



*Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea*



*Commissione
Europea*

Atti del Seminario internazionale

**Verso un più ordinato
e gestito ingresso
nell'Unione Europea
delle persone
che necessitano
di protezione
internazionale**

Roma, 13 – 14 Ottobre 2003

*Centro Conferenze Internazionali Trevi
Istituto Superiore di Polizia*

Records of the International Seminar

**Towards more orderly
and managed entry
in the EU of persons
in need of international
protection**

Rome, 13 – 14 October 2003

*Trevi International Conference Centre
Istituto Superiore di Polizia*



Ministero dell'Interno

con la collaborazione del



CIR
CONSIGLIO ITALIANO
PER I RIFUGIATI

Sessione Plenaria I**Apertura del seminario**

Presiede: Riccardo Compagnucci, Ministero dell'Interno,
Presidente del Gruppo Asilo del Consiglio dell'Unione Europeapag. 10

Discorsi di benvenuto

Anna Maria D'Ascenzo, Ministero dell'Interno,
Capo Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione“ 10

Raffaella Milano, Comune di Roma,
Assessore alle Politiche sociali e promozione della salute“ 12

Interventi

“Il legame fra l'agenda in materia di protezione e l'agenda europea in materia di asilo
– una prospettiva globale”
Erika Feller, ACNUR - Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati
Direttore della Divisione Internazionale Protezione“ 16

“Il nesso Asilo/Migrazioni:
il rafforzamento reciproco tra le procedure di immigrazione regolare e quelle di asilo”
Irena Omelaniuk, OIM – Organizzazione Internazionale per le Migrazioni,
Direttore, Servizi per la gestione delle Migrazioni“ 28

“Ingressi ordinati e gestiti nell'Unione Europea da una prospettiva non governativa”,
Christopher Hein, ECRE – Consiglio Europeo per i Rifugiati e gli Esuli“ 36

Sessione Plenaria II**Introduzione**

Giovanni B. Conso, Presidente emerito della Corte Costituzionale Italiana,
Presidente del CIR – Consiglio Italiano per i Rifugiati“ 42

Interventi

“Il valore multidimensionale delle procedure di ingresso protetto ”
Gregor Noll, Università di Lund, Svezia
Professore aggiunto di Diritto Internazionale“ 44

“L'uso strategico del reinsediamento ”
Joanne van Selm, Istituto delle Politiche per l'Immigrazione, Capo Analista politico,
Washington DC“ 54

“Mirare ad ingressi più ordinati e gestiti nell'Unione Europea
di persone che necessitano di protezione internazionale:
portando avanti il mandato di Salonicco”
Friso Roscam-Abbing, Commissione Europea,
Direzione Generale Giustizia e Affari Interni,
Unità Immigrazione e Asilo, Funzionario competente per il settore.....“ 64

GRUPPI DI LAVORO**GRUPPO DI LAVORO A: PROCEDURE DI INGRESSO PROTETTO****Presentazioni da parte di esperti nazionali**

- Emilie Dequidt, Francia.....“ 70
- Alexander Sorel, Paesi Bassi“ 76
- Rafael Garcia, Spagna“ 80
- Philipp Haas, Svizzera.....“ 84

Plenary Session I

Opening of the seminar

Chair: Riccardo Compagnucci, Ministry of the Interior,
Chairman of the EU Asylum Working Group..... “ 11

Welcome to the seminar

Anna Maria D’Ascenzo, Ministry of the Interior,
Director-General Department Civil Liberties and Immigration “ 11

Raffaella Milano, Municipality of Rome,
City Councillor for Social Policies and Health Promotion..... “ 13

Presentations

"The link between the Agenda for Protection and the European Asylum Agenda
- a global perspective",
Erika Feller, UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees,
Director, International Protection Division “ 17

“The Asylum/Migration Nexus:
Mutual Reinforcement of Regular Migration and Asylum Processes”,
Irena Omelaniuk, IOM - International Organisation for Migration,
Director, Migration Management Services “ 29

"Orderly and managed entry in the European Union from a non-governmental perspective"
Christopher Hein, ECRE - European Council on Refugees and Exiles “ 37

Plenary Session II

Introduction

Giovanni B. Conso, Former President of the Italian Constitutional Court,
President of CIR - Italian Council for Refugees..... “ 43

Presentations

“The Multi-dimensional Value of Protected Entry Procedures”,
Gregor Noll, University of Lund, Assistant Professor in International Law, Sweden..... “ 45

"The Strategic Use of Resettlement",
Joanne van Selm, Migration Policy Institute, Senior Policy Analyst, Washington DC..... “ 55

"Managed arrival of persons in need of international protection
as part of the Tampere-II EU Asylum Agenda",
Friso Roscam-Abbing, European Commission, DG Justice and Home Affairs,
Unit Immigration and Asylum, Principal Administrator “ 65

WORKING GROUPS

WORKING GROUP A: PROTECTED ENTRY PROCEDURES

Presentations by national experts :

- Emilie Dequidt, France..... “ 71
- Alexander Sorel, The Netherlands..... “ 77
- Rafael Garcia, Spain..... “ 81
- Philipp Haas, Switzerland..... “ 85

GRUPPO DI LAVORO B: PROGRAMMI DI REINSEDIAMENTO

Presentazioni da parte di esperti nazionali

- Vicki Parker, Australia.....	“ 86
- Richard Herringer, Canada	“ 92
- Sarah Bailyn, Regno Unito	“ 98
- Scott Busby, Stati Uniti	“ 102
- Asa Carlander, Svezia.....	“ 116

MARTEDI' 14 OTTOBRE 2003**Sessione Plenaria III**

<i>Presiede:</i> Jean-Louis De Brouwer – Commissione Europea, Direttore facente funzioni presso la Direzione Generale Giustizia e Affari Interni.....	“ 118
--	-------

Christoph Ehrentraut (Germania) e Renato Franceschelli (Italia) <i>rapporteurs</i> : presentazione delle conclusioni dei due gruppi di lavoro del Seminario	“ 122
--	-------

TAVOLA ROTONDA

Stefano Vincenzi, presidente del gruppo di lavoro A sulle procedure di entrata protetta.....	“ 130
Henrik Ankerstjerne, presidente del gruppo di lavoro B sul reinsediamento	“ 134
Giacomo Santini, Parlamento Europeo.....	“ 138
Carmine Robustelli, Ministero degli Affari Esteri.....	“ 144
Johannes van der Klaauw, ACNUR – Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.....	“ 148
Peer Baneke, ECRE – Consiglio Europeo per i Rifugiati e gli Esuli.....	“ 152

Interventi di rappresentanti nazionali, di organizzazioni internazionali ed organizzazioni non governative

Scott Busby, Stati Uniti d'America, Dipartimento di Stato.....	“ 156
Irena Omelaniuk, OIM.....	“ 158
Edward Bannerman, Regno Unito, Ministero dell'Interno	“ 158
Christopher Hein, ECRE.....	“ 158
David Costello, Irlanda, Ministero per la Giustizia, l'Uguaglianza e la Riforma legislativa.....	“ 160
Lorenz Barth, Germania, Ministero degli Affari Esteri.....	“ 160
Eve Lester, Amnesty International.....	“ 160
Gilbert Elkaim, Francia, Rappresentanza permanente presso l'Unione europea	“ 160

CONCLUSIONI

Alfredo Mantovano, Sottosegretario di Stato all'Interno	“ 164
Riccardo Compagnucci, Ministero dell'Interno, presidente del Gruppo Asilo del Consiglio dell'Unione Europea.....	“ 168

Esiti del Seminario

Documento di informazione della Presidenza italiana al Consiglio dell'Unione sugli esiti del Seminario (traduzione non ufficiale).....	“ 170
---	-------

WORKING GROUP B: RESETTLEMENT SCHEMES

CONTENT

Presentations by national experts

- Vicki Parker, Australia.....	“ 87
- Richard Herringer, Canada	“ 93
- Sarah Bailyn, United Kingdom.....	“ 99
- Scott Busby, USA.....	“ 103
- Asa Carlander, Sweden.....	“ 117

TUESDAY, 14 OCTOBER 2003**Plenary Session III**

<i>Chair:</i> Jean-Louis De Brouwer, European Commission, Directorate General Justice and Home Affairs, Acting Director	“ 119
--	-------

<i>Christoph Ehrenthaut (Germany) and Renato Franceschelli (Italy) rapporteurs:</i> presentation of the conclusions of the two Working Groups of the Seminar	“ 123
---	-------

PANEL DISCUSSION

Stefano Vincenzi, chairperson of the Working Group A on Protected Entry Procedures	“ 131
Henrik Ankerstjerne, chairperson of the Working Group B on Resettlement Schemes.....	“ 135
Giacomo Santini, European Parliament.....	“ 139
Carmine Robustelli, Ministry of Foreign Affairs.....	“ 145
Johannes van der Klaauw, UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees	“ 149
Peer Baneke, ECRE - European Council on Refugees and Exiles.....	“ 153

**Interventions of national representatives, international organizations
and non-governmental organisations**

Scott Busby, Usa, Departement of State.....	“ 157
Irena Omelaniuk, OIM, International Organisation for Migration.....	“ 159
Edward Bannerman, United Kingdom, Ministry of the Interior.....	“ 159
Christopher Hein, ECRE.....	“ 159
David Costello, Ireland, Departement of Justice, Equality and Law Reform	“ 161
Lorenz Barth, Germany, Ministry of Foreign Affairs.....	“ 161
Eve Lester, Amnesty International.....	“ 161
Gilbert Elkaim, France, Permanent Representation at the EU	“ 161

CLOSING

Alfredo Mantovano, Vice Minister, Ministry of the Interior, Italy	“ 165
Riccardo Compagnucci, Ministry of the Interior, Chairman of the EU Asylum Working Group.....	“ 169

Outcome of the Seminar

Information document of the Presidency to the Council on the conclusions of the Seminar	“ 171
--	-------

DOCUMENTAZIONE

Studio sulla fattibilità della creazione di programmi di reinsediamento negli Stati membri dell'Unione Europea oppure a livello di UE, a fronte del Sistema Comune Europeo di Asilo e della finalità di una procedura comune di asilo - Sintesi Joanne van Selm, Istituto delle Politiche per l'Immigrazione, Capo Analista Politico, Washington DC	“ 178
Studio di fattibilità sul trattamento delle domande di asilo all'esterno dell'Unione Europea nella prospettiva del Regime Europeo Comune in materia di Asilo e dell'obiettivo di una procedura comune in materia di asilo - Sintesi Gregor Noll, Jessica Fagerlund, Master in diritto, Centro Danese per i Diritti Umani e Fabrice Liebaut, Master in Diritto, Consiglio Danese per i Rifugiati	“ 192
Programma di Reinsediamento umanitario e di rifugiati del Canada: quale lezione può trarre l'Unione Europea dall'esperienza del Canada? Richard Herringer, Direttore della Divisione sul reinsediamento dei rifugiati, Settore Rifugiati, Cittadinanza e Immigrazione, Canada.....	“ 202
Il Programma di reinsediamento negli Stati Uniti (estratto dal rapporto al Congresso: proposta di ammissione di rifugiati per l'anno fiscale 2004)	“ 212
L'uso strategico del reinsediamento Documento preparato dal Gruppo di Lavoro sul Reinsediamento (ACNUR e Paesi di Reinsediamento)	“ 228
Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo Verso regimi di asilo più accessibili, equi e meglio gestiti COM (2003) 315 definitivo.....	“ 244
LISTA DEI PARTECIPANTI AL SEMINARIO.....	“ 276

DOCUMENTATION**CONTENT**

The Feasibility of setting up resettlement schemes in EU Member States or at EU Level, against the background of the Common European Asylum system and the goal of a Common Asylum Procedure, Executive Summary
Joanne van Selm, Migration Policy Institute, Senior Policy Analyst, Washington DC“ 179

Study on the feasibility of processing asylum claims outside the EU against the background of the Common European Asylum system and the goal of Common Asylum Procedure, Executive Summary
Gregor Noll, Jessica Fagerlund, LL M, Danish Centre for Human Rights and Fabrice Liebaut, Danish Refugee Council“ 193

Canada’s Refugee and Humanitarian Resettlement Program:
What lessons can the EU take from Canada’s experience?
Richard Herringer, Director, Refugee Resettlement Division Refugee Branch, Citizenship and Immigration, Canada.....“ 203

U.S. Refugee Resettlement Program (excerpted from report to the Congress: proposed refugee admission for fiscal year 2004).....“ 213

The strategic use of Resettlement
A discussion paper prepared by the Working Group on Resettlement (UNHCR and Resettlement Countries).....“ 229

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Towards more accessible, equitable and managed asylum systems
COM (2003) 315 final“ 245

LIST OF THE PARTICIPANTS TO THE SEMINAR“ 276



I PARTECIPANTI AL SEMINARIO - PARTICIPANTS TO THE SEMINAR;

SESSIONE PLENARIA I

Apertura del seminario

RICCARDO COMPAGNUCCI, *Ministero dell'Interno,*
presidente del Gruppo Asilo del Consiglio dell'Unione Europea

Discorsi di benvenuto

ANNA MARIA D'ASCENZO, *Ministero dell'Interno,*
Capo Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione
RAFFAELLA MILANO, *Comune di Roma,*
Assessore alle Politiche Sociali e Promozione della Salute

R. Compagnucci*

Signore e signori, ospiti tutti, è veramente per me un onore aprire i lavori di questo seminario internazionale. Il titolo del nostro incontro, più che una considerazione è una sfida, una sfida tutta europea: coniugare la grande tradizione di diritti delle nostre società civili con le esigenze di uno sviluppo mondiale che tenga conto delle aree del disequilibrio socio-economico, ma anche delle ferite che sempre più spesso vengono inferte alle libertà fondamentali e alla dignità delle persone.

Dostoevskij era solito dire che se due più due uguale a quattro è indubbiamente una cosa perfetta, due più due uguale a cinque è allora una cosa meravigliosa. Bene, questo seminario vuol seguire questa seconda indicazione, questo seminario vuole esplorare, approfondire, vuole discutere su ipotesi innovative, su scenari possibili, su problematiche che oggi appaiono a molti senza soluzione.

Questo Seminario vuole capire fin dove ci possiamo spingere pur rimanendo saldi, ben saldi alle nostre radici di civiltà che sono alla base dei nostri stati di diritto.

Particolare ulteriore soddisfazione della Presidenza italiana e mia personale è quella di essere riusciti a mettere attorno a questo tavolo di approfondimento, con l'aiuto della Commissione, che ringrazio, esperti governativi, esponenti del mondo accademico e della ricerca, rappresentanti delle organizzazioni umanitarie e di tutela e di avere accanto a me in questo tavolo, relatori di grandissimo prestigio e di riconosciuta professionalità e competenza. Un solo piccolo rammarico, l'improvvisa impossibilità per motivi istituzionali del Ministro dell'interno Onorevole Pisanu ad essere qui con noi. Il suo benvenuto a tutti verrà portato ora dal Prefetto Anna Maria D'Ascenzo, Capo del Dipartimento per le Libertà Civili e per l'Immigrazione del Ministero dell'Interno. È proprio il Dipartimento del Prefetto D'Ascenzo che ha competenza in materia di politica dell'immigrazione e di politica dell'asilo. Il suo saluto ha quindi un valore particolare e poiché abbiamo ansia di cominciare, do con piacere la parola al Prefetto D'Ascenzo per i saluti. Prego

A. M. D'Ascenzo*

Buon giorno autorità, signore e signori, gentili ospiti, è con grande piacere che questa mattina vi porto i saluti del Ministro dell'Interno Onorevole Giuseppe Pisanu che per sopravvenuti impegni è impossibilitato ad essere qui con noi oggi, il desiderio di essere lui stesso presente all'apertura del seminario dimostra il particolare interesse che questo evento rappresenta per la presidenza italiana consapevole che le tematiche dell'asilo ed in genere della protezione internazionale costituiscono un impegno ed una sfida ineludibile per l'Unione Europea oggi ed ancora di più nel futuro. La prima fase di costruzione del sistema comune europeo dell'asilo, dovrebbe essere sostanzialmente completata entro la fine di questo anno. La Presidenza italiana, fortemente impegnata per il raggiungimento di tale obiettivo nel rispetto del mandato affidatole dai Consigli Europei di Siviglia e di Salonicco, è altresì consapevole della necessità di approfondire le tematiche che saranno alla base

* *Intervento svolto in lingua italiana*

PLENARY SESSION I

Opening of the seminar

PREFECT R. COMPAGNUCCI *Ministry of the Interior,
Chairman of the EU Asylum Working Group*

Welcome to the seminar

ANNA MARIA D'ASCENZO, *Ministry of the Interior,
Director-General Department Civil Liberties and Immigration*
RAFFAELLA MILANO, *Municipality of Rome,
City Councillor for Social Policies and Health Promotion*

R. Compagnucci*

Ladies and Gentlemen, all our guests, it is a great honour for me to open this international seminar, the title of which. More than a reflection is a challenge, an entirely European challenge.

