

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 17.6.2008
KOM(2008) 360 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN
TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH
SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN**

**STRATEGISK PLAN FÖR ASYLPOLITIKEN
ETT INTEGRERAT GREPP PÅ SKYDDSFRÅGOR ÖVER HELA EU**

{SEC(2008) 2029}
{SEC(2008) 2030}

1. INLEDNING

1.1. Bakgrund

Arbetet med att skapa ett gemensamt europeiskt asylsystem inleddes omedelbart efter det att Amsterdamfördraget trädde i kraft i maj 1999, på grundval av de riktlinjer som gavs vid Europeiska rådets möte i Tammerfors. Under den första fasen av det gemensamma europeiska asylsystemet (1999-2005) var målsättningen att harmonisera medlemsstaternas rättsliga ramar på grundval av gemensamma miniminormer¹.

Enligt Haagprogrammet är målet för systemet i dess andra fas att införa ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status för personer som beviljas asyl eller subsidiärt skydd samt att förstärka det praktiska samarbetet mellan nationella asylförvaltningar och asylfrågornas externa dimension.

Kommissionen ansåg också att det var nödvändigt att göra en grundlig genomgång och diskussion med alla berörda parter om den framtida uppbyggnaden av det gemensamma europeiska asylsystemet innan man kom med något nytt initiativ. Kommissionen lade därför fram en grönbok i juni 2007 som skulle fastställa de möjliga alternativen i utformningen av systemets andra fas. Det offentliga samrådet gav bl.a. upphov till 89 bidrag från en rad olika berörda parter². De frågor som togs upp och de förslag som lades fram under samrådet har utgjort basen för utarbetandet av denna strategiska plan.

Den strategiska planen stakar med utgångspunkt i redan befintlig och framtida lagstiftning ut en färdplan för de kommande åren och räknar upp de åtgärder som kommissionen avser att föreslå för att slutföra den andra fasen i det gemensamma europeiska asylsystemet.

Ikraftträdandet av Lissabonfördraget (nedan: EUF-fördraget – fördraget om Europeiska unionens funktionssätt) kommer att förändra det rättsliga sammanhanget för asylpolitiken. Den strategiska planen kommer därför att förverkligas inom två olika rättsliga ramar: de befintliga fördragsbestämmelserna samt EUF-fördragets bestämmelser. Genèvekonventionen³ spelar en grundläggande roll i båda dessa ordningar.

Denna eventuella modifiering av den rättsliga grunden kommer att påverka tidtabellen för presentationen av de förslag som beskrivs i föreliggande strategiska plan. Detta kommer att innebära att tidsfristen för att slutföra den andra fasen i det gemensamma europeiska asylsystemet kan behöva flyttas fram, eventuellt till 2012. En färdplan för initiativen återfinns i bilaga I.

1.2. Tendenser

Tre viktiga tendenser kan iakttas vid en analys av tillgängliga statistiska uppgifter. Dessa tendenser och följderna av dem för de framtida förändringarna av asylpolitiken analyseras vidare i den konsekvensbedömning som bifogas föreliggande strategiska plan.

¹ Alla relevanta normativa rättsakter och policydokument räknas upp i bilaga II.

² Dessa finns tillgängliga på följande adress:

http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm

³ Alla hänvisningar till Genèvekonventionen avser 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning och dess protokoll från 1967.

För det första innebär det historiskt låga antalet asylansökningar i de flesta medlemsstaterna att asylsystemen i dessa länder för närvarande utsätts för mindre tryck än vad som varit fallet de senaste åren (även om vissa gränsstater har upplevt en ökning av antalet asylsökande främst på grund av sitt geografiska läge). Det verkar därför vara rätt tidpunkt för att koncentrerat arbeta med att förbättra deras kvalitet.

