



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 17.6.2008
KOM(2008) 360 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG
SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**STRATEGISK PLAN PÅ ASYLOMRÅDET
EN INTEGRERET TILGANG TIL BESKYTTELSE I EU**

{SEK (2008) 2029}
{SEK (2008) 2030}

1. INDLEDNING

1.1. Baggrund

Arbejdet med oprettelsen af et fælles europæisk asylsystem begyndte straks efter Amsterdamtraktatens ikrafttrædelse i maj 1999 på grundlag af de retningslinjer, Det Europæiske Råd i Tammerfors havde afstukket. I asylsystemets første fase (1999-2005) var målet at harmonisere medlemsstaternes retsfor skrifter på grundlag af fælles minimumsstandarder¹.

Ifølge Haagprogrammet er målene for anden fase af asylsystemet indførelsen af en fælles asylprocedure og en ensartet status for dem, der får asyl eller subsidier beskyttelse, og styrkelsen af det praktiske samarbejde mellem de nationale forvaltninger på asylområdet og den eksterne dimension af asyl.

Kommissionen fandt, at det var nødvendigt med tilbunds gående overvejelser og drøftelser med alle relevante aktører vedrørende asylsystemets fremtidige struktur, inden den fremsatte forslag til et nyt initiativ. Den fremlagde derfor i juni 2007 en grønbog med henblik på at indkredse mulige løsningsmodeller for udformningen af anden fase af asylsystemet. I forbindelse med den offentlige høring indkom der 89 bidrag fra en lang række berørte aktører². De spørgsmål, der blev stillet, og de forslag, der blev fremsat under høringen, har dannet grundlag for udarbejdelsen af denne strategiske plan på asylområdet.

I planen, der bygger på de eksisterende og fremtidige retlige rammer, fastsættes en køreplan for de kommende år, og de foranstaltninger, Kommissionen har til hensigt at fremsætte forslag om for at færdiggøre anden fase af asylsystemet, er anført.

Lissabontraktatens (traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, herefter "TEUF") ikrafttrædelse vil ændre de retlige rammer for asylpolitikken. Den strategiske plan vil derfor blive gennemført inden for to forskellige retlige rammer, nemlig bestemmelserne i den eksisterende traktat og bestemmelserne i TEUF. I begge spiller Genèvekonventionen³ en grundlæggende rolle.

Den mulige ændring af retsgrundlaget vil have indvirkning på tidsplanen for fremlæggelsen af de forslag, der er skitseret i denne plan for asylpolitikken. Det vil betyde, at fristen for afslutningen af anden fase af asylsystemet måske skal rykkes længere ud i fremtiden, eventuelt til 2012. Bilag I indeholder en køreplan for initiativerne.

1.2. Tendenser

Der kan konstateres tre vigtige tendenser, når de foreliggende statistiske data analyseres. Disse tendenser og deres indvirkning på den fremtidige udvikling af asylpolitikken analyseres yderligere i konsekvensanalysen til denne plan for asylpolitikken.

¹ Alle relevante retlige instrumenter og politiske dokumenter er opført i bilag II.

² Kan ses på:
http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm

³ Alle henvisninger til Genèvekonventionen er til konventionen af 1951 om flygtnings retsstilling og protokollen af 1967.

For det første betyder det historisk lave antal asylansøgninger i de fleste medlemsstater, at de fleste af medlemsstaternes asylsystemer på nuværende tidspunkt er under mindre pres end indtil for nylig (selv om visse grænsestater har oplevet en stigning i asylstrømmen som følge af navnlig deres geografiske placering). Det forekommer derfor nu at være det rette tidspunkt at koncentrere bestræbelserne om at forbedre disse systemers kvalitet.

For det andet viser forskellene i de beslutninger, der træffes om at anerkende eller afvise asylansøgninger fra ansøgere fra de samme oprindelseslande, at det nuværende fælles europæiske asylsystem lider af en meget væsentlig svaghed. Selv efter en vis retlig harmonisering på EU-plan medfører bl.a. manglende fælles praksis, forskellige traditioner og forskellige oplysningskilder i oprindelseslandene divergerende resultater. Dette skaber sekundære bevægelser og går mod princippet om at give lige adgang til beskyttelse på tværs af EU.

