

Introduzione

GIOVANNI B. CONSO, *Presidente emerito della Corte Costituzionale Italiana,
Presidente del CIR – Consiglio Italiano per i Rifugiati*

Sono grato ed onorato per questo invito a portare una parola come Presidente del Consiglio Italiano per i Rifugiati. Il CIR è ben lieto di cooperare a questa importante iniziativa, impegnato com'è nella promozione del grande concetto dell'arrivo protetto nell'Unione Europea. Siamo qui, oggi e domani, proprio per far sì che l'arrivo protetto non sia solo una bella espressione, ma diventi presto realtà.

Sono convinto che il disordine che caratterizza in questo momento storico, non solo i problemi dell'immigrazione bensì anche quelli dei rifugiati, che del diritto d'asilo hanno assoluto bisogno. Ci vuole una normazione, un inquadramento che unisca gli Stati d'Europa, i quindici e poi i venticinque in un'ottica unitariamente sistematica, che permetta di ottenere risultati effettivi. Solo così si potrà superare quella che attualmente è una "partita di giro", con lo scaricare questi esseri umani da uno Stato all'altro, mandandoli di qui e mandandoli di là, respingendoli di qui e respingendoli di là. Queste persone sono bisognose di protezione di fronte a vicende terribili, certe volte vittime anche di organizzazioni criminali di trafficanti: alla ricerca di un luogo sicuro sbarcano e una volta sbarcati vengono sballottati da una parte all'altra per mancanza di norme chiare, per le diversità che vi sono tra Stato e Stato, nello stesso ambito dell'Unione Europea.

Ci sono anche scadenze ben precise per questa necessaria costruzione di un approccio comune. Oltretutto, mi auguro che la Costituzione europea possa nascere al più presto nei termini prestabiliti. Questa Costituzione permetterà di inserire nella tutela dei diritti fondamentali quelli che sono i punti forti della Carta di Nizza, che al momento, è una semplice dichiarazione. Mi riferisco in particolare all'articolo 18 di quella Carta, dedicato al diritto d'asilo, richiamando il rispetto della Convenzione di Ginevra del 1951 e del Protocollo di New York del 1967.

E' importante che la Dichiarazione di Nizza si trasformi in un atto vincolante attraverso appunto l'inserimento nella Costituzione europea.

La messa in atto di programmi che permettano alle persone bisognose di arrivare in modo sicuro nel territorio dell'Unione non può attendere ulteriormente perché sono in gioco i diritti più elementari, come tali bisognosi di essere tutelati in via prioritaria.

* *Intervento svolto in lingua italiana*

Introduction

GIOVANNI B. CONSO, *Former President of the Italian Constitutional Court,
President of CIR - Italian Council for Refugees*

I am honoured by this invitation to bring a word as President of CIR (Italian Refugee Council). The CIR is very pleased to cooperate in this important initiative, engaged as it is in the promotion of the great concept of protected arrival in the European Union. We are here, today and tomorrow, precisely to ensure that protected arrival is not just a nice expression, but may soon become a reality.

I am certain that the disorder which characterises this historic moment, not only regarding the problems of immigration but also those of refugees who have absolute need of the right of asylum must be resolved. We need regulations, a framework which unites the European States, the 15 and then the 25, in a single systematic view, which permits us to obtain effective results. Only in this way can we overcome what is currently a “clearing transaction”, with the unloading of these people from one State to another, sending them here and sending them there, rejecting them here, rejecting them there. These people need protection in the face of terrible situations, sometimes they are victims also of criminal trafficking organisations: in search of a safe place to land, and once landed they are tossed about from one place to another for lack of clear regulations, because of the diversities that exist between State and State, in the same area of the European Union.

There are also very precise deadlines for this necessary construction of a common approach.

Above all, I hope that the European Constitution can come into existence as soon as possible within the established terms. This Constitution will allow us to include in the safeguarding of fundamental rights the strong points of the Charter of Nice, which at the moment is a simple declaration. I refer in particular to Article 18 of that Charter dedicated to the right of asylum, calling for respect for the Geneva Convention of 1951 and the New York Protocol of 1967.

It is important that the Declaration of Nice be transformed into a binding instrument precisely through inclusion in the European Constitution.

The putting into action of programmes which allow needy persons to arrive safely in the territory of the Union cannot wait any longer because the most elementary rights are at stake, and as such need to be safeguarded as a matter of priority.

* Intervention in Italian

GREGOR NOLL, *docente di diritto internazionale, Università di Lund, Svezia*

Il valore multidimensionale delle procedure di ingresso protetto

Definizione e caratteristiche principali

Con lo sviluppo di regimi di controllo delle frontiere più articolati e sofisticati, il problema dell'accesso nell'UE da parte di coloro che cercano protezione è sempre più centrale. Gli spostamenti disordinati sono attualmente la strada principale verso la salvezza in Europa, e i trafficanti di esseri umani ne diventano importanti mediatori. I singoli stati europei hanno cercato una via d'uscita per questo problema, ed hanno sperimentato tecniche di esame delle istanze al di fuori del loro territorio. Una di queste tecniche è l'attuazione delle procedure di ingresso protetto da espletare presso le rappresentanze diplomatiche che permettono ai cittadini di altri paesi:

- di presentare al potenziale stato ospitante, fuori dal suo territorio, una richiesta di asilo o di un'altra forma di protezione internazionale, e
- di ottenere un permesso di ingresso, provvisorio o definitivo, nel caso di una risposta positiva a quella richiesta.

Se fossero applicate al meglio, le procedure di ingresso protetto potrebbero ostacolare, in parte, il contrabbando di esseri umani, attirare i rifugiati la cui istanza non sia manifestamente infondata, che attualmente ricorrono ai servizi dei trafficanti, e di conseguenza ridurre il numero totale degli arrivi disordinati e risolvere parzialmente il problema del rimpatrio dei casi respinti. Dal punto di vista della sicurezza, per gli stati è un vantaggio conoscere in anticipo chi vuole entrare nel proprio territorio. Inoltre ciò consente di creare delle importanti sinergie con le politiche di immigrazione sul lavoro e sull'integrazione.

A lunga scadenza, le procedure di ingresso protetto contribuirebbero a stabilire un dialogo con i potenziali migranti nelle primissime fasi del percorso migratorio. L'elemento cruciale di tali procedure è la redistribuzione dei rischi fra coloro che cercano protezione e il potenziale Stato ospitante. Per alcuni gruppi ristretti, le procedure di ingresso protetto permetterebbero di ottenere "una maggiore protezione allo stesso prezzo". A livello teorico, le procedure di ingresso protetto si adattano bene all'ideologia regolatrice delle democrazie liberali, poiché si basano sulla comunicazione con gli individui e si appellano alla loro capacità di prendere decisioni razionali. Sono, quindi, adatte ad intervenire nel "mercato del contrabbando", rivelando la falsità delle promesse dei trafficanti e creando fiducia nei sistemi di asilo e immigrazione della UE.

Aggiungere valore attraverso l'integrazione europea

Naturalmente c'è un valore aggiunto nell'utilizzare la UE come piattaforma per l'attuazione di procedure di ingresso protetto. Le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999 contengono

* *Intervento svolto in lingua inglese*

The Multi-dimensional Value of Protected Entry Procedures

Definition and Core Characteristics

With the development towards comprehensive and more sophisticated border control regimes, the problem of protection seekers' access to EU territory has increasingly come into focus. Disorderly movement is presently the main avenue to safety in the EU, and human smugglers act as important facilitators. Single European states have sought ways out of this dilemma, and pioneered techniques of externalised processing. One of them is the operation of Protected Entry Procedures from the platform of diplomatic representations, allowing a non-national

- to approach the potential host state outside its territory with a claim for asylum or other form of international protection, and
- to be granted an entry permit in case of a positive response to that claim, be it preliminary or final.

Provided they are well-crafted, Protected Entry Procedures could drain parts of the market for human smuggling, attract bona fide refugees who presently opt for the smuggling services and thereby decrease the total number of disorderly arrivals and partially eliminate the problem of returning the rejected caseload. An obvious security advantage for states is to know in advance who wishes to enter their territory. In addition, important synergies with integration and labour immigration policies can be created.

In the longer term, Protected Entry Procedures contribute to the establishment of a dialogue with would-be migrants at the earliest conceivable stage of the migration continuum. The pivotal element of such Procedures is a redistribution of risks between protection seeker and potential host state. For select groups, Protected Entry Procedures could indeed deliver "more protection for the Euro". On a theoretical level, Protected Entry Procedures are well adapted to the regulatory ideology of liberal democracies, as they rest on communication with individuals and appeal to their capacity to take rational decisions. They are well apt to intervene in the "market of smuggling", revealing the falseness in the promises of smugglers and creating trust in asylum and migration systems of the EU.

Adding Value through European Integration

There is clearly an added value in using the EU as a platform for developing Protected Entry Procedures. The Conclusions by the 1999 European Council in Tampere contain a plain reference to the issue of access to territory, thus sending out a strong signal on the need to balance border

* Intervention in English

**Il valore
multidimensionale
delle procedure
di ingresso protetto**

espliciti riferimenti alla questione dell'accesso al territorio, ponendo così l'accento sul bisogno di bilanciare il controllo delle frontiere con la protezione dei rifugiati. Il punto n. 3 delle Conclusioni afferma che, all'Unione si richiede di sviluppare politiche comuni dell'asilo e dell'immigrazione per coloro che, spinti dalle circostanze cercano legittimamente accesso nel territorio dell'Unione europea; e allo stesso tempo di tenere conto del bisogno consistente di controllo delle frontiere esterne per frenare l'immigrazione clandestina e combattere coloro che la organizzano e che commettono crimini ad essa correlati.

Per dare seguito a questa richiesta, la Commissione europea ha adottato una Comunicazione nel novembre 2000 intitolata "Verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme e valido in tutta l'Unione per le persone alle quali è stato riconosciuto il diritto d'asilo". Sotto il titolo "Accesso al territorio", la Commissione suggerisce che l'espletamento delle richieste di protezione nella regione di origine e l'agevolazione dell'arrivo dei rifugiati sul territorio degli stati membri attraverso un programma di reinsediamento, possono essere modi per offrire un accesso rapido alla protezione senza che i rifugiati si trovino alla mercé di bande dedite all'immigrazione clandestina e al traffico di esseri umani, o che debbano attendere anni per il riconoscimento del loro status. Questa opzione, secondo il parere della Commissione, deve essere complementare e non pregiudicare un'adeguata valutazione delle richieste presentate in seguito ad arrivi spontanei. La Commissione europea ha, di conseguenza, lanciato l'idea di far svolgere uno studio di fattibilità sulla valutazione delle richieste d'asilo fatte all'esterno dell'Unione europea. Questa presentazione si basa su tale studio¹. Il 3 giugno 2003, la Commissione europea ha risposto all'invito del Consiglio europeo di Bruxelles ed ha presentato una comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo con il titolo "Verso sistemi d'asilo più gestiti, accessibili ed equi", richiedendo l'elaborazione di uno strumento legislativo sulle procedure di ingresso protetto venisse appoggiata da parte del Consiglio e del Parlamento europeo².

Durante la presidenza danese, Ruud Lubbers, l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati, ha suggerito che gli stati membri, nell'affrontare il problema dei flussi misti, prendano in considerazione l'espletamento delle procedure nelle ambasciate sia nei paesi di origine che in quelli confinanti.

**Procedure di ingresso protetto,
diritto internazionale e l'acquis comunitario**

Mentre il reinsediamento rimane, in definitiva, una scelta politica, le procedure di ingresso protetto posseggono un fondamento nel diritto internazionale. Gli obblighi internazionali che derivano dagli strumenti di tutela dei diritti dell'uomo quali la CEDU, suggeriscono che gli stati potrebbero trovarsi costretti ad autorizzare l'accesso nei loro territori in situazioni eccezionali. Quando tale accesso sia negato, il richiedente può avvalersi del diritto di ricorso. Per questo sarebbe ulteriormente auspicabile elaborare ed attuare delle procedure di ingresso protetto formali, che forniscano una cornice per la gestione di tali richieste eccezionali.

