionerne. Også en bedre sammenhæng mellem EU's interne og eksterne politikker blev efterlyst, ligesom behovet blev understreget for en på alle stadier mere effektiv forvaltning af indvandrerstrømmene, hvorved partnerskab med hjem- og transitlandene skulle indgå som et vigtigt element for en heldig gennemførelse af denne politik. Et vigtigt EU-instrument, der er relevant i denne forbindelse, er Kommissionens meddelelse om integration af migrationsanliggender i Den Europæiske Unions forbindelser med tredjelande². Her erkender Kommissionen, at indvandrings- og asylspørgsmål yderligere bør integreres i de generelle rammer for EU's samarbejde med tredjelande. Dette kan gøres efter følgende retningslinjer: en samlet og afbalanceret strategi til fjernelse af de grundlæggende årsager til indvandrerstrømmene, partnerskaber med tredjelande på grundlag af analyser af fælles interesser samt specifikke og konkrete initiativer til støtte for disse tredjelande, således at de kan forbedre deres muligheder for at styre migrationsstrømmen. Desuden fremhæves i meddelelsen den byrde værtslandene blandt udviklingslandene påtager sig ved modtagelsen af flygtninge, især hvis der er tale om en langvarig situation. Lettelsen af denne byrde er hovedmålet for budgetkontoen vedrørende støtte til hjemstedsfordrevne. Denne dimension bør ligeledes fremhæves ved forvaltningen af andre eksterne finansieringsinstrumenter.

II. ANALYSE AF DET FORENEDE KONGERIGES DOKUMENT

Titlen på det dokument, som Det Forenede Kongerige fremlagde på Det Europæiske Råds møde i foråret, er: "*Nye internationale strategier for asylbehandling og beskyttelse*". Det består af to dele, en analytisk del og en del med beskrivelse af to konkrete nye strategier til bedre forvaltning af den internationale beskyttelsesordning. I analysen identificeres i dokumentet fire faktorer, der alle i væsentlig grad underminerer troværdigheden, integriteten og effektiviteten af og offentlighedens støtte til asylsystemet ikke blot i EU, men også globalt.

- 1. Den (finansielle) støtte til flygtninge fordeles dårligt
- 2. Det nuværende asylsystem medfører, at de der flygter fra forfølgelse, må trænge ulovligt ind i EU ved hjælp af smuglere, hvorimod størstedelen af flygtninge, herunder sandsynligvis de mest sårbare, må forblive i dårligt forsynede flygtningelejre i tredjelande
- 3. De fleste asylsøgere i EU opfylder ikke kriterierne for at modtage flygtningestatus eller sekundær beskyttelse
- 4. De, som ikke konstateres at have behov for international beskyttelse, sendes ikke tilbage til deres hjemland.

I del to af Det Forenede Kongeriges dokument redegøres der for to nye strategier. Først foreslås det, at der oprettes regionale beskyttelsesområder i hjemregionerne med det sigte at yde let tilgængelig beskyttelse med større støtte fra det globale samfund til at finde varige løsninger. Asylansøgere fra visse lande kunne således sendes tilbage til deres hjemregioner,

² *Integration af migrationsanliggender i Den Europæiske Unions forbindelser med tredjelande* (Bruxelles, 3.12.2002, KOM(2002)703 endelig).

hvor de kunne tilbydes "effektiv beskyttelse", og hvor deres sag ville blive behandlet med henblik på at få dem genbosat i deres hjemregioner eller, for nogle, blive hjulpet til adgang til genbosættelsesordninger i Europa.

Ifølge dokumentet måtte behandlingen af asylansøgninger i de regioner, hvortil der knyttes genbosættelsesprogrammer, udvides betydeligt, således at man undgik at udvikle en "pull factor" eller at trække folk til lejre som en let måde at komme til Europa på, og således at det undgås, at kontorernes bliver oversvømmet med ansøgninger. Ved hjælp af bedre regional beskyttelse kunne der gennemføres en mere retfærdig forvaltning af strømmene af irregulære migranter, der ønsker at komme til Europa. Det ville også efter dette princip være muligt at sende afviste asylansøgere, der er nået til Europa, men som ikke har haft velbegrundede krav på flygtningestatus, tilbage til de såkaldte regionale beskyttelsesområder, hvis de ikke kan sendes direkte tilbage til deres hjemland. Målet skulle være at yde midlertidig støtte, indtil forholdene tillader frivillig tilbagevenden.

Foruden bedre beskyttelse i hjemregionerne foreslås det i dokumentet fra Det Forenede Kongerige, at der bør overvejes en aktion på mellemlang sigt med henblik på at afskrække dem, der ulovligt trænger ind i EU og indsender ubegrundede asylansøgninger. Ifølge dokumentet er en mulighed måske at oprette beskyttede zoner i tredjelande, hvortil de, der ankommer til EU's medlemsstater og kræver asyl, kan overføres, så længe deres ansøgning behandles. Disse "transitcentre" kunne anbringes på transitruterne til EU. De, der får flygtningestatus, kan så overføres til de deltagende medlemsstater. De andre kunne sendes tilbage til deres hjemlande. Denne metode kunne, ifølge Det Forenede Kongerige, virke afskrækkende for misbrug af asylsystemet, samtidig med at retten til beskyttelse for dem, der uomtvisteligt har brug for den, bevares.

Ovennævnte forslag er blevet nøje diskuteret i de sidste måneder i forskellige fora, bl.a. EU's medlemsstater og de tiltrædende lande, og af repræsentanter fra relevante internationale organisationer og ngo'er. Under disse drøftelser blev der fokuseret på et stort antal relevante retlige, finansielle og praktiske spørgsmål. Det mest grundlæggende spørgsmål under drøftelserne er, om de foreslåede nye procedurer skal supplere eller træde i stedet for det nugældende asylsystem. I forbindelse med tanken om oprettelse af transitcentre blev det spørgsmål rejst, hvor de skulle oprettes, om inden for eller uden for EU. Det blev først og fremmest fremført, at der måtte gennemføres en undersøgelse af, om sådanne centre eller om regionale beskyttelsesområder eller -zoner er forenelige med EU-retten, national ret, lovgivningen i de lande, som det påtænkes skal være værtslande for sådanne centre eller zoner, og endelig den europæiske konvention om menneskerettigheder. Desuden skal det opklares, ved hjælp af hvilke procedurer (EU-procedurer eller national lovgivning) disse centre eller zoner skal styres.

To andre vigtige spørgsmål kom frem under disse drøftelser. Det første var, i hvilket omfang det ifølge flygtningekonventionen af 1951, EU-retten eller national lovgivning ville være muligt at overføre personer, der ikke er rejst igennem eller på anden måde har opholdt sig i disse zoner/lande, til de påtænkte regionale beskyttelseszoner og/eller transitcentre. Kan de direkte holdes uden for lovgivningen i bestemmelseslandene? Det vigtigste retsspørgsmål i forbindelse med de foreslåede regionale beskyttelseszoner synes at være, hvad den nøjagtige definition af "effektiv beskyttelse" er. Der synes imidlertid at være almindelige enighed blandt medlemsstaterne om, at beskyttelsen kan kaldes "effektiv", når følgende betingelser som et minimum opfyldes: fysisk sikkerhed, garanti for non-refoulement, adgang til UNHCR's asylprocedurer eller til nationale procedurer med tilstrækkelige garantier, når det er nødvendigt for at opnå effektiv beskyttelse eller varige løsninger, og til social og økonomisk velfærd, herunder som et minimum adgang til sundhedspleje og grundskoleundervisning samt

adgang til arbejdsmarkedet eller til eksistensmuligheder, der er tilstrækkelige til at opretholde en rimelig levestandard. Det blev understreget, at medlemsstaterne i visse regionale sammenhænge måtte acceptere højere standarder.

Som det tydeligt fremgår af drøftelserne, er der tilsyneladende enighed om analysen af manglerne ved det nuværende system, men stadig mange spørgsmål, der ikke er besvaret med hensyn til, hvordan forvaltningen af disse systemer kan forbedres. De mange retlige, finansielle og praktiske spørgsmål omkring de foreslåede ændringer af asylprocedurerne, som Det Forenede Kongerige har foreslået, især i forbindelse med begrebet transitcentre, skal undersøges nærmere og må besvares, inden der tages et standpunkt.