To join together the great legal traditions of our civil society with the needs for a world development which takes account of the areas of socio-economic inequality, but also of the wounds which are ever more and more often inflicted on fundamental freedom and personal dignity.

Dostoevskij used to say that if two and two was equal to four was undoubtedly something perfect, two and two equal to five is something marvellous. Well, this seminar wants to follow this second line, this seminar wants to explore, go deeper, it wants to discuss new hypotheses, on possible situations, on problems which today seem to many to have no solution. This seminar wants to discover how far we can go forward remaining firm in the roots of civilisation which are at the base of our legal framework. It is further of particular satisfaction to the Italian Presidency and myself personally that we are able to put round this discussion table, with the help of the Commission, to whom our thanks, Government experts, specialists from the academic and research fields, representatives of the humanitarian and protection organisations, and to have around me at this table speakers of great prestige and wellknown professionalism and competence. One small regret, the unforeseen impossibility for institutional reasons for the Interior Minister, Hon. Pisanu to be here with us. His welcome to you all will now be given by Prefect Anna Maria D'Ascenzo, Head of the Department of Civil Liberties and Immigration at the Ministry of Interior. It is the Department of Prefect D'Ascenzo which is responsible politically for immigration and asylum. Therefore her greeting has a special value and since we are keen to begin, I ask Prefect D'Ascenzo to take the floor. Please.

A.M. D'Ascenzo*

Good morning authorities, Ladies and Gentlemen, our guests. It is with great pleasure that I bring you this morning the greetings of the Minister of Interior, Giuseppe Pisanu who, due to unforeseen commitments is unable to be here with us today. His wish to be present himself at the opening of the seminar demonstrates the particular interest which this meeting represents for the Italian Presidency. We are aware that the questions of asylum and international protection in general constitute an undertaking and an unavoidable challenge for the European Union today and even more in the future. The first phase of construction of the Common European Asylum System should be mostly completed before the end of this

* *intervention in Italian*

Apertura del seminario

RICCARDO COMPAGNUCCI,
Ministero dell'Interno
presidente del Gruppo Asilo
del Consiglio dell'Unione
Europea

Discorsi di benvenuto

ANNA MARIA D'ASCENZO,
Ministero dell'Interno,
Capo Dipartimento
per le Libertà Civili e
l'Immigrazione
RAFFAELLA MILANO,
Comune di Roma,
Assessore alle Politiche
Sociali e Promozione
della Salute

del futuro percorso di armonizzazione: la seconda fase di istituzione del sistema comune europeo dell'asilo, diretta alla elaborazione di una procedura comune per la concessione dell'asilo e alla definizione di uno status unico per coloro che vengono riconosciuti rifugiati all'interno dell'Unione Europea così come è stata già prefigurata dal Consiglio Europeo e dalla Commissione nelle sue comunicazioni precedenti.

Il Consiglio Europeo di Salonico, nel giugno scorso, ha chiesto alla Commissione di esplorare tutti i parametri al fine di assicurare un più ordinato e gestito ingresso nell'Unione Europea delle persone che necessitano di protezione internazionale con la prospettiva di presentare al Consiglio entro il giugno del 2004 una relazione esauriente che suggerisca i provvedimenti da adottare.

La premessa su cui si forma tale richiesta è la considerazione che la lotta ai trafficanti di esseri umani, si ritiene possa essere efficacemente perseguita anche mediante l'intercettazione, nelle loro regioni di origine, di coloro che richiedono protezione internazionale. Ciò dovrebbe permettere di verificare chi abbia effettivamente bisogno di protezione e se tale protezione possa già essere assicurata nella stessa regione di origine, ovvero, sia effettivamente necessario trasferire il richiedente protezione nel territorio dell'Unione Europea. Il dibattito sul tema dell'asilo che si è svolto nel corso dell'ultimo anno, ha visto gli Stati membri, la Commissione, l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati ed in genere tutti i principali attori di questo settore, avanzare proposte nuove ed interessanti sulle quali occorre una riflessione approfondita. Tale riflessione deve condurre l'Unione Europea nel suo complesso ad immaginare nuove strade, che offrano maggiori garanzie alle persone che necessitano di tale protezione e strumenti efficaci agli Stati per evitare un utilizzo strumentale delle procedure di asilo a scopi di immigrazione economica. L'Unione Europea ha certamente molto da imparare dai Paesi al di là dei suoi confini che hanno una lunga e consolidata esperienza nei settori di Accesso Protetto e di Reinsediamento. Proprio in virtù di tale esperienza, la Presidenza Italiana ha ritenuto di coinvolgere in questo Seminario il Canada, la Svizzera e gli Stati Uniti d'America che ringrazio calorosamente per aver aderito all'invito a partecipare oggi a questo Seminario e per l'importante contributo che potranno dare al nostro dibattito. Le tematiche in questione richiedono senz'altro il contributo dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, ringrazio pertanto attraverso la Signora Feller l'Alto Commissario per essere oggi presente e per l'apporto sostanziale che darà ai lavori di questo seminario. Un ringraziamento particolare va alla delegazione italiana dell' UNHCR con la quale questo Ministero dell'Interno ha da sempre rapporti di collaborazione ampia e proficua. Ringrazio ancora per la loro presenza le altre Istituzioni internazionali giunte a Roma per questo incontro nonché le Organizzazioni non Governative il cui stimolo è sempre di aiuto alle azioni dei Governi. Un doveroso ringraziamento va inoltre al Parlamento Europeo per il suo appassionato contributo di idee nel settore dell'asilo offerto in particolare nei dibattiti e sulle proposte di direttive presentate dalla Commissione e per aver voluto essere qui presente attraverso un autorevole rappresentante l'Onorevole Giacomo Santini. La Commissione Europea, motore fondamentale dell'azione comunitaria, ha profuso anche in questa occasione notevoli energie e capacità per rendere possibile l'effettiva realizzazione di questo Seminario. Di ciò siamo consapevoli e perciò profondamente grati. L'ultimo ringraziamento va infine agli autorevoli relatori che si succederanno a questo tavolo ed ai partecipanti alla tavola rotonda di domani che attraverso i loro interventi ed al dibattito che ne deriverà, consentiranno alla Presidenza di progredire verso il proprio obiettivo, la predisposizione di un documento di analisi sulle tematiche che ci interessano, da sottoporre al Consiglio Giustizia ed Affari Interni del prossimo 27 e 28 novembre. Ringrazio tutti dell'attenzione ed a tutti auguro un proficuo lavoro.

R. Milano*

Io sono qui per portarvi un saluto e anche il benvenuto da parte del Sindaco di Roma Walter Veltroni e da parte di tutta l'amministrazione comunale e anche la testimonianza dell'attenzione e dell'interesse con cui la città di Roma segue lo svolgimento dei vostri lavori.

La città di Roma assieme a molte altre grandi città europee ha di recente promosso un appello riguardante l'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati. Sono infatti le grandi aree urbane che più di altre si trovano a vivere direttamente l'impatto della presenza di chi arriva in Europa spinto da persecuzioni, da conflitti, da violazioni inaccettabili dei diritti umani e viene per cercare ed ha diritto di trovare un'accoglienza ed un sostegno doverosi. Armonizzare le politiche dell'asilo in Europa è un obiettivo importante, soprattutto se questa armonizzazione non si voglia attestare "in basso" su standard minimi di accoglienza, ma si sviluppi a partire dall'analisi e dalla diffusione delle pratiche di eccellenza, dalle buone pratiche di accoglienza e di integrazione che qui saranno presentate e discusse e che vedono protagoniste molto spesso proprio le autorità locali con un grande contributo delle Organizzazioni non Governative impegnate nella tutela e nella promozione dei diritti umani. Di conseguenza armonizzare le politiche dell'asilo puntando sull'eccellenza delle pratiche di integra-

year. The Italian Presidency is strongly committed to achieve this objective in respect of the mandate entrusted to it by the European Councils of Seville and Thessalonika. The Presidency is moreover aware of the need to explore the questions which will be at the basis of the future path towards harmonisation. The second phase of institution of the Common European Asylum System, directed towards the elaboration of a common procedure for the granting of asylum and the definition of a single status for those who are recognized refugees within the European Union, has already been outlined by the European Council and the Commission in previous communications. The European Council of Thessalonika, last June, asked the Commission to explore all the parameters in order to ensure a more orderly and managed entry into the European Union of persons in need of international protection, with the aim of presenting to the Council, by June 2004, a detailed report suggesting the steps to be taken. The prerequisite on which this request is made is the consideration that it is felt that the fight against traffickers in human beings can be effectively pursued also through interception in their regions of origin of those who ask for international protection. That should allow us to verify who has effective protection needs and if such protection can already be assured in the region of origin, or whether it is actually necessary to transfer the protection seeker into the European Union territory. The debate on the theme of asylum which has taken place over the last year, has seen Member States, the Commission, UNHCR, and in general all the principal actors in this sector, putting forward new and interesting proposals on which profound thought is necessary. Such reflection must lead the European Union as a whole to discover new roads which offer greater guarantees to the persons who need such protection and effective instruments to the State to avoid abuses of the asylum procedures as means of economic immigration. The European Union has certainly a lot to learn from the countries beyond its borders who have long and well established experience in the sectors of Protected Entry and Resettlement. Just because of this experience, the Italian Presidency has wished to involve in this seminar Australia, Canada, Switzerland and the United States of America, whom I thank warmly for having accepted the invitation to participate today in this seminar and for the important contribution which they can make to our debate. The matters of stake need of the United Nations High Commissioner for Refugees, I thank therefore, through Mrs Feller, the High Commissioner for being present today and for the strong support which this will give to the work. Particular thanks go to the Italian Delegation of the UNHCR with which this Ministry of Interior has always shared a wide and constructive collaboration. I thank once again for their presence the other international institutions who have come to Rome for this meeting, as well as the non-governmental organisations whose input is always helpful for Government action. A sincere thank-you also to the European Parliament for its passionate contribution of ideas in the asylum sector given particularly in the debates and proposals of directives presented to the Commission, and for having wished to be present here through its authoritative representative Mr Giacomo Santini.

The European Commission, prime mover in Community action, has dedicated also on this occasion, considerable energy and resources to make possible the realisation of this seminar. We are aware of it and therefore profoundly grateful. Final thanks to the wellknown speakers who will follow at this table and to the participants at the Panel tomorrow, who through their interventions and debate which follows, will allow the Presidency to proceed towards its objective, the preparation of an information document on the matters which interest us to be submitted to the Justice and Internal Affairs Council on 27/28 November. Thank you all for your attention, and I wish you a successful meeting.

R. Milano*

I have come to bring you greetings and welcome on behalf of the Mayor of Rome, Walter Veltroni, and on behalf of all the City Council, and to underline the attention and interest with which the City of Rome is following your discussions.

The City of Rome, together with many other large European cities has recently promoted an appeal concerning the reception of asylum seekers and refugees. It is in fact the large urban areas which more than others find themselves faced directly with the impact of the presence of those who arrive in Europe fleeing from persecution, from conflicts and unbearable violations of human rights, and who come to seek and have the right to find reception and due support. Harmonisation of asylum policies in Europe is an important objective, especially if this harmonisation is not to be "low profile" with minimum standards of reception, but to develop from analysis and from the propagation of excellent practice, from the good

Opening of the seminar
PREFECT R. COMPAGNUCCI
Ministry of the Interior,
Chairman of the EU Asylum
Working Group

Welcome to the seminar
ANNA MARIA D'ASCENZO,
Ministry of the Interior,
Director-General
Department Civil Liberties
and Immigration
RAFFAELLA MILANO,
Municipality
of Rome,
City Councillor for Social
Policies and Health
Promotion

Apertura del seminario

RICCARDO COMPAGNUCCI,
Ministero dell'Interno
presidente del Gruppo Asilo
del Consiglio dell'Unione
Europea

Discorsi di benvenuto

ANNA MARIA D'ASCENZO,
Ministero dell'Interno,
Capo Dipartimento
per le Libertà Civili e
l'Immigrazione
RAFFAELLA MILANO,
Comune di Roma,
Assessore alle Politiche
Sociali e Promozione
della Salute

zione e di accoglienza, significa misurarsi sul grado di civiltà e di democrazia che la nostra Europa vuole garantire di fronte a un mondo in cui gli squilibri economici e sociali, così come le violazioni dei diritti umani sono spesso insopportabili e impegnano l'Europa ad una forte assunzione di responsabilità per sostenere concretamente le vittime di tali violazioni. Vi ringrazio e vi auguro buon lavoro.

R. Compagnucci

Grazie all'Assessore Milano. Le materie dell'asilo sono dibattute in ambito europeo da parecchi anni: più per mia che per vostra memoria, ho cercato di risalire negli anni a quando, per la prima volta le problematiche dell'armonizzazione o quantomeno il desiderio di arrivare all'armonizzazione erano già presenti nei tavoli europei.

Era il 1983 quando il Parlamento Europeo emanò alcune Risoluzioni in materia di asilo e di rifugiati, proprio con l'obiettivo di porre le basi di una prima armonizzazione. Sono passati vent'anni, vent'anni sono tanti o sono pochi a seconda di come si sviluppa il nostro giudizio. Certo sono stati anni di lavoro, di dibattito, di analisi, di tentativi di trovare soluzioni che si avvicinasero alle esigenze dei tempi che cambiavano. Il Libro Bianco della Commissione del 1985, la creazione nel 1986 di un gruppo ad hoc immigrazione nell'ambito del Consiglio, e di un sottogruppo asilo che ha lavorato per tanti anni.

Poi nel '90 la Convenzione di Dublino con la sostituzione del capitolo 7 dell'Accordo di Schengen, nel '92 il Trattato di Maastricht e le Risoluzioni di Londra sempre della fine del '92 sulle domande manifestamente infondate e su un approccio armonizzato relativo ai Paesi terzi sicuri e poi, sempre nel '92, la creazione di un gruppo che ha lavorato anch'esso per tanti anni dando indubbiamente buoni risultati, il gruppo CIREA (centro di informazione, riflessione e scambio in materia di asilo) che mise per la prima volta intorno ad un tavolo i responsabili delle Autorità competenti delle decisioni in materia di esame delle domande di asilo. Ed ancora:

- a) nel 1995 la Risoluzione delle garanzie minime per le procedure di asilo del Consiglio;
- b) nel 1996 la Posizione comune relativa alla definizione armonizzata del termine di Rifugiato e poi nel '97 la grande svolta del Trattato di Amsterdam: il passaggio al primo pilastro delle materie dell'immigrazione e dell'asilo;
- c) nel 1999 TAMPERE con le sue riflessioni, con i suoi approfondimenti, con la sua sfida. Una sfida che stiamo ancora in parte vivendo;
- d) nel 2000 la creazione del Fondo Europeo per i Rifugiati e soprattutto la Carta dei Diritti Fondamentali (Consiglio Europeo di Nizza), che all'articolo 18 esprime e statuisce la garanzia del diritto di asilo nel rispetto della Convenzione di Ginevra; sempre nel 2000 l'approvazione del Regolamento EURODAC;
- e) nel 2001 l'approvazione della Direttiva sull'accoglienza temporanea in caso di afflusso massiccio, l'Accordo politico sul Regolamento Dublino 2 e l'approvazione della Direttiva dell'accoglienza dei richiedenti asilo.

Ed eccoci nel 2003 con il Consiglio di Salonicco che prefigura la seconda fase dell'armonizzazione, quella fase che alcuni chiamano TAMPERE 2.

