EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 1.9.2005
KOM(2005) 388 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

ALUEELLISISTA SUOJELUOHJELMISTA

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

ALUEELLISISTA SUOJELUOHJELMISTA

1. JOHDANTO

1. Komission 14. kesäkuuta 2004 antamassa tiedonannossa ”*Pysyvien ratkaisujen tarjoamisen parantaminen*” (KOM(2004) 410) (kesäkuun 2004 tiedonanto) EU:lle ehdotettiin uutta kansainvälisen suojelun järjestelmää koskevaa lähestymistapaa. Tiedonannon mukaan olisi otettava käyttöön alueellisia suojeluohjelmia, jotta voitaisiin parantaa eri alueiden suojelukapasiteettia ja suojella paremmin näillä alueilla olevia pakolaisia tarjoamalla pysyviä ratkaisuja (tiedonannossa mainitut kolme pysyvää ratkaisua ovat kotiinpaluu, vastaanottajamaahan kotouttaminen tai uudelleensijoittaminen kolmanteen maahan, jos kaksi ensimmäistä ratkaisua eivät ole mahdollisia)[1]. Lisäksi ehdotettiin, että käyttöön otettaisiin myös yhteisönlaajuinen uudelleensijoittamista koskeva ohjelma, jonka avulla voitaisiin tarjota suojelua suuremmalle pakolaismäärälle ja varmistaa entistä hallitumpi ja ohjatumpi pääsy EU:n alueelle.

2. Eurooppa-neuvosto hyväksyi 4.-5. päivänä marraskuuta 2004 niin sanotun Haagin ohjelman, jossa se totesi olevansa tietoinen siitä, että EU:n olisi edistettävä yhteisvastuun hengessä avoimempaa, tasapuolisempaa ja tehokkaampaa kansainvälisen suojelun järjestelmää yhdessä kolmansien maiden kanssa ja tarjottava pääsy suojelun ja pysyvien ratkaisujen piiriin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Ohjelmassa kiinnitettiin huomiota kauttakulkualueiden maiden ja lähtöalueiden maiden erilaisiin tarpeisiin. Lähtö- ja kauttakulkualueilla sijaitsevia maita tuetaan niiden pyrkiessä vahvistamaan valmiuksia suojella pakolaisia. Lähtömaiden ja -alueiden osalta Eurooppa-neuvosto pyysi komissiota laatimaan EU:n alueellisia suojeluohjelmia yhdessä asianomaisten kolmansien maiden kanssa sekä läheisessä neuvonpidossa ja yhteistyössä YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) kanssa. Näiden ohjelmien olisi perustuttava kokemuksiin, joita saadaan ennen vuoden 2005 loppua aloitettavista suojelun pilottiohjelmista. Ohjelmiin sisällytetään erilaisia ensisijaisesti valmiuksien kehittämiseen keskittyviä välineitä sekä yhteinen uudelleensijoitusohjelma niille jäsenvaltioille, jotka kenties ovat valmiita osallistumaan vapaaehtoisesti tällaiseen ohjelmaan. Kauttakulkumaiden osalta Eurooppa-neuvosto korosti tarvetta tehostaa yhteistyötä ja kehittää valmiuksia sekä EU:n eteläisillä että itäisillä rajoilla, jotta nämä maat kykenisivät paremmin hallitsemaan muuttoliikkeitä ja tarjoamaan pakolaisille riittävää suojelua.

