EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 1.9.2005
KOM(2005) 388 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDETOCH EUROPAPARLAMENTET

OM REGIONALA SKYDDSPROGRAM

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDETOCH EUROPAPARLAMENTET

OM REGIONALA SKYDDSPROGRAM

1. INLEDNING

1. I kommissionens meddelande av den 14 juni 2004 Förbättrad tillgång till långsiktiga lösningar (KOM(2004) 410) (nedan kallat meddelandet från juni 2004) föreslås en ny EU-strategi i fråga om systemet för internationellt skydd för flyktingar. Syftet med att framlägga regionala skyddsprogram bör vara att förbättra skyddskapaciteten i de berörda regionerna och stärka skyddet av flyktingar där genom att erbjuda varaktiga lösningar (de tre varaktiga lösningarna är återvändande, integration i värdlandet eller vidarebosättning i ett tredje land om de två första varaktiga lösningarna inte är möjliga)[1]. Meddelandet innehöll också förslag om att inrätta ett EU-omfattande vidarebosättningsprogram som ett sätt att erbjuda en varaktig lösning för ett större antal flyktingar och att garantera att inresan i EU sker på ett mer ordnat och bättre administrerat sätt.

2. Vid sitt möte i Haag den 4 och 5 november 2004 erkände Europeiska rådet nödvändigheten för EU att i en anda av delat ansvar bidra till ett mer tillgängligt, rättvist och effektivt internationellt system för skydd i partnerskap med tredjeländer och att snarast möjligt ge tillgång till skydd och långsiktiga lösningar. Åtskillnad gjordes mellan de olika behoven i länder som ligger i transitregioner respektive i ursprungsregioner. Länder i ursprungs- och transitregioner kommer att uppmuntras i sina bemödanden att stärka kapaciteten att skydda flyktingar. När det gäller ursprungsländer och -regioner uppmanade Europeiska rådet kommissionen att utarbeta regionala EU-skyddsprogram i partnerskap med de berörda tredjeländerna och i nära samråd och samarbete med FN:s flyktingkommissariat. Dessa program kommer att bygga på de erfarenheter som har gjorts av de pilotprogram för skydd som skall inledas före slutet av 2005. Programmen kommer att omfatta ett antal relevanta instrument, som i första hand är inriktade på kapacitetsbyggande, och inkludera ett gemensamt program för vidarebosättning för de medlemsstater som är beredda att delta i ett sådant program. Beträffande transitländer framhöll Europeiska rådet nödvändigheten av intensifierat samarbete och kapacitetsbyggande både vid EU:s södra och östra gränser för att dessa länder på ett bättre sätt skall kunna hantera migration och erbjuda flyktingar adekvat skydd.

3. Föreliggande meddelande utgör kommissionens svar på rådets slutsatser av den 2 och 3 november 2004, i vilka kommissionens uppmanas att senast i juli 2005 framlägga

---

[1] ***Återvändande*** innebär att en person återvänder till sitt hemland. Inom ramen för de varaktiga lösningarna skall återvändandet genomföras på ett säkert och värdigt sätt.
Integration i värdlandet innebär att en flykting integreras i värdlandets samhälle med utsikter till laglig bosättning och personlig självständighet.
Vidarebosättning innebär att flyktingar väljs ut och förflyttas från en stat där de har sökt skydd till en tredje stat där de får skyddsgarantier samt bostad och utsikter till integration och självständighet. Vidarebosättning kan användas i situationer där flyktingar varken kan återvända till sina hemländer eller integreras i det första asyllandet. I genomförbarhetsstudien av vidarebosättningsprogram i medlemsstaterna eller på EU-nivå, mot bakgrund av det gemensamma europeiska asylsystemet och målet att införa ett gemensamt asylförfarande, som offentliggjordes av kommissionen i maj 2004 ges en fylligare redogörelse för möjligheterna till vidarebosättning i ett EU-sammanhang.

en åtgärdsplan för ett eller flera regionala skyddsprogram av pilotkaraktär. Rådet fastslog att ett regionalt skyddsprogram av pilotkaraktär både skall vara relevant för den rådande situationen och skyddsinriktat. Det skall omfatta en rad åtgärder, såsom stöd till tredje länder så att dessa kan efterleva internationella åtaganden enligt Genèvekonventionen och andra relevanta internationella instrument för att öka skyddskapaciteten, förbättra tillgången till inskrivning och lokal integration samt stöd till att förbättra den lokala infrastrukturen och migrationshantering. Utvecklingen och genomförandet av programmen bör ske i nära samarbete med FN:s flyktingkommissariat och, i tillämpliga fall, med andra internationella organisationer. I fråga om finansieringen skall såväl eventuella EU-medel som andra källor anges. Förenligheten med gemenskapens politik avseende berörda regioner och tredje länder skall säkerställas.