Siamo qui, con questo Seminario, a testimoniare il passaggio fra la prima fase di armonizzazione e la seconda. La Presidenza Italiana è, come ho detto, fortemente impegnata a rispettare i termini di Siviglia e di Salonicco e portare a conclusione, entro dicembre di quest'anno, le due Direttive sulla qualifica dello status di rifugiato e sulle procedure di asilo che, con la loro approvazione, metteranno un punto fermo alla prima fase di armonizzazione. E' una speranza che ci unisce tutti e che la Presidenza cercherà di portare avanti nel miglior modo possibile per il rispetto di questi termini. Gli scenari successivi dovranno invece essere tutti costruiti e questo Seminario è la base dalla quale partire.

Con questo impegno ho il piacere di dare la parola al primo dei nostri relatori, la dottoressa Erika Feller, Direttore della Divisione Protezione Internazionale dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati di Ginevra.

practices of reception and integration which will be presented and discussed here, and which very often see as protagonist the Local Authorities together with the great contribution of the Non-Governmental Organisations involved in the protection and promotion of human rights. As a consequence, the harmonisation of asylum policies aiming at a high quality of integration and reception practices, signifies equating ourselves with the level of civilisation and democracy which our Europe wants to guarantee, in the face of a world in which economic and social imbalances such as violations of human rights are often intolerable and call for a united undertaking from Europe to assume responsibility to support those who have suffered such violations. Thank you and I wish you successful work.

R. Compagnucci

Thank you Councillor Milano. We can therefore now begin our discussions, and I would just like to anticipate the interesting reports which are foreseen for this morning by saying that this Seminar comes from a long way off. The questions of asylum have been debated in a European context for some years, longer in my memory than in yours. I have tried to go back over the years to when for the first time the problems of harmonisation and the desire to reach harmonisation were already present on the European desks. It was 1983 when the European Parliament issued some Resolutions regarding asylum and refugees, with the objective of setting the basis for a first harmonisation. Twenty years have passed, twenty years can be a long time or a short time depending on how we judge it. Certainly they have been years of work, debate, analysis, attempts to find solutions which might come closer to the needs of changing times. The White Book of the Commission of 1985, the creation in 1986 of an ad hoc group on immigration under the Council, an asylum sub-group which worked for many years. Then in 1990, the Dublin Convention with the substitution of Chapter 7 of the Schengen Agreement, in 1992 the Treaty of Maastricht and the London Resolutions also at the end of 1992 on manifestly unfounded claims, on a harmonised approach regarding safe third countries. Then, still in 1992, the creation of a group which again worked for many years with undoubtedly good effect – CIREA, (centre of exchange of information and reflection on asylum), which brought for the first time together the European decision-making authorities representatives. And then:

- a) in 1995 the Resolution of the Council on the minimum guarantees for the asylum procedures;
- b) in 1996 the common position relating to the harmonised application of the definition of the term Refugee, and then in 1997 the turning point of the Treaty of Amsterdam. The passing of immigration and asylum to the first pillar;
- c) in 1999 Tampere with its reflections, with its in-depth discussions. I would say, as I mentioned at the beginning, with its challenge. A challenge which we are still, in a way, facing up to;
- d) in 2000 the creation of the European Refugee Fund and especially, the Charter of Fundamental Rights (European Council of Nice), which, in Article 18, expresses and establishes the guarantee of the right of asylum in respect of the Geneva Convention; the approval of EURODAC;
- e) in 2001 the approval of the Directive on Temporary Protection in the case of massive influx, in 2002 the political agreement on the Dublin II Regulation, and at the beginning of 2003 on the Directive on the reception conditions for asylum seekers.

And now we are in 2003, with the Council of Thessalonika, which anticipates the second phase of the harmonisation, that phase which some call Tampere 2. We are here in this seminar to witness the passage from the first phase of harmonisation to the second. The Italian Presidency as I said is strongly engaged to respect the terms of Seville and Thessalonika and to bring to conclusion by December of this year the two Directives on the qualification for Refugee Status and on Asylum procedures, which with their approval will complete the first phase of harmonisation. This is a hope which unites us all and which the Presidency will try to take forward in the best way possible, respecting the deadlines. The steps thereafter will need however to be worked out and this Seminar is the bases from which to depart. With this in mind I have pleasure in introducing the first of our speakers Erika Feller, Director of the International Protection Division of UNHCR.

Opening of the seminar

PREFECT R. COMPAGNUCCI
Ministry of the Interior,
Chairman of the EU Asylum
Working Group

Welcome to the seminar

ANNA MARIA D'ASCENZO,
Ministry of the Interior,
Director-General
Department Civil Liberties
and Immigration
RAFFAELLA MILANO,
Municipality
of Rome,
City Councillor for Social
Policies and Health
Promotion

SESSIONE PLENARIA I

ERIKA FELLER, ACNUR - Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati

Direttore della Divisione Internazionale Protezione

Il legame fra l'Agenda per la tutela e l'Agenda europea per l'asilo – Una prospettiva globale

Negli ultimi tempi l'UNHCR è stato incoraggiato – e siamo stati lieti di farlo – a riconsiderare il modo in cui la protezione per i rifugiati possa essere realizzata al meglio. Ci è stato chiesto di rivedere alcuni assiomi basilari e tradizionali, di studiare alternative efficaci sul modo in cui gli stati possono “garantire” la tutela, addirittura di valutare la nozione di tutela diversamente, in modo da dare più enfasi alle soluzioni tempestive, in sostituzione di lunghi periodi di dipendenza in esilio. Ci è stato chiesto di vedere le opportunità, e non solo i pericoli, di perseguire la tutela, in maniera più immaginifica, nei paesi di origine.

L'UNHCR è stato chiamato a valutare questi aspetti e a valutare le caratteristiche positive, e ne ha studiato le motivazioni buone, quelle realistiche e anche quelle negative. Le buone includono una preoccupazione genuina sugli effetti dannosi di una permanenza protratta in condizioni insoddisfacenti e pericolose dei richiedenti asilo in molti paesi. Esse includono, inoltre, la determinazione ad occuparsi in maniera più risolutiva di coloro che si approfittano della miseria altrui. Esse riflettono anche l'impegno ad attribuire alla nozione della ripartizione degli oneri un contenuto più significativo. Per quel che riguarda il realismo, è chiaro che ospitare migliaia di rifugiati, come anche gestire un sistema d'asilo lento e sempre più sovraccarico, potrebbe avere costi molto alti. Le difficoltà associate alla gestione degli arrivi misti di rifugiati e di potenziali immigrati richiedono risposte caratterizzate da realismo. Fra le ragioni negative, includerei le politiche allarmiste ed estremiste, i sentimenti xenofobici, il giornalismo irresponsabile e una mera ignoranza. Io aggiungerei anche una visione miope della dimensione internazionale del problema dei rifugiati e un'avversione da parte di alcuni governi a dare agli obblighi che derivano dal diritto internazionale e dai diritti umani il posto che spetta loro nel processo di valutazione degli interessi nazionali.

L'UNHCR comprende le motivazioni positive e conosce le realtà in gioco, ma è anche determinato a contrastare le tendenze negative. Ci siamo preparati a rivedere il modo in cui le responsabilità sulla protezione devono essere trattate, sia dagli stati che da noi. Le Consultazioni Globali si sono in parte focalizzate su questo argomento. L'Agenda sulla protezione vi ha conferito nuove dimensioni importanti. Una di queste dimensioni è stata attualmente elaborata dall'Alto Commissario nell'iniziativa “Convenzione Plus”: con questo, si vuole contemplare un utilizzo più strategico della soluzione del reinsediamento, un uso mirato della cooperazione allo sviluppo per sostenere l'asilo e il rimpatrio, e delle metodologie per gestire movimenti secondari non autorizzati di rifugiati. Ampi piani d'azione diretti a risolvere delle situazioni specifiche e prolungate rappresentano uno dei risultati previsti. La triplice proposta dell'UNHCR, in risposta non solo alle idee avanzate di recente dal governo britannico, deve essere vista sotto questa stessa luce.

Tutto questo era per dire che l'UNHCR apprezza la spinta verso nuove idee e soprattutto nuove iniziative. Questo, naturalmente, non vuol dire che i principi base debbano essere alterati o addirittura abbandonati. Il nostro mandato è quello di assicurare che i rifugiati abbiano accesso ad una protezio-

* *Intervento svolto in lingua inglese*

ERIKA FELLER, UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees,
Director, International Protection Division, Geneva

The Link between the Agenda for Protection and the European Asylum Agenda – A Global Perspective

Over recent times, UNHCR has been encouraged – and we were not unwilling – to revisit how protection for refugees can best be realised. We have been asked to challenge some basic, traditional assumptions, to explore effective alternatives for how States can “do” protection, even to view the notion of protection differently in a way which gives greater weight to earlier solutions, as the substitute for long periods of dependency in exile. We are being asked to see the opportunities, not only the dangers, of pursuing protection more imaginatively in regions of origin.

UNHCR has been approached on all these scores for good, for realistic and for bad reasons. The good include a genuine concern about the detrimental effects of protracted stay in unsatisfactory and dangerous circumstances of asylum in many countries. They also include the determination to deal more resolutely with the profiteers on human misery. And they reflect commitment to give more meaningful content to the notion of burden sharing. As for the realism, clearly the costs of hosting many thousands of refugees, just as the costs of running lengthy and increasingly overburdened asylum systems, can become very high. The difficulties associated with managing mixed arrivals of refugees and would be immigrants also call for responses tempered by realism. Amongst the bad reasons, I would include extremist and alarmist politics, xenophobic sentiments, irresponsible journalism and plain ignorance. I would also have to add a blinkered view of the international dimension of refugee problems and a disinclination on the part of some governments to give international law and human rights imperatives their proper place in the process of weighing a country’s national interests.

UNHCR is understanding of the positive reasons and aware of the realities at stake, but it is also determined to counter the negative trends. We have been prepared to revisit how protection responsibilities can be approached, by ourselves and by States. The Global Consultations were in part about this. The Agenda for Protection has important new directions in this regard. One such direction has now been elaborated by the High Commissioner into his “Convention Plus” initiative. This is about exploring more strategic use of the resettlement solution, targeted use of development aid to underpin asylum and return, and methodologies to manage the unwarranted secondary movement of refugees. Comprehensive Plans of Action to resolve specific, protracted situations are one anticipated outcome. UNHCR’s three-pronged proposal, in response not least but not only to ideas put recently on the table by the UK government, should also be understood in this light.

All this is to say that UNHCR appreciates the need for new thinking, and indeed new actions. This is not to say, however, that the basics should in any way be tampered with, much less abandoned. Our mandate is to ensure refugees have access to effective protection in the countries to which they flee,

* intervention in English

**Il legame fra l'Agenda
per la tutela
e l'Agenda europea
per l'asilo –
Una prospettiva
globale**

ne effettiva nei paesi verso i quali fuggono, e assicurare anche l'attuazione di una delle tre soluzioni proposte: il rimpatrio volontario, il reinsediamento o l'integrazione locale. La tutela effettiva dipende, in maniera significativa, dal fatto che la Convenzione del 1951 e i suoi Protocolli del 1967, continuino a servire da base normativa per i sistemi di protezione, quello vecchio e quello nuovo, e siano applicati in modo più risoluto.

Questa, Presidente, è un'introduzione per poter tracciare un contesto adeguato del nostro punto di vista e delle nostre preoccupazioni relativamente ai nuovi sviluppi in Europa. È un contesto di impazienza nell'esplorare nuovi modi di pensare e attuare la protezione, ma anche di determinazione a non offuscare gli obiettivi di protezione che devono essere perseguiti. Non vogliamo che questi obiettivi siano resi irrealizzabili, danneggiando o mettendo da parte i principi fondamentali in gioco.

Connessione fra la dimensione europea e quella globale – collegamenti con l'Agenda sulla protezione

I paesi europei sono degli attori chiave anche a livello globale dal nostro punto di vista. La tutela dei rifugiati rappresenta la tutela dei diritti umani, sebbene di un gruppo specifico di persone. L'Europa possiede un'importante tradizione di diritti umani e un impegno attivo nella promozione e protezioni di tali diritti, il che rende i paesi europei alleati e partner in questo campo.

Per questo motivo, l'UNHCR non solo vede se stesso come partner nella ricerca di soluzioni alle molte sfide poste dalle politiche sui rifugiati nel mondo intero, ma anche nello sviluppo di una strategia europea dell'immigrazione e dell'asilo che sia efficace e di ampio respiro. Dal nostro punto di vista si sta svolgendo, in questi tempi, un dialogo costruttivo fra gli stati membri dell'Unione europea e l'UNHCR, non per ultimo all'interno dell'armonizzazione dell'UE.

Gli sviluppi attuali sull'armonizzazione della normativa europea e della sua agenda sull'immigrazione e l'asilo hanno un impatto diretto nell'attuazione dell'Agenda sulla protezione. Come voi tutti sapete, l'Agenda per la protezione deriva dalle Consultazioni globali, sviluppate per due anni, sulla tutela internazionale, nelle quali la Presidenza europea, gli stati membri e la Commissione hanno giocato un ruolo attivo e costruttivo. L'Agenda non è indirizzata soltanto all'UNHCR. La sua attuazione dipende dalla stretta cooperazione fra gli stati, l'UNHCR, le ONG e altri attori con un ruolo nella protezione dei rifugiati. Fra gli obiettivi fondamentali dell'agenda c'è quello di rinviare l'attuazione del sistema legale internazionale per la tutela dei rifugiati e di ridurre l'abuso dei canali dell'asilo.

Dato il contributo sostanziale dell'UE al processo delle Consultazioni globali, non sorprende che il processo di armonizzazione dell'asilo dell'Unione rispecchi ampiamente le finalità e gli obiettivi dell'Agenda sulla protezione. La vostra agenda regionale ha, quindi, contribuito alla formulazione di un'agenda globale sul tema dei rifugiati. Le decisioni prese a Bruxelles hanno così assunto un "valore esportabile" oltre i confini dell'Europa.

Molte delle attività contenute tanto nell'Agenda per la protezione quanto nel programma europeo sull'asilo e l'immigrazione, richiedono la costituzione di un consenso e di una cooperazione trans-regionali. Per questa ragione, seguendo l'Agenda per la protezione, l'Alto Commissariato ha lanciato un nuovo ambito di discussione, affinché la sua iniziativa della Convenzione Plus permetta lo sviluppo di strumenti, inter alia, nella forma di accordi speciali multilaterali, che si fondino sulla Convenzione del 1951 e che la integrino.

In questo spirito suggerisco che ci sia un considerevole potenziale per delle sinergie costruttive fra le iniziative globali riguardanti l'asilo e quelle europee. Le interrelazioni sono molto evidenti e sono state riconosciute dalla Commissione europea nella sua comunicazione di benvenuto su questa materia, presentata nel marzo 2003. Questo documento qualifica, molto chiaramente, l'applicazione dell'Agenda e l'armonizzazione europea, definendole "di supporto reciproco" e fa dipendere il successo dell'Agenda "dall'ambizione europea riguardo alla sua politica di asilo e ai risultati che creerà". Si potrebbe anche affermare il contrario, cioè che il modo in cui l'UE si impegna ed applica l'Agenda sarà un incentivo per lo sviluppo di un Sistema Comune Europeo dell'Asilo.

Questa interconnessione era chiaramente visibile al summit di Salonicco di giugno. Essa certamente ha avallato che le conclusioni del summit riguardanti ulteriori discussioni su ingressi più ordinati e gestiti nell'UE di coloro che necessitano di protezione internazionale, e il miglioramento delle capacità di tutela delle regioni di origine, dovranno essere compiuti in completa collaborazione con l'UNHCR e con i paesi interessati.

Il processo di armonizzazione

L'UNHCR ha prontamente accolto il processo di armonizzazione dell'Unione in materia di asilo, fin

as well as to one of the three solutions of voluntary repatriation, resettlement or local integration. Effective protection depends quite significantly on the 1951 Convention and its 1967 Protocol continuing to serve as the fundamental basis for protection systems, old and new, and being implemented ever more resolutely.