Le procedure di ingresso protetto sarebbero coerenti con l'*acquis*. Nulla nell'attuale *acquis* limita la libertà dei singoli stati membri di fornire una procedura di ingresso protetto a livello unilaterale. Inoltre, esiste una competenza della Comunità a sviluppare una struttura normativa di riferimento comune.

Pratica attuale

Le procedure di ingresso protetto sono radicate nella storia europea. Forse sono note le attività del diplomatico portoghese Aristides de Souza Mendes e del diplomatico svedese Raoul Wallenberg, che, durante la seconda guerra mondiale, hanno contribuito a salvare alcuni ebrei europei dallo sterminio. In coordinamento con il Ministero degli esteri, Wallenberg impiegò un sistema tecnicamente elaborato per la individuazione di beneficiari ungheresi cui potesse essere garantito il "passaporto protettivo" svedese.

Attualmente, un terzo dei 15 stati membri dell'UE attua le procedure di ingresso protetto, su base formale, come canale complementare (Austria, Francia, Olanda, Spagna e Regno Unito). La Danimarca ha fatto parte di questo gruppo fino a giugno 2002, quando la sua procedura di ingresso protetto è stata abolita. L'Olanda ha annullato le procedure formali di recente, ed ha mantenuto solo una competenza straordinaria delle autorità di permettere l'accesso. L'Austria sta andando verso l'abolizione, enfatizzando il bisogno di condividere le responsabilità con gli altri stati quando si attuano le procedure di ingresso protetto. Al di fuori dell'UE, la Svizzera gestisce, da molto tempo, un

control and refugee protection. Conclusion 3 states that for those whose circumstances lead them justifiably to seek access to the territory of the European Union, the Union is required to develop common policies on asylum and immigration, while taking into account the need for consistent control of external borders to stop illegal immigration and to combat those who organise it and commit related crimes.

Reacting to this impulse, the European Commission adopted its November 2000 Communication signposting the way “Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum”. Under the heading “Access to the territory”, the Commission suggests that processing the request for protection in the region of origin and facilitating the arrival of refugees on the territory of the Member States by a resettlement scheme, may be ways of offering rapid access to protection without refugees being at the mercy of illegal immigration or smuggling gangs or having to wait years for recognition of their status. This option, as the Commission sees it, must be complementary and without prejudice to the proper treatment of individual requests expressed by spontaneous arrivals. The Commission subsequently launched the idea of commissioning a feasibility study on the processing of asylum requests made outside the European Union. The present paper is based on that study.¹ On 3 June 2003, the European Commission responded to the invitation by the Brussels European Council and presented a Communication to the Council and the European Parliament under the title “Towards more accessible, equitable and managed asylum systems”, requesting the endorsement of a legislative instrument on Protected Entry Procedures by the Council and the EP.²

During the Danish Presidency, Ruud Lubbers, the UN High Commissioner for Refugees, suggested that embassy procedures in both countries of origin and in neighbouring countries be considered when Member States seek to address mixed flows.

Protected Entry Procedures, International Law and the *acquis communautaire*

Whereas resettlement ultimately remains a political choice, Protected Entry Procedures possess a backbone in international law. Legal obligations under human rights instruments such as the ECHR suggest that states may find themselves obliged to allow access to their territories in exceptional situations. Where such access is denied, claimants may rely on the right to a remedy. These are further reasons supporting the conception and operation of formalised Protected Entry Procedures, which offer a framework for handling such exceptional claims.

Protected Entry Procedures would be coherent with the *acquis* as it stands today. Nothing in the present *acquis* curtails the freedom of individual Member States to provide for a Protected Entry Procedure at a unilateral level. Furthermore, there is a Community competence for developing a joint normative framework.

Current State Practice

Protected Entry Procedures are rooted in European history. Best known are perhaps the activities of Portuguese diplomat Aristides de Souza Mendes and Swedish diplomat Raoul Wallenberg, contributing to the rescue of European Jews from extermination during the Second World War. In coordination with the Foreign Office, Wallenberg employed a technically elaborate system for the definition of Hungarian beneficiaries to be granted a Swedish “protective passport”.

Presently, one third of the fifteen EU Member States have gathered experience with practising Protected Entry Procedures on a formalized basis as a complementary channel (Austria, France, the Netherlands, Spain and the UK). Denmark belonged to this group until June 2002, when its Protected Entry Procedure was abolished. The Netherlands have abolished formal procedures very recently, while retaining an exceptional competence for authorities to allow access. Austria is taken steps towards abolition, emphasising the need to share responsibilities among states when operating Protected Entry Procedures. Beyond the EU, Switzerland operates a sophisticated and elaborated formal system since decades, which clearly illustrates the feasibility of Protected Entry

**Il valore
multidimensionale
delle procedure
di ingresso protetto**

sistema formale sofisticato ed elaborato, che evidenzia con chiarezza l'applicabilità pratica delle procedure di ingresso protetto. Inoltre, sei stati membri autorizzano l'accesso in casi eccezionali e in maniera informale (Belgio, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Portogallo). L'evidenza empirica dimostra che i rimanenti stati membri (Grecia, Finlandia e Svezia) e la Norvegia hanno facilitato l'accesso in occasioni specifiche.

La pratica degli stati europei e dei tre paesi con programmi di reinsediamento inclusi nello studio, indica che abbiamo a disposizione una serie molteplice di elementi di filtro che permettono un adeguamento ed un'attuazione perfezionata delle procedure di ingresso protetto. Al momento, il loro contributo quantitativo alla complessiva offerta di protezione in Europa è minimo, paragonato ai sistemi di arrivo disordinati. Tuttavia, questo può essere ascritto alla cautela degli stati nel campo delle politiche di informazione e all'inadeguatezza nella struttura delle loro procedure di ingresso protetto, piuttosto che alla validità del concetto come tale.

Ancora oggi, la Svizzera ci fornisce un esempio per quel che riguarda l'ideazione e l'esecuzione delle procedure di ingresso protetto. La Svizzera è una meta importante degli arrivi disordinati ed ha assistito una buona quota di rifugiati bosniaci che cercavano protezione nell'Europa occidentale. Ha mantenuto e sviluppato le sue procedure di ingresso protetto nonostante le numerose richieste provenienti dagli arrivi disordinati. L'esempio svizzero dimostra che le procedure di ingresso protetto possono essere gestite qualitativamente e quantitativamente, e che i timori su un massiccio aumento della casistica sono infondati. Senza pretese di perfezione, il suo sistema possiede un certo numero di funzioni e di garanzie che merita di essere emulato nel più ampio contesto europeo. In termini proporzionali, le procedure di ingresso protetto svizzere identificano più "rifugiati genuini" di quanto non facciano le procedure territoriali ordinarie; potrebbe, quindi, corrispondere alle richieste programmatiche fatte dall'ex Ministro dell'interno britannico Jack Straw, nel corso della Conferenza di Lisbona del 2000.

Assistenza regionale, procedure di ingresso protetto e reinsediamento: gli elementi che spingono in favore dell'armonizzazione

La divergenza ed incoerenza attuale delle procedure di ingresso protetto degli stati membri ne riduce l'impatto effettivo. Esistono buoni motivi per un'armonizzazione, che risulterebbe, molto probabilmente, in una crescita esponenziale delle loro capacità di protezione e del loro margine competitivo rispetto al settore del traffico. In particolare, l'adozione di politiche di informazione comuni ed armonizzate creerebbero buone prospettive di rendere le procedure di ingresso protetto un'alternativa convincente rispetto all'ingresso irregolare e, congiuntamente al reinsediamento, l'unica via di fuga per coloro che non possono ricevere un'adeguata protezione nella regione, inviando allo stesso tempo forti segnali di dissuasione ai casi non eleggibili. L'armonizzazione dovrebbe riprendere le pratiche esistenti e plasmarle sull'*acquis*.

Teoricamente le procedure di ingresso protetto possono essere proposte sia come canale esclusivo per la protezione in uno stato ospitante, sia come via complementare, sia come pratica straordinaria da attivare ad hoc. L'approccio esclusivo implica tali problemi pratici e legali che è stato già sconsigliato da studi precedenti che hanno approfondito il tema della possibilità di realizzazione dei centri regionali di valutazione. Questa conclusione sopravvive ancora oggi. A causa della limitata prevedibilità del suo esito, l'approccio straordinario non può interferire con il traffico di esseri umani. Dunque, lo studio conclude che le procedure di ingresso protetto dovrebbero essere concepite come complemento alla procedure d'asilo ordinarie sul territorio degli stati membri, e dovrebbero essere integrate con queste ultime.

Tenuto conto delle risultanze delle nostre ricerche, le procedure di ingresso protetto, al momento, costituiscono la risposta più adeguata alla sfida di riconciliare gli obiettivi del controllo delle migrazioni con il dovere di proteggere i rifugiati. Ciò presuppone l'integrazione di tali procedure in un approccio complessivo, e la loro complementarietà sia ai sistemi territoriali di asilo esistenti che alle loro "estensioni" extraterritoriali. Questo approccio fornirebbe tre tipologie, differenti ma correlate, di contributo alla protezione dei rifugiati negli ambiti extraterritoriali:

1. assistenza ai primi paesi d'asilo regionali nel trattamento di più ingenti quantità di richiedenti protezione, in piena conformità con le norme internazionali.
2. procedure di ingresso protetto proposte da un singolo stato membro che provveda agli individui nel caso in cui le loro prime necessità non possano essere soddisfatte dal primo paese d'asilo, per limitazioni qualitative nell'offerta di protezione e qualora gli stessi abbiano legami specifici con quel paese membro o in casi di emergenza.

Procedures in practice. Furthermore, six Member States allow access in exceptional cases and in an informal fashion (Belgium, Germany, Ireland, Italy, Luxembourg, Portugal). Empirical evidence suggests that the remaining Member States (Greece, Finland and Sweden) as well as Norway have facilitated access on specific occasions.

The practice of European states and of the three non-European resettlement countries included in the study indicates that a differentiated battery of filter elements is available, which allow for sophisticated modelling and steering of Protected Entry Procedures. Presently, their quantitative contribution to the total delivery of protection in Europe is minor, if we choose to compare with disorderly arrival systems. However, this has to be ascribed to the cautiousness of states in the field of information policies as well as inadequacies in the design of their Protected Entry Procedures, rather than to the viability of the concept as such.

Already today, Switzerland provides an example of what a serious attempt to design and operate Protected Entry Procedures might look like. Switzerland is an important recipient of disorderly arrivals, and assisted a major share of Bosnian refugees seeking protection in Western Europe. It has maintained and developed its Protected Entry Procedures in spite of peak demands in the segment of disorderly arrivals. The Swiss example proves that Protected Entry Procedures can be managed both qualitatively and quantitatively, and that fears of massively boosted caseloads are unfounded. Without pretensions of perfection, its system offers a number of features and safeguards worthy of emulating in a wider European context. In proportional terms, Swiss Protected Entry Procedures identify significantly more “genuine refugees” than the ordinary territorial procedures, and should thus correspond to former UK Home Secretary Jack Straw’s programmatic demands at the 2000 Lisbon Conference.

Regional Assistance, Protected Entry Procedures and Resettlement: The Case for Harmonization

The present diversity and incoherence of Member States’ Protected Entry Procedures diminishes their actual impact. There is a strong case for a harmonisation, which will most likely result in an exponential boost of their protection capabilities, as well as their competitive edge vis-à-vis the smuggling sector. In particular, common and harmonised information policies should have good prospects of establishing Protected Entry Procedures as a persuasive alternative to irregular entry and, together with resettlement, the only way out for those who cannot receive adequate protection in the region, while sending strong signals of dissuasion to non-qualifying cases. Harmonisation should pick up on existing practices and mould them step-by-step into the *acquis*.