III. UNHCR'S HOLDNING

UNHCR har fået til opgave at sørge for bedre beskyttelse og søge løsninger for alle personer under organisationens område og er forpligtet til at samarbejde om bestræbelser på at løse presset på asylsystemerne som følge af indvandrerstrømmene. Agendaen for beskyttelse, der er resultatet af den globale samrådsproces, har sat nye tanker i gang med henblik på at løse disse problemer, herunder via udarbejdelsen af særlige aftaler som led i UNHCR's konvention plus-initiativ. UNHCR er derfor ved at undersøge, hvorledes beskyttelsen og løsningerne i hjemregionerne kan forbedres, og foreslår en EU-baseret strategi til afvikling af en vis mængde i det væsentlige klart ubegrundede ansøgninger, som hovedsagelig er indsendt af "økonomiske flygtninge", der søger tilflugt i asylsystemerne. Disse forslag skal ses som et supplement til bestående nationale asylsystemer. UNHCR træffer desuden forberedelser til med staterne at undersøge, hvorledes de nationale asylsystemer, og især sagsbehandlingen, kan effektiviseres.

Ifølge UNHCR er staternes ansvar et nøglebegreb, der må opretholdes på alle trin, men som ofte bedre kan overholdes ved internationalt samarbejde og ansvarsdeling. EU's medlemsstater må, ud over at skulle forbedre funktionen af deres nationale asylsystemer, også tage den udfordring op, at de må styrke asyllandenes kapacitet på de steder, hvor flygtningene først søger international beskyttelse. Forbedring af asylforholdene i de lande, der er værter for de største flygtningepopulationer, og at finde mere effektive løsninger er forudsætningerne, hvis det fortsatte pres i form af de såkaldte "sekundære flygtningestrømme" skal nedbringes. Der er her tale om ansvarsdeling for at bevare princippet om international solidaritet og byrdedeling.

3.1 Beskyttelse og løsninger i hjemregionerne som led i konvention plus-initiativet

Det kræver en energisk og fælles indsats i partnerskab med alle involverede stater og internationale organisationer og ngo'er at forbedre beskyttelsens kvalitet og effektivitet i landene i de regioner, der ligger tæt på flygtningestrømmenes oprindelse, og at finde frem til varige løsninger. Konvention plus kan tjene som en vigtig igangsætningsmekanisme ved udviklingen af brede strategier i form af multilaterale særordninger. Det følgende kan indgå som elementer i et sådant initiativ:

Styrket beskyttelseskapacitet i værtslandene: Der må sikres en effektiv beskyttelse og derfor findes en aftale om, hvad der forstås ved effektiv beskyttelse, ligesom utilstrækkelig beskyttelse og værtslandets vilje til at afhjælpe den skal identificeres. På samme måde skal der sikres værtslandene, UNHCR, og andre relevante aktører væsentlige finansielle og materielle investeringer, således at de aftalte mål kan realiseres. Som forudset i agenda for beskyttelse samarbejder UNHCR med et antal

stater for at øge deres beskyttelseskapacitet, idet der særligt fokuseres på lande med store sekundære strømme. Efter UNHCR's erfaringer er bedre sikkerhed og disponibilitet samt adgang til midler til selvforsyning særlig relevant for at bremse sekundære strømme og et vigtigt element i en varig løsning. I højkommisærens forslag om "udviklingsbistand til flygtninge" anbefales yderligere udviklingsbistand til at forbedre byrdefordelingen for lande, der modtager et stort antal flygtninge, at fremme flygtningenes livskvalitet og selvforsyning i tiden, indtil der findes varige løsninger, og til at forbedre livskvaliteten for modtagersamfundene. Grundlaget skal være brede partnerskaber mellem regeringerne samt humanitære og multi- og bilaterale organer.

Brede varige løsninger omfattende følgende elementer:

- Aktiv fremme af **frivillig tilbagevenden og varig reintegration**. Højkommisæren har i situationer efter konflikter foreslået en integreret strategi, kaldet "4 Rs" (repatriering, reintegration, rehabilitering og genopbygning), hvorved humanitære aktører og udviklingsaktører bringes sammen for at fremme varig reintegration og udfylde perioden mellem katastrofehjælpen og den langsigtede udvikling.
- Udvikling via lokal integration som strategi under omstændigheder, hvor den **lokale integration af flygtninge** i asyllandene er en levedygtig løsning.
- Multilaterale forpligtelser for at øge **genbosættelsen** som beskyttelsesredskab, en varig løsning samt et instrument til byrdedeling med første asyllande.
- **Sagsbehandling i de første asyllande**, om nødvendigt, for at opnå effektiv beskyttelse eller varige løsninger, f.eks. i) som led i et omfattende netværk af varige løsninger eller ii) hvor adgang til effektiv beskyttelse eller varige løsninger kræver formel individuel anerkendelse af status. Alle i første asylland bør have lige adgang til sådanne ordninger.
- **Let tilbagevenden** til og tilbagetagelse af asyllandene i hjemregionerne, hvor der er aftalt effektiv beskyttelse, som skal opretholdes, eventuelt som led i en integreret strategi bestående af:
 - **En antagelighedsprocedure**: for at afgøre om ansvaret for at yde beskyttelse ligger i bestemmelseslandet eller i første asylland, baseret på faktorer som f.eks. tidligere ophold i et land, der tilbyder effektiv beskyttelse og vedvarende opretholdelse af denne beskyttelse ved tilbagevenden, eller som del af en omfattende strategi med varige løsninger.
 - **Særligt tilpassede tilbagetageaftaler**, der skal sikre øjeblikkelig overførsel på acceptable vilkår og ledsages af støtteforanstaltninger og anden hjælp til styrkelse af den tidligere nævnte indsats.

3.2 En EU-baseret mekanisme som et skridt i retning af et fælles asylsystem

UNHCR foreslår med hensyn til det store antal asylsøgere, der hovedsagelig består af økonomiske indvandrere, og for at styrke tendensen til, at personer, der ikke har behov for international beskyttelse, vender tilbage, en særlig EU-mekanisme specielt med sigte på bestemte hjemlande. Denne mekanisme, hvis retsgrundlag skulle være en EU-forordning eller et EU-direktiv, kan blive et vigtigt skridt mod et fælles asylsystem. En forudsætning ville ifølge UNHCR være forhåndsforhandlede tilbagetagelsesaftaler med henblik på hurtig tilbagevenden af afviste personer. Disse aftaler ville være lettere at forhandle, da de ville være begrænset til egne statsborgere, og EU's og dets medlemsstaters samlede politiske vægt kunne sammen med UNHCR's støtte lægges bag. Efter opfattelsen i UNHCR kunne EU-mekanismen også omfatte følgende elementer:

- **Lukkede modtagelsesfaciliteter**, hvor det ville blive krævet, at asylansøgerne skulle indlogeres under behandlingen af deres sag (ikke over en måned), idet der dog skal tages hensyn til de særlige behov hos sårbare personer, herunder børn. Der kan eventuelt indføres undtagelser for tilfælde, hvor der ikke er risiko for forsvinden og overtrædelser. Centrene kunne placeres i en eller måske flere medlemsstater tæt på EU's eksterne grænser, eventuelt det udvidede EU's i 2004. Der skulle i centrene være faciliteter, der opfylder internationale standarder og EU's direktiv om minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne, ligesom der skulle kunne tilbydes tolkning og juridisk rådgivning.
- **Direkte overførsel** af asylansøgere af bestemte nationaliteter fra EU-medlemsstaterne til fælles faciliteter, dog ikke personer, der konstateres medicinsk uegnede til at rejse eller opholde sig i lukkede centre, samt uledsagede og separerede børn.
- **Hurtige individuelle afgørelser**, der træffes i en enkelt one stop-procedure af en gruppe embedsmænd med ansvar for asyl og af beslutningstagere i anden instans, der afgør behovet for international beskyttelse i overensstemmelse med det kommende EU-direktiv om minimumsstandarder foranerkendelse af tredjelandstatsborgere og statsløse som flygtninge, eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse. Appelbehandlingen kan ifølge UNHCR begrænses til forenklede undersøgelser. Hele processen skulle kunne afsluttes inden for en måned, medmindre et særligt tilfælde indebærer særlige problemer, i hvilket tilfælde ansøgningen kunne videresendes til behandling som regulær national asylsag. UNHCR kunne kontrollere beslutningsprocessen, yde rådgivning og medvirke ved de forenklede undersøgelser.
- **Hurtig overførsel til asylstaten**: Personer, som findes at have behov for international beskyttelse, skulle fordeles retfærdigt på medlemsstaterne i overensstemmelse med en på forhånd fastlagt fordelingsnøgle, der skulle tage hensyn til faktisk tilknytning, herunder familiemæssige, uddannelsesmæssige og kulturelle bånd.
- **Hurtig tilbagesendelse** af personer, som findes ikke at have behov for international beskyttelse.