För det andra pekar skillnaderna i beslut om godkännande eller avslag av asylansökningar från sökanden från samma ursprungsländer på en avgörande brist i dagens gemensamma europeiska asylsystem: trots att en viss harmonisering av lagstiftningen ägt rum på EU-nivå leder bl.a. avsaknaden av gemensam praxis, skilda traditioner och olikartade informationskällor om ursprungsland till ett divergerande resultat. Detta ger upphov till sekundära migrationsrörelser och strider mot principen om likvärdig tillgång till skydd i hela EU.

För det tredje ser man, när man studerar de positiva besluten, att en ständigt ökande procentandel av de sökande beviljas subsidiärt skydd eller andra slag av skyddsstatus på grundval av nationell lagstiftning, i stället för flyktingstatus enligt Genèvekonventionen. Detta beror förmodligen på att en ökande andel av dagens konflikter och förföljelser inte omfattas av konventionen. Under den andra fasen av det gemensamma europeiska asylsystemet blir det därför viktigt att särskilt uppmärksamma subsidiärt skydd och andra former av skydd.

2. ÖVERGRIPANDE MÅL FÖR DET GEMENSAMMA EUROPEISKA ASYLSYSTEMET

Ett verkligt sammanhängande, heltäckande och integrerat system skulle

- säkra **tillgången till skydd för dem som behöver det**: det måste även i fortsättningen vara möjligt att få asyl inom EU. Legitima åtgärder som införts för att hämma olaglig migration och skydda EU:s yttre gränser bör inte hindra flyktingars tillgång till skydd i EU utan säkerställa att alla migranternas grundläggande rättigheter respekteras. Detta innebär likaså att ansträngningar måste till för att underlätta tillgången till skydd utanför EU:s territorium,
- erbjuda ett enda **gemensamt förfarande** så att besluten kan fattas på ett effektivt och snabbt sätt samt vara av hög kvalitet och rättvisa,
- skapa **enhetliga statustyper** för asyl och för subsidiärt skydd, som omfattar flertalet rättigheter och skyldigheter, och samtidigt medger motiverade skillnader i handläggningen,
- inkorporera **genusaspekterna** och särskilt beakta **sårbara grupper**s behov,
- öka det **praktiska samarbetet** för att utveckla bl.a. gemensam utbildning, samt gemensamt bedöma information om ursprungsland och organisera stöd till medlemsstater som är utsatta för särskilt tryck,
- fastställa **ansvarsområden** och understödja **solidariteten**: det gemensamma europeiska asylsystemet måste innehålla regler om hur man fastställer vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en asylansökan och erbjuda reella **solidaritetsmekanismer**, både inom EU och med tredjeland,

- sörja för **samstämmighet med övriga politikområden** som inverkar på det internationella skyddet, bl.a. gränskontroll, kamp mot olaglig invandring och politiska åtgärder som rör personers återvändande.

För att uppnå dessa mål föreslår kommissionen i föreliggande strategiska plan en strategi i tre delar som bygger på

- bättre och mer harmoniserade skyddsnormer genom ytterligare tillnärmning av medlemsstaternas asyllagstiftning (avsnitt 3),
- ett effektivt och väl understött praktiskt samarbete (avsnitt 4), och
- mer solidaritet och ansvarstagande mellan medlemsstaterna, liksom mellan EU och länder utanför EU (avsnitt 5).

En konstant referenspunkt för denna strategi kommer att finnas i Genèvekonventionens bestämmelser, den rättspraxis som håller på att byggas upp vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna samt stadgan om de grundläggande rättigheterna som till fullo ska respekteras.

3. KVALITATIVT BÄTTRE OCH MER HARMONISERADE GEMENSAMMA NORMER FÖR INTERNATIONELLT SKYDD

Sammantaget kan den första fasens normativa rättsakter för det gemensamma europeiska asylsystemet ses som en viktig prestation och den bör utgöra grunden för den andra fasen. Brister har dock upptäckts och det står klart att de överenskomna gemensamma miniminormerna inte har skapat de önskade gemensamma spelreglerna. Kommissionen avser därför att föreslå ändringar av befintlig lagstiftning och att överväga införandet av nya instrument. Samtidigt kommer kommissionen att fortsätta övervaka att befintliga bestämmelser genomförs som de ska och därefter efterlevs.