4. Regionala skyddsprogram kommer att förankras i redan befintliga åtgärder, särskilt inom ramen för finansieringsprogrammen Aeneas och Tacis, och kommer inte att få några nya finansieringsramar. I meddelandet beskrivs den allmänna ram inom vilken de regionala skyddsprogrammen av pilotkaraktär skall fungera, ges rekommendationer avseende geografisk tillämpning och innehåll och anges hur politiken för regionala skyddsprogram kan inbegripas i gemenskapens kontakter med berörda regioner och länder. I den första delen tecknas den bredare politiska bakgrunden till meddelandet. Den andra är inriktad på det innehåll som ett regionalt skyddsprogram av pilotkaraktär kan tänkas ha. I den tredje undersöks urvalet av geografiska områden för tillämpning av de regionala skyddsprogrammen av pilotkaraktär och hur denna metod skall kunna inbegripas i gemenskapens politik med inriktning mot de berörda länderna och regionerna. I de fjärde och femte delarna behandlas de specifika regioner som de två första regionala skyddsprogrammen av pilotkaraktär skulle kunna tillämpas på. De sista delarna behandlar hur de regionala skyddsprogrammen av pilotkaraktär kan utvärderas och hur varaktigheten skall kunna garanteras. Dessutom diskuteras vilka åtgärder som bör vidtas härnäst.

5. För att skydda flyktingar skall regionala skyddsprogram öka kapaciteten i områden som ligger nära ursprungsregionerna. Syftet bör vara att skapa förutsättningar för att förverkliga en av de tre varaktiga lösningar som skall fullbordas: återvändande, integration i värdlandet eller vidarebosättning. Utvecklingen av regionala skyddsprogram i samarbete med FN:s flyktingkommissariat som sker i linje med samförståndsavtalet mellan kommissionen och kommissariatet av den 15 februari 2005 samt tredje länder i ursprungsregioner kommer att kräva en samordning av EU:s flyktingpolitik, dess humanitära politik och utvecklingspolitik för att ta hänsyn till hela skyddsbehovet. Dessutom är detta nödvändigt för att kunna beakta flyktinggruppernas effekt på de lokala samhällena på ett sådant sätt att fördelarna blir maximala för alla. Humanitära hjälpinsatser till förmån för flyktingar kommer emellertid inte att vara en del av de regionala skyddsprogrammen. Beslut om genomförande av humanitära insatser kommer också fortsättningsvis att göras på grundval av behovsbedömningar och de humanitära principerna kommer till fullo att efterlevas vid genomförandet av åtgärderna. En maximering av de regionala skyddsprogrammens effekt kan uppnås genom att det bedöms var det kan finnas luckor i skyddet och det säkerställs att extraåtgärder kompletterar och ger ett mervärde åt insatser som redan äger rum (särskilt på det humanitära området och på utvecklingsområdet). Om detta skall ge flyktingar ett bättre skydd krävs i praktiken en samordning av politiken och berörda aktörer.

2. INNEHÅLLET I DE REGIONALA SKYDDSPROGRAMMEN

6. Regionala skyddsprogram skall vara flexibla och avpassade för den rådande situationen. Dessutom skall de vara förenliga med gemenskapens politik på såväl det humanitära området som utvecklingsområdet samt med annan berörd verksamhet. Målet med de regionala skyddsprogrammen är att öka tredje länders skyddskapacitet. Regionala skyddsprogram skall omfatta praktiska åtgärder som medför reella fördelar, både i fråga om det skydd som erbjuds flyktingar och programmens stöd till befintliga arrangemang tillsammans med det berörda tredje landet. De skall också syfta till att ge värdlandet fördelar. Mot bakgrund av dessa överväganden skall kärnverksamheten inom ett regionalt skyddsprogram omfatta följande:

   (1) Projekt som syftar till en förbättring av den allmänna skyddssituationen i värdlandet.