- Processen skulle være et partnerskab med medvirken af medlemsstaterne og relevante internationale organisationer. Den ville ifølge UNHCR kræve **fælles EU-finansiering og drift** af centrene, og overførslen til asylstaten eller alternativt tilbagesendelsen til hjemlandet skulle finansieres over EU's budget ligesom betalingen af ressourcerne og af eksperterne.

Det er ganske vist vigtigt at undersøge, hvilke retlige følger og praktiske og finansielle virkninger det vil få at gennemføre UNHCR's forslag, men efter Kommissionens opfattelse er især den EU-baserede mekanisme, som UNHCR har foreslået, værd at overveje yderligere. Kommissionen mener, at en sådan model kunne bidrage til at genoprette troværdigheden og integriteten i asylsystemet, fordi den forventes at bidrage til at afholde økonomiske migranter fra at bruge systemet til komme ind i EU.

IV. NGO'ERNES HOLDNING

Adskillige ngo'er, der er aktive inden for flygtningepolitikken, har for nylig bidraget til debatten om manglerne ved den nuværende beskyttelsesordning. Kernen i disse bidrag er, at selv om de i princippet ser positivt på initiativer med henblik på at afhjælpe disse mangler, så udtrykker de alligevel frygt for, at disse strategier kommer til at vælte byrden over på værtstredjelandene snarere end at fordele denne byrde. Dette ville ifølge disse organisationer være u hensigtsmæssigt, fordi EU må erkende, at mange lande, især lande tæt på flygtningenes hjemregioner, allerede nu er værter for langt flere flygtninge og asylansøgere end EU's medlemsstater. Det ville ikke være i overensstemmelse med begrebet international ansvarsdeling og principperne i international flygtningeret at overføre sagsbehandlingen til disse regioner.

Især to organisationer har givet deres holdning til kende og udsendt meddelelser. Amnesty International har i en kommentar til forslaget fra Det Forenede Kongerige³ anført, at disse forslag i realiteten kan føre til, at adgangen til EU's område lukkes, og at asylansøgerne får deres ansøgninger behandlet i områder, hvor ansvaret for samt gennemførligheden og pålideligheden af beskyttelsen af flygtninge efter Amnestys mening er mindre, svag og uklar. Desuden bekymrer det Amnesty International, at Det Forenede Kongeriges forslag vil true det princip om international solidaritet, som den internationale beskyttelse og løsninger for flygtninge hviler på, ved at skabe to klasser af asylstater: de rige og magtfulde stater, der kan vælge, hvem de vil acceptere som flygtninge, og resten, der er tvunget til at modtage store mængder, herunder mennesker, der er sendt tilbage fra de rige lande.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) har i samarbejde med USA's Committee for Refugees udsendt en rapport⁴ vedrørende de spørgsmål, der er blevet drøftet i dette forum. Denne rapport er baseret på undersøgelser i marken i en række lande, der er værter for store flygtningepopulationer, sådan som Jordan, Syrien, Tyrkiet og Kenya. I rapporten undersøges, om det er muligt at supplere behandlingen af asylansøgningerne i de europæiske og nordamerikanske lande med en behandling i hjemregionerne som et middel til at fremme en

3 "Strengthening Fortress Europe in Times of War"-Amnesty International commentary on UK proposals for external processing and responsibility sharing arrangements with third countries- London, 27 March 2003.

4 "Responding to the asylum and access challenge, an agenda for comprehensive engagement in protracted refugee situations"- ECRE and US Committee for Refugees- April 2003.

reguleret og lovlig modtagelse af flygtninge i Europa og Nordamerika. I rapporten noteres, at de nævnte lande i øjeblikket ikke har tilstrækkelige retlige og socioøkonomiske infrastrukturer til at sikre et stort antal asylansøgere sikkerhed, og at usikkerheden omkring deres retsstatus sætter dem i en farlig situation. Ngo'ernes stærkt begrænsede rolle i disse lande er ifølge forfatterne af rapporten desuden en alvorlig begrænsning af mulighederne for at tilbyde sikre asylforhold for flygtninge i disse lande. Ingen af disse lande går ifølge rapporten i øjeblikket ind for lokal integration af flygtninge. Det konkluderes, at den mest effektive måde at tage udfordringen i forbindelse med asyl og modtagelse op på er at engagere sig bredt for at løse de længerevarende flygtningesituationer.

På baggrund af de mange forskellige synspunkter og strategier, som er kommet til udtryk ovenfor, er det Kommissionens opfattelse, at det er vitalt, at EU fortsætter sin konstruktive, gennemsigtige og åbne dialog med de forskellige involverede, herunder repræsentanter for civilsamfundet, om dette kritiske aspekt af de nye strategier til forvaltning af asylsystemerne.

V. GRUNDLÆGGENDE FORUDSÆTNINGER FOR EN NY STRATEGI FOR DET INTERNATIONALE BESKYTTELSESSYSTEM

I sin *meddelelse om den fælles asylpolitik og agendaen for beskyttelse*⁵ erkender Kommissionen, at asylsystemet er i krise, således som det kan ses i stadig flere medlemsstater og på offentlighedens deraf følgende voksende ubehag. Den anfører, at stadig flere misbruger asylprocedurerne, og at de stadig større blandede flygtningestrømme ofte holdes ved lige ved menneskesmugling omfattende både mennesker med legitimt behov for international beskyttelse og migranter, der udnytter asylordningerne til at få adgang til medlemsstaterne for at forbedre deres levevilkår. Dette fænomen er i overensstemmelse med meddelelsen en virkelig trussel for opnåelsen af asyl og mere generelt for Europas humanitære tradition og kræver derfor et struktureret svar. Et sådant svar er særlig nødvendigt på et tidspunkt, hvor det spørgsmål med rette kan stilles, om det ikke var bedre, at medlemsstaterne på anden måde anvendte de store menneskelige og finansielle ressourcer, som de, delvis støttet af Den Europæiske Flygtningefond, anvender til midlertidigt at modtage hjemstedsfordrevne efter ofte langvarige procedurer, der regelmæssigt kulminerer med negative afgørelser, der kræver hjemsendelse efter en lang ventetid. Kommissionen konkluderer derfor i meddelelsen, at der er et klart behov for at gå nye veje for at supplere den trinvis strategi, der blev vedtaget i Tammerfors.

Disse nye veje skal baseres på følgende 10 grundlæggende principper:

- **1. Medlemsstaterne skal fuldstændig overholde internationale retsforpligtelser, herunder især fuldstændig og inklusiv anvendelse af flygtningekonventionen af 1951, non-refoulement-princippet og Den Europæiske Konvention om Menneskerettigheder og Grundlæggende Rettigheder.**

5 Meddelelse om den fælles asylpolitik og agendaen for beskyttelse (Kommissionens anden rapport om gennemførelse af meddelelse KOM(2000) 755 endelig af 22. november 2000) Bruxelles, 26.3.2003 KOM(2003) 152 endelig.