3.1. Direktivet om mottagningsvillkor

I kommissionens utvärderingsrapport om detta direktiv räknas ett antal problemställningar upp som i stor utsträckning beror på det manöverutrymme som medlemsstaterna har inom ett antal centrala områden. Det ändrade instrumentet bör bidra till att uppnå en högre grad av harmonisering och förbättrade normer för mottagandet och på så sätt begränsa riskerna att dessa problem skapar sekundära migrationsrörelser.

För detta ändamål kommer kommissionen att föreslå ändringar under loppet av 2008 i syfte att

- inkludera personer som söker subsidiärt skydd, för att se till att direktivet överensstämmer med resten av asylregelverket,
- sörja för större jämlikhet och förbättrade normer i behandlingen när det gäller de materiella mottagningsvilkorens nivå och form,
- möjliggöra enklare tillträde till arbetsmarknaden på mer likartade villkor, och se till att tillgången till sysselsättning inte hindras av extra onödiga administrativa begränsningar, dock utan att det inkräktar på medlemsstaternas befogenheter,

- inlemma procedurmässiga skyddsgarantier gällande frihetsberövande, och
- garantera att de särskilda behov som sårbara människor har (t.ex. barn, kvinnor, tortyroffer eller personer med medicinska behov) omedelbart identifieras och att adekvat omsorg finns tillgänglig för dem.

3.2. Direktivet om asylförfaranden

Olikartade förfarandena och skyddsgarantier mynnar trots att man tillämpar gemensamma kriterier ut i olika resultat när beslut fattas om vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd. Detta kan skada målet att säkra tillgången till skydd på likvärdiga villkor över hela EU. Därtill kommer att både Haagprogrammet och EUF-fördraget efterfrågar ett gemensamt asylförfarande. Detta kräver en i grunden större harmonisering av medlemsstaternas asylförfaranden, vilket också bekräftades i samrådet i samband med grönboken.

För att uppnå detta mål kommer ändringarna av det aktuella direktivet (som ska föreslås 2009) primärt att syfta till att

- upprätta ett enda, gemensamt asylförfarande som inte lämnar något utrymme för olikartad uppläggning av förfarandena i medlemsstaterna, och därför möjliggör en heltäckande prövning av skyddsbehoven i enlighet med både Genèvekonventionen och EU:s ordning gällande subsidiärt skydd,
- inrätta obligatoriska procedurmässiga skyddsgarantier liksom gemensamma begrepp och anordningar, för att konsolidera asylprocessen och säkerställa samma tillgång till förfarandena överallt inom unionen,
- bemästra den speciella situation som uppstår när blandade grupper anländer (mixed arrivals), och även när personer som söker internationellt skydd befinner sig vid EU:s yttre gränser, och
- förbättra jämställdhet mellan kvinnor och män i asylprocessen och skapa ytterligare skyddsgarantier för sårbara asylsökande.

3.3. Direktivet om förutsättningarna för att anses vara i behov av skydd

Genom detta direktiv har man åstadkommit en minimiharmonisering både av kriterierna för beviljandet av internationellt skydd⁴ och innebörden av olika typer av skyddsstatus i hela EU. Direktivets positiva effekter har varit tydliga i många medlemsstater. En del uppgifter visar dock att erkännandet av skyddsbehovet för asylsökande från samma ursprungsländer fortfarande varierar avsevärt från en medlemsstat till en annan. I viss utsträckning beror detta på ordalydelsen i vissa bestämmelser i direktivet.