Theoretically, Protected Entry Procedures can be offered either as an exclusive channel to protection in a host state, as a complementary channel, or as an exceptional practice to be activated *ad hoc*. The exclusive approach entails legal and practical problems to such a degree that it has already been considered inadvisable by earlier studies looking into the feasibility of regional processing centres. This conclusion still stands today. Due to its limited predictability, the exceptional approach is unable to interfere with human smuggling. Therefore, the study concludes that Protected Entry Procedures should be conceived as a complement to ordinary asylum procedures on the territory of Member States, and be well integrated with them.

Against the backdrop of our findings, Protected Entry Procedures presently constitute the most adequate response to the challenge of reconciling migration control objectives with the obligation of protecting refugees. This presupposes their integration into a comprehensive approach, complementary to existing territorial asylum systems and to its extraterritorial extensions alike. This approach would offer three different, but interlinked types of contribution to refugee protection in extraterritorial settings:

1. Assistance to regional first countries of asylum to handle larger quantities of protection seekers in full compliance with international norms.
2. Protected Entry Procedures offered by a single Member State, catering for individuals whose needs cannot be met by the first country of asylum due to qualitative limitations in its protection offer, and who possess specific links to that Member State, as well as to urgent cases.

**Il valore
multidimensionale
delle procedure
di ingresso protetto**

3. Una quota di reinsediamento proposta dagli stati membri attraverso un'agenzia centrale, cioè l'UNHCR. Questa quota permetterebbe di rispondere al bisogno di protezione, quando questo non può essere soddisfatto dal primo paese d'asilo o attraverso soluzioni extraregionali realizzate su base volontaria. La quota deve essere mirata solo alla protezione, e, quindi, priva di considerazioni utilitaristiche da cui traggano beneficio gli stati membri.

I tre contributi elencati sono sussidiari l'uno dell'altro. Fin quando si possa provvedere regionalmente alla necessità di protezione non c'è bisogno di una soluzione extraterritoriale. Fintantoché una persona possa essere assistita tramite le procedure di ingresso protetto, non c'è bisogno di impiegare il reinsediamento, uno strumento sicuramente più complesso. Messi assieme, questi tre elementi favoriscono sia la salvaguardia dell'individuo (sono più numerose le possibilità che un bisogno di protezione venga soddisfatto in un sistema multidimensionale) sia la creazione di un sistema di preavviso per gli stati. La crescita del numero delle procedure di ingresso protetto, potrebbe rivelare che si sono verificati dei problemi nell'ambito dell'assistenza regionale. Un'accresciuta pressione sul reinsediamento potrebbe indicare che il sistema regionale e le procedure di ingresso protetto sono insufficienti a soddisfare le necessità.

Cinque proposte

Il nostro studio presenta cinque proposte che gli stati membri potrebbero considerare nell'elaborazione futura di procedure di ingresso protetto:

1. utilizzo flessibile del regime del visto
2. introduzione di un modello di sponsorizzazione
3. istituzione di una task force della UE e dei Nodi regionali dell'Unione
4. armonizzazione graduale attraverso una direttiva fondata sulle migliori pratiche
5. istituzione di un visto d'asilo per lo spazio Schengen

Tutte le proposte sono ispirate alle pratiche migliori degli stati europei, alla struttura e alla terminologia dell'acquis attuale, e a importanti bozze proposte dalla Commissione europea e ancora oggetto di trattativa. La prima, la seconda e la terza proposta tratteggiano strategie di sviluppo differenziate che gli stati membri potrebbero perseguire. Mentre la prima proposta cerca di arricchire le politiche dei visti vigenti conferendo loro una dimensione di protezione e permettendo un approccio cauto, la seconda è incentrata sulla creazione congiunta del numero di posti da rendere disponibili per la protezione da parte della società civile e dei governi, suggerendo la condivisione delle responsabilità nei settori della selezione, del finanziamento e dell'integrazione. La terza proposta, a sua volta, tenta di offrire una piattaforma per la presenza regionale dell'UE, integrando diverse dimensioni dell'immigrazione (procedure di esame e decisione, soluzioni fondate sulle necessità di protezione, migrazione lavorativa e rimpatrio, e assistenza alla regione di origine) in uno strumento singolo che permetta all'UE di parlare con una voce sola.

Contrariamente alle prime tre proposte, la quarta e la quinta sono di natura giuridica, e tentano di descrivere due livelli differenti dell'integrazione europea nel campo delle procedure di ingresso protetto. Le stesse sono state sviluppate più lungamente per riflettere quanto sarà complesso in pratica delineare nel dettaglio le procedure di ingresso protetto.

La quarta proposta mira ad un'ampia divulgazione nella UE delle migliori pratiche, mantenendo una prospettiva unilaterale. È stata espressa nella forma di una direttiva, offrendo standard minimi sulla definizione dei beneficiari e sull'operatività delle procedure.

Si stabilisce che la delimitazione dei beneficiari avvenga mediante due criteri: l'accertamento di una necessità di protezione di base per il richiedente (qui chiamata "eligibilità"), e l'idoneità dell'attribuzione della responsabilità della protezione allo stato al quale si richiede il visto. Se entrambe i criteri verranno soddisfatti nelle domande in paesi terzi, lo stato membro al quale è stato richiesto il visto, lo concederà. Se si prende seriamente la logica di offrire alternative al traffico degli esseri umani, le categorie dei beneficiari di protezione cui attribuire la possibilità di utilizzare le procedure di ingresso protetto dovrebbero riprodurre le categorie utilizzate nel contesto territoriale, purché le stesse si fondino su obblighi internazionali. Tale elemento porta in primo piano la questione della definizione delle nozioni di rifugiati e di beneficiari di protezione sussidiaria. Tuttavia, un determinato stato membro non può garantire visti di protezione a qualsiasi richiedente soddisfi i criteri essenziali per ottenere la protezione internazionale. Contrariamente al reinsediamento, le procedure di ingresso protetto implicano un impegno indeterminato, la cui portata viene definita, in ultima istanza, dalla definizione dei beneficiari. Per questo si suggerisce un ulteriore criterio di filtro. Questo è in linea con la pratica

3. A resettlement quota offered by EU Member States through a central agency, e.g. UNHCR. This quota would be used to cater for protection needs which cannot be met either in the first country of asylum or through self-selecting extraregional solutions. The quota would be exclusively protection-oriented, and thus free of utilitarian considerations benefiting Member States.

The three enumerated contributions are subsidiary in relation to each other. To the extent protection needs can be met regionally, there is no need for an extraregional solution. To the extent a person can be assisted through Protected Entry Procedures, there is no need to employ the comparatively more complex tool of resettlement. Taken together, the three elements afford both a safeguard for the individual (chances are greater that individual protection needs can be met in a multi-dimensional system) and an early warning system for states. Where number rise in Protected Entry Procedures, there might be a problem with regional assistance. An increased pressure on resettlement might indicate that regional protection as well as Protected Entry Procedures are insufficient to meet the needs.

Five Proposals

Our study presents five proposals which Member States could consider when developing Protected Entry Procedures in the future:

1. Flexible Use of the Visa Regime
2. Introduction of a Sponsorship Model
3. Towards an EU Regional Task Force and EU Regional Nodes
4. Gradual Harmonisation through a Directive Based on Best Practices
5. Towards a Schengen Asylum Visa

All proposals are inspired by best practices of European states, by the structure and language of the *acquis* as it stands today, as well as the relevant draft instruments tabled by the European Commission and presently under negotiation. The first, second and third proposals sketch different developmental strategies which Member States could pursue. While the first proposal seeks to enrich existing visa policies with a protection dimension, allowing for a cautious step-by-step approach, the second proposal focuses on the joint creation of protection places by civil society and governments, suggesting shared responsibilities in the areas of selection, funding and integration. The third proposal, in turn, attempts to offer a platform for the regional presence of the EU, integrating different dimensions of migration (determination procedures, protection solutions, labour migration and return, as well as assistance to the region of origin) in a single tool allowing the EU to “speak with one voice”.

In contrast to the first three proposals, the fourth and fifth proposals are legal by nature, and attempt to depict two different levels of European integration in the field of Protected Entry Procedures. They are developed at greater length to mirror how complex the detailed modelling of Protected Entry Procedures will be in practice.

The fourth proposal aims at the Union-wide dissemination of best practices, while largely retaining a unilateral focus. It has been couched in the form of a directive, offering minimum standards on the definition of beneficiaries and the operation of procedures.

It is suggested that the delimitation of beneficiaries be composed of two criteria, namely the establishment of a basic protection need with the applicant (here termed ‘eligibility’), and the adequacy of allocating protection responsibility to the state from which a protection visa is sought. If, and only if, both criteria are satisfied in third country applications, a protection visa will be granted by the Member State from which it is sought. If the logic of offering alternatives to human smuggling is taken seriously, protection categories in Protected Entry Procedure schemes should replicate those categories utilised in the territorial context to the extent they are based on international obligations. This puts the definition of refugees and of beneficiaries of subsidiary protection into the limelight. However, a given Member State cannot reasonably grant protection visas to any applicant fulfilling the relevant criteria for international protection. In contrast to resettlement, Protected Entry Procedures imply an open-ended commitment, the size of which is ultimately to be governed by the definition of beneficiaries. Therefore, an additional filter criterion is suggested. This is in line with the practice of states currently operating Protected Entry Procedure schemes. These schemes typically feature

**Il valore
multidimensionale
delle procedure
di ingresso protetto**

degli stati che attualmente applicano programmi di procedure di ingresso protetto. Questi programmi in genere danno risalto a requisiti quali gli stretti legami, la presunzione di sicurezza dei Paesi in cui la richiesta viene presentata, barriere procedurali o celano le informazioni sull'esistenza delle procedure di ingresso protetto per limitare il numero di casi in cui permettere l'ingresso.

La quinta proposta è più ambiziosa della quarta: cerca di regolare la ripartizione della competenza fra gli stati membri, in ordine all'esame delle richieste per visti di protezione ed ha assunto la forma di Regolamento. Una volta adottata si innesterà nella prima proposta, proprio come la Convenzione di Dublino si è innestata nelle procedure nazionali di asilo negli stati membri. Se gli stati membri si vogliono impegnare in un livello limitato di armonizzazione, potrebbero considerare di adottare solo la direttiva. Se gli stati membri desiderano spingersi in avanti verso un sistema più integrato e multilaterale di garanzia dei visti di protezione, potrebbero scegliere di adottare sia la direttiva che il regolamento nell'ambito di un unico processo negoziale.

-
- 1 Le procedure di ingresso protetto sono effettuate a partire dalla rete di rappresentanze diplomatiche, e permettono ai cittadini di altri paesi di avvicinarsi al potenziale stato ospitante fuori dal suo territorio, con una richiesta di asilo o di un'altra forma di protezione internazionale, e di ottenere un permesso di ingresso provvisorio o definitivo, nel caso di una risposta positiva a quella richiesta. Vedi Gregor Noll, Jessica Fagerlund e Fabrice Liebaut, *Study on the Feasibility Of Processing Asylum Claims Outside the EU Against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure*, European Commission 2003, disponibile su http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/common/asylumstudy_dchr_2002_en.pdf.
 - 2 Commissione europea, Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo. Verso sistemi di asilo più accessibili, equi e gestiti, 3 giugno 2003, COM (2003) 315 finale.

requirements of close ties, assumptions of safety in countries from which applications are made, procedural hurdles or the withholding of information about the existence of Protected Entry Procedures to limit the number of cases ultimately allowed entry.

The fifth proposal is more ambitious than the fourth: it seeks to regulate the allocation of responsibility to process applications for protection visas among Member States. It has been cast in the form of a Regulation. Once adopted, it would piggyback onto the first proposal, precisely as the Dublin Convention has piggybacked onto domestic asylum procedures in Member States. If Member States wish to engage only in a limited degree of harmonisation, they could consider adopting the Directive alone. If Member States wish to move forward towards a highly integrated and multilateral system of granting protection visas, they could choose to adopt both the Directive and the Regulation in one and the same negotiation process.