- 2. Den mest effektive måde at løse flygtningeproblemet på er at nedbringe behovet for eksil. Dette betyder, at de **grundlæggende årsager til eksil** må fjernes, jf. Rådets konklusioner om migration og udvikling af 19. maj 2003⁶.
- 3. **Adgang til lovlige indvandringskanaler**; især vil lettelse af tredjelandstatsborgeres lovlige indrejse i EU med henblik på arbejde (faglært, ufaglært og sæsonarbejde) og/eller med henblik på familiesammenføringer, bidrage til at afholde migranter fra at anvende asylkanalen af grunde, der ikke har relation til beskyttelse.
- 4. **Ulovlig indvandring bør fortsat bekæmpes** under overholdelse af internationale humanitære forpligtelser, lød det fra Sevilla. **Dette aspekt vil få øget betydning**, når den nye asylpolitik træder i kraft, fordi mennesker, der uanset denne politik stadig er opsat på at komme ind i EU, hyppigere vil anvende ulovlige metoder.
- 5. Den nye strategi skal bygge på en ordening om ægte byrdedeling både i EU og med modtagertredjelandene, således at byrderne ikke væltes over på dem. Det nye system skal derfor baseres på **fuldt partnerskab med og mellem hjemlande, transitlande, første asylland og værtslande**. Det nødvendige engagement fra modtagertredjelandenes side kræver en langvarig opbygning af tillid og planlægning.
- 6. Alle nye strategier til forbedring af asylforvaltningen efter EU's udvidelse bør bygge på de politiske mål, der blev påpeget i asylmeddelelsen fra marts 2003: **"højnelse af beslutningernes kvalitet ("frontloading") i Den Europæiske Union, en konsolidering af tilbuddet om beskyttelse i hjemlandet og en behandling af ansøgningerne om beskyttelse så tæt som muligt på behovene**, hvilket forudsætter en regulering af adgangen til Den Europæiske Union gennem indførelse af procedurer for beskyttet adgang og programmer for genbosættelse".
- 7. **Den nye strategi skal være et supplement** og ikke træde i stedet for det fælles europæiske asylsystem, der blev fremsat ønske om i Tammerfors. Den nye dimension skal have den første fase af dette system som grundlag, integreres i dets anden fase og bane vejen for en "Tammerfors-II"-politisk agenda om asylpolitik baseret på den nye traktat.

6. *"Fællesskabets mål må på lang sigt være, i partnerskab med tredjelande, fortsat at tackle de grundlæggende årsager til migration, idet det anerkender de virkninger, langsigtede udviklingsprogrammer har på migrationsstrømmene særlig med hensyn til udryddelse af fattigdom, økonomiske vækst til fordel for de fattige, jobskabelse, fremme af god regeringsførelse, støtte af menneskerettighederne, støtte til befolkningspolitiske foranstaltninger, opbygning af institutioner og kapacitet samt forebyggelse af konflikter. Udviklingsressourcerne bør fortsat koncentreres om det centrale mål at nedbringe fattigdommen og om at nå udviklingsmålene i milleniumerklæringen på grundlag af nationale strategier for fattigdomsreduktion og, for så vidt de foreligger, strategidokumenter vedrørende fattigdomsreduktion" (Punkt 2 i Rådets konklusioner om migration og udvikling af 19. maj 2003).*

Rådet konkluderede på samme møde følgende under punkt 3: "Integrationen af migrationsaspekter i Fællesskabets eksterne aktion bør tage hensyn til den overordnede sammenhæng i EU's eksterne politikker og aktioner. EU's dialog og aktioner med tredjelande på migrationsområdet bør indgå i en samlet strategi. EU's strategi bør være differentieret, således at der tages hensyn til situationen i forskellige regioner og i hvert enkelt partnerland, og den bør være i overensstemmelse med de generelle mål og de seks prioriteter, der er fastsat i Rådets og Kommissionens fælles erklæring fra november 2000 om Fællesskabets udviklingspolitik".

- 8. Der blev på Det Europæiske Råds møde i Sevilla opstillet klare frister for vedtagelsen af de forskellige "elementer" af første fase af det fælles europæiske asylsystem. I Sevilla blev det krævet, at der inden udgangen af juni skulle nås til enighed om et direktiv om en flygtningedefinition og om subsidiær beskyttelse og inden årets udgang om et direktiv om asylprocedurer. Da EU ikke kan tillade sig, at disse frister overskrides, bør **drøftelserne om nye strategier ikke føre til forsinkelser i de pågående forhandlinger om disse direktiver**. Dette udelukker dog ikke, at der eventuelt på grundlag af disse drøftelser kan opstå behov for yderligere lovgivningsinstrumenter, især vedrørende asylprocedurerne.
- 9. Nye initiativer fra EU eller medlemsstaterne med henblik på at udbygge asylsystemet bør være **i overensstemmelse med og til gennemførelse af de globale UNHCR-styrede initiativer** i forbindelse med agenda for beskyttelse og konvention plus.
- 10. Uanset resultatet af de løbende drøftelser af en ny strategi for asylsystemerne skal de finansielle følger for EU-budgettet **overholde de gældende finansielle overslag i deres gyldighedsperiode**. Udviklingsressourcerne bør fortsat koncentreres om det centrale mål at nedbringe fattigdommen og om at nå millenniummålene for udvikling på grundlag af nationale strategier for fattigdomsreduktion og, for så vidt de foreligger, strategidokumenter vedrørende fattigdomsreduktion.

VI. POLITISKE MÅL OG STRATEGIER FOR LETTERE TILGÆNGELIGE SAMT MERE RETFÆRDIGE OG STYREDE ASYLSYSTEMER

På baggrund af analysen af manglerne ved de nuværende asylsystemer og under fuldt hensyn til ovennævnte 10 grundlæggende forudsætninger mener Kommissionen, at det er hensigtsmæssigt og nødvendigt som supplement til disse systemer at udvikle en ny strategi, der skal gennemføres samtidig med en ægte byrde- og ansvarsdeling. Det generelle mål for denne nye strategi for asylsystemerne er *bedre at forvalte asylrelaterede flygtningestrømme i deres europæiske dimension og i hjemlandene, hvilket vil føre til lettere tilgængelige samt mere retfærdige og styrede asylsystemer. Ved hjælp af disse asylsystemer bør personer, der har behov for international beskyttelse, kunne modtage en sådan beskyttelse hurtigst muligt og med størst mulig dækning af deres behov, hvorved følelsen af nødvendigheden af og tilskyndelsen til at søge international beskyttelse andetsteds mindskes.*

Denne nye strategi er baseret på tre specifikke, men indbyrdes supplerede politiske mål, nemlig: 1) **reguleret og styret modtagelse** af personer, der har behov for international beskyttelse i EU fra hjemlandet; 2) **byrde- og ansvarsdeling i EU og med hjemlandene**, hvorved de sættes i stand til at yde effektiv beskyttelse hurtigst muligt og til størst mulig dækning af behovet hos de personer, der har behov for international beskyttelse, og 3) udvikling af en integreret strategi til indførelse af en **effektiv og gennemførlig beslutningstagning om asyl og tilbagesendelse**. Alle tre er lige vigtige, har overlapninger og styrker strategisk hinanden, og de sigter samlet mod at afhjælpe de anførte mangler i de nugældende asylsystemer og mod at genopbygge og højne offentlighedens opbakning af asylsystemet.

Foruden disse tre mål er det et yderligere vigtigt element ved opnåelsen af det generelle mål, at økonomiske asylsøgere i størst muligt omfang bør afholdes fra at misbruge asylsystemet til formål, der ikke har at gøre med beskyttelse. Dette skulle føre til et fald i antallet af asylansøgere og dermed til en nedgang i udgifterne til de interne ordninger og vil dermed

frigøre penge, der kan anvendes til at sætte hjemlandene i stand til hurtigst muligt at kunne yde effektiv beskyttelse til personer, der har behov for international beskyttelse. Et asylsystem, der bruges af mennesker med troværdigt behov, vil desuden øge offentlighedens støtte til asylprincippet som sådant. Det er derfor vigtigt, at der er lovlige indvandringskanaler til rådighed, og at der gøres andre forsøg på løse problemerne med blandede flygningestrømme, selv hvis det skulle betyde, at nogle mennesker, der fortsat ønsker at komme ind i EU, hyppigere vil bruge ulovlige kanaler, når asylruten ikke længere er åben for dem.