---

[1] ***Kotiinpaluulla*** tarkoitetaan kotimaahan palaamista. Pysyviä ratkaisuja koskevan tiedonannon puitteissa toteutuvan paluun on tapahduttava turvallisesti ja ihmisarvoa kunnioittaen.
Kotouttamisella tarkoitetaan pakolaisen integrointia vastaanottajamaan yhteisöön niin, että pakolaisella on mahdollisuus lailliseen oleskeluun ja itsenäiseen elämään.
Uudelleensijoittamisessa valitaan pakolaiset, jotka siirretään valtiosta, josta he ovat hakeneet suojelua, kolmanteen valtioon, jossa heille voidaan antaa takeet suojelusta (mukaan luettuna mahdollisuus lailliseen oleskeluun sekä kotoutumiseen ja itsenäiseen elämään). Uudelleensijoittamiseen voidaan turvautua tapauksissa, joissa pakolaiset eivät voi palata lähtömaahansa eikä heitä voida integroida ensimmäiseen vastaanottajamaahan. Tutkimuksessa (komissio julkaissut toukokuussa 2004), joka koskee uudelleensijoittamisohjelmien toteutettavuutta EU:n jäsenvaltioissa tai EU:n tasolla yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän sekä tavoitteeksi asetetun yhteisen turvapaikkamenettelyn pohjalta, tarkastellaan laajemmin uudelleensijoittamismahdollisuuksia EU:ssa.

3. Tämä tiedonanto on komission vastaus neuvoston 2.–3. marraskuuta 2004 antamiin päätelmiin, joissa komissiota pyydettiin esittämään toimintasuunnitelma yhtä tai useampaa alueellisen suojelun pilottiohjelmaa varten heinäkuuhun 2005 mennessä. Neuvosto totesi, että alueellisen suojelun pilottiohjelman olisi oltava tilannekohtainen ja suojeluun suuntautunut. Sillä olisi saatava aikaan monenlaisia toimenpiteitä, kuten kolmansien maiden auttaminen, jotta ne voivat noudattaa Geneven yleissopimuksen ja muiden asiaan liittyvien kansainvälisten välineiden mukaisia kansainvälisiä velvoitteita suojeluvalmiuksien lisäämiseksi, parempien mahdollisuuksien tarjoaminen rekisteröintiin ja paikalliseen kotouttamiseen sekä avustaminen paikallisen infrastruktuurin parantamisessa ja muuttovirtojen hallinnassa. Näiden ohjelmien laatiminen ja täytäntöönpano olisi toteutettava läheisessä yhteistyössä UNHCR:n ja tarvittaessa myös muiden kansainvälisten järjestöjen kanssa. EU:n ja muun mahdollisen rahoituksen lähde olisi mainittava. Ohjelmassa on varmistettava, että se on yhdenmukainen yhteisön asianomaiseen alueeseen ja asianomaisiin kolmansiin maihin soveltaman lähestymistavan kanssa.

4. Alueelliset suojeluohjelmat nojautuvat jo toteutettaviin toimiin, erityisesti Aeneas- ja Tacis-rahoitusohjelmiin, eivätkä ne edellytä uutta rahoituskehystä. Tässä tiedonannossa selvitetään yleisiä puitteita, joiden mukaisesti alueellisen suojelun pilottiohjelmat olisi toteutettava, annetaan suosituksia ohjelmien maantieteellisestä soveltamisesta ja sisällöstä sekä esitellään jatkotoimet alueellista suojeluohjelmaa koskevan lähestymistavan sisällyttämiseksi yhteisön sekä kyseisten alueiden ja maiden välisiin suhteisiin. Ensimmäisessä jaksossa selvitetään laajemmin tiedonannon poliittista taustaa; toisessa jaksossa hahmotellaan alueellisen suojelun pilottiohjelmien sisältöä; kolmannessa jaksossa tarkastellaan alueellisen suojelun pilottiohjelmiin valittavia maantieteellisiä alueita ja sitä, kuinka tämä lähestymistapa voidaan sisällyttää kyseisiä maita ja alueita koskevaan yhteisön politiikkaan; neljännessä ja viidennessä jaksossa käsitellään alueita, joilla kahta ensimmäistä alueellisen suojelun pilottiohjelmaa voitaisiin soveltaa; viimeisissä jaksoissa tarkastellaan sitä, kuinka alueellisen suojelun pilottiohjelmia olisi arvioitava ja miten niiden kestävä kehitys olisi varmistettava sekä mihin toimiin olisi ryhdyttävä seuraavaksi.