For det tredje fremgår det af de positive beslutninger, der træffes, at en stadig større procentdel af ansøgerne får subsidiær beskyttelse eller andre former for beskyttelse på grundlag af national ret snarere end flygtningestatus i medfør af Genèvekonventionen. Det skyldes sandsynligvis det forhold, at en stadig større andel af nutidens konflikter og forfølgelser ikke er omfattet af konventionen. Det vil derfor være vigtigt i anden fase af det fælles europæiske asylsystem at være særlig opmærksom på subsidiær og andre former for beskyttelse.

2. DE OVERORDNEDE MÅL FOR DET FÆLLES EUROPÆISKE ASYLSYSTEM

Et egentligt sammenhængende og integreret fælles europæisk asylsystem bør:

- sikre **adgang for dem, der har behov for beskyttelse**, idet det stadig skal være muligt at få asyl i EU; de legitime foranstaltninger, der er truffet for at dæmme op for ulovlig indvandring og beskytte de ydre grænser, bør ikke forhindre flygtninges adgang til beskyttelse i EU og bør samtidig sikre overholdelse af alle migranternes grundlæggende rettigheder; dette giver sig også udslag i, at der gøres en indsats for at lette adgangen til beskyttelse uden for EU's område
- føre til indførelsen af én enkelt **fælles procedure** af hensyn til effektiviteten af de afgørelser, der træffes, den hast, hvormed de træffes og deres kvalitet og rimelighed
- medføre, at der fastsættes en **ensartet status** for asyl og subsidiær beskyttelse med noget nær samme rettigheder og forpligtelser, men hvor begrundede forskelle i den behandling, personer med den ene eller den anden status får, er tilladt
- medtage overvejelser vedrørende de berørte personers **køn** og tage hensyn til **udsatte grupper**s særlige behov
- øge det **praktiske samarbejde** for bl.a. at udvikle fælles uddannelse og fælles vurdering af oplysninger om oprindelsesland samt foranstaltede støtte til medlemsstater, der er særligt pressede
- medvirke til at afgøre, hvem der har **ansvaret**, og sikre **solidaritet**: det fælles europæiske asylsystem skal omfatte regler til at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, og sikre ægte **solidaritetsmekanismer**, både inden for EU og med tredjelande

- sikre **sammenhæng med andre politikker**, der har indflydelse på international beskyttelse, navnlig politikker vedrørende grænsekontrol, bekæmpelse af ulovlig indvandring og tilbagesendelse.

For at nå disse mål foreslår Kommissionen i denne strategiske plan en trestrengt strategi baseret på:

- bedre og mere harmoniserede standarder for beskyttelse gennem en yderligere indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes asyllovgivning (afsnit 3)
- et effektivt og velunderstøttet praktisk samarbejde (afsnit 4)
- en højere grad af solidaritet og ansvarlighed mellem såvel medlemsstaterne som EU og tredjelande (afsnit 5).

Et konstant referencepunkt i forbindelse med denne strategiske plan vil være bestemmelserne i Genèvekonventionen, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis, der hele tiden udvikler sig, og fuld overholdelse af chartret om grundlæggende rettigheder.

3. MOD BEDRE KVALITET OG MERE HARMONISEREDE STANDARDER FOR INTERNATIONAL BESKYTTELSE

De retlige instrumenter i første fase af det fælles europæiske asylsystem kan som helhed betragtes som et vigtigt resultat, der er nået, og som kan danne grundlag for anden fase. Der er dog blevet fundet en række mangler, og det er blevet tydeligt, at de fælles minimumsstandarder, der blev opnået enighed om, ikke har skabt de ønskede lige vilkår. Kommissionen har derfor til hensigt at fremsætte forslag til ændring af de eksisterende retsfor skrifter og overveje nye instrumenter. Samtidig vil den fortsat overvåge, at de eksisterende bestemmelser gennemføres ordentligt og overholdes.