6.1 Reguleret og styret modtagelse i EU fra hjemlandene af personer, der har behov for international beskyttelse

6.1.1 Politiske mål

Et tilbud om kanaler til adgang til beskyttelse i EU, allerede i hjemlandet, har et firedobbelt formål:

- Det fremmer reguleret indrejse i EU, der meget må foretrækkes ud fra et finansielt, integrationsmæssigt og nationalt sikkerhedsperspektiv. Reguleret indrejse vil også fremme offentlighedens støtte til asylsystemet, således som den regulerede indrejse af Kosovar-flygtninge i EU-medlemsstaterne under Kosovo-konflikten tydeligt viste.
- Det giver personer med behov for international beskyttelse en mulighed for at få denne beskyttelse på en sikker og lovlig måde, og det skaber mulighed for at tilbyde (procedurer til adgang til) beskyttelsen så tæt som muligt på behovet, hvilket hurtigst muligt bør blive det generelle mål for den nye strategi for det internationale beskyttelsessystem.
- Det letter, hvis grundlaget er beskyttelsesstrategier i de pågældende regioner, noget af presset på disse og bidrager derfor til at realisere det andet mål, nemlig byrdedelingen med disse områder.
- Disse kanaler kunne også bruges til på en ordnet måde at informere indvandringskandidaterne til EU om mulighederne og om, at det er umuligt at indvandre til EU af økonomiske grunde. Disse kanaler kan derfor bidrage til at afholde økonomiske indvandrere fra at bruge asylruterne som adgangsveje til EU, fordi de ved, at deres chancer for at få lovlig status er minimale eller ikke-eksisterende.

6.1.2 Politiske strategier for at opnå reguleret og styret indrejse i EU fra hjemlandene af personer, der har behov for international beskyttelse

6.1.2.1. EU's medlemsstater kan få reguleret indrejsen ved at deltage i den UNHCR-styrede **brede handlingsplan**, hvorefter et antal flygtninge kan blive genbosat i EU som led i den løsning, der foreslås af UNHCR for de flygtninge, der er i langvarig flygtningesituation.

6.1.2.2. Reguleret indrejse kan også sikres ved en **EU-genbosættelsesordning**. Der er til fremlæggelse senere i år ved at blive foretaget en undersøgelse af muligheden for at gennemføre genbosættelsesordninger i EU-medlemsstaterne eller på EU-plan på baggrund af det fælles europæiske asylsystem og målet om at få indført en fælles asylprocedure. Genbosættelse er at overføre flygtninge fra det første værtsland til et

andet, almindeligvis udviklet land, hvor deres sikkerhed er sikret, lige som lovligt ophold og udsigt til integration og autonomi. Genbosættelsesprocessen skal foregå integreret, fra udformningen af politikken over udvælgelsesprocessen til overførsel, indrejse og langsigtede perspektiver. Inden for disse rammer kan der identificeres forskellige niveauer af EU-harmonisering og kompetence til medlemsstaterne.

Den ideelle model for EU ud fra perspektivet om en global beskyttelsesordning for flygtninge og større vægt på genbosættelse som redskab både til beskyttelse og en varig løsning med henblik på at fremme solidariteten mellem EU-medlemsstaterne og første asyllandene samt blandt EU-medlemsstaterne indbyrdes og mellem dem og de traditionelle genbosættelseslande, ville være en, hvor alle eller næsten alle kronologiske faser i genbosættelsesprocessen fastlægges på EU-plan. Den nødvendige politiske vilje til at skifte direkte til disse modeller er måske ikke i øjeblikket til stede blandt de femten medlemsstater (eller i det udvidede EU).

Kommissionen foreslår derfor med henblik på yderlige at afprøve, om det er muligt at indføre en **EU-rammelovgivning**, der kunne fastlægge målene, udvælgelseskriterier - herunder en definition af de personer, der kan komme i betragtning med henblik på genbosættelse - og det samlede årlige mål for genbosættelse. Det er imidlertid ved en sådan fremgangsmåde medlemsstaterne, der skal fastsætte deres egen kvote inden for dette mål. Desuden skulle medlemsstaterne også fastlægge deres egen udvælgelsesprocedurer og frit kunne tilrettelægge deres egen politik og strategi vedrørende spørgsmål om flygtninges indrejse, herunder de immigrationsprocedurer der skal gennemføres. Endelig kan medlemsstaterne inden for denne model også udvikle deres egen politik for modtagelse af flygtninge, der skal genbosættes, og deres egen strategi for, hvorledes de behandler genbosatte flygtninge fra indrejsen til langfristet integration.

En af hindringerne for et ny politisk initiativ er den budgetmæssige støtte til dens gennemførelse, idet finansieringen af en sådan ny politik er vital. Det er måske i denne forbindelse værd at overveje, at der i **det nye finansielle instrument, der skal efterfølge Den Europæiske Flygtningefond, indsættes en særlig post** (med ophør i 2004), der kan styrke det samlede og samarbejds-mæssige princip, der ligger til grund for EU's genbosættelsesordning. Formålet med en sådan post skulle være at indføre en budgetmekanisme på EU-plan til støtte for genbosættelsesprogrammet, muliggøre byrdefordeling blandt medlemsstaterne, således at byrden ikke væltes over på enkelte, og sikre en rimelig finansiering af flygtninge under genbosættelse i deres første år i en EU-medlemsstat, uden at der stilles yderligere finansielle krav til de nationale velfærdssystemer.

- 6.1.2.3. Reguleret indrejse i EU kan også fremmes ved indførelse i hjemlandene af **procedurer for beskyttet indrejse**, helst på EU-plan. Ved procedurer for beskyttet indrejse forstås, at personer, der ikke er statsborgere i det pågældende land, kan indsende en ansøgning om asyl eller anden form for international beskyttelse til et potentielt værtsland uden for dennes territorium og kan få bevilget en enten midlertidig eller permanent indrejsetilladelse i tilfælde af positivt svar. Efter en *kommissionsundersøgelse af, hvorvidt asylansøgninger kan behandles uden for EU på baggrund af det fælles europæiske asylsystem og målet om en fælles asylprocedure*, blev der peget på fem forslag, som medlemsstaterne kan overveje ved udviklingen af de kommende beskyttede indrejseprocedurer, varierende fra fleksibel brug af visumordningen til udviklingen af et Schengen Asylvisum.

Kommissionen foreslår, at det undersøges, om undersøgelsens forslag om at oprette en **EU regional task force** er realistisk. Selv om en sådan task forces præcise retlige og institutionelle form kræver uddybning, er kernen i dette forslag, at der skal etableres en fælles regional EU-tilstedeværelse, der efter behov kan stille ekspertise til rådighed for de lokale myndigheder, og som bruger et referencesystem med opstilling af forskellige behov i forhold til egnede løsninger. Dette ville skabe en multilateral platform, der kan støtte forskelligt reelt og operativt indhold. EU's regionale tilstedeværelse ville gøre det muligt at indføre et differentieret referencesystem omfattende både migration og beskyttelse. Det skulle derfor bemandedes med personer, der er velorienterede om EU's og medlemsstaternes indvandrings- og asylpolitik, og som kunne påtage sig følgende funktioner:

- *Informationsspredning:* EU's tilstedeværelse ville sende præcise og autoritative oplysninger til potentielle indvandrere og lokalmyndigheder om mulighederne for indvandring og asyl i EU og om risikoen for menneskesmugling.
- *Sagsbehandling:* Ved EU's tilstedeværelse kunne der efter behov og ønske ydes bistand til lokalmyndighederne eller UNHCR ved udvælgelsen af flygtninge. Således kunne de personer, der kunne komme i betragtning, udpeges, og undersøgelse efter varige løsninger kunne begynde, f.eks. tilbagesendelse af afviste, lokal integration af de accepterede eller genbosættelse, især hvor der er tale om sårbare tilfælde.
- *Genbosættelse og procedurer for beskyttet indrejse:* Ved sagsbehandlingen kunne EU's tilstedeværelse ved et tæt samarbejde med UNHCR bidrage til at identificere tilfælde, der bør fjernes fra den pågældende region og beskyttes i EU. Sådanne tilfælde kan have særlige beskyttelsesbehov, der ikke kan dækkes regionalt, eller have tæt tilknytning til en medlemsstat. EU kunne tage sig af yderligere tilfælde inden for rammerne af byrdedelingsordninger med lande i regionen. Endelig må den effektive beskyttelse af de øvrige personer heller ikke glemmes.
- Fremskaffelse af oplysninger med henblik på afgørelsen om der skal gives asyl: EU's tilstedeværelse kunne også bidrage til fremskaffelsen af information om hjemlandene, der skulle bruges ved behandlingen af asylansøgninger i medlemsstaterne.