5. Alueellisten suojeluohjelmien olisi parannettava lähtöalueita lähellä olevien alueiden valmiuksia suojella pakolaisia. Tavoitteena olisi oltava sellaisten edellytysten luominen, joissa voidaan toteuttaa jokin kolmesta pysyvästä ratkaisusta: kotiinpaluu, kotouttaminen tai uudelleensijoittaminen. Alueellisten suojeluohjelmien kehittäminen yhdessä UNHCR:n kanssa komission ja UNHCR:n 15. helmikuuta 2005 tekemän yhteisymmärryspöytäkirjan mukaisesti sekä lähtöalueilla sijaitsevien kolmansien maiden kanssa tarkoittaa sitä, että EU:n politiikkaa sekä pakolaisia, humanitaarista apua ja kehitysyhteistyötä koskevia politiikkoja on koordinoitava, jotta voidaan ratkaista monenlaiset suojelutarpeet sekä pakolaisten vaikutus paikallisiin yhteisöihin sekä varmistaa, että kaikki saavat siitä mahdollisimman suuren hyödyn. Pakolaisille tarkoitetut humanitaariset avustustoimet eivät kuitenkaan ole osa alueellisia suojeluohjelmia. Näitä toimia koskevat päätökset tehdään jatkossakin tarvearvioinnin perusteella, ja toimet toteutetaan humanitaaristen periaatteiden mukaisesti. Alueellisten suojeluohjelmien mahdollisimman suuri vaikuttavuus voidaan saavuttaa arvioimalla, missä suojelu on mahdollisesti puutteellista, ja varmistamalla, että lisätoimenpiteet täydentävät jo parhaillaan toteutettavia toimia ja tuovat niihin lisäarvoa (erityisesti humanitaarinen apu ja kehitysyhteistyö). Käytännössä tämä edellyttää, että politiikkaa koordinoidaan asianomaisten toimijoiden kanssa niin, että pakolaisten suojelua voidaan parantaa.

2. ALUEELLISTEN SUOJELUOHJELMIEN SISÄLTÖ

6. Alueellisten suojeluohjelmien olisi oltava joustavia ja tilannekohtaisia sekä johdonmukaisia yhteisön humanitaarista apua ja kehitysyhteistyötä koskevien politiikkojen ja muiden aiheeseen liittyvien toimintojen kanssa. Ohjelmien tavoitteena on parantaa kolmansien maiden suojeluvalmiuksia. Ohjelmiin olisi sisällyttävä käytännön toimia, joista on todellista hyötyä siten, että niiden avulla voidaan sekä tarjota suojelua pakolaisille että tukea asianomaisessa kolmannessa maassa jo käytössä olevia järjestelyjä. Niistä pitäisi olla hyötyä myös vastaanottajamaille. Tämän perusteella alueellisen suojeluohjelman keskeisiin toimintoihin olisi sisällyttävä

   (1) hankkeita, joiden tavoitteena on parantaa vastaanottajamaan yleistä suojelutilannetta;

   (2) hankkeita, joiden tavoitteena on laatia tehokas menettely pakolaisaseman määrittelyä varten, jotta vastaanottajavaltiot voivat paremmin hallita pakolaisuuden vaikutuksia maahanmuuttoon ja keskittää tehokkaammin voimavarat keskeiseen pakolaisväestöön;

   (3) hankkeita, jotka hyödyttävät pakolaisia suoraan parantamalla heidän vastaanottoedellytyksiään;

   (4) hankkeita, jotka hyödyttävät pakolaisia vastaanottavaa paikallista yhteisöä, esimerkiksi ratkaisemalla laajempia ympäristöongelmia, jotka vaikuttavat sekä pakolaisiin että vastaanottavaan yhteisöön, ja levittämällä tietoja pakolaisten myönteisestä vaikutuksesta;

   (5) hankkeita, joiden tavoitteena on antaa suojeluun liittyvää koulutusta niille, jotka työskentelevät pakolaisten ja siirtolaisten kanssa;