För att tolkningen verkligen ska bli gemensam och för att nå målet att införa enhetliga typer av status (i enlighet med Haagprogrammet och EUF-fördraget) kommer kommissionen under loppet av 2009 att lägga fram förslag om att

- ändra kriterierna för när en person är berättigad att få internationellt skydd enligt detta direktiv. Det kan därför bli nödvändigt **bl.a.** att ytterligare förtydliga villkoren för att

⁴ Internationellt skydd omfattar både flyktingstatus och subsidiär skyddsstatus.

beviljas subsidiärt skydd, eftersom ordalydelsen i nuvarande bestämmelser tillåter avsevärda skillnader i tolkning och tillämpning av begreppet i de olika medlemsstaterna,

- fastställa med större precision när icke-statliga aktörer kan betraktas som skyddsgivare. Kommissionen kommer särskilt att överväga behovet att närmare ange vilka kriterier som ska användas av medlemsstaternas myndigheter för att bedöma kapaciteten hos en aktör som potentiell skyddsgivare att ge verksamt, tillgängligt och varaktigt skydd,
- klargöra villkoren för tillämpningen av begreppet ”inre flyktalternativ”, dvs. villkoren för att en asylsökande ska anses ha ett genuint skyddsalternativ i en viss del av sitt ursprungsland, och därvid ta hänsyn till den senaste utvecklingen av rättspraxis vid Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna,
- och
- ompröva nivån på de rättigheter och förmåner som ska tillkomma personer som beviljats subsidiärt skydd, för att förbättra deras tillgång till sociala och ekonomiska rättigheter som är av avgörande betydelse för att de ska lyckas bli integrerade, samtidigt som man respekterar principen om sammanhållning av familjer över hela EU.

Dessutom kommer möjligheten att etablera en effektiv mekanism för överföring av skydd att undersökas, antingen som del av ändringarna av ovanstående direktiv eller som ett separat instrument.

Slutligen kommer en undersökning att inledas om en eventuell harmonisering av nationella typer av skyddsstatus som för närvarande omfattas av EU:s regler gällande internationellt skydd.

4. PRAKTISKT SAMARBETE

Medlemsstaterna är numera bundna av ett omfattande asylregelverk. Stora skillnader finns dock fortfarande mellan asylbeslut (till och med i likartade ärenden). Detta beror dels på den bristande harmoniseringen av nuvarande lagstiftning, och dels på olikartad praxis inom de nationella förvaltningarna. Det är därför nödvändigt att låta harmoniseringen på det rättsliga området åtföljas av ett effektivt praktiskt samarbete.

Ett av huvudmålen med det praktiska samarbetet är att förbättra konvergensen mellan medlemsstaternas asylbeslutsprocesser inom EU:s rättsliga ram. Ett stort antal praktiska samarbetsåtgärder har redan vidtagits de senaste åren, främst i fråga om gemensamma tillvägagångssätt gällande information om ursprungsland och inrättandet av ett gemensamt europeiskt asylcurriculum. Svaren på grönboken visade det breda stöd som finns för att bygga ut de praktiska samarbetsåtgärderna och för tanken om att skapa en speciell struktur för stöd och samordning av dessa åtgärder i form av en europeisk byrå för stöd till samarbete i asylfrågor.

För att se till att dessa åtgärder får det stöd de behöver och för att vidga samarbetsområdet har kommissionen inlett en studie för att undersöka om det är genomförbart att införa strukturellt stöd för praktiskt samarbete på asylområdet. Resultaten av denna studie kommer att bli tillgängliga i juli 2008. På grundval av resultaten av studien och i linje med mandatet i Haagprogrammet och slutsatserna från rådet (rättsliga och inrikes frågor), antagna den 18 april 2008, kommer kommissionen år 2008 att lägga fram ett lagförslag om

bildandet av en europeisk byrå för stöd till samarbete i asylfrågor. Byrån kommer att ge praktisk assistans till medlemsstaterna när de fattar beslut om asylansökningar. Under tiden kommer stödet till de nuvarande åtgärderna att fortsätta.