Et andet forslag, der blev fremsat i undersøgelsen, nemlig gradvis harmonisering ved hjælp af et direktiv baseret på "best practices", er ifølge Kommissionen også værd at overveje. Det baseres på, at der **indføres en rudimentær form for procedurer til beskyttet indrejse i alle de medlemsstater, der deltager i samarbejdet under afsnit IV i EF-traktaten.** Det formodes, at medlemsstaterne ønsker at bevare en vis kontrol på alle trin af procedurerne for beskyttet indrejse, samtidig med at deres praksis tilnærmes indbyrdes. Dette er inspireret af logikken under første fase af indførelsen af et fælles europæisk asylsystem, der tager sigte på at udbrede kendskabet til de minimumsstandarder, som alle medlemsstaterne skal overholde i deres unilaterale praksis. Et **direktiv** ville derfor være en hensigtsmæssig måde at indføre et sådant niveau af harmonisering på.

6.2. BYRDE- OG ANSVARSDELING I EU OG MED HJEMLANDE

6.2.1 Politiske mål

Hjemlandene står i øjeblikket over for store flygtningepres og de problemer, som dette pres medfører. EU bør fortsætte med at yde disse lande en betydelig hjælp til løsningen af disse problemer og med at bidrage til at øge beskyttelseskapaciteten i hjemlandene, både kvalitativt og kvantitativt. I erkendelse af at EU selv er en form for "hjemland" for asylansøgere, der kommer fra Europa eller fra Europas randområder, er det vigtigt, at andre mindre udviklede udrejseregioner bistås ved deres ydelse af beskyttelse til dem, der har behov, idet beskyttelse i regionen i princippet er den logiske form for beskyttelse og den form, der må foretrækkes. Således tilbydes der herved beskyttelse til personer, der har behov for international beskyttelse, så tæt som muligt på deres behov og på et tidligere trin end den beskyttelse, der ydes i EU. Desuden ville flere mennesker, end det nu er tilfældet, kunne tilbydes effektiv beskyttelse, hvis væsentlige dele af de nuværende finansielle ressourcer i EU, der bruges på interne asylsystemer, i fremtiden kunne stilles til rådighed til at øge beskyttelseskapaciteten i de pågældende regioner.

EU bør derfor bistå med at udvikle asylsystemer i transitlandene, således at disse stater kan omdannes til første asylland. Når der kan tilbydes effektiv beskyttelse i regionen, vil det mindske behovet for sekundære flytninger af personer, der behøver international beskyttelse, bl.a. til EU. Ligeledes kan EU først da aktivt og i tæt samarbejde med UNHCR indføre begreberne "sikkert tredjeland" og "første asylland" i forhold til landene i regionen. Tilbagetagelsesaftaler med disse lande er vigtige instrumenter til effektiv gennemførelse af en sådan politik. Desuden er tilbagesendelse af afviste asylansøgere fra et område i hjemregionen til hjemregionen formentlig lettere end tilbagesendelse fra EU til hjemlandet, selv om vanskelighederne i almindelighed ved hjemsendelse ikke må undervurderes. Endelig kan den påtænkte hjælp til værtslandene også bidrage til "god regeringsførelse" dér og således være et redskab til den bekæmpelse af korruption og smugleri, der er en forudsætning for udvikling.

Medens de politikker, der nævnes i det følgende, fokuserer på byrdedeling med hjemregionerne, skal det understreges, at en virkelig diskussion om byrde- og ansvarsdeling helst bør foregå på *horisontalt og integreret plan*. Dette er ikke mindst vigtigt under hensyn til det politiske ændrede asyllandskab i EU, der er en følge af ikrafttrædelsen af forordningen om bestemmelsen af den stat, der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgninger (Dublin-II), som skal støttes af en fuldt operativ Eurodac fingeraftryksmekanisme, og på baggrund af den sandsynlige reference til byrdedelingsbegrebet i artiklen om asyl i den nye traktat. I denne sammenhæng forstås ved *horisontal*, at byrdedelingsmekanismen skal fungere ikke blot mellem EU og hjemregionerne, men også inden for EU selv. Det kan med rette argumenteres, at EU bliver et enestående eksempel på et "fælles asylområde", der er ved at tage form. Hvis byrde- og ansvarsdeling ikke kan gennemføres inden for et sådant område, hvorledes kan man så forvente, at det kan anvendes på andre?

En *integreret* metode for byrdedeling inden for indvandring og asyl i EU betyder, at der, ud over fordelingen af de økonomiske omkostninger ved forvaltningen af EU's eksterne grænser, også bør ses på, hvorledes der kan opnås fysisk byrdedeling i forbindelse med at modtage personer, der behøver international beskyttelse. Ganske vist synes byrdedeling mellem medlemsstaterne af den samlede asylbyrde i EU ikke mulig i denne specielle politiske situation, men som omtalt i slutningen af kapitel 3, er den EU-baserede mekanisme, som UNHCR har foreslået, og hvor behovet for omfordeling blandt EU's medlemsstater forventes at blive meget minimalt, værd at overveje yderligere. Desuden kan en sådan model have den fordel, at den bidrager til at afskrække økonomiske indvandrere fra at anvende asylsystemet

til at komme ind i EU. Det skal desuden under tredje mål yderligere undersøges, hvorledes en sådan EU-baseret metode forholder sig til forslaget til det rådskonklusion om asylprocedurer, der i øjeblikket er til forhandling.

6.2.2 Den nødvendige politik til opnåelse af byrde- og ansvarsdeling i EU og med hjemregionerne

6.2.2.1. Adgang til beskyttelse tæt på behovene og derfor i hjemregionerne må indføres gradvis. Det kræver langsigtede investeringer, herunder opbygning af kapacitet og institutioner, der kan fremme udbygningen af asylsystemet i de pågældende regions lande, og effektiv beskyttelse i hjemregionerne. Dette kræver politisk og finansielt involvering og medvirken fra hjemlandene, første asyllandene og modtagerlandene, der kan blive vanskelige at opnå. **Øget beskyttelseskapacitet i regionen er nødvendig både kvalitativt og kvantitativt, hvis "effektiv beskyttelse" skal blive et virkeligt alternativ til beskyttelse i EU.** Da beskyttelsesstandarder i øjeblikket ofte langt fra opfylder standarden for effektiv beskyttelse, vil en forøgelse af beskyttelseskapaciteten i regionen kræve væsentlig finansielt bistand, infrastrukturhjælp og ekspertbistand fra EU. Det bliver en lang proces, der måske kun på mellemlang og lang sigt vil føre til resultater, at sætte modtagerlandene i stand til at tilbyde effektiv beskyttelse til personer, der har behov for international beskyttelse.

Rådet har for nylig på politisk plan vedtaget, at EU skal støtte hjemlandenes ydelse af beskyttelse. I sine *konklusioner om at indarbejde migrationsspørgsmål i EU's forbindelser med tredjelande: migration og udvikling*, vedtaget den 19. maj 2003, anføres følgende i konklusion 11: "*Under hensyn til både den finansielle og institutionelle kapacitet i mange udviklingslande og til, at flygtninge kan være en betydelig belastning for deres sociale og politiske strukturer,*" opfordres "*Kommissionen til at overveje, hvordan man kan styrke deres modtagelseskapacitet og til yderligere at præcisere, hvordan man kan anvende udviklingssamarbejdet under søgningen efter varige løsninger for flygtninge i forbindelse med frivillig tilbagevenden og reintegration samt lokal integration, og udvikle konkrete forslag til, hvordan der kan sendes mere støtte til at bistå flygtningene i området, idet der fokuseres på fattigdomsreduktion i værtssamfundene. Der vil kunne være ekstra fordele ved at øge støtten og foretage langsigtede interventioner, som giver bæredygtige forbedringer for flygtningene samt for lokalsamfundene i lande med store flygtningepopulationer*".

Før der imidlertid tages yderligere skridt i denne henseende, må der foretages en særlig analyse og "gruppeinddeling" af de forskellige udrejseregioner og første asyllandene, der kan blive berørt af den nye politik. I den nuværende situation skal ovennævnte efterlysning af yderligere finansielt bistand sættes ind i de nugældende retlige, politiske og finansielle rammer (f.eks. Cotonou-aftaleprocessen) og udviklingsprogrammer for de forskellige lande, der vil kunne komme i betragtning. Det kræver kvalificeret kvantificering og undersøgelser at vurdere behovet for øget beskyttelseskapacitet. Disse undersøgelser kan komme til at pege i retning af et behov for yderligere finansielle ressourcer, der så må overvejes i forbindelse med de næste finansielle overslag.