   (6) rekisteröintimenettely, jonka avulla voitaisiin määrittää alueellisten suojeluohjelmien vaikutus ja joka perustuisi UNHCR:n toimien kohteena kyseisellä alueella olevien pakolaisten luetteloinnissa käytettävään UNHCR:n Profile-rekisteröintiohjelmaan;

   (7) uudelleensijoittamista koskeva sitoumus, jonka mukaan EU:n jäsenvaltiot sitoutuvat tarjoamaan pakolaisille vapaaehtoisesti pysyviä ratkaisuja myöntämällä uudelleensijoituspaikkoja alueellaan.

7. Pakolaisten uudelleensijoittaminen lähtöalueiden maista EU:n jäsenvaltioihin on tärkeä tekijä, jonka avulla kolmansille maille voidaan osoittaa, että alueellisiin suojeluohjelmiin sisältyvät kumppanuusjärjestelyt pannaan täytäntöön. Komissio huomauttaa, että kesäkuun 2004 tiedonannon seurauksena useat jäsenvaltiot harkitsevat omien kansallisten uudelleensijoitusohjelmien käyttöönottoa. Komissio odottaa, että tällä lähestymistavan muutoksella on myönteinen vaikutus alueellisten suojeluohjelmien menestymiseen laajemmin, koska se tuo merkittävän lisän nykyisiin uudelleensijoittamispyrkimyksiin sen sijaan, että nykyiset ohjelmat vain järjestettäisiin uudelleen alueellisten suojeluohjelmien yhteydessä.

8. Alueellisen suojelun pilottiohjelmien arvioinnin jälkeen komissio tutkii mahdollisuutta tehdä ehdotus uudelleensijoittamistoimintaa koskevasta jäsennellymmästä lähestymistavasta. Ehdotuksessa on otettava huomioon uudelleensijoittamisen hallinnan toiminnalliset ja logistiset tarpeet EU:n tasolla. Lyhyellä aikavälillä ja Haagin ohjelmaan sisältyvien toimintavaltuuksien mukaisesti komissio aikoo tehdä ehdotuksen Euroopan pakolaisrahaston perustamisesta annetun

neuvoston päätöksen muuttamiseksi niin, että yhteisö voisi merkittävästi rahoittaa alueellisten suojeluohjelmien puitteissa toteutettavaa uudelleensijoittamista.

3. ENSIMMÄISTEN ALUEELLISTEN SUOJELUOHJELMIEN KATTAMAT ALUEET

9. Maantieteellisten alueiden valinta alueellisen suojelun pilottiohjelmia varten riippuu useista tärkeistä tekijöistä, joita ovat ensi sijassa kolmansien maiden pakolaistilanteen arviointi, rahoitusmahdollisuudet yhteisön varojen puitteissa sekä yhteisön ja tiettyjen maiden tai alueiden väliset yhteistyösuhteet ja -puitteet. UNHCR määritti vuonna 2003 38 pakolaistilannetta, joiden voidaan katsoa pitkittyneen. Kussakin tapauksessa vähintään 25 000 pakolaista oli asunut maanpaossa yli viiden vuoden ajan. On myös muita pakolaistilanteita, joissa alueellisten suojeluohjelmien keskitetyistä toimista olisi hyötyä. Alueellisen suojelun pilottiohjelmissa on kuitenkin tärkeää keskittyä selvästi rajatulle alueelle ja käyttää toimintojen perustana kokemusta, joka on hankittu muista ulkosuhteisiin ja kehitykseen liittyvistä välineistä rahoitettujen toimien perusteella. Lisäksi on otettava huomioon tarve varmistaa, että toimenpiteet tuovat lisäarvoa ja että niitä voidaan arvioida.