3.1. Direktivet om modtagelsesvilkår

I Kommissionens evalueringsrapport om direktivet om modtagelsesvilkår blev der indkredset en række problematiske spørgsmål, der i vid udstrækning skyldes de skønsbeføjelser, medlemsstaterne har på en række nøgleområder. Det ændrede instrument skal bidrage til at nå en højere grad af harmonisering og bedre standarder for modtagelsesforholdene for derved at begrænse deraf følgende sekundære bevægelser.

Kommissionen vil med henblik herpå foreslå en række ændringer i løbet af 2008 for at:

- medtage personer, der søger om subsidiær beskyttelse, og derved opnå sammenhæng med resten af den gældende fællesskabsret på asylområdet
- sikre større lighed og bedre standarder for behandlingen for så vidt angår niveauet for de materielle modtagelsesforhold og deres form
- sikre en forenklet og mere harmoniseret adgang til arbejdsmarkedet, således at de pågældende personers faktiske adgang til beskæftigelse ikke hindres af supplerende unødvendige administrative begrænsninger, uden at dette påvirker medlemsstaternes beføjelser

- medtage proceduremæssig beskyttelse i forbindelse med tilbageholdelse
- garantere, at udsatte personers (børn, kvinder, torturofre eller personer med lægelige behov) særlige behov straks indkredses, og at der sørges tilstrækkeligt for disse personer.

3.2. Direktivet om asylprocedurer

Forskellige proceduremæssige ordninger og beskyttelsesgarantier giver forskellige resultater, når de fælles kriterier for at identificere personer, der har et ægte behov for international beskyttelse, anvendes. Det kan skade selve formålet med at sikre adgang til beskyttelse på lige vilkår i hele EU. I såvel Haagprogrammet som TEUF opfordres der desuden til, at der indføres en fælles asylprocedure. Det kræver en grundlæggende høj grad af harmonisering af medlemsstaternes asylprocedurer, således som det blev bekræftet under høringen vedrørende grønbogen.

For at nå det mål vil ændringerne af direktivet om asylprocedurer (skal fremsættes i 2009) hovedsagelig have til formål:

- at få indført én enkelt fælles asylprocedure, der ikke giver mulighed for forskelligartede procedureordninger i medlemsstaterne, og derved sikre en overordnet undersøgelse af behovet for beskyttelse i medfør af både Genèvekonventionen og EU's ordning for subsidiær beskyttelse
- at fastsætte obligatoriske proceduremæssige beskyttelsesgarantier og fælles begreber og ordninger, der vil konsolidere asylprocessen og sikre lige adgang til procedurerne i hele EU
- at tage hensyn til de særlige behov hos blandede grupper af flygtninge, der ankommer, herunder også når personer, der søger om international beskyttelse, befinder sig ved EU's ydre grænser
- at øge ligestillingen mellem mænd og kvinder i asylprocessen og sikre udsatte ansøgere ekstra beskyttelse.

3.3. Direktivet om flygtningestatus

Direktivet om flygtningestatus har sikret en minimumsharmonisering af både kriterierne for at yde international beskyttelse⁴ og indholdet af denne beskyttelsesstatus på tværs af EU. De positive virkninger af direktivet har været tydelige i mange medlemsstater. En række oplysninger viser imidlertid, at der fra en medlemsstat til en anden er stor forskel på, om behovet for beskyttelse for ansøgere fra samme oprindelseslande anerkendes. Dette skyldes i nogen grad ordlyden i visse bestemmelser i direktivet om flygtningestatus.