This, Mr Chairman, is by way of introduction, to set into their proper context our views and concerns in Europe. The context is one of eagerness to explore new ways of thinking and doing protection, but determination also not to obscure the clarity of the protection objectives to be pursued, nor make them that much more difficult to realise by damaging or sidelining the basic principles at stake.

The interface between the global and European dimensions – Agenda for Protection linkages

European countries are key players at the global level from our perspective. Refugee protection is human rights protection, albeit for a particular group. Europe has an important human rights tradition and active commitment to rights promotion and protection, which makes countries in this regard both our strong allies and our partners.

Hence, UNHCR not only sees itself as a partner in the search for solutions to the many refugee challenges in the world at large, but also in the development of an effective comprehensive EU asylum and migration strategy. There is now, in our view, a very constructive ongoing dialogue between EU Member States and UNHCR not least within the framework of EU harmonisation.

Current developments with EU harmonisation and its asylum and migration agenda are of direct relevance to the implementation of the Agenda for Protection. As you know, the Agenda for Protection derives from the two-year Global Consultations on International Protection, in which the EU Presidency, Member States and the Commission played an active and constructive role. The Agenda is not directed at UNHCR alone. Its implementation depends on close co-operation among States, UNHCR, the NGO community and other players with a stake in refugee protection. Among the Agenda's key goals are to strengthen implementation of the international legal framework for the protection of refugees as well as to reduce misuse of asylum channels.

Given the substantial contribution of the EU to the Global Consultations process, it is no surprise that the EU's asylum harmonisation process broadly coloured the goals and objectives of the Agenda for Protection. Your regional agenda has therefore contributed to the formulation of a global agenda on refugees. Decisions taken in Brussels have considerable "export value" beyond Europe's borders.

Many of the activities contained both in the Agenda for Protection, just as for the EU's programme in the field of asylum and migration, require the building of cross-regional consensus and co-operation. For this reason, pursuant to the Agenda for Protection, the High Commissioner launched a new Forum for his Convention Plus initiative to enable the development of tools, inter alia, in the form of multilateral special agreements, which both build on the 1951 Convention and complement it.

In this spirit, I suggest that there is considerable potential for constructive synergy between the global and European asylum policy initiatives. The inter-linkages are clearly evident, and have been recognised by the European Commission in its welcome communication on the matter issued in March 2003. This document rightly identifies the Agenda implementation and EU harmonisation as "mutually boosting" and views the success of the Agenda as depending "heavily on Europe's ambition as regards its common asylum policy and the results it generates". I would add the converse, that the extent to which the EU successfully engages with and implements the Agenda will directly enhance the development of the common European asylum system.

This interface was clearly evident at the Thessaloniki summit in June. It certainly contributed to the summit conclusion that further discussions on more orderly and managed entry to the EU of those in need of international protection and on enhancing protection capacity of regions of origin should be carried out in full partnership with UNHCR and the countries concerned.

**Il legame fra l'Agenda
per la tutela
e l'Agenda europea
per l'asilo –
Una prospettiva
globale**

da principio, come il tentativo più promettente per rafforzare la tutela dei rifugiati, non solo in Europa, ma a livello globale. Negli ultimi anni abbiamo lavorato alacremente, con gli stati membri e la Commissione europea, per contribuire al successo nello sviluppo di politiche europee dell'asilo armonizzate. Questo sviluppo potrebbe condurre: ad una netta distinzione fra gli imperativi sulla tutela dei rifugiati e le priorità connesse al controllo dell'immigrazione; assicurare un trattamento equo a tutti coloro che necessitano di protezione internazionale; e costituire dei meccanismi realizzabili in vista di una ripartizione equa delle responsabilità, sia all'interno dell'Unione europea che fra l'Unione stessa e le altre regioni.

Gli sforzi per armonizzare le politiche dell'asilo e occuparsi in generale del problema migratorio stanno portando a delle conseguenze di ampia portata non solo negli stati membri, ma anche nei dieci stati candidati ad entrare in Europa nei prossimi mesi. Le decisioni prese a Bruxelles riguardo alle politiche e agli standard da seguire in materia di asilo e immigrazione hanno un "valore esportabile" in quanto altri stati guardano sempre di più al continente europeo per sviluppare i loro sistemi di asilo. Un esempio ne è lo studio intrapreso ultimamente dall'UNHCR con fondi dell'Unione Europea. Questo esamina le procedure d'asilo di nove stati europei per poter assistere la Turchia, come paese che aspira ad entrare nell'Unione Europea, rafforzando il suo sistema d'asilo interno. Lo studio trae esempio dalle buone prassi utilizzate in Europa per coadiuvare questo processo.

Noi abbiamo anche sostenuto gli approcci armonizzati per affrontare l'immigrazione irregolare, e il traffico e la tratta di esseri umani. L'obiettivo principale dell'UNHCR, quando si occupa della questione più ampia dell'immigrazione, è stato, e rimane, la necessità di assicurare che le misure di controllo dell'immigrazione garantiscano le dovute eccezioni affinché i rifugiati possano entrare nel territorio dello stato e richiedere asilo. In questa prospettiva noi siamo particolarmente preoccupati per il fatto che le tematiche dell'asilo abbiano assunto una connotazione sempre più negativa nel dibattito politico e pubblico sulla controversa questione dell'immigrazione. Noi riteniamo che ciò abbia reso ancora più difficile elevare l'armonizzazione procedurale e sostanziale delle politiche dell'asilo a standard più alti di tutela per i rifugiati.

Un breve cenno va fatto anche agli aspetti specifici del processo di armonizzazione. Gli accordi sugli elementi costitutivi del Sistema Comune Europeo d'Asilo sono stati quasi raggiunti. L'UNHCR ha salutato con favore l'impegno preso durante il summit di Tampere di applicare in maniera onnicomprensiva la Convenzione del 1951 e i principi riguardanti i diritti umani, come sfondo per sviluppare degli standard comuni. In realtà, questo processo rappresenta un fattore importante per la realizzazione di uno degli obiettivi dell'Agenda, vale a dire l'interpretazione "armonizzata" della Convenzione del 1951 (fine I, obiettivo 6). Fra le questioni sulle quali è stato raggiunto un accordo figurano: il fondo per i rifugiati, la protezione temporanea, la condizioni di accoglienza, il ricongiungimento familiare e Dublino II. I risultati, fino ad ora, sono stati positivi. Bisogna ancora accordarsi su alcuni strumenti fondamentali prima della data che ci si è posta per l'approvazione delle misure più importanti a maggio 2004.

In quanto si tratta di uno sforzo unico e in grado di costituire dei precedenti, gli standard imposti sono di cruciale importanza. Si sta sviluppando una crescente preoccupazione, con l'approssimarsi della data di scadenza e l'accrescersi delle pressioni politiche, per il fatto che i negoziati finali rafforzeranno le misure restrittive e comporteranno, infine, l'inclusione di numerose eccezioni, che permetterebbero la continua variazione dei sistemi nazionali. Due direttive che rappresentano i pilastri fondamentali del sistema d'asilo europeo comune sono ancora in esame: esse riguardano questioni centrali dell'Agenda per la protezione. Vorrei menzionarle brevemente, con spirito costruttivo e nella speranza di influire sullo sviluppo delle politiche, in modo che sia posto l'accento sulla protezione.

La prima delle due proposte di direttiva concerne le procedure d'asilo. È una componente centrale nel quadro normativo che sta emergendo ed avrà, potenzialmente, un ruolo centrale nel realizzare uno degli obiettivi dell'Agenda: vale a dire quello di migliorare le procedure d'asilo individuali – sia in Europa, sia, come modello, all'esterno (fine I, obiettivo 2). Allo stato attuale, però la bozza contiene molte disposizioni, eccezioni e anche deroghe opzionali, incluse quelle riguardanti tradizionali principi di diritto. In particolare, le disposizioni riguardanti il paese terzo sicuro, si allontanano in modo preoccupante dagli standard finora accordati. Esse non prevedono alcuna possibilità di ricorso individuale prima di essere respinti in tale paese. Inoltre, esse estendono l'applicazione del concetto anche a paesi con i quali il richiedente non ha necessariamente alcun legame e attraverso il quale, eventualmente, non ha nemmeno transitato. Se questi aspetti non saranno affrontati si teme che la Direttiva non rifletta pienamente gli standard di tutela internazionale dei rifugiati.

La seconda importante direttiva è quella sulla qualifica di rifugiato. L'UNHCR saluta con favore gli sforzi fatti per una interpretazione ampia della definizione di rifugiato. Tuttavia, ci sono alcune preoccupazioni che sono state sottolineate in varie occasioni, nel passato.

The harmonization process

UNHCR readily embraced, the EU asylum harmonisation process from the outset, as the most promising effort for strengthening refugee protection not only in Europe, but globally. Over the last years, we have worked assiduously with Member States and the European Commission to contribute to the successful development of harmonised European asylum policies which could result in a clear distinction between refugee protection imperatives and migration control priorities; ensure fair treatment of all in need of international protection; and establish workable mechanisms for equitable sharing of asylum responsibilities, both within the European Union and between the Union and other regions.

Efforts to harmonise asylum policies and address migration problems more generally are already having wide-ranging consequences. These are not only in existing Member States but also in the ten countries set to join the EU in a few months time, and indeed more broadly. Decisions taken in Brussels on asylum and migration policy and standards have considerable “export value”, as other States look increasingly to Europe in their own efforts to develop their asylum systems. A recent example is the comparative study currently being undertaken by UNHCR with EU funding. This examines asylum procedures in nine European States to assist Turkey, as an aspiring EU Member State, with the strengthening of its own asylum regime. The study draws on examples of best practice in Europe to assist this process.

We have also been supportive of harmonised approaches to tackling irregular migration, human smuggling and trafficking. UNHCR’s prime objective in engaging in broader migration issues has been, and remains, the need to ensure that legitimate immigration control measures provide for the required exception in respect of refugees to gain access to territory and to asylum procedures. In this respect, we remain particularly concerned that asylum issues have become an increasingly negative element in political and public debate around the highly contentious issue of migration. This, we believe, has made it all the more difficult to move the procedural and substantive harmonisation of asylum policies towards higher standards of refugee protection.

A brief word perhaps on specific aspects of the harmonisation process itself. Agreement on the building blocks of the common European asylum system is now nearing completion. UNHCR welcomed the Tampere summit’s commitment to the full and inclusive application of the 1951 Convention and human rights principles as a frame for developing common standards. Indeed, the process represents an important factor contributing to the realisation of the Agenda’s objective of a more harmonised interpretation of the 1951 Convention (goal 1, objective 6). Among the issues on which agreement has been reached are those on the Refugee Fund, temporary protection, reception conditions, family reunification, and “Dublin II”. The results so far have broadly been positive. Certain key instruments remain to be agreed before the target date for approval of outstanding measures in May 2004.

As a unique and precedent-setting effort, the standards set are crucial. There is now a growing preoccupation, as the deadline approaches and political pressure increases, that final negotiations are tending to reinforce restrictive measures and result in the inclusion of too many exceptions, which permit national variations of practice to continue. Two Directives are key building blocks of the common European asylum system and are still in the pipeline. They concern matters at the heart of the Agenda for Protection. I would like to mention them briefly, in a constructive spirit, in the hope of better informing policy development in a protection-focussed manner.

The first of these two draft Directives is that on asylum procedures. It is a central component of the emerging legal framework and is potentially key to realising the Agenda’s objective of improving individual asylum procedures – both in Europe and, because of its model role, further afield (goal 1, objective 2). As it currently stands, however, the draft largely contains optional provisions, exceptions and even derogations, including to long-standing principles of law. In particular, the safe third country provisions are a worrying departure from hitherto agreed standards. They do not provide for any possibility of individual review before return to such a country and they extend the application of the concept to countries with which the applicant does not necessarily have any links and which he or she may not even have transited. Should such issues not be addressed, there is indeed concern that this Directive may not fully respect international refugee protection standards.

**Il legame fra l'Agenda
per la tutela
e l'Agenda europea
per l'asilo –
Una prospettiva
globale**

Comprendiamo che nel redigere la direttiva l'intento sia quello di mantenere un equilibrio giusto ed effettivo del numero di persone che necessitano realmente di tutela internazionale. L'UNHCR ritiene che l'equa ripartizione delle responsabilità rappresenti un obiettivo condivisibile. Noi riteniamo che, per ottenere questi risultati, l'approccio debba essere probabilmente diverso. Cercare di restringere l'ambito di applicazione della definizione di rifugiato o escludere alcuni casi bisognosi di protezione, non è una soluzione adeguata al problema dell'abuso dell'asilo. Questi problemi hanno origine nella natura composta ("mista") del fenomeno migratorio attuale, nelle procedure d'asilo troppo lunghe e complesse, e nei molteplici ostacoli posti all'applicazione di politiche di rimpatrio efficaci. Tali problemi vanno affrontati migliorando la gestione dei sistemi di asilo ed immigrazione, ognuno con i suoi propri strumenti e meccanismi, piuttosto che restringendo l'attuazione dei principi contenuti nella normativa esistente sui rifugiati. Come era accaduto per la direttiva sulle procedure, è essenziale che le considerazioni politiche nelle negoziazioni finali non insidino l'armonizzazione raggiunta su questioni fondamentali come quella degli agenti non governativi.

Potenziale per un'ulteriore connessione fra i processi europei e quelli globali

Adesso vorrei tornare all'argomento più specifico di analisi di questo seminario: protezione effettiva e costituzione di capacità di provvedere nelle regioni di origine. Il mio punto di vista è, ancora, che esiste un forte legame fra i processi dell'UE e quelli globali.

Protezione effettiva

Assicurare che i rifugiati possano godere di una tutela efficace nei loro paesi di asilo è una questione al centro di tentativi multilaterali comuni per far fronte alle sfide dell'asilo. Si possono intravedere tre dimensioni: quella politica, quella legale e quella pratica. Per quel che riguarda la prima dimensione, le Consultazioni globali sono state d'aiuto nell'individuare le sfide "politiche" all'attuazione di reali prospettive di protezione. Queste sono state ben articolate nell'Agenda per la protezione.

Per quel che riguarda la dimensione legale, gli esperti che hanno partecipato ad una tavola rotonda sul tema della protezione effettiva, organizzata dall'UNHCR a Lisbona nel dicembre 2002, hanno trovato un terreno comune nella discussione sui parametri che definiscono quando si possa ritenere che un rifugiato o un richiedente asilo abbia trovato idonea protezione e non si debba, quindi, spostare verso altri paesi in maniera irregolare. Se fossero garantiti non sarebbero certamente standard minimalisti; ma neanche il massimo cui si possa aspirare. A nostro avviso tali parametri possono contribuire alla discussione di questo incontro in maniera utile. Sono a disposizione dei partecipanti.

Per quel che riguarda la dimensione pratica, stiamo delineando i contorni di un progetto, costruito intorno ad un'analisi dei limiti del sistema di protezione in Stati selezionati, per verificare quanto sia accurato il quadro che offrono questi parametri di Lisbona sulle realtà materiali del sistema di tutela in un determinato momento. Questo progetto sarà parte integrante dell'iniziativa Convenzione plus dell'Alto Commissariato. Siamo convinti che gli obiettivi del progetto, che includono una più chiara definizione del sostegno alla capacità di provvedere nelle regioni di origine, siano direttamente connessi con le ambizioni perseguite dai paesi europei che si battono per una gestione più ordinata dei problemi dell'asilo. Abbiamo la speranza di avere una stretta collaborazione di lavoro con i paesi dell'Unione in questo progetto.

Costituzione di capacità di provvedere nelle regioni di origine

Vediamo sicuramente di buon grado il tentativo recente dell'UE di puntare sulla costituzione della capacità di provvedere nelle regioni di origine. I paesi europei hanno, in questo campo, una buona esperienza, dovuta anche all'assistenza concessa ai paesi dell'Europa centrale ed orientale nel definire i loro propri sistemi d'asilo. Questo rappresenta un ottimo modello per la costituzione della capacità di provvedere a livello globale. È importante che la costituzione di capacità di provvedere nei paesi ospitanti sia guidata da un desiderio di attuare una protezione effettiva. I benefici in termini di riduzione di ulteriori spostamenti sono di carattere ausiliario. Secondo la nostra esperienza, infatti, la condivisione degli oneri e delle responsabilità è fondamentale, mentre i tentativi di trasferire totalmente questi ultimi non è né appropriato né di successo.