5. ATT FRÄMJA ANSVARSTAGANDE OCH SOLIDARITET

I EUF-fördraget är *"solidaritet och rättvis ansvarsfördelning"* en princip som styr genomförandet av ett antal gemensamma politiska åtgärder, t.ex. det gemensamma europeiska asylsystemet. EUF-fördraget anger vidare följande som ett av elementen i det gemensamma europeiska asylsystemet: *"partnerskap och samarbete med tredjeländer för att hantera flöden av personer som söker asyl eller subsidiärt eller tillfälligt skydd"*.

Det tredje momentet i den tredelade strategin bör därför bygga på ansvarstagande och solidaritet, både inom EU och mellan unionen och tredjeländer.

5.1. Rättvis ansvarsfördelning samt solidaritet inom EU

Såsom anges i Haagprogrammet är ett av målen för det gemensamma europeiska asylsystemet att bistå medlemsstater som, främst på grund av sitt geografiska läge, har speciellt utsatta asylsystem. Med utgångspunkt i solidaritetsprincipen har unionen ansvaret att hitta gemensamma åtgärder för att ta itu med de svårigheter som specifika medlemsstater upplever.

Den ytterligare harmonisering av nationella asyلفörfaranden, rättsnormer och mottagningsvillkor samt utbyggnad av det praktiska samarbetet som föreslås i föreliggande strategiska plan säkerligen kommer att minska de sekundära migrationsrörelser bland de asylsökande som huvudsakligen beror på att reglerna tillämpas olika i olika länder. Detta skulle därför kunna leda till en rättvisare generell spridning av asylansökningar mellan medlemsstaterna.

Dessutom kan den föreslagna utvidgningen av bestämmelserna i direktivet om varaktigt bosatta till att omfatta personer som beviljats internationellt skydd, liksom mekanismerna för överföring av skydd som föreslås i avsnitt 3.3, också få positiva effekter för "överbelastade" medlemsstater.

5.1.1. Ändringar av Dublinsystemet

Kommissionen beslutade sig för att dela upp utvärderingen av Dublinsystemet i två delar, nämligen en teknisk och en politisk. Den utvärderingsrapport som offentliggjordes den 6 juni 2007 innehöll den tekniska bedömningen, medan samrådet i samband med grönboken utgjorde utvärderingen av politiken.

Utvärderingen bekräftade att man på det hela taget har uppnått målen för systemet, dvs. att skapa en tydlig och fungerande mekanism för att avgöra vilket land som har ansvaret för prövningen av asylansökningar. Under samrådet uttryckte medlemsstaterna ett allmänt stöd för att bibehålla det nuvarande systemet, men erkände samtidigt att vissa aspekter av det behöver förbättras.

Kommissionen anser att det är värt att vidmakthålla de bakomliggande principerna för Dublinsystemet och att de högre gemensamma skyddsnormer, som blir frukterna av ett slutförande av det gemensamma europeiska asylsystemet, på sikt kommer att undanröja

den mesta oron gällande det nuvarande systemets funktion, eftersom personer som överförs till andra medlemsstater kommer att få samma tillgång till skydd.

Kommissionen inser nödvändigheten av ett system som tydligt fördelar ansvaret för prövningen av asylansökningarna för att undvika fenomenet ”asylshopping” och har därför åtagit sig att med regelbundna intervaller bedöma tillämpningen av Dublinförordningen och de principer som den bygger på efter det att den andra fasen av det gemensamma europeiska asylsystemet väl är slutförd.

Kommissionen kommer på kort sikt och för att åtgärda bristerna enligt utvärderingsrapporten under 2008 föreslå ändringar av både Dublin- och Eurodacförordningarna. För det första kommer deras räckvidd att utvidgas till att omfatta subsidiärt skydd för att säkra överensstämmelsen med det asylregelverk som växt fram.

När det gäller ändringar specifika för Dublinförordningen kommer kommissionen att

- stärka och förtydliga flera bestämmelser för att säkra bättre efterlevnad och enhetlig tillämpning av medlemsstaterna (särskilt bestämmelserna om den humanitära klausulen och suveränitetsklausulen och de som gäller sammanhållning av familjer), och
- införa ändringar för att effektivisera systemet (framför allt i fråga om tidsfrister).