10. On myös otettava huomioon eräitä poliittisia seikkoja. On esimerkiksi tunnustettava, että vaikka kauttakulku- ja lähtöalueet ovat luonteeltaan erilaisia ja vaativat erilaisen lähestymistavan, on tärkeää, että EU toimii kummankintyyppisillä alueilla. Kauttakulkualueiden osalta jäsenvaltiot kiinnittivät paljon huomiota **läntisiin uusiin itsenäisiin valtioihin**. Toiminta **Saharan eteläpuolisessa Afrikassa** (**Suurten järvien alue/Itä-Afrikka**) katsottiin myös tärkeäksi painopistealueeksi, varsinkin kun otetaan huomioon mahdollisuudet uudelleensijoittamiseen tältä alueelta ja vuoropuhelun aloittamiseen lähtöalueen maan (tai maiden) kanssa.

11. Jotta EU:n tasolla saataisiin tarvittava poliittinen tuki toimien toteuttamista varten ja jotta voitaisiin saavuttaa asiaankuuluvien kolmansien maiden luottamus, on kuitenkin tärkeää valita alue, jolla voidaan nopeasti saavuttaa mittauskelpoisia tuloksia. Edellä esitetyn perusteella komissio aikoo ensin tehdä tarvittavat järjestelyt auttaakseen **läntisten uusien itsenäisten valtioiden** (Ukraina, Moldova ja Valko-Venäjä) viranomaisia kehittämään alueellisen suojelun pilottiohjelman[2] kauttakulkualuetta varten.

4. LÄNTISIÄ UUSIA ITSENÄISIÄ VALTIOITA KOSKEVA ALUEELLINEN SUOJELUOHJELMA

12. **Läntiset uudet itsenäiset valtiot** (Ukraina, Moldova ja Valko-Venäjä) otettiin esille ensisijaisina painopistealueina jäsenvaltioiden kanssa käydyissä keskusteluissa. Tämä alue muodostaa jo nyt vahvan painopisteen yhteisön ulkosuhdepolitiikassa ja rahoitusavussa. Tähän sisältyy parhaillaan yhteisön ja yksittäisten jäsenvaltioiden rahoittama suojelukysymyksiin liittyvä työ. 1990-luvun alusta alkaen UNHCR on työskennellyt hallitusten ja muiden asiaankuuluvien osapuolten kanssa auttaen niitä kehittämään turvapaikkalainsäädäntöä ja -infrastruktuuria. Tämä kehitysprosessi edellyttää vielä työtä ja tukea sekä uusia toimenpiteitä vastaanoton, kotouttamisen ja uudelleensijoittamisen aloilla.

---

[2] Valko-Venäjällä toteutettavat toimet keskittyvät suojeluvalmiuksien parantamiseen kansalaisjärjestöjen kautta, ja yhteydet julkisiin viranomaisiin rajoitetaan hankkeiden tehokkaan täytäntöönpanon kannalta välttämättömään. Valtion viranomaiset voivat kuitenkin hyötyä ohjelmasta, jos ne suostuvat toimimaan yhteistyössä pakolaisiin liittyvissä ihmisoikeuskysymyksissä, joita ovat esimerkiksi toissijainen suojelu, oikeus- ja terveyspalvelut sekä pakolaisten kotouttamisohjelmat.

13. Tällä alueella toteutettavan alueellisen suojelun pilottiohjelman tarkoituksena olisi pyrkiä käyttämään perustana jo aloitettua työtä ja täydentämään sitä yhteistyössä läntisten uusien itsenäisten valtioiden viranomaisten kanssa. Toimien olisi keskityttävä jo olemassa olevien suojeluvalmiuksien vahvistamiseen. Tähän voisi sisältyä toissijaisen suojelun, kotouttamisen ja rekisteröinnin vahvistaminen samoin kuin tärkeimmät suojelutoiminnot, jotka liittyvät tapausten arviointiin ja vastaanottoon. Tämän alan toimintoja koskevat ehdotukset olisi esitettävä Aeneas-ohjelmaan liittyvässä vuoden 2005 ehdotuspyynnössä ja Tacis-ohjelman vuoden 2006 alueellisissa toimintaohjelmissa sekä muiden rahoitusmahdollisuuksien yhteydessä. Nykyisiä rakenteita olisi muutettava, jotta ne tukisivat alueellisen suojelun pilottiohjelman tarjoamaa täydentävyyttä. Aeneas-ohjelmasta osoitetaan alustavasti 2 miljoonaa euroa turvapaikkoja ja kansainvälistä suojelua koskevaan toimintaan tällä alueella.