È con questo spirito che siamo entrati nel dialogo sulla ben nota "Proposta britannica". Probabilmente conoscete la triplice controproposta dell'UNHCR, che non abbraccia in alcun modo molti dei dettagli dei suggerimenti britannici. Noi abbiamo accettato il fatto che la costituzione della capacità di provvedere nei paesi ospitanti nelle regioni di origine fosse – come abbiamo sempre affermato, e come è riconosciuto anche dall'Agenda per la protezione – fondamentale per migliorare le

The second major outstanding draft is the qualification Directive. UNHCR welcomes efforts being made towards an inclusive interpretation of the refugee definition. The Office continues, however, to have concerns, which have been outlined on various occasions in the past.

We understand that the intent in drafting the Directive is to keep in a proper and manageable balance the numbers of persons making a valid claim to international protection. In UNHCR's view the proper apportionment of responsibility is a fair and understandable aim. Where we perhaps differ is on the approach most likely to achieve this objective. Trying to restrict the scope of application of the refugee definition or to define away certain deserving cases is no solution to the problems of asylum abuse. Those problems have their origin in i.a the composite ("mixed") nature of contemporary migratory movements, lengthy and complicated asylum procedures, and various obstacles to implementing an effective return policy. Such problems need to be addressed by improving the management of both migration and asylum systems, each with their own tools and mechanisms, rather than by restricting the application of agreed refugee law principles. As with the procedures Directive, it remains essential that political considerations in the final negotiations do not undermine hard-won harmonisation on key issues such as that of non-State agents.

Potential for further inter-linkage between the European and global processes

Let me now turn more specifically to subjects for analysis at this seminar: effective protection and capacity building in regions of origin. Again, my starting point is that there is real potential for further inter-linkages between the global and EU processes.

Effective protection

Ensuring refugees are able to enjoy effective protection in their country of asylum lies at the centre of multilateral cooperative efforts to address asylum challenges. There are three dimensions here: the policy, the legal and the practical one. With regard to the first dimension, the Global Consultations have served to identify the policy challenges confronting realisation of genuine protection possibilities. These are now well articulated in the Agenda for Protection.

As to the legal dimension, expert participants at a roundtable on effective protection, which UNHCR organised in Lisbon in December 2002, found some common ground on the benchmarks to determine when refugees and asylum-seekers can be deemed to have found protection and should therefore not move on in an irregular manner. Granted they are not minimalistic standards; they are nevertheless also not the maximum one could go for. They can, in our view, usefully inform the discussions at this meeting. They are available to participants.

In terms of the practical dimension, we are now finalising the contours of a project, built around a "protection gaps" analysis in selected States, to test how accurate a picture these Lisbon benchmarks offer, at any one time, of the protection realities on the ground. This project will be part of the High Commissioner's Convention Plus initiative. We believe that the objectives of the project, which include allowing clearer mapping of capacity building for protection in regions of origin, link directly with ambitions being pursued by EU countries striving for more orderly management of asylum problems. We are hopeful of a close working relationship with EU countries on that project.

Capacity building in regions of origin

The EU's recent focus on capacity building in regions of origin is a welcome one. EU countries have particular expertise here, acquired not least in the context of assisting the building up of asylum systems in central and eastern Europe. This latter represents a good model for global capacity building efforts. It is important that capacity building in host countries be driven by a desire to secure effective protection. Benefits in terms of reducing onward movement are auxiliary. Put another way, in our experience, burden and responsibility sharing is key, while attempts to shift burdens and responsibilities are neither appropriate nor ultimately successful.

It was in this spirit that we entered into a dialogue on the by now very well known "British proposal." You may be aware of UNHCR's 3-pronged counter proposal. It in no way embraced many of the details of the UK suggestions. We did accept that building the capacity of host countries in regions of origin was –

**Il legame fra l'Agenda
per la tutela
e l'Agenda europea
per l'asilo –
Una prospettiva
globale**

possibilità di tutela. Abbiamo, tuttavia, respinto l'idea di offrire protezione in determinate zone [all'interno di un Paese], come è stato proposto. Abbiamo anche ripetuto che l'istituzione di capacità dovesse essere un meccanismo di condivisione degli oneri e un complemento, da utilizzare congiuntamente, che in nessun caso dovrebbe costituire un surrogato esterno dei sistemi di asilo nazionali dei paesi dell'Unione. Abbiamo anche sostenuto delle procedure comuni per alcune tipologie di persone in arrivo per sperimentare un sistema comune d'asilo. Ma questo deve avvenire all'interno dell'Europa, non all'esterno. Potrei dire molto di più su questo argomento, ma il tempo stringe. Basti dire che esistono, e permangono, differenze significative fra i due tipi di proposta.

Arrivo ora ai problemi correlati delle procedure di ingresso protetto e del reinsediamento. Entrambi sono state oggetto di ricerche dettagliate, come si evince dagli studi che abbiamo a disposizione oggi. Mi vorrei congratulare con gli autori per il loro lavoro completo ed encomiabile. Il nostro dibattito sarà d'aiuto ad un incipiente esame di molti dettagli pratici che necessitano di un'adeguata trattazione.

Procedure di ingresso protetto

Sono stati proposti ed esistono vari programmi in Europa, ed altrove, per analizzare le richieste di asilo fuori dai confini nazionali. Questo fa in modo che la richiesta sia valutata su una base preliminare o finale. In linea di principio in questi processi si può intravedere un certo potenziale, ma, come tutte le cose, vi sono anche delle insidie. Nella misura in cui i programmi tendono a migliorare l'accesso alla protezione, che è uno degli obiettivi fondamentali dell'Agenda per la protezione (fine 2, obiettivo 1), o nella misura in cui tentano di bilanciare le misure di controllo dell'immigrazione attraverso possibilità alternative di tutela e di reinsediamento rinforzato, possono divenire degli utili strumenti. Potremmo, quindi, considerarli come complementari rispetto ai meccanismi più tradizionali per l'accesso e l'asilo, e non dei loro sostituti.

Per bilanciare il requisito di visti d'ingresso imposti ai paesi da cui provengono i rifugiati, per esempio, si può immaginare una situazione in cui siano introdotti i visti per motivi umanitari per permettere ad alcuni individui o gruppi vulnerabili di una determinata area di essere ammessi al sistema di protezione. Ciò potrebbe essere congiunto ad un'assistenza finanziaria o di altro genere ai paesi confinanti nelle regioni di origine, per aiutarli nel processo di valutazione delle richieste d'asilo. Nei piani di azione che includono disposizioni di ingresso protetto, quali i programmi di sponsorizzazione e nodi regionali, si dovrebbero includere opportunità estese di reinsediamento per individui o gruppi di rifugiati che, a causa della loro situazione particolare, non possono trovare soluzioni durature nelle regioni di origine.

Sarebbe interessante ascoltare dai paesi europei che hanno attualmente speciali disposizioni per l'ingresso, il perché questi stiano diminuendo progressivamente. Forse, invece di procedere più in profondità su questo piano, e dover, in seguito, reinventare tali procedure, sarebbe meglio studiare un legame fra queste ed il rinnovato interesse globale al reinsediamento. Potrebbe essere produttivo esaminare il potenziale delle procedure di ingresso armonizzate ed integrate, nel tentativo di accentuare i programmi di reinsediamento in Europa. Forse potrebbero essere utili almeno al perseguimento di uno tra i vari obiettivi di reinsediamento.

Nell'esaminare queste possibilità si deve sempre tener presente che tutte queste iniziative devono essere complementari e non sostituire le procedure nazionali di ingresso. Ci sono anche questioni pratiche da evidenziare: per esempio, come assicurare che chi necessita di protezione internazionale possa avere fisicamente accesso ai consolati e alle ambasciate delle regioni di origine. O ancora come assicurare che il personale di queste ultime abbia l'esperienza e l'autorità necessaria per prendere decisioni giuste. Si deve anche riflettere sul come queste procedure possano influenzare lo sviluppo dei sistemi di asilo nelle regioni di origine. Sarebbe inopportuno che tali procedure riuscissero a minare le strategie di protezione in queste aree.

In breve, possiamo affermare che l'UNHCR è contento di proposte che cercano di facilitare l'accesso alla protezione nell'UE senza, però, che queste intacchino i sistemi di asilo esistenti. L'UNHCR è interessato a ulteriori discussioni sul come assicurare complementarietà fra i lodevoli tentativi di perfezionare il sistema di protezione nelle regioni di origine, di ampliare le possibilità di reinsediamento e di organizzare un programma di visti umanitari. Siamo convinti che il progresso su questi tre fronti sarà di sostegno nel migliorare l'efficacia del sistema di protezione alla radice.

Reinsediamento

Questo mi porta alla questione del reinsediamento. L'UNHCR guarda con favore ai lodevoli programmi di reinsediamento adottati in Europa da Danimarca, Finlandia, Islanda, Irlanda, Olanda, Norvegia e Svezia. Abbiamo anche apprezzato l'impegno del Regno Unito ad offrire posti di reinsediamento, inizia-

as we have always said, and as the Agenda for Protection recognises – fundamental for improving available protection possibilities. We rejected, though, any notions of offering protection in zones, as had been proposed. We also said capacity building was a burden-sharing mechanism, and a complement, NOT a substitute for domestic asylum systems in EU countries and elsewhere, which had to be improved in tandem. We also did support some common processing of part of the arrivals caseload, but inside Europe, not outside, as a test case, if you like, for the eventual common asylum system. I could say a lot more on this but time eludes me. Suffice to say there were, and remain, very significant differences between the two sets of proposals.

I come now to the twin issues of protected entry procedures and resettlement. Both have been the subject of detailed research, as is evidenced by the studies we have in front of us today. I would like to commend the authors on their thorough and valuable work. Our debate should help kick start examination of the many practical details that need to be addressed.

Protected entry procedures

Various schemes exist in Europe and elsewhere, or are being proposed, to process claims for asylum beyond national borders. These provide for the claim being assessed either on a preliminary or a final basis. In principle, we see potential in such processes even if, as with all things, there are also pitfalls. Where the schemes improve access to protection, which is a main objective of the Agenda for Protection (goal 2, objective 1), or where they help balance migration control measures through alternative protection possibilities and reinforced resettlement, they may indeed become useful tools. We would see them as complementing more traditional mechanisms for accessing asylum, not substituting for these.

In order to balance the imposition of visa requirements in relation to refugee-producing countries, for instance, one could imagine a situation where humanitarian entry visas are introduced, for issue abroad, to enable certain vulnerable individuals or groups from within a visa-targeted population to enter for protection reasons. These could be complemented by financial or in kind assistance to neighbouring countries in the region of origin, to help them with the process of assessing asylum claims. Enlarged resettlement opportunities for individuals or groups of refugees unable, because of their particular situation, to secure durable solutions in the region of origin should also be built in plans of action which include protected entry arrangements, such as sponsorship schemes, or regional nodes.

It would be interesting to hear from those European countries actually practising special entry arrangements about why they are scaling them down. Perhaps rather than going too far down this track, and then having to reinvent such procedures, it would be more beneficial to explore how to link them with the renewed global interest in resettlement. It could be productive to examine the potential for harmonised entry procedures, integrated into the effort to enhance resettlement programmes in Europe. Maybe they could serve one resettlement entry objective, amongst the others foreseen for them.

As these possibilities are examined, care of course needs to be taken that any such initiative should complement and not substitute for access to domestic asylum procedures. There are also practical issues to address: how, for example, to ensure that those in need of international protection can physically access embassies and consulates in regions of origin, and how also to ensure that their staff have the requisite expertise and authority to take the proper decisions. One has to reflect also on how such procedures might affect developing asylum systems in regions of origin. It would be unfortunate if such procedures served to undermine developing protection strategies there.

In short, UNHCR welcomes proposals which seek to improve access to protection within the EU without adversely affecting existing asylum systems. UNHCR is interested in further discussions on how to ensure complementarity between the laudable objectives of improving protection in regions of origin, of enlarging resettlement possibilities, and setting up a scheme of humanitarian visas. We believe that progress on all these three fronts would go a good way to improving the effectiveness of protection closer to the source of the need.

Resettlement

This brings me to the question of resettlement. UNHCR is appreciative of the valuable resettlement programmes maintained in Europe by Denmark, Finland, Iceland, Ireland, the Netherlands, Norway and Sweden. We also welcome the recent UK commitment to offer resettlement places which has begun with

**Il legame fra l'Agenda
per la tutela
e l'Agenda europea
per l'asilo –
Una prospettiva
globale**

to con uno progetto pilota volto a reinsediare i rifugiati provenienti dall'Africa occidentale. C'è ancora spazio per un ulteriore sviluppo di queste soluzioni in Europa, sia in termini di stati coinvolti, che in termini di cooperazione a livello UE per definire un approccio più coerente e consistente.

Un'iniziativa coordinata di reinsediamento a livello dell'UE potrebbe dare maggiore impulso ai tentativi globali di fare un uso più strategico del reinsediamento stesso. Per molto tempo ci si è approssimati a questo problema soprattutto per rispondere a come risolvere il problema della protezione nel paese d'asilo nel caso singolo. Con le disposizioni dell'Agenda per la protezione vogliamo rendere utilizzabili soluzioni per gruppi più vasti, ed in situazioni di emergenza prolungate; e renderle manifestazioni positive di condivisione degli oneri, per promuovere politiche d'asilo più generose e giuste. Come realizzare questo potenziale di reinsediamento - data la ristrettezza non soltanto di risorse - è una delle nostre sfide più ingenti.

Con questi obiettivi in mente, vi incoraggiamo ad esaminare:

- Come potrebbe funzionare un sistema di reinsediamento ampio a livello dell'Unione europea;
- Gli individui o i gruppi che potrebbero trarre beneficio da questo sistema, inclusi i rifugiati sotto mandato, tenendo a mente i criteri ristretti legati alla Convenzione che attualmente regolano questa soluzione;
- Le risorse per migliorare le capacità di individuazione e segnalazione dei casi meritevoli in modo da non portare gruppi ad assumere un ruolo di rilievo nel sistema senza che ci sia la necessaria esperienza, o l'orientamento alla protezione;
- Il ruolo della Convenzione plus nel migliorare la cooperazione degli stati europei con gli altri paesi di reinsediamento e le regioni di origine, dato che la materia è già oggetto di una iniziativa della Convenzione Plus;
- Coordinamento, comunicazione e strutture di rapporto per assicurare l'integrità e la trasparenza di un sistema, il più possibile protetto dalla corruzione;
- Procedure strutturate e sistematizzate - ciò che ho chiamato "procedure di reinsediamento di ingresso" - per esaminare gruppi ed individui per il reinsediamento, il che si rifà alla questione del potenziale di integrazione;
- Meccanismi e procedure di reinsediamento di emergenza.

Conclusioni

In conclusione, signor presidente, è un cliché il fatto che viviamo in un mondo travagliato e turbolento, con la presenza di guerre, conflitti e persecuzioni di genti per motivi di etnia o di politica nei paesi di tutti i continenti. Viviamo anche in un mondo di popolazioni in movimento, in cui l'impeto a migrare è dettato da una serie di fattori di spinta sociali, economici, politici e di diritti umani. La mobilità non può essere impedita. I pronostici sono negativi, inclusa la prevalenza di traffici e contrabbandi. Per quanto concerne i rifugiati, l'impedimento, che nega ai rifugiati una sicurezza e una salvezza di base, non solo non è possibile, ma non è permesso dal diritto internazionale. La sfida non è quella di prevenire gli spostamenti, ma di gestire al meglio le questioni in gioco che includono: la sicurezza e l'identità nazionale, l'armonia sociale, e il progresso economico, in modo da proteggere gli interessi degli stati e i diritti degli individui, da promuovere una equa distribuzione delle responsabilità, e da massimizzare i benefici che le migrazioni di ogni genere possono portare alla società dei paesi che le ospitano.