När det gäller ändringar specifika för Eurodac kommer kommissionen, som redan signalerats i utvärderingen av Dublinsystemet, att föreslå

- att spärren släpps på uppgifter om erkända flyktingar och att de görs sökbara för nationella asylmyndigheter för att undvika att en flykting som tillerkänts skydd i en medlemsstat ansöker om skydd i en annan,
- att förtydliga tidsfristerna för överföring av uppgifter och reglerna för radering av dem för att effektivisera systemet, och
- att lägga in mer information i systemet för att det ska gå bättre att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig.

Dessutom kommer kommissionen att ytterligare undersöka genomförbarheten och villkoren för att medge tillgång till Eurodac för medlemsstaternas myndigheter och Europol för brottsbekämpningsåtgärder i linje med kommissionens meddelande om interoperabilitet och rådets slutsatser av den 12–13 juni 2007⁵.

5.1.2. *Solidaritetsmekanismer*

Dublinsystemet utformades inte som ett instrument vars uppgift är att sprida den belastning som uppstår. Det sätt som det fungerar på de facto kan dock medföra ytterligare belastning för medlemsstater med begränsad mottagnings- och upptagningskapacitet som på grund av sitt geografiska läge är utsatta för särskilt stort migrationstryck.

Enligt kommissionen är det bästa sättet att säkra mer solidaritet inte är att anta något nytt övergripande instrument, utan att ge medlemsstaterna tillgång till en serie olika mekanismer som hjälper dem att klara av de olika utmaningar som de ställs inför.

⁵

Förslag om denna specifika ändring kommer att läggas fram 2009.

Kommissionen kommer därför att föreslå

- att en undersökning inleds för att bedöma möjligheterna för en gemensam handläggning inom EU av specifika ärenden, vilket efterlyses i Haagprogrammet, varvid man också skulle undersöka hur en gemensam handläggning skulle kunna mildra trycket på specifika ”överbelastade” medlemsstater,
- att en gemenskapsmekanism skapas som gör det möjligt att vid väldefinierade och exceptionella omständigheter tillfälligt suspendera tillämpningen av Dublinreglerna för överföring av asylsökare till en medlemsstat vars mottagningssystem inte på ett tillfyllest sätt kan handskas med de överförda personerna,
- att asylexpertteam skapas som samordnas av den europeiska byrån för stöd till samarbete i asylfrågor och som skulle kunna kallas in för att temporärt bistå överbelastade medlemsstater med att göra den inledande profileringen av asylsökare. Expertteamerna skulle speciellt kunna ge stöd via tolkningstjänster, liksom expertis i fråga om ärendehantering och ursprungsländer,
- att underlätta den interna omfördelningen på frivillig basis av personer som beviljats internationellt skydd från en medlemsstat till en annan vid exceptionellt asyltryck, bl.a. genom att skjuta till särskilda EU-medel från befintliga finansiella instrument.

Slutligen bör man betrakta problemet med den ekonomiska belastningen på medlemsstaternas resurser vid toppar av asylsökande med utgångspunkt i det generella migrationstryckets vidare perspektiv. Kommissionen kommer under loppet av 2009 att starta en undersökning för att utvärdera möjliga metoder för att förbättra effekterna av EU:s finansiella solidaritet, inklusive Europeiska flyktingfonden, och att bedöma om de befintliga finansiella instrumenten ger verksamt stöd åt medlemsstater som måste hantera stora olagliga migrationsströmmar. Förslagen kommer att tas under övervägande på basis av resultaten av undersökningen.

5.2. Extern solidaritet

Fokus på asylfrågornas externa dimension kommer ytterligare att förstärkas under de kommande åren. EU måste dela på ansvaret för hanteringen av flyktingarna med länder utanför EU och första asylländer, som får ta emot en mycket större procentandel av världens flyktingar än EU. Mer ekonomiskt stöd kommer att finnas tillgängligt för att förbättra skyddskapaciteten i tredjeland. För perioden 2007–2013 är ett sammanlagt belopp på 384 miljoner euro tillgängligt i det tematiska programmet för migrations- och asylsamarbete med tredjeland. En av programmets centrala prioriteringar är asyl och internationellt skydd.