For at sikre en egentlig fælles fortolkning af direktivet på og nå målet om at indføre fælles former for flygtningestatus (som krævet i Haagprogrammet og TEUF) vil Kommissionen i løbet af 2009 fremsætte forslag til at:

- ændre kriterierne for at blive anerkendt som en person med behov for international beskyttelse i medfør af dette direktiv; med henblik herpå kan det bl.a. være nødvendigt

⁴ International beskyttelse omfatter både flygtningestatus og status som person under subsidiær beskyttelse.

yderligere at tydeliggøre betingelserne for at være berettiget til subsidiær beskyttelse, da ordlyden af de nuværende relevante bestemmelser giver mulighed for betydelige forskelle i fortolkningen og anvendelsen af begrebet på tværs af medlemsstaterne

- definere mere præcist, hvornår ikke-statslige aktører kan anses for at kunne spille en rolle i forbindelse med beskyttelse; Kommissionen vil navnlig overveje, om der er behov for mere detaljeret at fastsætte de kriterier, medlemsstaternes myndigheder skal anvende for at vurdere, hvilken kapacitet sådanne potentielle aktører har for at kunne yde en effektiv, tilgængelig og varig beskyttelse
- tydeliggøre betingelserne for anvendelsen af begrebet alternativ flugtmulighed i hjemlandet, dvs. de forhold, hvorunder en asylsøger anses for at have et reelt beskyttelsesalternativ i en bestemt del af den pågældendes oprindelsesland, idet der tages hensyn til den seneste udvikling i retspraksis ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol
- genoverveje omfanget af de rettigheder og goder, personer under subsidiær beskyttelse skal sikres for at øge deres adgang til sociale og økonomiske rettigheder, som er af afgørende betydning for en vellykket integration, og samtidig sikre overholdelse af princippet om familiesammenføring på tværs af EU.

Derudover vil muligheden for at indføre en effektiv mekanisme til overførsel af beskyttelsen blive undersøgt, enten som en del af ændringen af direktivet om flygtningestatus eller som et særskilt instrument.

Der vil sluttelig blive iværksat en undersøgelse af en mulig harmonisering af de nationale former for beskyttelsesstatus, som på nuværende tidspunkt ikke falder ind under EU's ordning for international beskyttelse.

4. PRAKTISK SAMARBEJDE

Medlemsstaterne er på nuværende tidspunkt bundet af en omfattende fællesskabsret på asylområdet. Der er dog fortsat stor forskel på de beslutninger om asyl, der træffes (selv hvor sagerne ligner hinanden). Det skyldes dels den ringe harmonisering af de nuværende retlige bestemmelser, dels forskellig praksis i de nationale administrationer. Det er derfor nødvendigt at lade harmoniseringen på det retlige område ledsage af et effektivt praktisk samarbejde.

Et af hovedformålene med det praktiske samarbejde er inden for EU's retlige rammer at forbedre konvergensen i medlemsstaternes asylbeslutningsprocedurer. Der er i de senere år allerede blevet iværksat et betydeligt antal praktiske samarbejdsaktiviteter, navnlig en fælles tilgang for så vidt angår oplysninger om oprindelsesland og indførelse af et fælles europæisk asylcurriculum. Reaktionerne på grønbogen viste, at der var bred støtte til at øge det praktiske samarbejde og idéen om at oprette en særlig struktur, der skal støtte og koordinere disse aktiviteter i form af et europæisk kontor, der kan yde støtte i asylspørgsmål.

For at sikre, at disse aktiviteter får den nødvendige støtte, og for at udvide samarbejdets omfang har Kommissionen iværksat en feasibilityundersøgelse vedrørende fastlæggelsen af strukturel støtte til det praktiske samarbejde på asylområdet. Resultaterne af denne undersøgelse vil foreligge i juli 2008. På grundlag af resultaterne af undersøgelsen og i

overensstemmelse med mandatet i Haagprogrammet og Rådets (retlige og indre anliggender) konklusioner, der blev vedtaget den 18. april 2008, vil Kommissionen fremsætte forslag til oprettelse af et europæisk kontor, der skal yde støtte i asylspørgsmål. Dette kontor vil yde praktisk bistand til medlemsstaterne, når de skal træffe beslutning om asylansøgninger. I mellemtiden vil støtten til de eksisterende aktiviteter fortsat blive sikret.

5. FREMME ANSVAR OG SOLIDARITET

I TEUF er det *princippet om solidaritet og en rimelig ansvarsfordeling*, der ligger til grund for gennemførelsen af en række fælles politikker, inklusive den fælles asylprocedure. I TEUF nævnes desuden følgende som et af elementerne i den fælles asylprocedure: *"partnerskab og samarbejde med tredjelande for at styre tilstrømningen af personer, der ansøger om asyl eller subsidier eller midlertidig beskyttelse"*.