Per questo noi raccomandiamo ai governi europei di cercare di integrare le discussioni politiche alle quali partecipano nelle Consultazioni globali, con il processo di armonizzazione regionale. Sicuramente questo continente deve affrontare sfide molteplici e complesse, ma il numero dei richiedenti asilo che arriva in Europa è in diminuzione e l'attuazione di soluzioni durature è in atto, in situazioni continue di emergenza, dall'Afghanistan all'Angola. È necessario che i politici non siano guidati da timori vecchi o esagerati e che la politica non reagisca in modo tardivo, ma al contrario, faccia tesoro delle tendenze positive e si fondi sulle attuali iniziative multilaterali.

In una recente presentazione il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha descritto la nostra epoca come "un'epoca di problemi senza passaporto". Ha definito falsa la scelta fra multilateralismo e unilateralismo, suggerendo piuttosto, la scelta fra cooperazione e catastrofe. L'Agenda per la protezione e la "Convenzione Plus" forniscono una struttura preziosa per la cooperazione internazionale collettiva, in maniera che siano riuniti gli attori dell'equazione "condivisione degli oneri". Dal nostro punto di vista è attraverso la collaborazione multilaterale, non solo regionale, ma globale, che avremmo la migliore occasione per gestire quei problemi comuni - e io inserisco il problema dei rifugiati e dell'immigrazione fra i preminenti - che non rispettano i confini nazionali o i requisiti di ingresso.

a pilot scheme to resettle West African refugees. There is still scope for further development of this solutions option in Europe, both in terms of the number of States involved, as well as cooperation at EU level to establish a more coherent and consistent approach.

A coordinated EU initiative on resettlement could give added impetus to global efforts to make more strategic use of resettlement. It has for some time been approached mainly as a response in individual cases to address a protection problem in a country of asylum. Consistent with calls in the Agenda for Protection, we want to see it used more imaginatively as a solution for larger groups in protracted refugee situations, as well as a positive manifestation of burden sharing, to promote more generous and just asylum policies. How to realise this potential of resettlement – given resource constraints not least – is one of our more important challenges.

With these goals in mind, we would encourage your examination of:

- how an EU-wide resettlement system might work;
- the individuals and/or groups such a system should benefit, including prima facie and Mandate refugees, bearing in mind the narrow Convention-tied criteria which currently govern this solution;
- the resources needed to enhance referral capacity in a manner which does not lead to groups without the necessary expertise, or protection orientation, taking on too pivotal a role here;
- the role of Convention Plus in enhancing cooperation of EU States with other resettlement countries and regions of origin given that the matter is already the subject of an ongoing Convention Plus initiative;
- coordination, communication and reporting structures to ensure integrity and transparency of this, the most fraud-prone solution;
- frameworks and systematised procedures – what I have called “resettlement entry procedures” – to process groups as well as individuals for resettlement, which address the question of integration potential; and
- emergency resettlement procedures and mechanisms.

Conclusion

In conclusion, Mr Chairman, it is a cliché that we live in a troubled and turbulent world, with war, conflict or persecution of peoples for reasons of ethnicity or politics in countries on all continents. We also live in a world of mobile populations where the impetus to migrate has its roots in a myriad of social, economic, political and human rights push and pull factors. Mobility cannot be obstructed. The odds are against this, including the prevalence of smuggling and trafficking. As far as refugees are concerned, obstruction, which denies refugees their basic security and safety, is not only not possible but also not permitted under international law. The challenge is not to prevent movement but to better manage the many sensitive issues at stake, including national security and identity, social harmony, and economic progress in a manner which protects State interests and individual rights, promotes a proper sharing of responsibilities, and maximizes the benefits migration of all sorts can bring to host societies.

Against this backdrop, we would recommend European governments seek to integrate the policy making discussions in which they participated in the Global Consultations even more closely into the regional harmonisation process. Certainly there are diverse and complex challenges on this continent, but numbers of asylum applications are falling in Europe and durable solutions are being implemented in a number of longstanding refugee situations from Afghanistan to Angola. It is important that politicians are not driven by old or exaggerated fears and that policy making does not react in a delayed fashion but capitalises on the positive trends and builds on multilateral initiatives under way.

In a recent presentation, the UN Secretary-General characterised our age as an “age of problems without passports”. He termed a false choice that between multilateralism and unilateralism. Rather, he suggested, the choice is better characterised as between cooperation and catastrophe. The Agenda for Protection and Convention Plus provide a valuable framework for collective international cooperation, in a manner which brings together actors on both sides of the burden-sharing equation. In our view, it is through multilateral collaboration not only regionally but globally that we stand the best chance of managing those common problems – and here I count refugee and migration problems as among the chief ones – which do not respect national boundaries or entry requirements.

SESSIONE PLENARIA I

IRENA OMELANIUK, *OIM – Organizzazione Internazionale per le Migrazioni*,
Direttore, Servizi per la Gestione delle Migrazioni, Ginevra

Il nesso asilo/immigrazione: rinforzo reciproco fra immigrazione regolare e procedure di asilo

Questa presentazione considera alcuni punti di connessione fra l'immigrazione e l'asilo e le sfide che i governi devono affrontare per assicurare che le politiche concernenti un'area non creino inavvertitamente delle scappatoie e dei problemi in un'altra.

Mentre le leggi internazionali e molte di quelle nazionali fanno distinzione fra i richiedenti asilo, i rifugiati e gli altri immigrati, nella realtà la situazione è molto più indefinita: i flussi migratori sono misti, le origini, le strade e i metodi utilizzati dai richiedenti asilo e stranieri in cerca di lavoro sono, il più delle volte, gli stessi. Sia gli uni che gli altri possono diventare "clienti" o vittime della tratta e dei trafficanti e si possono spostare da una categoria all'altra durante il loro viaggio. Entrambe, inoltre, possono incontrare le stesse sfide di percezione pubblica nel periodo di integrazione in una determinata comunità.

L'efficacia delle politiche pubbliche, nel rispondere a queste dinamiche complesse, dipende da due fattori: a) l'abilità di distinguere fra le persone che richiedono protezione e il diritto di accedere a quest'ultima e gli immigrati non rifugiati; b) la complementarietà ed il rafforzamento reciproco fra le leggi e le procedure di immigrazione e di asilo. Ugualmente importante è assicurare che la percezione pubblica non faccia confusione fra gli immigrati e i rifugiati, particolarmente per quel che riguarda l'immigrazione illegale, la criminalità legata a quest'ultima e, in generale, la percezione oggettiva che tutti i nuovi arrivati siano clandestini e minaccino la sicurezza pubblica.

Nonostante la differenziazione fra immigrazione ed asilo, l'Unione Europea ha compreso che le questioni concernenti i due ambiti non possono essere trattate separatamente, né solo con l'iniziativa dei singoli stati. Con riguardo a questa connessione, sperimentata da molti stati europei, la Commissione Europea sta esaminando strategie di gestione dell'immigrazione e dell'asilo complementari e di più ampio respiro, nello sforzo di migliorare il sistema di tutela internazionale nell'Europa allargata.

L'impulso immediato per questo approccio interattivo è stato un abuso sistematico e su vasta scala, nei sistemi di asilo europei degli ultimi anni, da parte di persone che non avevano diritto all'asilo. Negli ultimi anni circa il 30% delle persone che sono entrate in Europa erano richiedenti asilo; ma, il 70% e più di essi non aveva realmente bisogno di protezione (2002). Molti di loro, però, non sono tornati a casa, per molteplici motivi. Tutto questo, d'altro canto, attira altri a tentare la fortuna; e più il numero cresce, più si rallentano le procedure, a seguito dell'impatto sulle risorse del governo nazionale, e il numero dei richiedenti aumenta ancora, rendendo la procedura d'asilo più attrattiva anche per gli altri.

Il Commissario Vitorino ha, di recente, affermato di fronte a più di 700 accademici e amministratori pubblici (Conferenza di Metropolis, Vienna)¹, che oggi le soluzioni per l'ingente problema dell'immigrazione, per l'Europa, risiedono nei paesi di origine e in quelli di prima accoglienza. Egli ha evidenziato il fatto che paesi come l'Iran, allo stato attuale, hanno più richiedenti asilo degli stati europei.

* *Intervento svolto in lingua inglese*

IRENA OMELANIUK, IOM – International Organisation for Migration,
Director, Migration Management Services, Geneva

The Asylum/Migration Nexus: Mutual Reinforcement of Regular Migration and Asylum Processes

This presentation considers some of the points of interface between migration and asylum, and the challenges to Governments in ensuring that policies in one area do not inadvertently create loopholes and problems in the other.

While international and most national laws differentiate between asylum seekers, refugees and other migrants, in reality the situation is more blurred: migration flows are mixed, the origins, routes and methods used by asylum seekers and job seekers are frequently the same, both can become “clients” or victims of smugglers or traffickers, and they can move from one category to another within the life cycle of their movement. Both can face similar challenges of public perception during their integration into a new community.

The effectiveness of public policies that respond to these complex dynamics depends on two things: a) the ability to differentiate between persons requiring protection and a right to access this and non-refugee migrants; and b) the complementarity and mutual reinforcement of migration and asylum laws and practices. Equally important is to ensure that public perceptions do not confuse refugees and migrants, particularly in connection with illegal migration, migrant criminality and any general public sense that all newcomers are illegal and threaten public security.

While differentiating between asylum and migration, however, the European Union has recognized that migration and asylum issues cannot be addressed separately or by states acting alone. It is at this interface, experienced by most European states, that the EC is exploring broader, complementary migration and asylum management strategies in an effort to improve the international protection system in an enlarged Europe.

The immediate impetus for such an interactive approach has been the systematic and large-scale abuse in recent years of European asylum systems by persons without refugee claims. In recent years, approximately 30% of persons entering Europe have been asylum seekers; yet some 70% or more of these have been found not to be in genuine need of protection (2002). Many of these in turn have not returned home, for a variety of reasons. This in turn attracts others to try their luck, and as the numbers grow, the adjudication slows down with the strain on Government resources, and applicant numbers grow even faster, again making asylum more attractive for others.

Commissioner Vitorino recently stated to more than 700 academics and public administrators (Metropolis Conference, Vienna)¹ that today, the big migration solutions for Europe are in the countries of origin and first asylum. He pointed to the fact that countries like Iran now have more asylum seekers than European states. In a globalised, inter-connected world, common actions with

* intervention in English

In un mondo globalizzato ed interconnesso, iniziative comuni con questi stati sono di fondamentale importanza, sia per assicurare dei flussi ordinati e sicuri, sia per proteggere gli interessi reciproci, commerciali, politici, culturali e gli altri di carattere strategico.

Una buona gestione dell'immigrazione e dell'asilo potrebbe, in questo modo, proteggere simultaneamente gli interessi personali, nazionali ed internazionali.

Il diritto internazionale distingue chiaramente fra gli spostamenti dovuti all'asilo e alla protezione e le altre forme di migrazioni, in modo da assicurare la risposta politica più appropriata. A volte, però, il diritto nazionale e quello internazionale possono entrare in conflitto, come per esempio quando la protezione dei diritti umani degli individui si scontra con la gestione nazionale dell'immigrazione, nel proteggere l'interesse pubblico. Ad esempio, la Convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati e la Convenzione contro la tortura e gli altri trattamenti o punizioni crudeli, disumani o degradanti, rendono problematico l'approccio di alcuni stati alla prevenzione dell'ingresso clandestino, in particolare, se questo trattiene o punisce i richiedenti asilo o altre categorie in cerca di protezione. Altre volte i due diritti convergono e si rafforzano l'un l'altro, come, per esempio, nell'area della tratta di immigrati. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la tratta di persone² fornisce protezione alle vittime, alcune delle quali avrebbero un genuino bisogno di ottenere l'asilo o altre forme di protezione previste dalla Convenzione sui rifugiati.

Quali sono le soluzioni migliori?

Più controllo?

In generale le leggi nazionali sull'immigrazione possono avere degli effetti profondi sul sistema di tutela internazionale: se sono troppo severe possono spingere gli immigrati ancora più verso la clandestinità – a ricorrere, anche, alla strada dell'asilo per prolungare la loro permanenza. Se la loro applicazione, soprattutto alle frontiere, non è abbastanza rigorosa, può favorire l'ingresso e ancora di più quello per motivi di asilo e la permanenza prolungata. Un eccessivo controllo può danneggiare un sistema di protezione; ma altrettanto si potrebbe dire per un controllo esiguo.

Ad un altro livello, gli studiosi di diritti umani sono preoccupati del fatto che le attuali misure di controllo per l'ingresso ed il pre-ingresso, come i controlli dei documenti da parte delle compagnie aeree, indagini ed informazioni anticipate sui passeggeri fra i governi e le compagnie stesse, possano incrinare il principio internazionale del diritto a spostarsi e a cercare accesso all'asilo. Inoltre, come affermato recentemente nella Conferenza AMPI di Atene³, porre ostacoli insormontabili ai richiedenti asilo non costituirà necessariamente un deterrente contro l'immigrazione irregolare; una volta, poi, che un immigrato si trovi sul territorio dello stato ospitante, e in una situazione irregolare, può sempre fare ricorso alla procedura d'asilo.

Ridurre il traffico e la tratta di immigrati?

Nell'aiutare le attività di immigrazione clandestina, i trafficanti e i contrabbandieri – o “intermediari” dell'immigrazione illegale – non fanno discriminazioni fra i rifugiati e gli altri immigrati. I governi sanno perfettamente che distruggere il legame fra traffico/tratta e asilo sarebbe essenziale per il sistema di protezione. Questo potrebbe essere realizzato in diversi modi, ad esempio:

1. smantellare le reti globali di traffico e contrabbando;
2. ridurre gli incentivi ad utilizzare la strada dell'asilo (per esempio eliminando il diritto automatico alla residenza per i rifugiati, pratica tradizionale in paesi come l'Australia e il Canada; e/o ridurre l'assistenza sociale ed altri diritti dei richiedenti asilo);
3. ottenere la cooperazione dei paesi di transito nell'interrompere il flusso di traffico/tratta.

Questi sono metodi di gestione dell'immigrazione comuni che possono avere un vario livello di successo, ma possono anche causare effetti collaterali. Ad esempio, i governi hanno un successo limitato nello smantellare le reti globali di traffico/tratta; e la limitazione all'assistenza sociale può causare problemi sociali molto più costosi (finanziariamente e politicamente) nel lungo termine.

Per quel che riguarda il legame fra residenza permanente e status di rifugiato, possiamo affermare che si deve ancora provare se un qualsiasi status temporaneo di protezione sia meno attrattivo per gli eventuali richiedenti asilo irregolari rispetto allo status permanente. (Ciò, naturalmente, non diminuisce l'importanza dell'asilo temporaneo come misura di tutela immediata durante periodi di crisi/emergenze nei paesi di origine; come ad esempio la Bosnia-Herzegovina, il Kosovo, e negli ultimi tempi l'Afghanistan e l'Iraq).

these states are critical both to ensure orderly and safe flows and to protect mutual commercial, political, cultural and other strategic interests.

Good migration and asylum governance should thus simultaneously protect personal, state and international interests.

International law clearly differentiates between asylum and protection-related movements and other forms of migration, in order to ensure the most appropriate policy response. But international and national laws can come into conflict with each other, for example when the protection of human rights of individuals is seen as challenging the immigration agenda of states in protecting public interests. For example, the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading treatment or Punishment call into question some states' approaches to preventing illegal entry, particularly if they deter or punish asylum seekers and other persons in need of protection. But they can also complement and reinforce each other, for example in the area of migrant trafficking, the UN Protocol against trafficking in persons² provides for protection of victims, some of whom may have genuine claims to refugee or other protection under the Refugee Convention.

What are the best solutions?

More control?

In general, state immigration laws can have profound effects on the international protection regime: if they are too stringent, they can drive migrants further underground – to resort even more to illegal means, including the asylum route to prolong their stay. If the enforcement, particularly at borders, is not strict enough, it can open both the front gate, and the asylum door even further for entry and prolonged stay.

Too much control can damage a protection system; but so can too little control.

At a different level, human rights observers are concerned that current entry and pre-entry control measures, such as airline checks of documents, advanced passenger processing or advanced passenger information between airlines and Governments, can breach international principles on the right to move and seek access to asylum.

Also, as recently argued at the AMPI conference in Athens³, radical deterrence of asylum seeking will not necessarily prevent general irregular migration; and once a migrant is in the host country, and in an irregular situation, s/he can still resort to asylum.