¹ Protected Entry Procedures are operated from the platform of diplomatic representations, and allow a non-national to approach the potential host state outside its territory with a claim for asylum or other form of international protection, and to be granted an entry permit in case of a positive response to that claim, be it preliminary or final. See Gregor Noll, Jessica Fagerlund and Fabrice Liebaut, *Study on the Feasibility Of Processing Asylum Claims Outside the EU Against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure*, European Commission 2003, available at:

http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/common/asylumstudy_dchr_2002_en.pdf.

² European Commission, *Communication to the Council and the European Parliament. Towards more accessible, equitable and managed asylum systems*, 3 June 2003, COM(2003) 315 final.

JOANNE VAN SELM, *Capo Analista Politico, Istituto delle Politiche per l'Immigrazione, Washington D.C.*

L'uso strategico del reinsediamento

Visione d'insieme

Data la posizione elevata della questione dell'asilo e del traffico di migranti nell'agenda dell'UE, sono sorte delle discussioni riguardanti altre metodologie che permettano ai rifugiati di arrivare negli Stati membri dell'Unione. Il reinsediamento viene ampiamente considerato, sia dai singoli governi sia dalla Commissione europea, come un modo per gestire l'arrivo di rifugiati preselezionati. Nella sua Comunicazione del 22 novembre 2002¹, la Commissione scrisse: *Valutare la richiesta di protezione nella regione di origine e facilitare l'arrivo dei rifugiati sul territorio degli Stati membri attraverso un piano di reinsediamento, sono modi per fornire un accesso rapido alla protezione senza che i rifugiati siano alla mercé dell'immigrazione irregolare o delle bande di trafficanti o che debbano attendere per anni per ottenere il riconoscimento del loro status.*

Il reinsediamento implica la selezione ed il trasferimento dei rifugiati da uno stato nel quale hanno inizialmente cercato protezione, ad uno stato terzo che ha accordato loro l'ingresso con lo status di residenza permanente. Il reinsediamento viene utilizzato quando i rifugiati non possono ritornare nel loro paese di origine, né possono essere protetti effettivamente ed integrati nel loro paese di primo asilo. Esistono tre scopi tradizionali e simili del reinsediamento: la protezione, l'attuazione di soluzioni durature e la condivisione degli oneri con i paesi ospitanti.

Sebbene questi tre obiettivi rimangano centrali, i programmi di reinsediamento sono spesso modellati in base ad altre funzioni. Alcuni stati utilizzano il reinsediamento per raggiungere degli obiettivi di politica estera, o per dimostrare il loro sostegno alle comunità etniche interne costituite dai primi arrivi. In Europa, nel dibattito sul reinsediamento, è divenuto preminente il tema del suo ruolo nella gestione dell'arrivo ordinato di rifugiati, che viene ormai considerato come una sfaccettatura del potenziale uso strategico di questo strumento di protezione dei rifugiati. Nonostante le funzioni attribuite al reinsediamento, i motivi che sottendono il suo utilizzo positivo rimangono, per natura, umanitari.

Sia il reinsediamento sia l'asilo possono fornire una protezione umanitaria e possono costituire degli elementi complementari in una struttura generale per la protezione dei rifugiati. Tuttavia i punti di partenza delle procedure sono differenti. Il reinsediamento è un programma attraverso il quale gli stati decidono in anticipo chi possono aiutare, e selezionano gli individui ai quali possono garantire la protezione dopo il loro arrivo. Il reinsediamento può fornire una soluzione duratura in situazioni protratte di emergenza e può essere uno strumento per gestire l'arrivo di rifugiati il cui status viene determinato prima della loro partenza. I sistemi di asilo nazionali, invece, dovrebbero essere mantenuti per le persone che hanno cercato e richiesto, attraverso mezzi propri, la protezione di stati

* *Intervento svolto in lingua inglese*

JOANNE VAN SELM, Senior Policy Analyst, Migration Policy Institute, Washington DC

The Strategic Use of Resettlement

Overview

With both the asylum issue and migrant smuggling high on the agenda of the EU, discussion has emerged about other appropriate ways to permit refugees to arrive in EU Member States. Refugee resettlement is being considered more widely both in individual governments and in the European Commission, as a way of managing the arrival of pre-selected refugees. In its 22 November 2000 Communication¹ the Commission wrote:

Processing the request for protection in the region of origin and facilitating the arrival of refugees on the territory of the Member States by a resettlement scheme are ways of offering rapid access to protection without refugees being at the mercy of illegal immigration or trafficking gangs or having to wait years for recognition of their status.

Resettlement involves the selection and transfer of refugees from a state in which they have initially sought protection to a third state which has agreed to admit them with permanent residence status. Resettlement can be used when refugees can neither return to their country of origin, nor be protected effectively and integrate in their country of first asylum. There are three traditional and equal goals of resettlement: protection, provision of durable solutions, and burden sharing with host countries.

While these three goals remain paramount, resettlement programmes are often shaped by other functions. Some states use resettlement to reflect certain foreign policy goals, or to demonstrate support to domestic ethnic communities formed by earlier arrivals. In the debate about resettlement in Europe, the role it can play in managing refugees' arrival in an orderly fashion has become prominent, and is seen as one facet of the potential strategic use of this refugee protection tool. Regardless of the functions attributed to resettlement, the motives behind its successful use remain humanitarian in nature.

Both resettlement and asylum can offer humanitarian protection and may form complementary elements in an overall refugee protection framework. However, the starting points of the processes are different. Resettlement is a programme through which states decide in advance who they can help, and select individuals whose protection they can guarantee after arrival. Resettlement can offer a durable solution in protracted refugee situations and can be a tool for the managed arrival of refugees whose status is determined in advance of their travel. Domestic asylum systems, in contrast, should be

* Intervention in English

sicuri e rispettosi dei diritti. I paesi che attuano programmi di reinsediamento ricevono tuttora arrivi di richiedenti asilo.

Nell'attuale discussione, alcuni politici postulano che il reinsediamento potrebbe rimpiazzare completamente i sistemi di asilo, mentre altri asseriscono che il reinsediamento possa coesistere molto bene con l'asilo ma che non possa costituire un'alternativa completa ad esso. Allo stesso modo, alcuni suggeriscono che il reinsediamento dei rifugiati possa aiutare a porre fine al traffico e alla tratta, mentre altri ritengono che sia i rifugiati che i migranti economici continueranno ad utilizzare i contrabbandieri e ad essere sfruttati dai trafficanti. La Commissione europea, durante tutta la discussione dell'UE su questo argomento, ha sostenuto che qualsiasi programma di reinsediamento debba essere compatibile con gli obiettivi a lungo termine del Sistema europeo comune di asilo (CEAS) e sostenere gli sforzi per migliorare la gestione dei movimenti migratori forzati, facilitando l'accesso legale alla protezione internazionale per coloro che hanno fondati motivi per cercare tale protezione. La Commissione ha chiaramente affermato, riprendendo il paragrafo 13 delle Conclusioni di Tampere², che mentre l'identificazione e la selezione delle persone che necessitano di protezione per il reinsediamento può fornire un mezzo per evitare l'ingresso illegale di alcune persone nel territorio degli stati membri, qualsiasi piano di reinsediamento deve essere complementare e non alternativo alla valutazione delle richieste di asilo spontanee negli stati membri dell'UE o ai suoi valichi di frontiera. In realtà, il reinsediamento può essere considerato come parte di un approccio organico alla protezione dei rifugiati, legato non solo all'emergente Sistema Comune di Asilo in Europa, ma anche all'intera gamma di questioni concernenti l'immigrazione, incluse le altre "soluzioni durature", il rimpatrio e l'integrazione locale.

Quattro Stati membri dell'UE (Svezia, Finlandia, Danimarca e Olanda) sono paesi tradizionali di reinsediamento e un altro (l'Irlanda) è stato inserito nella lista dell'UNHCR fra i "paesi emergenti di reinsediamento" dal 1999³. Il Regno Unito ha dato inizio ad un programma nel 2003. In totale questi sei stati potrebbero sperimentare l'ammissione di circa 3.500 rifugiati per reinsediamento nel 2003.

Un numero superiore di stati membri ha attuato il reinsediamento degli Indo-cinesi negli anni '70 e '80, ed alcuni hanno applicato il reinsediamento ad hoc, su richiesta dell'UNHCR. Come tale il reinsediamento non è una questione nuova per gli stati europei. È, comunque, di nuovo preminente nelle discussioni politiche.

Discussione

La Commissione europea ed alcuni stati membri vedono nel reinsediamento un potenziale, affinché venga utilizzato per gestire un maggior numero di arrivi legali negli stati membri dell'UE, maggiore rispetto a quello che ha oggi. Poiché il numero di tali arrivi nel 2003 è stato inferiore ai 3.500, si può dire con certezza che lo sviluppo della capacità di reinsediamento nell'UE potrebbe facilitare la gestione dell'arrivo di più rifugiati.

La questione cruciale è se vi sia il volere politico fra un maggior numero di Stati membri ad impegnarsi nel reinsediamento. Prima di cominciare qualsiasi tipo di programma di reinsediamento, l'UE deve essere pienamente consapevole dell'impegno delle risorse necessarie, e della necessità di introdurre o creare partner, che possano permettere al programma di funzionare in maniera ottimale.

Tradizionalmente la volontà politica fra gli stati membri nell'impegnarsi nel reinsediamento era basata soltanto su motivi umanitari. I programmi di reinsediamento degli stati non europei spesso riflettono anche delle priorità nazionali, come gli obiettivi della politica estera e delle politiche etniche interne. Il Gruppo di lavoro sul reinsediamento dell'UNHCR⁴, che di recente ha pubblicato un documento sull'Utilizzo strategico del reinsediamento⁵, ha notato che l'arrivo ordinato e gestito di persone che necessitano di protezione internazionale potrebbe essere un risultato diretto del reinsediamento. La Comunicazione della Commissione del 3 giugno 2003, indica che gli Stati membri dell'UE potrebbero, in realtà, trovare la volontà politica di perseguire il reinsediamento come modo per fornire "arrivi gestiti ed ordinati di persone che necessitano di protezione internazionale".

Sfortunatamente, questa preoccupazione di gestire l'arrivo dei rifugiati potrebbe essere interpretata come un desiderio di limitare l'ammissione dei richiedenti asilo. Il Consiglio canadese per i rifugiati, in risposta al documento del Gruppo di lavoro sull'Uso strategico del reinsediamento ha affermato che: "il reinsediamento...non è un'alternativa 'ordinata' all'asilo"⁶. Tuttavia, gestire gli arrivi di più rifugiati con successo, e utilizzare strategicamente il reinsediamento per raggiungere tale obiettivo, non significa obbligatoriamente che gli stati tentino di ridurre o prevenire gli arrivi di richiedenti asilo.

maintained for people who have sought and requested, by their own means, the protection of a safe and rights-respecting state. Countries with resettlement programmes still see asylum arrivals.

In the current discussion, some policy-makers posit that resettlement can replace asylum systems altogether, while others assert that resettlement could very well co-exist with asylum but could not be a total alternative. Similarly, some suggest that resettlement of refugees could help end smuggling and trafficking – while others contend that both refugees and economic migrants would continue to use smugglers and be exploited by traffickers. The Commission has maintained throughout the EU discussion on the subject that any resettlement programme must be compatible with the long term objectives of the Common European Asylum System (CEAS) and support efforts to improve the management of forced migration movements, facilitating legal access to international protection by those justifiably seeking such protection. The Commission has clearly stated, echoing paragraph 13 of the Tampere Conclusions,² that while identification of and selection of persons in need of protection for resettlement might provide a means for some people to avoid entering the territory of Member States irregularly, any resettlement scheme must be complementary to and not alternative to the processing of spontaneous asylum claims in EU Member States or at the borders. Indeed, resettlement can best be considered as part of a comprehensive approach to refugee protection, linked not only to the emerging Common Asylum System in Europe but also to the full range of migration issues including the other ‘durable solutions’, return and local integration.