Tredje streng i den trestrengede strategi bør derfor være baseret på ansvar og solidaritet inden for EU og mellem EU og tredjelande.

5.1. En retfærdig fordeling af ansvar og solidaritet inden for EU

Som det erkendes i Haagprogrammet, er et af målene for det fælles europæiske asylsystem at bistå de medlemsstater, der navnlig på grund af deres geografiske placering oplever et særligt pres på deres nationale asylsystemer. Det er med udgangspunkt i princippet om solidaritet EU's ansvar at finde en løsning på de udfordringer, specifikke medlemsstater står over for.

Det skal bemærkes, at en yderligere indbyrdes tilnærmelse af de nationale asylprocedurer, retsnormer og modtagelsesforhold samt øget praktisk samarbejde som planlagt i denne strategiske plan nødvendigvis fører til en mindskelse af de sekundære bevægelser af asylsøgere, der hovedsageligt skyldes forskellig anvendelse af reglerne. Det kan derfor føre til en overordnet mere retfærdig fordeling af asylansøgningerne mellem medlemsstaterne.

Derudover kan udvidelsen af bestemmelserne i direktivet om fastboende udlændinge til også at omfatte personer under international beskyttelse samt overførslen af beskyttelsesmekanismer, som foreslået i afsnit 3.3., også have en positiv virkning for "overbebyrdede medlemsstater".

5.1.1. Ændringer af Dublinsystemet

Kommissionen besluttede at anvende en tostrengt strategi ved at adskille den tekniske og den politiske evaluering af Dublinsystemet. Den evalueringsrapport, der blev offentliggjort den 6. juni 2007, udgjorde den tekniske vurdering, mens høringen om grønbogen udgjorde den politiske evaluering.

Evalueringen bekræftede, at målene for Dublinsystemet i vid udstrækning er blevet opfyldt, navnlig med hensyn til at skabe en klar og anvendelig metode til at afgøre, hvem der har ansvaret for behandlingen af asylansøgninger. Under høringen var der generel støtte fra medlemsstaterne til opretholdelsen af det nuværende system, samtidig med at de erkendte, at der er behov for at forbedre visse aspekter.

Kommissionen finder, at de principper, der ligger bag ved Dublinsystemet, er værd at bevare, og at de høje fælles beskyttelsesstandarder, der skyldes færdiggørelsen af det fælles europæiske asylsystem, på lang sigt vil fjerne de fleste af problemerne vedrørende det

nuværende systems funktion ved at sikre, at personer, der overføres til andre medlemsstater, har lige adgang til beskyttelse.

Kommissionen erkender, at det er nødvendigt med et system med en klar ansvarsfordeling med hensyn til behandlingen af asylansøgninger for at undgå fænomenet "asylshopping", og den forpligter sig til med regelmæssige mellemrum at evaluere anvendelsen af Dublinforordningen og, når anden fase af den fælles europæiske asylproces er på plads, de principper, der ligger til grund for den.

På kort sigt vil Kommissionen for at tage fat på de mangler, der er indkredset i evalueringsrapporten, fremsætte forslag til ændring af både Dublin- og Eurodac-forordningen i 2008. I første omgang vil deres anvendelsesområde blive udvidet til at omfatte subsidiær beskyttelse for at sikre sammenhæng med den videreudviklede fællesskabsret.

Med hensyn til de specifikke ændringer til Dublinforordningen vil Kommissionen:

- styrke og tydeliggøre flere bestemmelser for at sikre en bedre overholdelse og en ensartet anvendelse heraf i medlemsstaterne (navnlig bestemmelserne om den humanitære klausul og suverænitetklausulen og bestemmelserne om familie-sammenføring)
- indføre ændringer for at gøre systemet mere effektivt (navnlig med hensyn til frister).