Dessutom kommer kommissionen fortsatt att integrera kapacitetssuppleeringen för asyl i utvecklingssamarbetet med tredjeländer, med tonvikten på ett långsiktigt heltäckande grepp. Asylfrågan bör inte ses som krishantering utan som en integrerad del i utvecklingsagendan avseende samhällsstyrning, migration och skydd av mänskliga rättigheter.

Om solidaritetsåtagandena gentemot tredjeland ska bli verklighet anser kommissionen att EU bör koncentrera sig på tre olika men sammanlänkade typer av åtgärder för att främja flyktingskyddet.

5.2.1. *Regionala skyddsprogram*

I sina svar på grönboken har många berörda parter betonat vikten av regionala skyddsprogram som ett medel för att stärka den externa dimensionen i asylpolitiken.

Kommissionen arbetar för närvarande i nära samarbete med medlemsstaterna, mottagarländer, FN:s flyktingkommisariat (UNHCR) och andra centrala berörda parter med att vidareutveckla dessa program så att de påtagligt ska kunna förbättra skydds- och asylsystemen i specifika regioner i världen. För detta ändamål och på grundval av utvärderingen som ska göras 2008 kommer de regionala skyddsprogrammen att göras om till regionala fleråriga handlingsplaner, som helt ansluter till de nationella och regionala handlingsplanerna samt det tematiska programmet, och som ska fastställa vilka luckor som finns i skyddet och vilka konkreta åtgärder som ska vidtas.

De nuvarande regionala skyddsprogrammen som genomförs i Tanzania (som en del av området kring de afrikanska stora sjöarna) och Ukraina, Vitryssland och Moldavien, kommer ytterligare att utvecklas under 2009.

Kommissionen ska – i enlighet med sitt meddelande från 2005 – undersöka om regionala skyddsprogram kan utarbetas i andra regioner, t.ex. i norra Afrika, Afrikas horn, Afghanistan och Mellanöstern, och kommer eventuellt att lägga fram nya förslag. När nya regioner väljs ut för regionala skyddsprogram kommer ett antal faktorer att beaktas, bl.a. bedömningen av speciella flyktingsituationer, finansiella resurser som finns tillgängliga i EU:s fonder samt befintliga relationer och samarbetsramar mellan unionen och särskilda länder eller regioner.

5.2.2. *Vidarebosättning*

Vidarebosättning fyller en viktig roll i EU:s externa asylpolitik och mycket finns att vinna på ett större samarbete mellan medlemsstaterna, UNHCR och icke-statliga organisationer i denna fråga.

Detta är något som tydligt framgår i svaren på grönboken. Vidarebosättning kommer därför ytterligare att utvecklas och utvidgas till ett effektivt skyddsinstrument som kan användas av EU för att täcka skyddsbehov hos flyktingar i tredjeland och för att visa solidaritet med tredjeländer som är första asylland.

Under loppet av 2009 kommer kommissionen att lämna förslag om att ta fram ett EU-program för vidarebosättning (där medlemsstaterna kan delta på frivillig basis), med gemensamma kriterier och samordningsmekanismer. Samarbete kring praktiska och logistiska aspekter kommer att leda till ekonomisk och kvalitetsmässig effektivisering (organisering av tjänsteresor, medicinska undersökningar och säkerhetsundersökningar, researrangemang, förberedelse och hänskjutande av ärenden av UNHCR). Kommissionen kommer att samarbeta med medlemsstaterna och andra relevanta berörda parter, t.ex. UNHCR och icke-statliga organisationer, för att diskutera utformning och arbetsuppgifter för EU:s vidarebosättningsprogram.