Four EU Member States (Sweden, Finland, Denmark and the Netherlands) are traditional countries of resettlement and one more (Ireland) has been on UNHCR’s list of ‘emerging resettlement countries’ since 1999.³ The UK has just started a programme in 2003. In total, those six Member States could see the admission of up to 3,500 refugees for resettlement in 2003.

Many more Member States conducted resettlement of the Indo-Chinese in the 1970s and 1980s, and some also conduct ad hoc resettlement on request from UNHCR. As such, resettlement is not a new issue in European states. It is, however, newly prominent in policy discussions.

Discussion

The European Commission and some Member States see a potential for resettlement to be strategically used to manage a greater number of legal arrivals to the EU Member States than is currently the case. As the number of such arrivals, in 2003, is less than 3,500, it can be said with certainty that the development of resettlement capacity across the EU would facilitate the managed arrival of more refugees.

The crucial question is whether there is political will among a larger number of Member States to engage in resettlement. Before beginning any type of resettlement programme the EU must be fully aware of the necessary level of resource commitment and the need to bring in or create partners that would allow the programme to function optimally.

Traditionally the political will amongst EU Member States to engage in resettlement was based purely on humanitarianism. The resettlement programmes of non-EU states often also reflect national priorities such as foreign policy goals or domestic ethnic politics. The UNHCR Working Group on Resettlement⁴, which has recently issued a document on the Strategic Use of Resettlement,⁵ noted that the managed and orderly arrival of persons in need of international protection could result from resettlement. The Commission’s Communication of 3 June 2003, indicates that EU Member States might indeed find the political will to pursue resettlement as a way to provide for ‘managed and orderly arrivals of persons in need of international protection’.

Unfortunately, this concern to manage the arrival of refugees can be interpreted as a desire to limit asylum seeker admissions. The Canadian Council for Refugees, in response to the Working Group paper on the Strategic Use of Resettlement stated that “Resettlement... is not an ‘orderly’ alternative to asylum.”⁶ However, managing the arrivals of more refugees successfully, and using resettlement strategically to achieve that goal, does not have to mean that states seek to reduce or prevent asylum seeker arrivals.

**L'uso strategico del
reinsediamento**

Tali reazioni sono in parte ispirate dall'attuale dibattito che in Europa circonda il reinsediamento come risposta all'elevato numero di richiedenti asilo. Il reinsediamento potrebbe sicuramente essere utilizzato come risposta a tali numeri da parte degli Stati membri che intervengono per selezionare attivamente, reinsediare e proteggere, permettendo così e persuadendo gli stati nelle regioni di origine a fornire protezione a più persone, sapendo in anticipo che è disponibile uno spostamento gestito. Tale uso del reinsediamento sarebbe strategico perché fornirebbe protezione, mostrerebbe solidarietà e sosterrrebbe la reputazione dell'UE come attore umanitario.

L'uso strategico del reinsediamento, discusso come risultato delle Consultazioni globali, rappresenta un'idea multifaccettata. Gli Stati europei si dovrebbero impegnare strategicamente nel reinsediamento come strumento atto a rafforzare significativamente il processo di armonizzazione dell'UE, ed anche per le ragioni evidenziate precedentemente. Per l'UE sarebbe strategico impegnarsi nel reinsediamento perché l'immagine dei rifugiati reinsediati è generalmente più positiva di quella dei richiedenti asilo – ma spesso anche come effetto a catena – il che significa che l'opinione pubblica ottiene maggiori informazioni e conosce di più le situazioni dalle quali sono fuggiti sia i rifugiati reinsediati che i richiedenti asilo. Sia in Canada che negli USA, i rifugiati godono di un'ottima reputazione perché i cittadini di quei paesi associano la parola rifugiato con il reinsediamento e con il grande lavoro di protezione che attuano i loro governi e le associazioni attraverso i programmi di reinsediamento. Questa buona reputazione si estende implicitamente anche ai rifugiati che sono ammessi attraverso le procedure di asilo.

Questi vantaggi inerenti lo sviluppo di programmi di insediamento più ampi, possono essere molto più importanti come dimostrazione che i governi stanno gestendo adeguatamente la questione della protezione dei rifugiati, che l'impatto che essi possono o meno avere sull'attuale numero di arrivi.

Sebbene non vi sia una stima solida del bisogno di reinsediamento a livello mondiale, questo è sicuramente superiore ai numeri di posti attualmente disponibili. Quei posti disponibili ammontano a meno di 100.000 l'anno, inclusi i 3.500 degli Stati membri dell'UE. Alcuni stimano l'attuale media di bisogno fra i 100.000 e i 250.000 posti l'anno, ma il vero livello potrebbe essere superiore.

Gli USA posseggono il più vasto programma di reinsediamento, con un tetto massimo annuale fra i 70.000 e i 132.000 ogni anno durante l'ultima decade⁷, e un'ammissione totale di 807.008 rifugiati tramite il reinsediamento fra il 1993 e il 2002. Ha anche ricevuto 822.224 richieste d'asilo tra il 1993 e il 2002⁸. Il Canada ha un target di 12.000 rifugiati per il reinsediamento seguendo tre tipi di programmi di reinsediamento, e attualmente riceve fra le 30.000 e le 40.000 richieste di asilo all'anno. L'Australia mira a ricevere 12.000 rifugiati all'anno, con i numeri del reinsediamento che dipendono dal numero di richieste di asilo che ricevono una risposta positiva, e quindi qualificandole fra i 12.000. Nell'UE la Svezia, la Danimarca e l'Olanda ricevono molte più richieste di asilo rispetto ai posti di reinsediamento che rendono disponibili⁹ – e tutti sperimentano le fluttuazioni delle statistiche sull'asilo che sembrano essere comuni a tutti i paesi europei. Nessuno dei paesi che ha attuato il reinsediamento in numeri considerevoli ha visto scomparire o diminuire gli arrivi spontanei di richiedenti asilo come risultato del reinsediamento. Nessuno di questi paesi si è imbarcato in programmi di reinsediamento con lo scopo specifico di offrire una strada alternativa al contrabbando e al percorso della ricerca dell'asilo: tutti questi programmi a lunga gittata hanno avuto delle motivazioni umanitarie.

Come ha mostrato lo Studio di fattibilità sul reinsediamento, completato di recente, gli Stati membri dell'UE dovrebbero essere consapevoli del fatto che impegnarsi nel reinsediamento potrebbe non avere alcun impatto sul numero degli arrivi spontanei di richiedenti asilo nell'UE, salvo che non si ponga estrema attenzione ai criteri di selezione e agli obiettivi numerici, e anche in questo caso non si può garantire un impatto reale. Tuttavia, lo scopo di usare il reinsediamento per gestire l'arrivo nell'UE di persone che necessitano di protezione internazionale può certamente essere raggiunto – e il successo in quell'area non influenzerà, né sarà influenzato dalle fluttuazioni nel numero dei richiedenti asilo. Tali fluttuazioni, che dipendono anche da molte altre decisioni politiche e da eventi mondiali, non incideranno sul successo nel sostenere il profilo umanitario dell'Europa; assegnando un'immagine migliore dei rifugiati e permettendo all'opinione pubblica europea di vedere che i loro governi stanno gestendo in maniera efficace la protezione dei rifugiati, in parte attraverso il reinsediamento.

Uno degli scopi del reinsediamento è la dimostrazione di solidarietà con i paesi di primo asilo. Le esperienze dei paesi dell'Asia sud orientale negli anni '70 e '80 lo dimostrano. La Thailandia e la Malesia si sono convinte a fornire una protezione iniziale a centinaia di migliaia di rifugiati dal Vietnam solo perché era stato loro assicurato che i paesi del Nord America ed Europa, e anche dell'Australia, li avrebbero reinsediati. L'Austria era, allo stesso modo, nella posizione di ricevere e

**The Strategic Use
of Resettlement**

Such reactions are in part inspired by the on-going debate in Europe surrounding resettlement as a response to high asylum seeker numbers. Resettlement could certainly be used as a response to such numbers by EU Member States stepping in to actively select, resettle and protect, thereby allowing or persuading states in the region of origin to provide protection to more people, knowing onward, managed movement is available. Such a use of resettlement would be strategic in offering protection, showing solidarity and bolstering the EU's reputation as a humanitarian actor.

The strategic use of resettlement, discussed as an outcome of the Global Consultations, is a multifaceted idea. European states should engage strategically in resettlement as a means of significantly strengthening the EU harmonization process, as well as for the reasons just stated. It would also be strategic for the EU to engage in resettlement because the image of resettled refugees is generally more positive than that of asylum seekers – but also often has a 'knock on' effect – meaning that the public gets more information and understands more about the situations from which both resettled refugees and asylum seekers have fled. In both the US and Canada, refugees have a very good reputation because the citizens of those countries associate the word refugee with resettlement and the great protection work their governments and NGOs do through the resettlement programmes. This good reputation extends implicitly to refugees who are admitted through asylum procedures.

These benefits of the development of broader resettlement programmes can be much more important in demonstrating that governments are managing the refugee protection issue well than any impact those programmes may or may not have on actual numbers of arrivals.

While there is no solid assessment of the need for resettlement worldwide, it is certainly more than the number of places currently available. Those places available total less than 100,000 per year, including the 3,500 from EU Member States. Some estimates of the actual need range between 100,000 and 250,000 places per year, but the true level could be higher.

The US has the largest resettlement programme, with an annual ceiling of between 70,000 and 132,000 each year over the past decade,⁷ and a total admission of 807,00⁸ refugees through resettlement between 1993 and 2002. It has also received 822,224 asylum applications between 1993 and 2002.⁸ Canada has a target of some 12,000 refugees for resettlement across three types of resettlement programme, and currently receives between 30,000 and 40,000 asylum applications annually. Australia aims to receive 12,000 refugees per year, with precise resettlement numbers dependent on the number of asylum applications receiving a positive determination, and thereby qualifying them as among the 12,000. In the EU, Sweden, Denmark and the Netherlands all receive many more asylum applications than they have resettlement places⁹ – and all experience the fluctuations in asylum statistics over the years that seem common in the EU. No country that carries out resettlement in significant numbers has seen spontaneous arrivals of asylum seekers disappear, or dwindle as a result of resettlement. None of these countries have embarked on resettlement programmes with the specific goal of offering an alternative route to the smuggling and asylum-seeking path: all of these long standing programmes have had humanitarian motives.

As the recently completed Feasibility Study on Resettlement shows, EU Member States should be aware that engaging in resettlement may have little or no impact on the number of spontaneous asylum seeker arrivals in the EU unless careful attention is paid to selection criteria and numerical targets, and even then, an impact cannot be guaranteed. Nonetheless, the goal of using resettlement to manage the arrival in the EU of people in need of international protection can certainly be achieved – and success in that area will not affect or be affected by fluctuations in asylum seeker numbers. Such fluctuations, which are impacted by many other policy decisions and world events, will also not affect success in bolstering Europe's humanitarian profile; imparting a better image of refugees and allowing the public across Europe to see that their governments are managing refugee protection effectively, partly through resettlement.

One of the goals of resettlement is the demonstration of solidarity with countries of first asylum. The experiences of Southeast Asian countries in the 1970s and 1980s demonstrate this. Thailand and Malaysia were persuaded to offer initial protection to hundreds of thousands of refugees from Vietnam only because they were assured that countries in North America and Europe, as well as Australia,

fornire temporaneamente rifugio a molte migliaia di rifugiati provenienti dall'Ungheria nel 1956, perché altri stati avrebbero organizzato il loro spostamento successivo e la loro protezione. Anche questo può dimostrare come il reinsediamento possa avere una funzione di politica estera, mentre raggiunge anche un obiettivo di principio. Il reinsediamento può essere utilizzato strategicamente per sostenere i paesi di primo asilo, incoraggiandoli a continuare a fornire almeno una protezione efficace a breve termine quando si verificano ingenti crisi nei paesi confinanti.