For så vidt angår de specifikke ændringer af Eurodac som annonceret i forbindelse med evalueringen af Dublinsystemet vil Kommissionen fremsætte forslag til:

- at frigive oplysninger om anerkendte flygtninge og gøre det muligt for de nationale asylmyndigheder at søge disse oplysninger for derved at undgå, at en flygtning, der er anerkendt i én medlemsstat, ansøger om beskyttelse i en anden
- at tydeliggøre fristerne for fremsendelse af oplysninger og reglerne for sletning heraf for derved at gøre systemet mere effektivt
- at indlæse flere oplysninger i systemet for derved bedre at kunne afgøre, hvilken medlemsstat der har ansvaret for behandlingen af asylansøgningen.

Kommissionen vil derudover se nærmere på, om det er muligt at give medlemsstaternes myndigheder og Europol adgang til Eurodac og betingelserne herfor med henblik på retshåndhævelse, jf. Kommissionens meddelelse om interoperabilitet og Rådets konklusioner af 12.-13. juni 2007⁵.

5.1.2. *Solidaritetsmekanismer*

Dublinsystemet blev ikke udformet med henblik på at være et instrument til byrdedeling. Den måde, det fungerer på, kan dog reelt medføre yderligere byrder for medlemsstater, der har begrænset modtagelses- og absorberingskapacitet, og som er under et særligt stort migrationspres på grund af deres geografiske placering.

⁵ Der vil blive fremsat forslag til den specifikke ændring i 2009.

Kommissionen mener, at den bedste måde at sikre en høj grad af solidaritet på ikke er ved at vedtage en nyt overordnet instrument, men at foreslå en række mekanismer til medlemsstaterne, som vil hjælpe dem med at tage fat på de forskellige udfordringer, de står over for.

Med henblik herpå vil Kommissionen foreslå:

- at der iværksættes en undersøgelse med henblik på at vurdere mulighederne for fælles behandling i EU af specifikke sager, således som der opfordres til i Haagprogrammet, og der vil desuden i den forbindelse blive set nærmere på, hvordan dette kan lette presset på specifikke "overbebyrdede" medlemsstater
- at der oprettes en fællesskabsmekanisme, der under klart definerede og ekstraordinære omstændigheder giver mulighed for midlertidigt at suspendere anvendelsen af Dublinreglerne for overførsel af asylsøgere til en medlemsstat, hvis modtagelsessystem ikke på hensigtsmæssig vis kan tage sig af de overførte personer
- at der oprettes team af asyleksperter, der kan koordineres af det europæiske kontor til støtte i asylspørgsmål, og som kan tilkaldes for at assistere overbebyrdede medlemsstater midlertidigt med den første undersøgelse af asylansøgninger; ekspertteamene kan navnlig yde støtte i form af tolketjenester samt ekspertise vedrørende sagsbehandling og oprindelseslandet
- at den interne omfordeling på frivillig basis af personer under international beskyttelse fra én medlemsstat til en anden i tilfælde af et usædvanligt højt asylpres lettes, bl.a. ved at yde særlig EU-støtte inden for rammerne af de eksisterende finansielle instrumenter.

Spørgsmålet om den finansielle byrde ved et højt antal asylsøgere for medlemsstaternes ressourcer bør betragtes på baggrund af det generelle migrationspres i et bredere perspektiv. Kommissionen vil iværksætte en undersøgelse i løbet af 2009 for at evaluere mulige metoder til at forbedre virkningerne af EU's finansielle solidaritet, herunder fra Den Europæiske Flygtningefond, og vurdere, om der via de eksisterende finansielle instrumenter ydes en effektiv støtte i forbindelse med de udfordringer, medlemsstaterne står over for i lyset af det stærkt uregelmæssige migrationspres. Det vil på grundlag af resultaterne af undersøgelsen blive overvejet, hvilke forslag der skal fremsættes.