5.2.3. *En reglerad och välorganiserad ankomst för personer i behov av skydd*

I och med framväxten av heltäckande och mer sofistikerade regler för gränskontroll har frågan om asylsökares möjlighet att ta sin in på EU:s territorium mer och mer kommit i fokus. Sätten att ta sig till säkerheten i EU är inte sällan oreglerade, varvid människo-

smugglare spelar en viktig roll för inresan. Det är därför av avgörande betydelse att unionen riktar in sina ansträngningar på att underlätta en reglerad och välorganiserad ankomst till medlemsstaternas territorium för personer som söker asyl av berättigade skäl, i syfte att ge rättsenlig och säker tillgång till skydd, samtidigt som man avskräcker personer som sysslar med människosmuggling och människohandel.

Kommissionen kommer därför att undersöka sätt och mekanismer som gör det möjligt att särskilja personer i behov av skydd från andra kategorier av migranter *innan* de når gränsen till potentiella värdstater, exempelvis förfaranden för skyddad inresa och flexiblere användning av viseringsreglerna som bygger på skyddsöverväganden.

Som visats genom en undersökning som kommissionen gjorde 2003 tillämpar vissa medlemsstater dylika mekanismer eller har experimenterat med någon form av sådana tidigare, men de är i kvantitativt hänseende av mindre betydelse. Det finns utrymme för gemensamma insatser på detta område, som skulle kunna medföra bättre tillgång till skydd, samtidigt som smuglingen reduceras.

Dessutom kommer kommissionen 2009, i nära samråd med UNHCR, att inleda en undersökning om gemensam handläggning av asylansökningar utanför EU:s territorium skulle kunna vara värdefull och vara lämpligt och genomförbart. Slutsatserna från undersökningen kommer att komma lämna bidrag till de framtida diskussionerna och politiska utvecklingen på EU-nivå för att underlätta tillgången till unionen, som ett komplement till det gemensamma europeiska asylsystemet och i överensstämmelse med relevanta internationella normer.

6. SLUTSATS

Kommissionen har åtagit sig att uppnå de ambitiösa målen i Haagprogrammet och i EUF-fördraget genom att föreslå de åtgärder som ingår i föreliggande strategiska plan och övervaka att både nuvarande och nya åtgärder genomförs på korrekt sätt.

Följande principer ska vägleda EU:s insatser på asylområdet under kommande år:

- **Unionens traditioner på det humanitära området och när det gäller att erbjuda skydd ska upprätthållas och respekten för de grundläggande rättigheterna ska säkras** vid införandet av det gemensamma europeiska asylsystemet: skydd ska finnas tillgängligt för dem som så behöver i vår snabbt föränderliga värld, där migration och folkomflyttningar sker i mycket större omfattning än någonsin tidigare och av mångfald fler orsaker.
- **Gemensamma spelregler ska fastställas:** EU bör vara ambitiöst och bygga upp ett system där alla asylsökare kan behandlas på samma sätt, med samma skyddsgarantier och förfaranden av hög standard, oavsett var i EU de lämnar in sin asylansökan.
- **Asylsystemet ska effektiviseras:** det gemensamma europeiska asylsystemet bör ge medlemsstaterna en rad enhetliga rättsnormer och rättsstandarder, gemensamma anordningar och samarbetsmekanismer för att se till att det finns skyddsnormer av hög kvalitet under hela asylprocessen, från det ögonblick asylsökarna tas emot till dess att de som beviljats skydd integrerats fullständigt, samtidigt som man bevarar asylsystemets integritet genom att förhindra missbruk.

- **Att sörja för solidaritet inom och utanför unionen:** unionen bör fortsätta och intensifiera sitt stöd till sina medlemsstater när det gäller att erbjuda skydd. Solidariteten bör likaså komma till uttryck gentemot länder utanför EU så att deras kapacitet att erbjuda effektivt skydd och varaktig lösningar förbättras, samtidigt som man ser till att unionen är redo att ta sin skäligen del av ansvaret.