Un altro utilizzo del reinsediamento sta nell'offrire una soluzione duratura ai rifugiati che si trovano in una situazione protratta, nella quale la loro protezione di breve periodo in un paese vicino casa può essere efficace, ma loro non possono né ritornare, né rimanere ragionevolmente in quel paese di primo asilo per lungo tempo. Offrendo una soluzione duratura quando il reinsediamento è l'unica soluzione possibile per un individuo o un gruppo di rifugiati, i paesi di reinsediamento possono far fronte ai bisogni di protezione del rifugiato interessato, e possono offrirgli l'opportunità di una protezione duratura ed efficace senza che debba pagare ingenti somme ai contrabbandieri o intraprendere viaggi pericolosi.

Questi utilizzi del reinsediamento mostrano come questo possa essere usato efficacemente come una delle tre soluzioni durature in un approccio organico. In ogni crisi di emergenza, ci sono alcuni rifugiati che possono tornare a casa nel breve e medio termine; ce ne sono altri che si possono integrare nel loro paese di protezione iniziale e ce ne sono altri che necessitano di protezione altrove. Il reinsediamento deve mirare a quest'ultimo gruppo, ma può anche essere usato efficacemente come parte di un insieme organico che includa misure pragmatiche e di sostegno per il rimpatrio volontario o l'integrazione locale quando gli individui e gli stati interessati possano beneficiare di più da queste soluzioni.

Ci saranno sempre individui che cercano la loro soluzione duratura attraverso l'asilo prima che questo pacchetto venga attuato – o malgrado esso. Non si può negare loro il diritto al non refoulement contenuto nella Convenzione del 1951. Coloro che devono cercare asilo in Europa per fuggire da una situazione pericolosa o senza speranza, non possono avere altra scelta se non quella di utilizzare i servizi dei contrabbandieri per scappare o negoziare un viaggio verso un luogo in cui pensano di potersi integrare meglio – per esempio, perché un membro della famiglia si trova già lì – anche se è già operativo un programma di reinsediamento. Nessun programma di reinsediamento può sempre affrontare con successo la sfida di mirare a tutti gli individui che necessitano di protezione a lungo termine in un paese terzo. Un approccio organico alla protezione dei rifugiati, e in realtà un Sistema europeo comune di protezione internazionale, dovrebbe riguardare anche l'ammissione alla protezione nell'UE attraverso il reinsediamento e l'asilo.

Raccomandazioni

- 1 tutti gli Stati membri dell'UE, sia separatamente che collettivamente, dovrebbero attuare dei programmi di reinsediamento. Questi potrebbero essere, inizialmente, esigui e potrebbero fornire un reinsediamento di emergenza per i casi che necessitano di protezione urgente, secondo la richiesta dell'UNHCR. Nel tempo bisognerebbe rivolgere l'attenzione ai criteri di selezione che permettano un reinsediamento più esteso, fornendo una soluzione duratura ai rifugiati e come strumento di condivisione degli oneri con gli stati nelle regioni di origine.
- 2 Come soluzione strategica, gli Stati membri dell'UE dovrebbero considerare il reinsediamento come una parte di un approccio organico alla protezione, che includa altre soluzioni durature e sia legato alle relazioni estere dell'Unione. Questo approccio organico includerebbe misure dirette alla creazione della capacità di provvedere nei paesi di primo asilo (collegate all'integrazione locale) di ritorno e di rimpatrio, sia dai paesi nella regione di origine, sia dagli Stati membri.
- 3 L'UE dovrebbe tenere in considerazione il modo in cui il suo sviluppo di un Sistema europeo comune di asilo e di un Programma di reinsediamento possano coincidere in un Sistema europeo comune di protezione internazionale, che permetta all'Unione di sviluppare un approccio realmente organico alla protezione dei rifugiati.
- 4 Una misura tattica a breve termine per incoraggiare il reinsediamento negli Stati membri che attualmente non hanno programmi, potrebbe essere quella di attuare una collaborazione fra questi paesi e gli Stati membri che invece sono paesi tradizionali di reinsediamento. Un modello di questa misura si può rintracciare negli scambi fra la Svezia e il Regno Unito, successivi all'annuncio del Ministero dell'Interno di voler attuare un programma di reinsediamento.

would resettle the refugees. Austria was likewise in a position to receive and temporarily offer refuge to many thousands of refugees from Hungary in 1956, because other states were willing to organise their onward movement and protection. This also shows how resettlement can serve a foreign policy function, while achieving a principled aim. Resettlement can be strategically used to support countries of first asylum, encouraging them to continue to offer at least short-term effective protection when major crises occur in neighbouring states.

Another use of resettlement is in the offer of a durable solution to refugees who are in a protracted situation in which their short-term protection in a country close to home may have been effective, but they can neither return, nor reasonably stay in that country of first asylum for a long time. By offering a durable solution where resettlement is the only solution possible for an individual or group of refugees, resettlement countries can meet the protection needs of the refugees concerned, and can offer those refugees an opportunity for durable, effective protection without the need to pay vast sums to smugglers and undertake dangerous journeys.

These uses of resettlement show how it can be effectively used as one of three durable solutions in a comprehensive approach. In any refugee crisis, there are some refugees who can return home in the short- to medium-term; there are some who can integrate locally in their country of initial protection and there are others who need protection further away. Resettlement should target the latter group, but can most effectively be used as part of a comprehensive package that includes pragmatic and supportive measures for voluntary return and for local integration where the individuals and states concerned would most benefit from those solutions.

There will always be individuals who seek their own durable solution through asylum before such a package is in place – or in spite of such a package. They do not negate the obligation of non-refoulement contained in the 1951 Convention by doing so. Those who need to seek asylum in Europe in order to escape from a dangerous or hopeless situation may have little choice but to use the services of smugglers to escape or to negotiate a journey to a place where they feel best able to integrate — for example, because a family member is already present – even if a resettlement programme is in operation. No resettlement programme can always successfully meet the challenge of targeting all individuals who need long-term protection in a third country. A comprehensive approach to refugee protection, and indeed a Common European International Protection System, should therefore involve admission for protection in the EU through both resettlement and asylum.

Recommendations

1. All EU Member States, whether separately or collectively, should establish resettlement programmes. These could be small, in the first instance, and only provide emergency resettlement for urgent protection cases, at the call of UNHCR. Over time attention should turn to selection criteria that permit more widespread resettlement, offering a durable solution to refugees and as a matter of burden sharing with states in the region of origin.
2. As a matter of strategy, EU Member States should view resettlement as part of a comprehensive approach to protection, which includes other durable solutions and is linked to the EU's external relations. A comprehensive approach would include capacity building measures in countries of first asylum (linked to local integration) as well as return and repatriation, both from countries in the region of origin and from the EU Member States.
3. The EU should consider how both its developing Common European Asylum System and a Resettlement Programme can fit in a Common European International Protection System, allowing the Union to develop a truly comprehensive approach to refugee protection.
4. As a short-term tactical measure to encourage resettlement in Member States that do not currently have programmes, partnerships should be established between those countries and the Member States that are traditional resettlement countries. A model for this can be found in the exchanges between Sweden and the UK after the Home Office announced it would establish a resettlement scheme.

- 5 Per far avanzare la discussione sul reinsediamento, la Commissione dovrebbe, seguendo lo Studio di fattibilità sul reinsediamento completato di recente, presentare una Comunicazione al Consiglio e al Parlamento perché tale discussione cominci o all'interno del Gruppo di Lavoro di Alto Livello (riflettendo il legame con le relazioni estere, e concedendo un ruolo a tutti i ministri interessati all'argomento) o nello SCIFA. Lo scopo della discussione dovrebbe essere quello di esplorare delle modalità di accordo per attuare il reinsediamento in tutti gli Stati membri ed anche il ruolo dell'Unione e della Commissione in tale programma o programmi. Lo Studio di fattibilità propone sei modelli di sussidiarietà per ogni elemento di un programma di reinsediamento.

Conclusioni

Gli Stati membri dell'UE dovrebbero lavorare per sviluppare programmi di reinsediamento più ampi, che possano essere utilizzati strategicamente a beneficio della protezione dei rifugiati, e a vantaggio dei rifugiati stessi, dei paesi di primo asilo e degli stessi Stati membri. Un risultato di ciò sarebbe il rafforzamento della reputazione degli Stati dell'UE come propugnatori della protezione globale dei rifugiati. Questo sarebbe un passo significativo nel processo di armonizzazione dell'Unione in materia di asilo e di immigrazione. Gli attori globali nella protezione dei rifugiati devono mostrare solidarietà ai paesi che affrontano afflussi ingenti, e dimostrare di voler condividere (e non scaricare) gli oneri della protezione. Il fatto che quasi la metà degli Stati membri dell'UE si impegnino nel reinsediamento, significa che si creerà un baratro nel Sistema comune se questi continueranno le loro pratiche generalmente buone e spesso durature, mentre gli altri stati rimarranno al di fuori del sistema del reinsediamento.

Sicuramente sorgeranno delle questioni politiche, particolarmente nella discussione perenne sui numeri e i criteri di selezione. Quali criteri oltre la bisogno di protezione devono essere usati per identificare i rifugiati da reinsediare in un paese particolare? Quanti rifugiati possono reinsediare gli Stati membri? Non dovrebbe essere difficile per i 15 stabilire un target che vada significativamente oltre il totale attuale di 3.500 fra gli stati UE di reinsediamento. Bisogna discutere e gestire questi temi, nell'interesse dell'integrazione europea e dell'identità umanitaria dell'Europa, poiché l'Unione europea emerga come potente attore nel reinsediamento dei rifugiati.

- 1 Verso una procedura comune dell'asilo e uno status uniforme, valido in tutta l'Unione, per le persone cui è garantito l'asilo. COM (2000) 755 finale.
- 2 "Il Consiglio europeo riafferma l'importanza che l'Unione e gli Stati membri attribuiscono all'assoluto rispetto del diritto a cercare asilo. Esso acconsente a lavorare per l'attuazione di un Sistema europeo comune di asilo, basato sull'applicazione piena ed inclusiva della Convenzione di Ginevra, assicurando così che nessuno sia rinviato alla persecuzione, e cioè mantenendo la validità del principio del non-refoulement."
- 3 Anche la Spagna è sulla lista dei paesi emergenti di reinsediamento dall'estate 2003.
- 4 Comprende l'UNHCR, gli stati di reinsediamento, gli stati emergenti di reinsediamento, la Commissione europea e l'OIM. Esso riferisce al Comitato esecutivo dell'UNHCR, nella struttura di perfezionamento dell'Agenda per la protezione.
- 5 L'Uso strategico del reinsediamento: documento di discussione del Gruppo di lavoro sul reinsediamento, WGR/O3/O4.Rev3 (3 giugno 2003).
- 6 Consiglio canadese per i rifugiati, Documento di lavoro sull'Uso strategico del reinsediamento (giugno 2003).
- 7 I governi stabiliscono delle quote di numeri, tetti o target per i programmi di reinsediamento. Lo studio di fattibilità sul reinsediamento suggerisce un obiettivo per l'UE, con un processo di offerta per i target dei singoli Stati membri nell'insieme.
- 8 Le richieste di asilo negli USA erano ad un livello superiore ai 140.000 nel 1993, 1994 e 1995. Cominciarono a scemare nel 1996 come risultato delle riforme, che hanno eliminato l'accesso con i permessi di lavoro finché la richiesta non fosse stata approvata, o non fossero passati 180 giorni dall'espletamento della richiesta. Gli USA hanno anche impiegato ingenti risorse per assicurare che l'amministrazione si trovasse nella posizione di prendere una decisione finale su quasi tutte le domande in un periodo di sei mesi. Dal 1997 il numero delle richieste di asilo negli USA è stato inferiore alle 60.000 unità per anno.
- 9 Nel 2003 la Svezia ha una quota per 1.000 rifugiati, la Danimarca e l'Olanda ognuno 500. La quota della Finlandia è di 750, e l'Irlanda ha una quota di 10 casi, che significa circa 60 o 70 rifugiati nelle famiglie. La quota del Regno Unito è 500. Gli altri paesi di reinsediamento sono la Norvegia, la Nuova Zelanda, l'Islanda e il Brasile.