Der er således behov for et bredt spektrum af foranstaltninger for at få gennemført en effektiv beskyttelse i regionerne. Oprettelsen af en tilstrækkelig "beskyttelseskapacitet" i udviklingslandene vil kræve en række tiltag lige fra

vedtagelsen af nationale rammebestemmelser og udvikling af institutionel kapacitet til infrastrukturer og politikker for modtagelse, integration og tilbagevenden. Kommissionen henviser for så vidt angår instrumenterne i den europæiske eksterne beskyttelsespolitik og midlerne til at effektivisere samarbejdet og støtten i denne forbindelse til meddelelsen om asyl fra marts 2003.

Foruden den politiske vedtagelse af dette specifikke politiske mål er der behov for et retsgrundlag til udnyttelse af kontoen for **samarbejde med tredjelande på migrationsområdet (B7-667)**. Denne budgetkonto har begrænset finansiell rækkevidde, og det er derfor klart, at den ikke kan dække alle modtagerlandenes behov i langvarige flygtningesituationer. Dette finansieringsinstrument kan imidlertid vise sig meget nyttigt til at finansiere nye strategier for asylordningen, i fuldt samarbejde med UNHCR og de berørte værtslande og regioner, i form af projekter, der tilgodeser alle involveredes multilaterale interesser. Kommissionen har forpligtet sig til snarest at forelægge et forslag til forordning og opfordrer Rådet og Europa-Parlamentet til at give behandlingen deraf prioritet.

For at afprøve basis for de aktioner, der skal gennemføres under det kommende retsgrundlag, kan der i 2003 igangsættes **forberedende aktioner** under konto B7-667. Kommissionen vil ved udvælgelsen og gennemførelsen af disse aktioner i tæt samarbejde med UNHCR tage rimeligt hensyn til den særlige situation i de tredjelande, der involveres, for så vidt angår især overholdelsen af menneskerettighederne, retsstatsprincipperne og principperne for god regeringsførelse. De pågældende aktioner skulle gennemføres med følgende formål:

- a) foretage en identifikation, dybtgående analyse og gruppering af de forskellige udrejseregioner og tredjelande for første asyl, herunder en vurdering af kravene for at nå en effektiv beskyttelseskapacitet
- b) foretage en analyse af de retlige, finansielle og praktiske spørgsmål vedrørende de regionale beskyttelseszoner og transitcentre i tredjelande (jf. del II i nærværende meddelelse)
- c) foretage en undersøgelse af begrebet EU regional task force, herunder en supplerende feasibility-analyse (jf. punkt 6.1.2.3. i nærværende meddelelse)
- d) fremsætte konkrete forslag til fremtidige programmer/projekter, der kan gennemføres med henblik på at støtte ovennævnte mål (jf. punkt 6.2.2.1. i nærværende meddelelse).

Mere specifikt kan der indledes lokale projekter i regioner, der står over for langvarige flygtningeproblemer, med henblik på at øge den effektive beskyttelse og dermed begrænse sekundære strømme af flygtninge til EU-medlemsstaterne. Desuden kan projekterne bidrage til opbygningen af sagsbehandlings-, modtagelses- og beskyttelseskapacitet, også for personer, der er sendt tilbage fra EU.

- 6.2.2.2. EU's medlemsstater bør som led i en samlet byrde- og ansvarsdeling og for at bevare en tilstrækkelig "beskyttelseskapacitet" i regionen på permanent basis lette presset på værtslandene ved at tilbyde varige løsninger. Disse kunne bl.a. have form af deltagelse i UNHCR-styrede **brede handlingsplaner** rettet mod specifikke flygtningesager ved langvarige situationer.

6.2.2.3. Presset på værtslandene kan også lettes ved vedtagelse af **genbosættelsesordninger for EU**, således som skitseret ovenfor i forbindelse med første mål om den regulerede indrejse af flygtninge i EU fra regionen. Genbosættelse kan således, hvis den bruges strategisk, tjene flere formål. Ved strategisk anvendelse vil nuværende og kommende EU-genbosættelsesmedlemsstater nemlig være nødt til at overveje, hvorledes der kan skabes bredere sammenkoblinger ved hjælp af partnerskaber med de første asyllande. Første asyllande må støttes, så de bliver mere villige til at påtage sig forpligtelser over for flygtningene ud over at yde første asylbeskyttelse. Der kan være tale om forpligtelser med hensyn til opretholdelse af effektiv beskyttelse, lokal integrering eller accept af tilbagevenden efter sekundære flytninger. Hvis første asylland i forbindelse med genbosættelse indgår en aftale om en bestemt foranstaltning, kan en ikke-strategisk situation potentielt vendes til en strategisk. Sådanne aftaler kunne ideelt indgås efter en samlet analyse af første asylland, UNHCR og genbosættelsesmedlemsstaterne. **Konvention Plus' "særlige aftaler"** kan eventuelt anvendes i denne forbindelse, således at de forskellige aktørers, dvs. hjemlandenes, første asyllandenes, modtagerlandenes og UNHCR's, respektive ansvarsområder kan identificeres og konkret aftales.

6.3 En integreret strategi for en effektiv og gennemførlig beslutningstagning i forbindelse med asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne

6.3.1 Politiske mål

For at fremme asylsystemets troværdighed og integritet og samtidig sikre beskyttelsen af reelle flygtninge bør der via EF-retten og andre EU-foranstaltninger vedtages en rammelovgivning, således at medlemsstaterne:

- (a) hurtigt og korrekt kan identificere personer, der reelt har behov for international beskyttelse, og yde denne beskyttelse
- (b) effektivt fra medlemsstaternes område kan fjerne personer, der ikke findes at have behov for beskyttelse.

Uden at foregribe resultaterne af de løbende forhandlinger om første harmoniseringsfase vedrørende asylprocedurer, må EU uddybe svarene på to store udfordringer: kvaliteten af undersøgelserne af ansøgningerne og den hastighed, hvormed denne foretages. Kommissionen vil koncentrere sit arbejde om de tidligere stadier af procedurerne (frontloading), især ved at se nærmere på spørgsmålet om en enkelt ("one stop-shop") asylprocedure. EU må overveje resultaterne af Kommissionens undersøgelse, *der offentliggøres inden længe under følgende titel: Asyl - én procedure i forbindelse med det fælles europæiske asylsystem og formålet med en fælles asylprocedure.*

Forbedringen af afgørelsernes kvalitet ved at lægge øget vægt på procedureres tidlige stadier vil i betydelig grad bidrage til at realisere begge ovennævnte mål. Mål (a), fordi øget vægt på de tidlige stadier vil bidrage til en hurtig og korrekt identifikation af personer, der har behov for beskyttelse, og mål (b), fordi kun personer bør fjernes, der efter at deres asylansøgninger er blevet korrekt behandlet, findes ikke at have behov for international beskyttelse.

En effektiv EU-tilbagesendelsespolitik vil øge offentlighedens tillid til, at det er nødvendigt at bevare den humanitære tradition i EU og give asyl til personer med behov for international beskyttelse. En hurtig tilbagesendelse, i sikkerhed og med værdighed, umiddelbart efter afvisningen af asylansøgningen og appellen, hvis denne appel ikke har suspensiv virkning, vil

desuden afholde migranter fra at misbruge asylkanalerne til formål, der ikke har forbindelse med beskyttelse. Hovedspørgsmålet i denne forbindelse synes at være de afviste asylansøgere uden dokumenter, hvis identitet og nationalitet ikke kan fastslås med henblik på tilbagesendelse. Efter at sådanne personer er blevet uigenkaldeligt afvist, giver de altid anledning til særlige tilbagesendelsesproblemer, fordi det kræver samarbejde fra deres side og fra myndighederne i deres formodede hjemland forinden at fastslå deres identitet og nationalitet. Afviser de et sådant samarbejde, har medlemsstaternes myndigheder ofte ingen muligheder for sende de pågældende tilbage fra deres områder. Løses dette alvorlige problem ikke tilfredsstillende i overensstemmelse med konklusionerne på Det Europæiske Råds møde i Sevilla i juni 2002, handlingsprogrammet for tilbagesendelse fra november 2002 og Rådets (generelle anliggende) konklusioner fra november 2002 om forstærket samarbejde med tredjelande om forvaltningen af flygtningestrømmene vil alle nye foreslåede modeller sandsynligvis vise sig at være ineffektive på lang sigt, uanset om de er effektive på kort sigt.