5.2. Ekstern solidaritet

I de kommende år vil fokus på den eksterne dimension af asyl blive endnu stærkere. EU er nødt til at dele ansvaret for forvaltningen af flygtninge med tredjelande og første asyllande, som modtager en langt større andel af verdens flygtninge end Europa. I lyset heraf vil mere finansiell støtte kunne øge beskyttelseskapaaciteten i tredjelande. I tidsrummet 2007-2013 er der i alt 384 mio. EUR til rådighed under det tematiske samarbejdsprogram med tredjelande på migrations- og asylområdet. En af nøgleprioriteterne heri er asyl og international beskyttelse.

Kommissionen vil desuden fortsætte med at medtage kapacitetsopbygningen på asylområdet i forbindelse med udviklingssamarbejdet med tredjelande, idet den vil lægge vægt på en langsigtet overordnet strategi. Asyl bør ikke behandles som krisestyring, men som en integreret del af udviklingsdagsordenen, hvad angår god forvaltningsskik, migration og beskyttelse af menneskerettighederne.

Kommissionen mener desuden, at EU for at gøre tilsagnet om solidaritet med tredjelande effektivt bør fokusere på tre forskellige, men indbyrdes forbundne typer af foranstaltninger for at fremme beskyttelsen af flygtninge.

5.2.1. Regionale beskyttelsesprogrammer

Som reaktion på grønbogen understregede mange berørte parter betydningen af regionale beskyttelsesprogrammer som et redskab til at styrke den eksterne asyldimension.

Kommissionen har på nuværende tidspunkt et tæt samarbejde med medlemsstaterne, modtagerlande, UNHCR og andre berørte parter for at udvikle de regionale beskyttelsesprogrammer yderligere med henblik på i væsentlig grad at forbedre beskyttelses- og asylsystemerne i specifikke regioner i verden. Med henblik herpå og på grundlag af den evaluering, der skal gennemføres i 2008, vil de regionale beskyttelsesprogrammer i fuld overensstemmelse med de nationale og regionale handlingsplaner og det tematiske program blive omdannet til regionale flerårige handlingsplaner, der vil indkredse mangler i forbindelse med beskyttelse og identificere konkrete aktiviteter, der, hvori mangler i forbindelse med beskyttelse og konkrete aktiviteter, der skal gennemføres, vil blive indkredset.

De nuværende regionale beskyttelsesprogrammer, der gennemføres i Tanzania (som en del af De Store Søers region) og Ukraine, Belarus og Moldova, vil blive yderligere udviklet i 2009.

Kommissionen vil - i overensstemmelse med dens meddelelse af 2005 - undersøge, om de regionale beskyttelsesprogrammer kan udvikles i andre regioner såsom Nordafrika, Afrikas Horn, Afghanistan og Mellemøsten, og vil eventuelt fremsætte nye forslag med henblik herpå. Ved udvælgelsen af nye regioner, der skal omfattes af regionale beskyttelsesprogrammer, vil der blive taget hensyn til en række faktorer, herunder vurderingen af særlige flygtningesituationer, de disponible finansielle midler i EU's fonde og eksisterende samarbejdsrelationer og -rammer mellem EU og særlige lande eller regioner.

5.2.2. Genbosættelse

Genbosættelse spiller en vigtig rolle i forbindelse med EU's eksterne asylpolitikker, og der kan opnås meget ved hjælp af en højere grad af samarbejde om genbosættelse mellem medlemsstaterne, UNHCR og ikke-statslige organisationer.

Dette blev i vid udstrækning erkendt i reaktionerne på grønbogen. Genbosættelse vil derfor blive yderligere udviklet og udvidet, så det bliver et effektivt beskyttelsesinstrument, som EU kan brug til at imødekomme flygtninges behov for beskyttelse i tredjelande og udvise solidaritet med tredjelande, der er første asyllande.

I løbet af 2009 vil Kommissionen fremsætte forslag til udviklingen af en EU-genbosættelsesordning, som medlemsstaterne kan deltage i på frivillig basis, for hvilken der fastsættes fælles kriterier og koordineringsmekanismer. Samarbejdet om praktiske og logistiske aspekter vil føre til en større grad af finansiel og kvalitetsmæssig effektivitet (tilrettelæggelse af rejser, læge- og sikkerhedsundersøgelser, rejsearrangementer, UNHCR's forberedelse og fremlæggelse af sager). Kommissionen vil samarbejde med medlemsstaterne og andre relevante berørte parter såsom UNHCR og ikke-statslige

organisationer for at drøfte udformningen af EU's genbosættelsesordning, og hvordan den skal fungere.