5. To advance discussion on resettlement, the Commission should, following the Feasibility Study on Resettlement recently completed, present a Communication to the Council and the Parliament for discussion starting either in the High Level Working Group (reflecting the link to external relations, and permitting a role for the full range of ministries with interest in this subject) or in SCIFA. The aim of the discussion should be to explore avenues of agreement on establishing resettlement in all Member States and the role for the Union and Commission in such a programme or programmes. The Feasibility Study presents 6 models of subsidiarity for each element of a resettlement programme.

Conclusion

The EU Member States should work to develop broader resettlement programmes which can be strategically used to the benefit of refugee protection, and to the advantage of refugees, countries of first asylum and the Member States themselves. One result of this would be the strengthening of the reputations of EU States as upholders of refugee protection globally. This would be a significant step in the EU harmonization process on asylum and migration issues. Global actors in refugee protection need to show solidarity with countries facing large refugee influxes, and demonstrate a willingness to share (and not shift) the burden of protection. The fact that almost half the EU Member States engage in resettlement means that there will be a gap in the Common System if they continue their generally good and often long-standing practices while other States remain outside the resettlement system.

Political issues are bound to arise, particularly in the perennial discussion about numbers and selection criteria. What criteria beyond the need for protection can properly be used to identify the refugees to be resettled to any particular country? How many refugees can the EU Member States resettle? A target figure that goes significantly beyond the current total of 3,500 among EU resettlement countries should not be difficult for the 15 to decide upon. Those issues, for the sake of European integration and the humanitarian identity of Europe, should be discussed and managed as the European Union emerges as a powerful actor in refugee resettlement.

-
- 1 Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum COM (2000) 755 final.
 - 2 "The European Council reaffirms the importance the Union and Member States attach to absolute respect of the right to seek asylum. It has agreed to work towards establishing a Common European Asylum System, based on the full and inclusive application of the Geneva Convention, thus ensuring that nobody is sent back to persecution, i.e. maintaining the principle of non-refoulement."
 - 3 Spain was also on the list of emerging resettlement countries until summer 2003.
 - 4 Comprises the UNHCR, resettlement states, emerging resettlement states, European Commission and IOM. It reports to the UNHCR Executive Committee in the framework of the implementation of the Agenda for Protection.
 - 5 The Strategic Use of Resettlement: a Discussion Paper Prepared by the Working Group on Resettlement WGR/03/04.Rev3 (3 June 2003).
 - 6 Canadian Council for Refugees, A Working Paper on the Strategic Use of Resettlement (June 2003).
 - 7 Governments set numerical quotas, ceilings or targets for resettlement programmes. The feasibility study on resettlement suggests a target for the EU, with a bidding process for individual Member State targets within the whole.
 - 8 US asylum application numbers were at a level above 140,000 for 1993, 1994 and 1995. They started to decrease in 1996 as a result of reforms, which removed access to work permits until a claim had been approved, or 180 days had passed since the claim was filed. The US also put massive resources into ensuring that the administration was in a position to take a final decision on almost every claim within a six-month period. Since 1997 the number of asylum applications in the US has been below 60,000 per year.
 - 9 In 2003, Sweden has a quota for 1,000 refugees: Denmark and the Netherlands for 500 each. Finland's quota is 750, and Ireland has a quota of 10 cases, which could mean about 60 or 70 refugees in families. The UK's quota is 500. Other resettlement countries are Norway, New Zealand, Iceland, and Brazil.

FRISO ROSCAM-ABBING, *Commissione Europea, Direzione Generale Giustizia e Affari Interni, Unità Immigrazione e Asilo, Funzionario competente per il settore*

Mirare ad ingressi più ordinati e gestiti nell'UE di persone che necessitano di protezione internazionale: portando avanti il mandato di Salonicco

Eccellenze, signor presidente, distinti relatori, signore e signori, da parte della Commissione europea vorrei ringraziare la Presidenza italiana dell'Unione Europea per aver organizzato questa conferenza. Essa contribuirà a fornire utili informazioni al dibattito di tutti coloro che sono interessati e che, ne siamo sicuri, ci sosterranno, in quanto Commissione, nella realizzazione del difficile ma importante mandato affidatoci dal Consiglio europeo di Salonicco.

Come ricorderete, la conclusione 26 ci invita a *“esplorare tutti i parametri che possano assicurare ingressi più ordinati e gestiti nell'UE di persone che necessitano di protezione internazionale, e ad esaminare modalità e mezzi per accrescere la capacità di protezione delle regioni di origine in modo da presentare al Consiglio, prima di giugno 2004, un rapporto esauriente che suggerisca le misure da prendere, includendo le implicazioni legali”*.

I capi di stato e di governo hanno giustamente identificato il bisogno di guardare alle due questioni: ingressi gestiti nell'UE dalle regioni, e rafforzamento delle capacità di protezione di queste stesse regioni, come lati differenti della stessa medaglia. È chiaro che se la capacità di protezione delle regioni di origine fosse tale da offrire una tutela effettiva a chi ne ha bisogno, questo aiuterebbe a ridurre la necessità di movimenti secondari irregolari verso l'UE, e, quindi, avrebbe un certo impatto sulla gestione dei movimenti di asilo.

Nelle sue Comunicazioni di marzo e giugno, la Commissione ha identificato tre obiettivi da raggiungere per l'UE, per arrivare ad un sistema d'asilo più gestito, accessibile ed equo. Questi obiettivi erano:

- Una migliore gestione degli ingressi nell'UE di persone che necessitano di protezione internazionale;
- Una condivisione delle responsabilità e degli oneri all'interno dell'Unione europea e con le regioni di origine;
- Un approccio integrato alle procedure di decisione sull'asilo e il rimpatrio efficiente ed esecutivo.

Pur riconoscendo che questi tre obiettivi sono inscindibili, e che non possiamo realizzarne uno solo senza gli altri due, il tema principale del nostro seminario oggi e domani è come assicurare ingressi gestiti nell'UE di persone che necessitano di protezione internazionale. Si può dire che questo rappresenti la sfida principale e l'obiettivo desiderato dagli Stati membri; essere capaci di gestire propriamente gli ingressi nei loro territori e allo stesso tempo rispettare a pieno le responsabilità sancite dal diritto internazionale, con i vantaggi politici evidenti che questo potrebbe portare.

* *Intervento svolto in lingua inglese*

FRISO ROSCAM-ABBING, *Principal Administrator Unit Immigration and Asylum,
DG Justice and Home Affairs, European Commission, Brussels*

Managed arrival of persons in need of international protection as part of the Tampere-II EU Asylum Agenda

Your Excellencies, Mr Chairman, distinguished speakers, ladies and gentlemen, on behalf of the European Commission I would like to thank the Italian Presidency of the EU for organising this conference. It will offer an informed input to the debate of all stakeholders involved which, we are sure, will tremendously assist us as Commission in delivering on the difficult but important mandate given to us by the Thessaloniki European Council.

As you may recall Conclusion 26 invites us "to explore all parameters in order to ensure more orderly and managed entry in the EU of persons in need of international protection, and to examine ways and means to enhance the protection capacity of regions of origin with a view to presenting to the Council, before June 2004 a comprehensive report suggesting measures to be taken, including legal implications".

The heads of State and Government quite rightly identified the need to look at both issues, managed entry in the EU from the regions, and enhancement of the protection capacity of these regions as different sides of the same coin. It is clear that if the protection capacity of the regions of origin was of such a level that the protection they could offer to those who need it could be qualified as effective, then that would help reduce the need for irregular secondary movements to the EU, and therefore have an impact on the management of asylum movements.

In our Communications of March and June this year the Commission identified three goals for the EU to pursue as a means of arriving at a more accessible, equitable and managed asylum system. Those goals were: -

- the better management of the entry into the EU of persons in need of international protection;
- responsibility- and burden sharing within the EU and with the regions of origin; and,
- an integrated approach to efficient and enforceable asylum decision making and return procedures.

While recognising that these three goals are inseparable and that we cannot achieve one without the other two, the main theme of our seminar today and tomorrow is how to ensure more managed entry in the EU of persons in need of international protection. Arguably, that is both the key challenge and the desired objective for Member States. To be able to properly manage entry to their territories while at the same time fully respecting their responsibilities under international law with the clear political advantages which those two achievements would bring.

* *Intervention in English*

**Mirare ad ingressi
più ordinati e gestiti
nell'UE di persone
che necessitano
di protezione
internazionale:
portando avanti
il mandato
di Salonicco**

Così facendo, prenderebbero l'iniziativa su coloro che arrivano in Europa per chiedere protezione e restringerebbero le attività dei trafficanti e del crimine organizzato che approfitta del sistema attuale. Nel mio intervento di oggi vorrei spiegare perché la Commissione attribuisce tale importanza al sostegno dato dal Consiglio di Salonicco a questo obiettivo e come ciò possa aiutare a realizzare gli altri due elementi del nostro obiettivo comune.

Noi riteniamo che l'attuazione di arrivi ordinati di persone che necessitano di protezione internazionale è nell'interesse di tutte le parti interessate. Innanzitutto nell'interesse delle persone stesse, ma anche dei paesi di primo asilo e infine dei paesi di destinazione.

Nel novembre del 2000 nella nostra Comunicazione su una politica comune di asilo abbiamo evidenziato che c'era urgente bisogno di esplorare "modalità di offrire un rapido accesso alla protezione senza che i rifugiati si trovino alla mercé dell'immigrazione clandestina o delle bande di trafficanti, o debbano attendere anni per il riconoscimento del loro status". Questo, infatti, è ciò che devono affrontare le persone che hanno realmente bisogno di protezione internazionale.

Se l'accesso alla protezione potesse essere offerto in tempi rapidi, e in considerazione delle esigenze degli interessati e facilitare l'ingresso ad una strada sicura e legale per la tutela nell'UE, o a qualsiasi altra forma efficace di protezione, allora non ci sarebbe bisogno per coloro che necessitano di protezione di pagare migliaia di euro ai trafficanti per un viaggio pericoloso ed illegale verso l'Unione europea. Inoltre, non sarebbero nemmeno costretti ad affrontare un lungo periodo di incertezza, nell'attesa che la loro richiesta venga presa in considerazione.

Di conseguenza, l'esame e la valutazione dei casi nella regione potrebbe essere considerata come parte di una procedura adeguatamente gestita per la selezione ai fini del reinsediamento o per qualsiasi altra soluzione duratura. In particolare, il reinsediamento di coloro che non possono rientrare, o integrarsi localmente, i più vulnerabili, forse quelli con particolari esigenze e con nessuna prospettiva di raggiungere gli standard di una vita dignitosa o quelli con un discutibile standard di protezione, potrebbe ricadere in una responsabilità specifica dell'Unione europea. Questo sarebbe un contributo notevole alle soluzioni durature proposte nell'Agenda per la protezione dell'UNHCR. Si lancerebbe così anche un messaggio forte ai paesi delle regioni di origine, cioè che i paesi dell'UE sono pronti a farsi carico di una parte delle responsabilità per gli sfollati all'interno di quelle regioni.

Ci sono altri vantaggi. I canali per la gestione degli arrivi nell'UE potrebbero essere utilizzati anche per informare, in modo appropriato, i potenziali migranti verso l'Unione europea della impossibilità o possibilità di migrare per motivi economici. Questi canali potrebbero, quindi, aiutare a dissuadere gli immigrati economici dall'utilizzare la strada dell'asilo per arrivare in Europa; se conoscesero le loro possibilità il flusso si ridurrebbe.