5. MUUT ALUEELLISET SUOJELUOHJELMAT

14. Mitä tulee alueellisen suojelun pilottiohjelman kehittämiseen jonkin lähtöalueen maan tai maiden kanssa, mahdollisuus toteuttaa lisätoimia **Afrikan Suurten järvien** alueelta kotoisin olevien pakolaisten suojelun parantamiseksi on vaihtoehto, joka vastaa paitsi käytettävissä olevien rahoitusvälineiden ohjelmasuunnittelua myös jäsenvaltioiden poliittisia painopisteitä. Lisäksi uudelleensijoittaminen on varteenotettava vaihtoehto ongelman pysyvää ratkaisua ajatellen. EU:lla on näin tilaisuus kehittää hyvin koordinoituja, suojeluun ja uudelleensijoitukseen liittyviä strategisia toimia kolmansien maiden kanssa kunnioittaen samalla niiden oikeutta päättää itse toiminnan toteuttamisesta[3]. Tämä on UNHCR:n Convention Plus -aloitteen mukaista[4].

15. Tällä alueella toteutettavaan ensimmäiseen pienimuotoisempaan alueelliseen suojeluohjelmaan kohdistuu tietenkin vakavia haasteita. Alueen pakolaistilanteen vuoksi saattaa olla vaikeaa ymmärtää, kuinka alueellisella suojeluohjelmalla, johon on myönnetty Aeneas-ohjelmasta vain vähän varoja, voi olla minkäänlaista kestävää vaikutusta. Tämän vuoksi olisi tarpeen valita alueellisen suojelun pilottiohjelmalle painopiste, joka rakentuu jo käynnissä olevaan toimintaan, josta on käytännön hyötyä pakolaisille ja jossa hyödynnetään jäsenvaltioiden erityistä halukkuutta aloittaa uudelleensijoittaminen tältä alueelta. Tämä saattaa tarkoittaa sitä, että pilottiohjelmaa varten alueelta valitaan pienempiä maantieteellisiä kohteita. Näillä alueilla voidaan

---

[3] Yhdistynyt kuningaskunta järjesti puheenjohtajakaudellaan 4.–5. heinäkuuta 2005 Lontoossa uudelleensijoittamista koskevan seminaarin, jossa vahvistettiin uudelleensijoittamisen strateginen merkitys kolmansien maiden suojeluvalmiuksien parantamisessa.

[4] Convention Plus -aloitteessa YK:n pakolaisasiain päävaltuutettu kehotti tekemään uusia sopimuksia, jotka täydentäisivät pakolaisten oikeusasemaa koskevaa yleissopimusta sekä auttaisivat suojelemaan pakolaisia ja saavuttamaan pysyviä ratkaisuja lähtöalueilla. Tavoitteena on käyttää eri valtioiden sopimia järjestelyitä ja sitoumuksia erityistapauksia koskevissa monenvälisissä sopimuksissa, kokonaisvaltaiset toimintasuunnitelmat mukaan luettuina. UNHCR:n ehdotuksen mukaan nämä monenvälisinä erityisjärjestelyinä toteutettavat uudet järjestelyt voisivat muodostua kokonaisvaltaisista toimintasuunnitelmista, joilla voitaisiin varmistaa tehokkaammat ja ennakoitavammat ratkaisut äkillisiin laajamittaisiin pakolaistilanteisiin. Yksi mahdollinen ratkaisu on lisäkehitysapu, jonka tarkoituksena jakaa rasitus tasapuolisemmin eri maiden kesken ja parantaa suuria pakolaismääriä vastaanottaneissa maissa oleskelevien pakolaisten ja näihin maihin palaavien omatoimisuutta. Muita mahdollisia ratkaisuja ovat pakolaisten uudelleensijoittamista koskevat monenväliset sitoumukset ja sopimukset, jotka koskevat lähtö-, kauttakulku- ja vastaanottajamaiden rooleja ja vastuualueita tilanteissa, joissa turvapaikanhakijat liikkuvat säännönvastaisesti maasta toiseen.