Curtail migrant smuggling and trafficking?

In aiding illegal migrant activities, the smugglers and traffickers – or illegal “migration brokers” do not discriminate between refugees and other migrants. And Governments know that to break the nexus between smuggling/trafficking and asylum will be essential for the integrity of the protection system. This could be done in a number of ways, for example:

1. break up the global smuggling and trafficking networks;
2. reduce the incentives for using the asylum route (e.g. by removing any automatic right to residence for refugees, as traditionally practised in countries like Australia and Canada; and/or reducing social welfare and other entitlements for asylum seekers);
3. gain the cooperation of countries of transit in interrupting the smuggling/trafficking flow.

These are stock migration management methods that have varying degrees of success, and can cause other adverse side effects. For example, Governments are having limited success in breaking the global smuggling/trafficking networks; and removal of social welfare can cause far more costly (financially and politically) social problems further down the track.

On the nexus between permanent residence and refugee status, it still needs to be proven that temporary protected status is any less attractive for aspiring irregular asylum seekers than permanent status. (This in no way diminishes the importance of temporary asylum as an immediate protection measure during crises/emergencies in countries of origin (e.g. Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Afghanistan and Iraq in recent years.)

**Il nesso
asiloimmigrazione: rinforzo
reciproco
fra immigrazione regolare
e procedure di asilo**

Mentre allo stato attuale, il traffico e la tratta sono adeguatamente disciplinati nei rispettivi protocolli delle Nazioni Unite, esiste ancora un bisogno urgente di assicurare innanzitutto, che, i principi siano conservati nel diritto nazionale e che la pratica nazionale di gestione dell'immigrazione vi si adegui; in secondo luogo, che le vittime del traffico abbiano ampio accesso alla protezione dell'asilo per quanto ne necessitino. Ne deriva la necessità di: a) assicurare una migliore informazione e consapevolezza fra le autorità, le ONG e le comunità di clandestini; b) costituire una capacità di provvedere da parte di tutte le agenzie che si occupano di vittime della tratta; c) assicurare mezzi di assistenza diretta nei paesi ospitanti, incluso uno standard minimo per gli aiuti materiali. Questo processo richiederebbe investimenti nei paesi di origine, di transito e di destinazione.

Riforma dei sistemi d'asilo?

Come ha affermato l'UNHCR, un compito primario, assieme ad una migliore gestione dell'ingresso e delle frontiere, è quello di semplificare gli attuali sistemi di asilo - accelerare e rendere più trasparente il processo di riconoscimento - ed eliminare qualsiasi involontario incentivo automatico all'utilizzo della procedura d'asilo per ingressi e permanenze clandestine nel paese ospitante. Tutto ciò dovrebbe essere aiutato enormemente dagli sforzi dell'UE per raggiungere approcci armonizzati in Europa. Ma richiederà anche degli investimenti in termini di risorse.

Ritorni più facilitati per gli immigrati?

Assieme ai sistemi di gestione delle politiche d'asilo e di ingresso più veloci e più efficaci, la conduzione del rimpatrio rimane un elemento fondamentale per una buona gestione dell'immigrazione e per mantenere un solido sistema di tutela. Più tempo le persone possono rimanere sul territorio del paese ospitante, più saranno riluttanti a tornare indietro. I governi europei con l'OIM hanno condotto, per i richiedenti asilo con diniego, programmi di rimpatrio volontario assistito su vasta scala per più di 23 anni in Europa; questi si sono dimostrati un'alternativa più umana e conveniente, in termini di costi, del rimpatrio forzato. Con l'aggiunta di incentivi a rimanere nel proprio paese, tali programmi sono cresciuti fino ad occupare una posizione prioritaria nella creazione di politiche adeguate ad una migliore gestione dell'asilo e dell'immigrazione.

Cooperazione con i paesi terzi.

Si tratta di un elemento nuovo e di vitale importanza per la gestione del fenomeno migratorio, soprattutto in vista di un consolidamento del sistema di tutela internazionale. Per l'Europa è una forma chiave di gestione delle frontiere esterne. Invero, nello spirito delle parole del Commissario Vitorino e negli sforzi fatti dalla Commissione stessa per integrare le politiche dell'asilo con quelle dell'immigrazione nel campo delle relazioni estere dell'UE con gli altri paesi, questo tipo di cooperazione si applicherebbe sia ai paesi di origine che a quelli di primo asilo.

Tale cooperazione è un fattore decisivo in tutte le strategie di gestione dell'immigrazione di cui si sta discutendo. Una gestione realmente congiunta di tutti i paesi del fenomeno dell'immigrazione/asilo richiederebbe, da parte dell'Europa, un investimento nelle capacità dei paesi più vicini alla fonte per concedere ai rifugiati una tutela adeguata, l'accesso a delle soluzioni durature sia a casa che nei paesi partner e un rimpatrio sicuro per coloro che non sono nella possibilità di restare. Un'analisi sull'efficacia di tali misure rivelerebbe senza dubbio che, nel lungo termine, i benefici sarebbero superiori ai costi attuali di un sistema d'asilo sovraccarico e di programmi di rimpatrio forzato inefficienti.

Più immigrazione legale e opportunità di reinsediamento per gli immigrati?

Lasciare aperta la possibilità, per i paesi d'origine, di esportare il surplus di forza lavoro potrebbe essere un supplemento efficace per la cooperazione di quegli stessi paesi nel riprendere i richiedenti asilo con diniego e gli altri immigrati. Ammorbidire la pressione dell'emigrazione nelle regioni di origine potrebbe addurre dei benefici strategici alle relazioni fra i paesi. Allo stesso modo, la volontà da parte degli stati di destinazione a condividere l'onere dei rifugiati nelle regioni di origine, per esempio attraverso degli schemi di reinsediamento selettivo, potrebbero rendere la gestione delle politiche d'asilo e di immigrazione uno sforzo realmente multilaterale.

Ciò è in linea con l'ipotesi dell'UE di procedure esterne per i rifugiati e gli immigrati come supplemento a rafforzare la capacità dei paesi di origine a fornire asilo e altre forme di soluzioni durature; in ultima istanza un'alternativa più umana e più economica al controllo dell'immigrazione e al rimpatrio.

Per ricapitolare, questa presentazione è un appello per un approccio ampio, diversificato e congiunto alle sfide connesse dell'asilo e dell'immigrazione. Sostiene anche le nuove idee degli stati

While both smuggling and trafficking are now adequately covered in the respective UN Protocols, there is still an urgent need to ensure firstly that the principles are enshrined in national law and adhered to in national migration management practice, and secondly that victims of trafficking have access, as far as possible, to refugee protection, as needed. This is a question of a) better information and awareness raising among authorities, NGOs and clandestine communities; b) capacity building of all agencies working with trafficked victims, and c) ensuring direct assistance facilities in host countries, including minimum standards for care and maintenance. It requires investment in countries of origin, transit and destination along the migration routes.

Reform of asylum systems?

As advocated by UNHCR, a primary task, alongside better general entry/border management, is to streamline the current asylum systems – speed up and make more transparent the adjudication process - and remove any inadvertent built-in incentives to use asylum for irregular entry and stay in a host country. This should be greatly aided by the EU's efforts towards harmonized approaches in Europe. But it will also require some investment in resources.

Better facilitated returns of migrants?

Alongside quicker, more effective asylum and border management systems, return migration is key both to good migration management and maintaining a healthy protection system. The longer people can stay in the host country, the more reluctant they are to return home. Assisted voluntary return programs for rejected asylum seekers have been conducted by European Governments with IOM on a large scale for more than 23 years in Europe now, and have proven to be a cost effective, more humane alternative to forced return. With additional incentives to the returnees to remain home, these have grown to occupy a high priority in the policy thinking on asylum and migration management.

Cooperation with third countries.

This is a new and vitally important element of migration management, particularly for strengthening the international protection regime. It is for Europe a key form of external border management. Indeed, in the spirit of Commissioner Vitorino's statement, and the Commission's efforts to integrate migration and asylum issues into the EU's relations with other countries, this cooperation applies to countries of origin and first asylum as well.

Such cooperation is a decisive factor in all the migration management strategies being discussed here. Effective joint management by all countries on the migration/asylum continuum requires an investment by Europe in the capacity of countries closer to source to provide adequate protection to refugees, access to durable solutions both at home and in other partner countries and safe return home for those unable to remain. Cost effectiveness analyses will no doubt reveal that in the longer term the benefits will outweigh the current costs of over-burdened asylum systems and ineffectual removal schemes.

More legal immigration and refugee resettlement opportunities for migrants?

Opening up some possibilities for countries of origin to export labour surplus can be an effective complement to the cooperation of those countries in receiving back returned failed asylum seekers and other migrants. Relieving some of the emigration pressures on regions of origin can bring strategic benefits to inter-country partnerships. Similarly, a willingness on the part of countries of destination to help share the burden of refugees in regions of origin, e.g. through selective refugee resettlement schemes, can help make asylum and migration management a truly multilateral effort.

This is in line with the EU's consideration of external processing of refugees and immigrants as a complement to strengthening capacity of regions of origin to offer asylum and other durable solutions; ultimately a more cost effective and humane alternative to migration control and deportations.

To sum up, this presentation is a plea for comprehensive, diversified and joined-up approaches to the interlinked challenges of migration and asylum. It supports the new thinking of the European states

SESSIONE PLENARIA I

IRENA OMELAMIUK,
OIM – Organizzazione
Internazionale per le Migrazioni,
Direttore,
Servizi per la Gestione delle
Migrazioni, Ginevra

**Il nesso
asilo/immigrazione:
rinforzo reciproco
fra immigrazione regolare
e procedure di asilo**

europei sul rafforzamento dei regimi di tutela nelle regioni di origine, prima che le persone cadano vittime di trafficanti e della tratta nel cercare la loro fortuna altrove. Questo potrebbe anche, complementariamente agli sforzi per affrontare le origini dei flussi attraverso una cooperazione allo sviluppo più mirata, aiutare ad alleviare le condizioni che causano emigrazioni su vasta scala. Fare ricorso ad una sola o due delle strategie di gestione del fenomeno migratorio discusse oggi, senza tutto il resto, con molta probabilità non avrà effetti sostenibili, sia nel regolare meglio l'immigrazione generale, sia nel restaurare l'integrità dei sistemi di protezione e di asilo.

-
- 1 Ottava Conferenza Internazionale di Metropolis, "Guadagnare dall'immigrazione", Vienna, 15-19 settembre 2003.
 - 2 Protocollo per la Prevenzione, la Soppressione e la Punizione del traffico e contro il Traffico di persone, che è un supplemento alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottata nel novembre 2000.
 - 3 Conclusioni e raccomandazioni politiche. La Conferenza greca sulla gestione dell'immigrazione, maggio 2003, p. 48.

about strengthening protection regimes in regions of origin before people fall prey to smugglers and traffickers to try their luck further afield. It can also, complementary to any efforts to address root causes through better targetted development cooperation, help alleviate the conditions that cause large-scale emigrations. To resort to only one or two of the migration management strategies discussed here today, without the rest, is unlikely to have any sustainable effects, either in regulating general migration better or restoring the integrity of asylum and protection regimes.

PLENARY SESSION I

IRENA OMELANIUK
IOM – International
Organisation
for Migration, Director,
Migration Management
Services, Geneva

**The Asylum/Migration
Nexus: Mutual
Reinforcement
of Regular Migration
and Asylum Processes**

- 1 Eighth International Metropolis Conference, “Gaining from Migration”, Vienna, 15-19 September 2003.
Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking against Trafficking in Persons, which supplements the UN Convention Against Transnational Organized Crime, adopted in November 2000.
- 2 Policy Briefs and Recommendations. The Greek Conference on Managing Migration, May 2003, p. 48.
- 3 In addition to above reference on the Trafficking Protocol: Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, which supplements the UN Convention Against Transnational Organized Crime, adopted in November 2000.

CHRISTOPHER HEIN, ECRE, Consiglio Europeo per i Rifugiati e gli Esuli

Ingressi ordinati e gestiti nell'Unione Europea da una prospettiva non governativa

Gia durante il cosiddetto summit parallelo delle organizzazioni non governative a Tampere, nell'ottobre del 1999, abbiamo affermato che, anche le migliori direttive sulla definizione dei rifugiati, la protezione sussidiaria, le procedure d'asilo e le condizioni di accoglienza non sarebbero state utili a quei rifugiati o richiedenti asilo che non avessero mai raggiunto il territorio sicuro dell'Unione Europea. Abbiamo, infatti, affermato che questi strumenti non danno risposte alla questione dell'arrivo fisico e del sicuro accesso alla protezione.

Esattamente quattro anni più tardi almeno questo obiettivo è stato raggiunto: ci siamo riuniti in questi due giorni per portare il dibattito più in avanti, essendo in grado di fare riferimento a due studi molto dettagliati e alla comunicazione della Commissione su un sistema d'asilo più accessibile, equo e gestibile ed anche ad uno specifico mandato dato alla Commissione dal Consiglio europeo di Salonicco.

Nel frattempo la realtà si è evoluta in peggio. Requisiti restrittivi per ottenere il visto rendono estremamente difficile entrare legalmente in Europa per i cittadini degli stati terzi. Gli arrivi irregolari individuali e non organizzati, vale a dire quelli via aerea, sono divenuti quasi impossibili grazie alla combinazione di controlli anticipati nei porti di partenza, sanzioni ai trasportatori e controlli di ingresso più sofisticati. Il sistema di accordi bilaterali e multilaterali di riammissione ha facilitato ritorni immediati di persone provenienti da paesi terzi che non avessero documenti di ingresso validi.

Di conseguenza queste persone cadono nelle mani di contrabbandieri e trafficanti; finiscono con il pagare ingenti somme di denaro e rischiare le loro vite durante il viaggio, nascosti in autocarri, navi o pescherecci. Se riescono ad arrivare, avranno, comunque, vissuto in modo traumatico delle condizioni di viaggio ben al di sotto della dignità umana.

Molti di loro sono guidati dalla necessità di trovare un impiego o comunque mezzi di sussistenza; altri vogliono migliorare le loro prospettive economiche di vita; altri vogliono raggiungere i loro familiari senza adempiere alle condizioni per un regolare ricongiungimento familiare; altri, invece, sono rifugiati e non possono trovare una protezione effettiva nei paesi di primo ingresso.

Fino ad ora non si sono trovati mezzi efficaci per distinguere i vari componenti dei cosiddetti flussi migratori misti, almeno finché essi non siano arrivati fisicamente. Questa è la questione basilare alla quale dovremmo dedicarci. L'intero sistema di protezione europeo per i rifugiati è viziato da questi arrivi irregolari indistinti e dal modo in cui i governi reagiscono ad essi. L'opinione pubblica nei nostri paesi percepisce negativamente, finanche con ostilità, un fenomeno visto come foriero di minacce alla sicurezza interna, all'ordine pubblico e alla legalità.

La nobile tradizione umanitaria di dare asilo ai perseguitati, una tradizione consacrata dalle costituzioni di 5 stati membri e che è parte integrante dei valori di base e dei diritti fondamentali di

* *Intervento svolto in lingua inglese*

CHRISTOPHER HEIN, ECRE, *European Council on Refugees and Exiles*

Orderly and Managed Entry in the European Union from a Non Governmental Perspective

Already during the so-called parallel summit of the non-governmental sector in Tampere, October 1999, we stated that even the best directives on refugee definition, subsidiary protection, asylum procedures and reception conditions would be of little use for those refugees and asylum seekers who never reach a safe territory in the European Union. We argued that the issue of physical arrival and safe access to protection is not answered by these instruments. Exactly four years later, at least this has been achieved : we are brought together in these two days in order to carry the debate further on, being able to refer to two in-depth studies as well as to the Communication of the Commission on more accessible, equitable and managed asylum systems and to a specific mandate given to the Commission at the Thessaloniki Council. In the meantime, reality has changed to the worse. Restrictive visa requirements make it extremely difficult for third countries' citizens to enter Europe legally. Individual and un-organised irregular arrival, namely by air, has become almost impossible due to the combination of advanced control at ports of departure, carrier sanctions, and more sophisticated entry controls. The system of bilateral and multilateral readmission agreements has facilitated immediate returns of persons from third countries who do not have valid entry documents. As a matter of consequence, these persons fall into the hands of smugglers and traffickers; they end up paying huge amounts of money, risking their lives on the journey, hidden in trucks, vessels, fisherboats, and if they manage to arrive they have, in any case, traumatically experienced conditions of travel well below human dignity. Many of them are guided by the need to find employment and means of survival; others want to improve their economic life prospects; others want to join their family members and do not fulfil conditions for regular family reunion; and others are refugees and cannot find effective protection in countries of first arrival. Up to now, there are no effective means to distinguish these various components of so-called mixed migration flows, at least until they have physically arrived. This is the basic question which has to be addressed. The whole of the European protection system for refugees is spoiled by these undistinguished irregular arrivals and the way in which Governments react to this. Public opinion in our countries is perceiving negatively or even with hostility a phenomenon perceived as undermining security, public order and legality. The noble humanitarian tradition of giving asylum to the persecuted, a tradition consecrated by the

* intervention in English

**Ingressi ordinati e gestiti
nell'Unione Europea
da una prospettiva
non governativa**

tutti i nostri paesi; proprio questa tradizione è minacciata se non si riesce a trovare una soluzione per rompere il circolo vizioso del controllo e dell'evasione, di più restrizione e più illegalità.