Infine, cosa avrebbero da guadagnare gli stati dell'Unione europea se facilitassero gli arrivi ordinati di persone che necessitano di protezione internazionale? In generale, gli ingressi legali, ordinati e gestiti nell'UE permetterebbero agli stati membri di prevedere l'arrivo di persone considerate come bisognose di protezione internazionale. Questo preavviso potrebbe apportare notevoli vantaggi in termini di pianificazione: per l'alloggio e l'inevitabile impatto finanziario. La creazione di programmi di integrazione personalizzati per categorie specifiche di rifugiati, potrebbe essere ideato più facilmente, se un paese sapesse in precedenza chi sta arrivando nel suo territorio per restarci. Reinsediare e permettere l'accesso fisico al territorio dell'UE a persone la cui identità e storia si conoscono in anticipo, sarebbe preferibile anche da un punto di vista della sicurezza.

È evidente che questo tipo di arrivi gestiti di persone che necessitano di protezione internazionale rappresenterebbe uno strumento efficace per combattere sentimenti di razzismo e xenofobia, poiché il sostegno pubblico per coloro che sono stati selezionati fuori dall'UE e successivamente reinsediati, crescerebbe in maniera drastica (il 100% di coloro che arrivano sono veri rifugiati). Giusto o sbagliato, questo è molto diverso dalla situazione attuale nella quale la maggioranza della persone che fanno richiesta d'asilo non avrebbe bisogno di alcuna protezione internazionale.

Questa mancanza di chiarezza ha colpito la percezione pubblica e minaccia la credibilità della istituzione dell'asilo. Forse potrei utilizzare l'esempio dell'evacuazione umanitaria dal Kosovo per illustrarne l'impatto. Sebbene il bisogno di protezione fosse diverso, e la stessa situazione fosse differente, l'accoglienza di quegli sfollati da parte dei diversi paesi dell'UE e della loro opinione pubblica si differenzia dall'accoglienza incerta e spesso ostile affrontata da molti che sono arrivati oggi in Europa come richiedenti asilo con modalità irregolari e in circostanze difficili.

Le ragioni di questa differenza sono chiare, l'opinione pubblica credeva davvero allora che coloro che erano stati evacuati avessero realmente bisogno di protezione. Non esiste questa certezza attualmente e c'è bisogno di cambiare le cose.

In so doing they would be taking the initiative over who came to the EU for protection and restricting the activities of the traffickers and organised crime who profit from the current system. In my intervention today, I hope to explain why the Commission attaches such importance to the Thessaloniki Council's endorsement of this objective and how it can help deliver the other two elements of our common objective.

We genuinely believe that an orderly arrival of persons in need of international protection is in the interest of all parties involved, first and foremost that of the persons themselves, but also for countries of first asylum and ultimately countries of destination.

In November 2000 we noted in our Communication on a common asylum policy that there was an urgent need to explore "ways of offering rapid access to protection without refugees being at the mercy of illegal immigration or trafficking gangs or having to wait years for recognition of their status". Because that is often what faces persons genuinely in need of international protection.

If access to protection can be offered, as quickly as possible and as close to the needs as possible of those concerned and which facilitated a safe and legal avenue to protection in the EU, or indeed any other suitable form of effective protection, then there would be no need for those in need of protection to pay traffickers thousands of Euros for a dangerous and illegal journey to the EU. They would not then also have to face a long period of uncertainty while their claim was being considered.

Determination taking place in the region could therefore be envisaged as part of a properly managed process for selection for resettlement or for another durable solution to be delivered. In particular resettling those who can't return, or integrate locally, the most vulnerable, perhaps those with special needs with little or no prospect of a dignified standard of living and a questionable standard of protection could be a specific responsibility for the EU. This would go some way towards delivering effectively on the UNHCR Agenda for Protection durable solutions approach. It would also deliver a strong message to those countries in the regions of origin that EU countries were ready to take a share of the responsibility for those displaced within those regions.

There are other advantages. Channels to manage arrivals in the EU could also be used to properly inform candidate migrants to the EU of the impossibilities and indeed possibilities of migrating for economic purposes to the EU. These channels could therefore help in deterring economic migrants from using the asylum route to get to the EU knowing their chances would be greatly reduced.

Finally, what is there to gain for EU Member States in facilitating orderly arrivals of persons in need of international protection? In general, the legal, orderly and managed entry to the EU would allow the Member States to anticipate the arrival of the persons determined to be in need of international protection. This advance notice could bring a number of advantages in terms of planning: for housing and the inevitable financial impact. The setting up of tailor made integration programmes for specific categories of refugees would be also be much more easily devised, if a country knew in advance who was arriving on its territory to stay. Resettling and allowing physical access to the territory of the EU of persons whose identity and history is known in advance would also be preferable from a security perspective.

It is evident that this kind of managed arrival of persons in need of international protection would also constitute an efficient tool in combating sentiments of racism and xenophobia, as the public support for those positively screened outside the EU and then resettled in the EU is likely to be dramatically increased (100% of those arrive are "genuine" refugees). Rightly or wrongly, this is significantly different to the current situation where a majority of the persons applying for asylum are not found to require any form of international protection.

This lack of clarity has affected public perceptions and threatens the credibility of the institution of asylum. Perhaps I could use the example of the humanitarian evacuation from Kosovo to illustrate this impact. Although protection needs were different, and the situation was different, how the reception of those displaced persons by the different countries of the EU and their publics contrasts with the uncertain and often hostile reception faced by many who arrive in the EU today as applicants for asylum in irregular and difficult circumstances.

The reasons for this difference are clear – the public had confidence then, that those who were evacuated were clearly in need of protection. No such certainty exists at the moment and there is a good case to change that.

**Mirare ad ingressi
più ordinati e gestiti
nell'UE di persone
che necessitano
di protezione
internazionale:
portando avanti
il mandato
di Salonicco**

Usate strategicamente, le misure che conducono ad arrivi più ordinati e gestiti potrebbero offrire tutti questi benefici. Ma l'obiettivo a lungo termine, come parte di un approccio organico, deve essere attuato in partnership con i paesi delle regioni di origine. Possiamo utilizzare questi strumenti per cominciare a modificare l'equilibrio nel sistema di protezione internazionale e, alla fine, migliorare le modalità attraverso le quali si ricerca protezione in Europa e nel mondo.

Nella nostra Comunicazione di giugno abbiamo evidenziato che la partecipazione dell'Unione al Piano organico di azione stilato per occuparsi di casi specifici in situazioni protratte di emergenza, dall'UNHCR, e costituire l'organizzazione a livello europeo di un programma di reinsediamento e/o delle procedure di ingresso protetto, potrebbe essere il modo appropriato per iniziare ad assicurare ingressi ordinati. Un approccio mirato e globale finalizzato ad una casistica limitata e specifica potrebbe avere un effetto significativo ed è in questo contesto che siamo impazienti di discutere questi meccanismi oggi e domani.

Come spero sia evidente dalla mia presentazione, ci sono molti argomenti per i quali dovremmo prendere in seria considerazione l'ipotesi di applicare meccanismi che assicurino ingressi più ordinati nell'UE per chi necessita di protezione internazionale. Tuttavia è vitale dal nostro punto di vista che qualsiasi approccio si scelga per migliorare il sistema d'asilo, la questione del mancato rimpatrio costituisce un fattore fondamentale. È il fallimento dell'azione di rimpatrio che può avere, potenzialmente, gli effetti più seri in termini di credibilità dell'istituzione dell'asilo. Se riuscissimo a cambiare l'equilibrio e ad assicurare che la maggioranza di coloro che soddisfano i requisiti di protezione la ottengano, ciò significherebbe che dovremmo rimpatriare velocemente coloro che non li soddisfano.

Una misura che stiamo attuando al riguardo, è la creazione di un approccio comune e integrato per il rimpatrio. Abbiamo adottato un Programma d'azione di rimpatrio, sperando di stabilire una cooperazione più stretta fra i paesi dell'UE, i paesi di primo asilo e quelli di origine. Inoltre, nella nostra Comunicazione di giugno abbiamo indicato che, si deve prendere in considerazione lo sviluppo di ulteriori programmi di rimpatrio. Inoltre, presenteremo, nelle prossime settimane, una Proposta che istituisca uno strumento finanziario per il rimpatrio; e il prossimo anno, una Proposta per una Direttiva del Consiglio sugli standard minimi per le procedure di rimpatrio e il riconoscimento reciproco delle decisioni sul rimpatrio. Senza questo inizio la nostra politica comune dell'asilo e dell'immigrazione perderebbe la sua credibilità.

Sono sicuro che sarete d'accordo con me sul fatto che c'è molto lavoro da fare, e che dobbiamo utilizzare metodi che facciano riferimento ad un quadro più ampio, assicurando una cooperazione da parte di tutti noi in tutte le aree di interesse. Questo richiederà chiaramente un'ulteriore collaborazione nell'area dell'asilo, caratterizzata da una cooperazione tecnica e finanziaria rinforzata con i paesi della regione di origine. Alcuni dei passi che dobbiamo fare a tale riguardo, richiederanno una prospettiva di lungo termine, sapendo che non esistono scadenze. Ma questo non ci deve trattenere dal valutare l'urgenza delle questioni in gioco; è in questa prospettiva che io faccio appello a tutti i partecipanti a questa conferenza, gli stati membri, gli stati che entreranno nell'UE, l'UNHCR e la comunità delle ONG, affinché contribuiscano con la loro parte a cominciare da oggi e da domani. Vi ringrazio per l'attenzione.

Used strategically, measures leading to more managed and orderly arrival can clearly deliver all of these benefits. But the long term objective must be, that as part of a comprehensive approach, taken in partnership with countries in the region of origin, we can use these tools to begin to shift the balance of the international protection regime and ultimately change for the better the way protection is sought in the EU and across the world.

In our June Communication we indicated that EU participation in UNHCR-steered Comprehensive Plan of Action for dealing with a specific caseload in a protracted refugee situation, as well as the setting up at an EU wide level of a Resettlement Scheme and/or Protected Entry Procedures, may be the most appropriate way of beginning the process of ensuring more managed arrivals. A targeted and comprehensive approach aimed at a specific and limited case load could have a significant effect and it is within that context that we are greatly looking forward to discussing these mechanisms today and tomorrow.

As I hope has become clear from my presentation, there is a good set of arguments why we should seriously consider mechanisms ensuring more orderly entry of persons in need of international protection in the EU. However, it is vital in our view that whatever approach is taken to improve asylum systems, the issue of non-return needs to be the underpinning factor. It is this failure to remove which is having potentially the most serious effects in terms of the credibility of the institution of asylum. If we are going to shift the balance and ensure that more of those who qualify for protection receive it then that means that we have to return quickly those who do not qualify.

A common and integrated approach to returns is a step we are taking in this regard. We have adopted a Return Action Programme, hoping to establish closer co-operation on return issues between the EU and countries of origin and first asylum. Furthermore, we indicated in our June Communication that the development of further EU return programmes needs to be considered, and we will be presenting in the next weeks a Proposal establishing a Financial Instrument for Return as well as next year, a Proposal for a Council Directive on minimum standards for return procedures and mutual recognition of return decisions. Without such a start our common asylum and immigration policy will lose credibility.

As I am sure you will agree with me, there is a lot of work to do, and we need to use methods which address the bigger picture, ensuring that we are "joined-up" across all the affected policy areas. This will clearly call for an enhanced partnership in the area of asylum, characterised by reinforced technical and financial cooperation, with countries in the region of origin. Some of the steps we will take in this regard will therefore require a long term perspective, acknowledging that there are no quick fixes. But this should not restrain us from appreciating the urgency of the issues at stake, and it is in this perspective that I call upon all stakeholders present at this conference, Member States, Acceding States, UNHCR and the NGO community, to contribute their part, starting today and tomorrow. I thank you for your attention.