5.2.3. *At gøre det lettere at sikre en styret og regelret ankomst for personer, der har behov for beskyttelse*

Med udviklingen af overordnede og mere sofistikerede grænsekontrolordninger er der stadig mere fokus på spørgsmålet om asylsøgere adgang til EU's område. En vigtig vej til sikkerhed i EU går ad ulovlige kanaler med menneskesmuglere, der fungerer som mellemmand. Det er derfor vigtigt, at EU fokuserer sin indsats på at gøre det lettere at sikre en styret og regelret ankomst til medlemsstaternes område for asylberettigede personer med henblik på at sikre retlig og sikker adgang til beskyttelse, samtidig med at menneskesmugling og -handel forhindres.

Kommissionen vil med henblik herpå undersøge, hvilke måder og mekanismer der kan anvendes til at sondre mellem personer, der har behov for beskyttelse, og andre kategorier af migranter, *inden* de når til grænsen til en potentiel værtsstat, såsom procedurer for beskyttet indrejse og en mere fleksibel anvendelse af visumordningen.

Som en kommissionsundersøgelse fra 2003 viste, anvender nogle medlemsstater eller har tidligere eksperimenteret med sådanne former for mekanismer, men de er kvantitativt af mindre betydning. Der er plads til en fælles indsats på dette område, der bør føre til bedre adgang til beskyttelse og samtidig mindske menneskesmuglingen.

Kommissionen vil i 2009 desuden i tæt samråd med UNHCR iværksætte en undersøgelse af fordelene ved, det hensigtsmæssige i og mulighederne for fælles behandling af asylansøgninger uden for EU's område. Konklusionerne af denne undersøgelse vil blive brugt i forbindelse med fremtidige drøftelser og strategiske tiltag på EU-plan for at forbedre adgangen til EU som supplement til det fælles europæiske asylsystem og i overensstemmelse med de relevante internationale standarder.

6. KONKLUSION

Kommissionen går fuldt og helt ind for at nå de ambitiøse mål, der er fastsat i Haagprogrammet og TEUF, og vil fremsætte forslag til de foranstaltninger, der er indkredset i denne strategiske plan, og overvåge, at både eksisterende og nye foranstaltninger gennemføres korrekt.

Følgende principper vil være ledende for EU's indsats på asylområdet i de kommende år:

- **at opretholde EU's tradition for humanitær hjælp og beskyttelse og sikre overholdelse af de grundlæggende rettigheder** ved gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem: at sikre, at de, der har brug for beskyttelse, har adgang hertil i en verden i hurtig forandring, hvor migration og befolkningsbevægelser finder sted i langt større omfang end tidligere og af langt flere forskellige årsager
- **at skabe ensartede vilkår:** EU bør være ambitiøs og opbygge et system, hvor asylsøgere bliver behandlet på samme måde og med de samme garantier og procedurer af høj standard, uanset hvor i EU de ansøger om asyl
- **at gøre asylsystemet mere effektivt:** det fælles europæiske asylsystem bør give medlemsstaterne en række ensartede retsnormer og standarder, fælles redskaber og

samarbejdsmekanismer for at sikre, at der i hele asylprocessen anvendes beskyttelsesstandarder af høj kvalitet, fra det øjeblik, hvor asylsøgere modtages og indtil de, der har fået beskyttelse, er fuldt integreret, og samtidig opretholde asylsystemets integritet ved at forhindre misbrug

- **at skabe solidaritet inden for og uden for EU:** EU bør fortsætte og intensivere støtten til medlemsstaterne, når det drejer sig om at yde beskyttelse; der bør ligeledes udvises solidaritet med lande uden for EU for at øge deres kapacitet til at tilbyde en effektiv beskyttelse og varige løsninger, samtidig med at det sikres, at EU er parat til at påtage sig en rimelig del af ansvaret.