La soluzione, naturalmente, non risiede né nell'incremento delle cifre di respingimenti alle frontiere e nell'applicazione degli ordini di espulsione, né nello spostamento di tutto il peso sui paesi intermediari e di transito al di fuori dell'Unione, né nel sostegno materiale dell'Unione stessa ad un controllo di frontiera intensificato in quei paesi.

La soluzione non si può trovare solo sul territorio dell'Unione, né tanto meno soltanto su base nazionale. La soluzione deve essere globale per quel che riguarda la dimensione geografica, ed olistica per quel che concerne l'intera questione delle migrazioni internazionali. L'interdipendenza fra gli affari interni europei e le relazioni dell'Unione con gli stati terzi e l'interdipendenza fra le politiche sull'immigrazione e sull'asilo, sono state messe in evidenza durante i dibattiti succedutisi negli ultimi anni. Dal nostro punto di vista procedure di ingresso e di reinsediamento protette, che sono il tema centrale di questo seminario, sono elementi essenziali di un più ampio approccio che include:

- l'utilizzo di tutti i mezzi pacifici per combattere le radici della migrazione forzata e di quella economica nei paesi di origine, attraverso gli strumenti di politica estera, di cooperazione allo sviluppo, di relazioni commerciali dell'Unione e attraverso il sostegno per la costruzione ed il rafforzamento delle istituzioni democratiche;
- un sostegno significativo ai paesi terzi che ospitano numeri considerevoli di rifugiati e sfollati, soprattutto quando le situazioni di emergenza si protraggono per anni. Questo sostegno dovrebbe aspirare a creare condizioni in cui si possa sviluppare una protezione effettiva, incluso l'insediamento locale, nello spirito della solidarietà internazionale e della condivisione delle responsabilità;
- una politica europea dell'immigrazione comune, attraverso la quale un numero considerevole di immigrati possa entrare legalmente nel territorio dell'Unione sulla base di programmi convenuti;
- un meccanismo di arrivi ordinati, nel territorio dell'Unione, di persone che necessitino di protezione internazionale; sia che essi arrivino direttamente dai loro paesi di origine, ove questo sia possibile, sia che arrivino da paesi terzi dove non possano trovare una protezione effettiva; o laddove ci sia comunque un interesse giustificato a vivere in uno degli stati membri attraverso i programmi europei di reinsediamento e alcune forme di procedure di ingresso protetto;
- un ulteriore sviluppo di un sistema di asilo europeo comune, anche rispetto a quei richiedenti asilo che arrivino spontaneamente. A lungo termine tale sistema dovrebbe funzionare in un ambiente più moderato e meno stressante, una volta che gli altri elementi della politica olistica e globale avranno mostrato dei risultati concreti, non per ultimo in termini di numeri.

Questo seminario è stato organizzato per focalizzarci sul quarto punto (meccanismo di arrivi ordinati). Sosteniamo che ci siano 5 questioni chiave da discutere:

una è la distinzione fra due diversi strumenti per gli arrivi ordinati.

Le procedure di ingresso protetto si devono basare sul diritto individuale di una persona a presentare dall'estero una richiesta di protezione in uno stato membro, ed ottenere un visto di ingresso se i requisiti sono soddisfatti, il che include anche un meccanismo di ricorso se la decisione è negativa. Il reinsediamento, invece, non è uno strumento basato sul diritto soggettivo e non dipende dall'iniziativa di una persona. Il reinsediamento differisce dalle procedure di ingresso protetto, poiché è regolato dalla quota e da condizioni oggettive.

Una seconda questione è quella dell'equilibrio fra le prerogative nazionali degli stati membri e i programmi e le procedure comunitarie comuni. Noi siamo sostenitori di strumenti comunitari vincolanti e procedure comuni dell'UE, e siamo convinti che l'opinione pubblica nei nostri paesi potrebbe con più facilità comprendere e sostenere queste nuove politiche se fossero esplicitamente fondate su basi comunitarie.

La terza questione è quella dei principali attori dell'attuazione di questi programmi. Noi pensiamo che sia indispensabile una stretta collaborazione fra la Commissione Europea e le sue delegazioni negli stati terzi, le rappresentanze diplomatiche dei singoli stati membri, l'UNHCR e le altre associazioni non governative nazionali ed internazionali. Le associazioni hanno un importante ruolo da svolgere non solo nel fornire informazioni e consulenze, ma anche nel facilitare l'accesso fisico alle istituzioni decisionali nei paesi terzi. Possono contribuire a ridurre i costi e ad ottenere risposte positive ai programmi da parte delle società civili dei nostri paesi, basandosi su un processo costante e continuo di monitoraggio della situazione.

La quarta questione, naturalmente, è quella dei costi. Siamo convinti che anche un considerevole investimento nella fase iniziale di attuazione sarà ripagato nel più ampio raggio, in termini di bene-

constitutions of 5 member States and that is part of the basic values and fundamental rights in all our countries. This very tradition is under threat if no solution is found to break the present vicious cycle of control and evasion, of more restriction and more illegality.

The solution does obviously not lie exclusively neither in the increase of figures on rejection at borders and enforcement of expulsion orders, nor in the shifting of burden to intermediate and transit countries outside the Union, nor in the Union's material support to enhanced border control in those countries.

A solution cannot be found on a national level alone, and certainly not only inside the territory of the Union. A solution must be global in the geographical dimension, and holistic with regard to the entire issue of international migration. The inter-dependence between European Home Affairs and the Union's relations with third countries, as well as the inter-dependence between migration and refugee policies, have rightly been stressed in the debate over the very recent years. In our view, protected entry procedures and resettlement, which are the theme of this seminar, are essential parts of a wider approach which includes :

- the use of all peaceful means to address the root causes of forced migration and of economic migration in the countries of origin, through the Union's instruments of foreign politics, development aid, commercial relations and support for the building and strengthening of democratic institutions.
- significant support to the third countries hosting important numbers of refugees and displaced persons, especially where refugee situations are protracted over many years. This support would aim to create conditions in which effective protection, including local settlement, can be found in the spirit of international solidarity and responsibility sharing.
- a common European immigration policy by which significant numbers of migrants can enter legally into the Union's territory on the basis of agreed programmes.
- mechanism of orderly arrival at the Union's territory of persons in need of international protection, whether they are coming directly from their countries of origin where this is feasible, or from third countries, where they cannot find an effective protection or otherwise where there is a justified interest in living in one of the member States, through both European resettlement programmes and some forms of protected entry procedures.
- the further development of a common European asylum system, also with regard to those asylum seekers who arrive spontaneously. In the long term, such system could work in a more relaxed and less stressful environment, once the other elements of global and holistic policy will have shown concrete results, not least in terms of numbers.

This seminar has been organised to focus on the fourth element (mechanism of orderly arrival). To our mind, there are five keys questions to discuss :

one is the distinction between two different tools of orderly arrival. Protected entry procedures must be based on the individual right of a person to present a request for protection in a member State from abroad, and to obtain an entry visa if the requirements are met, which includes an appeal mechanism in case of a negative decision. Resettlement, in turn, is not a right-based instrument, and does not depend on the initiative of the person. Resettlement is different from protected entry procedures, as it is governed by quotas and objective conditions.

A second question is that of balance between national prerogatives of member States and common community programmes and procedures. We would advocate for binding E.U. instruments and common procedures as far as possible, and believe that public opinion in our countries would more easily understand and support these new policies if they are clearly Community-based.

A third question is that of the main actors of implementation. We think that close co-operation between the European Commission and its delegations in third countries, diplomatic representations of individual member States, UNHCR and international as well as national NGOs is required. NGOs have an important role to play not only in providing information and counselling, but also in facilitating physical access to the decision-making institutions in third countries, reducing costs and reaching positive responses to the programmes from the civil societies in our countries based on constant and thorough monitoring of the process.

**Ingressi ordinati e gestiti
nell'Unione Europea
da una prospettiva
non governativa**

fici non solo politici e sociali, ma anche finanziari derivanti da un sistema meglio gestito e più prevedibile. L'importanza di tale beneficio è ovviamente legata all'ultima questione: quale sarà l'impatto reale dei programmi di arrivo sicuro sui futuri flussi degli arrivi "spontanei" e irregolari? Coloro che beneficeranno degli schemi di sistemazione e di ingresso protetto sono lo stesso tipo di persone che attualmente arrivano spontaneamente? O si potrebbe creare una forza di attrazione che risulti in un incremento nel numero? Tutto questo può essere misurato in qualche maniera?

Sicuramente occorre effettuare maggiori ricerche. Ma permettete a me, una persona che è stata in contatto giornalmente con i richiedenti asilo e i rifugiati in molte parti del mondo negli ultimi 25 anni di dire che: ci sono pochissime persone che scelgono dei mezzi illegali per loro propria volontà. Se ci fosse una possibilità di evitarlo, di evitare di trattare con i contrabbandieri, di evitare la necessità di affrontare un futuro completamente incerto, di evitare di chiedere in prestito soldi a parenti ed amici per pagare mezzi di trasporto estremamente miserevoli e rischiosi, di evitare il rischio di essere ignominiosamente respinti con la scorta della polizia, in quel caso molti, se non tutti, preferirebbero tentare i canali legali. Probabilmente il solo sapere che esiste una opzione differente per un arrivo ordinato e sicuro, diminuirebbe la pressione psicologica ad evadere dal paese di primo arrivo.

Così, se i programmi previsti saranno di mole significativa, saranno munifici ed efficienti nell'applicazione e saranno sostenuti da una campagna informativa credibile e di ampio respiro, il loro impatto sarà considerevole.

Tuttavia, ci saranno sempre delle persone che necessitano di protezione internazionale e che non si adegueranno a questi programmi e che presenteranno richiesta d'asilo al momento o successivamente all'arrivo irregolare in Europa. L'articolo 31 della Convenzione di Ginevra ha previsto e regolato esattamente questa casistica. Il diritto a chiedere asilo, previsto nella Dichiarazione Universale dei diritti umani, non può assolutamente essere rifiutato in base ai programmi di arrivo ordinato, né tanto meno i richiedenti asilo possono essere penalizzati o discriminati per il fatto di non essere rientrati in tali programmi. La comunità delle ONG è preoccupata che questo possa realizzarsi.

D'altro canto, noi confidiamo nel fatto che l'intero dibattito sul diritto d'asilo in Europa sarà meno problematico e sarà meno influenzato da timori una volta che ci saranno risultati visibili ed incoraggianti dai programmi europei di reinsediamento e dalla procedura europea di ingresso protetto, il tutto congiunto ad altre misure, auspicabili, riguardanti una gestione olistica del fenomeno migratorio. Questo potrebbe, alla fine, condurre anche ad un'attitudine più aperta nei confronti di coloro che arrivano spontaneamente come richiedenti asilo.

Vivendo e lavorando in Italia spero che il Mediterraneo diventi di nuovo un mare di commercio pacifico e di turismo illuminato, e non sia più testimone di barche piene di disperati e corpi morti. È una sfida europea comune quella di offrire un'alternativa concedendo la possibilità, e sotto precise condizioni, il diritto di arrivare qui legalmente ed in modo sicuro.

* * *

R. Compagnucci

Grazie al Dottor Hein noi conosciamo il ruolo critico che molte ONG portano avanti rispetto alle politiche che gli Stati attuano in materia di immigrazione e asilo, ma questo ruolo critico va visto, come diceva Hein, in una visione di vera e proficua collaborazione. Vera e reale collaborazione perché le ONG rispetto agli Stati hanno un grande vantaggio, quello di essere più flessibili e pronte ai cambiamenti. I problemi dell'immigrazione e dell'asilo sono problemi che si modificano con celerità, ma gli Stati di diritto hanno bisogno di creare politiche e quindi hanno bisogno di maggiori tempi di reazione. Ecco, le ONG possono svolgere un ruolo importante, essere un cuscinetto fra le problematiche emergenti e la capacità reattiva degli Stati. È per questo motivo che nel dibattito odierno, il loro ruolo di collaborazione, il loro ruolo critico, il loro ruolo di riflessione è bene accetto.

A fourth question is of course that of costs. We are convinced that even a considerable investment in a first phase of implementation will be paid-off in the longer run, in terms not only of political and social but also financial benefit of a better managed and more predictable system. The significance of such benefit is of course related to the last question : what will be the real impact of safe arrival programmes on future numbers of "spontaneous" and irregular arrivals ? Will those who benefit from resettlement and protected entry schemes be the same "type" of persons who presently arrive spontaneously? Or could even a pull-factor be created, resulting in an overall increase of numbers ? Can all this be measured in some way ?

Certainly, additional research is required. But allow me, as a person who has been in daily contact with asylum seekers and refugees in many parts of the world over the last 25 years to say that: there are very few people who choose illegal ways and means on their own will ! If there is any chance to avoid it, to avoid to deal with smugglers, to avoid the need to envisage a totally uncertain future, to avoid the need to collect money from parents and friends in order to pay for most miserable and risky means of travel, to avoid the risk of being shamefully rejected under police escort - then many if not most of these persons will prefer to try the legal channels. The mere knowledge of the fact that there is an option for orderly and safe arrival would diminish the psychological pressure to evade from countries of first arrival.

Thus, if the envisaged programmes are significant in size, generous and efficient in implementation and supported by credible and expanded information campaigns, the impact will be very considerable.

However, there will always be persons in need of international protection who do not fit these programmes and present themselves with an asylum request upon or after irregular arrival in Europe. Article 31 of the Geneva Convention has rightly foreseen and regulated this case. The right to request asylum, enshrined in the Universal Declaration on Human Rights, can by no means be refused by pointing on orderly arrival programmes, nor can asylum seekers be penalised or discriminated for the fact of not having entered such programmes. The NGO community is concerned in that this might happen.

But again, we are confident that the whole debate on asylum in Europe will be less stressful and will be governed to a lesser degree by fear once we will have visible and encouraging results from a European resettlement programme and a European protected entry procedure, hopefully together with the other measures pertaining to a holistic policy of migration management. This may in the end produce also a more open attitude towards those who arrive spontaneously as asylum seekers.

Living and working in Italy, I hope that the Mediterranean Sea will become again a water of peaceful commerce and pleasant tourism, and no longer witness the scene of desperate boat people and dead bodies. It is a common European challenge to offer an alternative by offering the possibility and under precise conditions, the right to arrive here legally and safely.

* * *

R. Compagnucci

Thanks to Dr Hein we know the vital role which many NGOs have as regards the politics which the States put into effect on immigration matters, but this vital role, as Dr Hein said, should be seen in the light of real and true collaboration. Real and true collaboration because the NGOs in relation to the states have a great advantage, that of being more flexible and more prepared. The problems of immigration and asylum are problems which change before our eyes in a short space of time but the states of law have to create policies, to create reflections and therefore need time to react. Thus the NGOs can carry out an important role, of being a cushion between emerging problems and the reactive capacity of states. It is for this reason that in the debate today, the role of collaboration, the vital role, the role of reflection is well received.