aloittaa kohdennetut toiminnot Aeneas-ohjelman puitteissa ja saavuttaa suurempi vaikutus kuin jos toiminnot hajautettaisiin koko alueelle. **Alueellisuus** taattaisiin, sillä pilottiohjelmasta mahdollisesti hyötyvät pakolaiset olisivat eri puolilta Suurten järvien aluetta. Tämä pienimuotoinen pilottiohjelma voisi toimia muiden toimien alkuunpanijana ja laajemman, kattavamman alueellisen suojeluohjelman perustana.

16. **Tansania** voisi olla tällainen maantieteellinen kohde, sillä siellä on paljon Burundista ja Kongon demokraattisesta tasavallasta kotoisin olevia pakolaisia. Tansanian ja yhteisön välisissä vuosien 2001–2007 maakohtaisessa strategia-asiakirjassa ja maaohjelmassa todetaan, että Tansania on vastaanottanut eniten pakolaisia Afrikassa. Sen vuoksi siellä toteutetaan yhtä ECHOn suurimmista hätäapuohjelmista. Yhteisö aikoo tukea edelleen Burundin ja Kongon demokraattisen tasavallan rauhanprosessia pakolaisten paluun edellyttämien olosuhteiden luomiseksi. Itäistä ja eteläistä Afrikkaa sekä Intian valtameren aluetta, johon myös Tansania kuuluu, koskevan aluestrategian mukaan institutionaalisten valmiuksien kehittäminen on erittäin tärkeää, jotta alueelliset järjestöt voivat osallistua hyvän hallintotavan, ihmisoikeuksien ja kyseisten järjestöjen jäsenmaiden välisten erimielisyyksien selvittämisen edistämiseen.

17. AKT-maiden kanssa tehtävän kehitysyhteistyön puitteissa komissio aikoo aloittaa vuoropuhelun Tansanian viranomaisten kanssa keskustellakseen mahdollisuuksista ja tarpeesta toteuttaa kyseisessä maassa alueellinen suojeluohjelma Suurten järvien alueelta kotoisin olevia pakolaisia koskevan kysymyksen ratkaisemiseksi. Näiden keskustelujen perusteella Aeneas-komitealle voitaisiin laatia tiedoksi esittely mahdollisista hankealueista. Saharan eteläpuolisen Afrikan pakolaisia koskevien pysyvien ratkaisujen löytämiseen tarkoitettujen toimien alustava talousarvio on 4 miljoonaa euroa vuonna 2005. Muuttovirtojen hallintaan liittyviin toimiin on varattu lisäksi 5 miljoonaa euroa.

18. Muita mahdollisia alueellisten suojeluohjelmien kehittämisen kannalta tarkasteltavia alueita ovat **Pohjois-Afrikka, Afganistanin alue** ja **Afrikan sarvi**. Nämä alueet otettiin yksityiskohtaisesti esiin jäsenvaltioiden välisissä keskusteluissa. Yhteisön ja yksittäisten jäsenvaltioiden toiminta on paljolti keskittynyt **Afganistanin alueelle**, ja toiminnassa on painotettu Afganistanin kansalaisten turvallista paluuta maahansa. **Afrikan sarvessa** UNHCR valmistelee hanketta somalipakolaisia koskevaksi laajaksi toimintasuunnitelmaksi. Näiden parhaillaan käynnissä olevien toimintojen tulokset voivat osoittautua merkittäviksi tarkasteltaessa, tarvitsevatko kolmannet maat apua, jos ne myöhemmin ryhtyvät laatimaan alueellista suojeluohjelmaa tätä aluetta varten. Myös **Pohjois-Afrikka** on selvästi jäsenvaltioiden huomion kohteena, ja sinne on jo nyt keskittynyt runsaasti yhteisön tukemia toimia. Pohjois-Afrikan maista lähtöisin olevan maastamuuton monimutkaisemman luonteen vuoksi saatetaan kuitenkin tarvita laajempaa lähestymistapaa. Kun arvioidaan näitä ja muita alueita alueellisten suojeluohjelmien kehittämistä silmällä pitäen, on tärkeää ottaa huomioon UNHCR:n määrittämien mahdollisten uudelleensijoittamistapausten määrä.