6.3.2 Politik til udvikling af en integreret metode til en effektiv og gennemførlig beslutningstagning i forbindelse med asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne

6.3.2.1. Det relevante direktiv kan eventuelt under hensyn til Sevilla-fristen for vedtagelse af direktivet om asylprocedurer tilpasses på en sådan måde, at der vedtages særlige foranstaltninger med henblik på indførelse af en supplerende mekanisme til undersøgelse af visse kategorier ansøgninger, der indsendes i EU eller ved EU's grænser, således som dette defineres i det pågældende direktiv. Sådanne foranstaltninger kunne bestå i ensartede regler for hurtigere behandling af denne kategori ansøgninger, således at det kan afgøres, om indrejse eller ophold i EU kan tillades bestemte steder, f.eks. lukkede centre ved EU's eksterne grænser. Dette ville kræve, at der i Rådet efter samråd med UNHCR skabes enighed om, hvilke kategorier ansøgninger der skal have en sådan behandling. Der ville så blive tale om et redskab til at forbedre fleksibiliteten i det fælles europæiske asylsystem, der ved sin undtagelsesvise karakter svarer til direktivet om midlertidig beskyttelse.

6.3.2.2. Hvis det konstateres, at nogle første asyllande kan tilbyde effektiv beskyttelse, således som skitseret i denne meddelelse og yderligere beskrevet i dette kapitel under mål to, kan asylprocedurerne i EU's medlemsstater desuden omformes, således at ansøgning fra personer, der kommer fra disse lande, hurtigt kan identificeres. Et EF-instrument kunne på grundlag af rammebestemmelserne i direktivet om asylprocedurer fastsætte a) at der kan ydes effektiv beskyttelse af bestemte kategorier af personer og b), eventuelt, hvilke proceduremæssige konsekvenser der følger af denne konklusion.

6.3.2.3. Der kan indføres et tættere samarbejde mellem EU og hjemlandene og første asyllandene om hjemsendesspørgsmål. Dette kunne ske i overensstemmelse med konklusionerne på Det Europæiske Råds møde i Sevilla i juni 2002, handlingsprogrammet for tilbagesendelse fra november 2002 og Rådets (generelle anliggende) konklusioner fra november 2002 om forstærket samarbejde med tredjelande om forvaltningen af flygtningestrømmene og ville gøre tilbagesendelse mere effektiv.

6.3.2.4. Den gældende strategi for EF-politikken om tilbagetagelse (under udvikling) kunne tages op til fornyet vurdering på baggrund af eventuelle nye behov, der opstår efter en ny strategi for asylsystemerne. Blandt de krav, der især skal tages i betragtning, er konstatering og registrering af asylansøgenes biometriske identifikatorer på det tidligst mulige tidspunkt.

6.3.2.5. Foruden indgåelsen af aftaler om tilbagetagelse kan det overvejes at indføre yderligere EU-tilbagesendelsesprogrammer, hvorved der fuldt ud tages hensyn til de

erfaringer og den viden, der er erhvervet efter tilbagesendelsesprogrammet for Afghanistan, hvis resultater nøje skal vurderes. Hvis betingelserne for "effektiv beskyttelse" er opfyldt, kan fremtidige programmer være gavnlige ved at bidrage til at skabe økonomiske udsigter for de hjemvendte i deres hjemlande, hvis de står åbne for den lokale befolkning, og "svingdørs"-effekter derfor undgås. Den bevægelse, der er sat i gang af *konvention plus*-initiativet, kan også udnyttes i denne sammenhæng ved at integrere tilbagesendelse af personer, der ikke findes at have behov for international beskyttelse, i brede sær aftaler og derved understrege staternes ansvar for at modtage hjemsendte egne statsborgere.

VII. KONKLUSIONER OG VIDERE PERSPEKTIVER

Vi er ved et vendepunkt i udviklingen af et fælles europæisk asylsystem, hvor første fase næsten er afsluttet, og hvor vi er ved at nå den kritiske masse. Det tidspunkt er nu kommet, hvor det skal besluttes, hvordan anden fase af asylsystemet bedst kan videreudvikles som supplement til det, som tidligere er blevet besluttet i Tammerfors. Det Forenede Kongeriges dokument kommer derfor på det rigtige tidspunkt, også fordi det understøtter den samlede udvikling, der indledtes med agendaen for beskyttelse og *konvention plus*-initiativerne. Desuden giver dokumentet en korrekt analyse af manglerne ved den nuværende ordning for international beskyttelse og stiller de rigtige spørgsmål, hvormed det bidrager til at tage de udfordringer op, som EU's asylsystem står over for.

Der må imidlertid udvises påpasselighed med svarene i en proces, der vil få betydelig virkning på forskellige politiske områder. De nye strategier for asylsystemerne bør derfor overholde en række grundlæggende forudsætninger, hvoraf én er komplementaritet med det fælles europæiske asylsystem, som Det Europæiske Råd udtrykte ønske om i Tammerfors. Udviklingen af politikken bør bygge på første fase af dette system og integreres i anden fase og dermed bane vejen for en Tammerfors-II agenda.

Kommissionen foreslår med hensyn til asylpolitikken, at strategisk anvendelse og indførelse af procedurer for beskyttet adgang og genbosættelsesordninger bør overvejes som del af den nævnte agenda. Det kan desuden overvejes, om der bør videreudvikles lovgivning med henblik på at forbedre asylprocedurerne, så de kan bidrage til at effektivisere forvaltningen af asylsystemerne, og til at opretholde asyl for dem, der er berettiget til det. Ingen ny strategi for den internationale beskyttelsesordning bør på nogen måde føre til en overvæltning af asylbyrden, men til en ægte fordeling. Kommissionen foreslår derfor, at det yderligere bør overvejes, ved hvilke forskellige midler der kan ydes en væsentlig bistand til hjemlandene med henblik på forøgelse af deres beskyttelseskapacitet, således at de bedre kan klare de store byrder, de i øjeblikket må bære. Endelig anbefaler Kommissionen, at de erfaringer og den viden, der er indvundet fra tidligere projekter og løbende initiativer, som f.eks. tilbagesendelsesprogrammet for Afghanistan, anvendes til at informere om og foreskrive opfølgingsstrategier.

Som konklusion anmoder Kommissionen Rådet og Europa-Parlamentet om at vedtage denne meddelelse som et bidrag til lettere tilgængelige samt mere retfærdige og styrede asylsystemer med henblik på forberedelsen af Tammerfors-II agendaen, udvidelsen af EU og den kommende traktat om EU's forfatning.

Mere specifikt anmoder Kommissionen Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Råd om at vedtage følgende elementer, der er nødvendige på kort til mellemlang sigt for at nå følgende mål: 1) forvaltning af flygtningestrømmene til EU, 2) byrde- og ansvarsdeling inden for EU samt med hjemregionerne og 3) en effektiv og gennemførlig beslutningstagning i

forbindelse med asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne, således som beskrevet i nærværende meddelelse:

- (1) **et retsinstrument om en genbosættelsesordning for EU, herunder om finansiel støtte til den**
- (2) **et retsinstrument om procedurer for beskyttet adgang**
- (3) **et retsgrundlag på grundlag af de forberedende aktioner, der finansieres over budgetkonto (B7-667), samarbejde med tredjelande på migrationsområdet, der specifikt og som supplement til andre løbende programmer kunne understøtte nye strategier for asylsystemerne i tredjelande.**

Kommissionen vil i tæt samarbejde med medlemsstaterne, de tiltrædende lande, Europa-Parlamentet, UNHCR og andre relevante involverede og i fuldstændigt partnerskab med hjem-, transit- og første asyllande bestræbe sig på at realisere de mål, der er anført i nærværende meddelelse.