6. ARVIOINTI, KESTÄVÄ KEHITYS JA AJOITUS

19. Alueellisen suojelun pilottiohjelmat vahvistavat komission pyrkimyksiä täyttää pakolaisten suojelua koskeva sitoumus, ja ne edellyttävät huolellista seurantaa ja arviointia tämän uuden lähestymistavan alkuvaiheessa. Komissio aikoo järjestää vuoteen 2007 mennessä riippumattoman, ulkoisen arvioinnin, jossa keskitytään ensi sijassa ohjelman vaikutuksiin ja tuloksiin.

20. Tämän arvioinnin perusteella komissio arvioi alueellisen suojelun pilottiohjelmien vaikutuksia ja raportoi niistä. Komissio tarkastelee myös sitä, edellyttävätkö alueelliset suojeluohjelmat järjestelmällisempää lähestymistapaa, kuten mahdollisuutta jäsenneltyihin kumppanuuksiin sellaisten kansainvälisten järjestöjen kanssa, jotka vastaavat ohjelmiin liittyvien toimintojen toteuttamisesta. Komissio päättää tällä perusteella jatkossa tarvittavista aloitteista.

21. Voidakseen seurata ja arvioida alueellisia suojeluohjelmia tehokkaasti komissio varmistaa, että Aeneas-ohjelmaan liittyvän ehdotuspyynnön perusteella tehtäviä hanke-ehdotuksia, joihin alueelliset suojeluohjelmat perustuvat, koordinoidaan niin, että ne tuottavat tulosta suurin piirtein samaan aikaan. Näin voidaan taata ensimmäisten ohjelmien ja tarvittavien jatkotoimien välinen jatkuvuus väliraporttien ja säännöllisen seurannan avulla.

7. PÄÄTELMÄ

22. Alueelliset suojeluohjelmat ovat ensimmäinen askel vahvistetussa lähestymistavassa kohti kansainvälistä suojelua. Ne antavat EU:lle myös mahdollisuuden toteuttaa erilaisia toimenpiteitä, joiden tavoitteena on pakolaisten suojelun parantaminen. Ohjelmien lisäarvo perustuu uudelleensijoittamista koskevan vastuun jakamiseen ja sitoumukseen pyrkiä toteuttamaan lisätoimenpiteitä pakolaistilanteen parantamiseksi. Vaikka aloitteen soveltamisala on rajallinen, se tuonee pakolaisia ja suojelua koskevat kysymykset paremmin näkyville poliittisesti ja hyödyttää sen vuoksi paitsi pakolaisia myös työhön osallistuvia kolmansia maita ja EU:n jäsenvaltioita.

23. Komissio varmistaa jäsenvaltioiden ja lähtö- ja kauttakulkumaiden sekä ensimmäisten vastaanottajamaiden välisen koordinoinnin alueellisen suojelun pilottimekanismien toteuttamisessa ja seurannassa konsultoiden muita asiaan liittyviä sidosryhmiä kuten UNHCR:ää.

24. Komissio kehottaa neuvostoa ja Euroopan parlamenttia ottamaan huomioon tässä tiedonannossa esitetyn alueellisia suojeluohjelmia koskevan komission strategian.