   (2) Projekt som syftar till att inrätta ett förfarande för prövning av faktisk flyktingstatus som kan hjälpa värdländerna att bättre hantera migrationsaspekterna i flyktingsituationer och därigenom verkligen kunna satsa sina resurser på de faktiska flyktinggrupperna.

   (3) Projekt som ger flyktingar direkta konkreta fördelar genom att förbättra deras mottagningsförhållanden.

   (4) Projekt till stöd för det lokala samhälle som hyser flyktingen, exempelvis genom att ta upp större miljöaspekter som inverkar på såväl flyktingar som värdsamhälle samt genom att sprida information om de positiva effekter som flyktingmottagandet medför.

   (5) Projekt som syftar till att de som arbetar med flyktingar och invandrare skall få utbildning i skyddsfrågor.

   (6) Registreringsuppgifter som bygger på FN:s flyktingkommissariats projektprofil avseende personer i området av intresse för kommissariatet, alltså uppgifter som skulle kunna vara till hjälp vid bedömningen av de regionala skyddsprogrammens effekt.

   (7) Ett åtagande om vidarebosättning som innebär att EU-medlemsstater går med på att frivilligt erbjuda flyktingar varaktiga lösningar genom att ge dem vidarebosättningsplatser i sina länder.

7. Överföringen av flyktingar från länder i ursprungsregionerna till EU-medlemsstaterna för vidarebosättning där kommer att vara en viktig faktor när det gäller att visa upp de regionala skyddsprogrammens partnerskapselement för tredje länder. Kommissionen konstaterar att till följd av meddelandet från juni 2004 överväger flera medlemsstater att utveckla egna vidarebosättningsprogram. Kommissionen förväntar sig att detta förändrade arbetssätt skall bidra till bredare framgångar för de regionala skyddsprogrammen genom att lämna ett konkret bidrag till befintliga vidarebosättningsinsatser, snarare än att bara stuva om nuvarande program inom ramen för de regionala skyddsprogrammen.

8. Efter utvärderingen av de regionala skyddsprogrammen av pilotkaraktär avser kommissionen att undersöka möjligheten att lägga fram ett förslag till ett mer strukturerat sätt att genomföra vidarebosättningsinsatser. Ett sådant förslag måste beakta de operativa och logistiska aspekterna av att genomföra vidarebosättning på EU-nivå. På kort sikt och i enlighet med mandatet i slutsatserna från Europeiska rådets möte i Haag kommer kommissionen emellertid att lägga fram ett förslag till

ändring av rådets beslut om inrättandet av Europeiska flyktingfonden, så att vidarebosättning inom ramen för regionala skyddsprogram till avsevärd del kan finansieras av gemenskapen.

3. REGIONER SOM OMFATTAS AV DE FÖRSTA REGIONALA SKYDDSPROGRAMMEN

9. Urvalet av lämpliga geografiska regioner med avseende på regionala skyddsprogram av pilotkaraktär bygger på ett antal viktiga faktorer, främst följande: en bedömning av flyktingars faktiska situation i tredje länder, finansieringsmöjligheter med befintliga gemenskapsmedel samt befintliga partnerskap och ramar för samarbete mellan gemenskapen och specifika länder och regioner. Under 2003 identifierade FN:s flyktingkommissariat 38 flyktingsituationer som kan betraktas som utdragna i fall där 25 000 eller fler flyktingar hade levt i exil längre än fem år. Det finns också andra flyktingsituationer som kan förbättras genom den gemensamma insats regionala skyddsprogram kan innebära. Enligt de regionala skyddsprogrammen av pilotkaraktär är det emellertid viktigt att inrikta sig på ett klart avgränsat område, bygga på redan befintliga erfarenheter från insatser som finansieras genom andra utrikes- och utvecklingspolitiska instrument samt att beakta nödvändigheten i att garantera ett mervärde och en möjlighet utvärdering av de vidtagna åtgärderna.

10. Dessutom föreligger politiska överväganden som måste undersökas. Exempelvis att det är viktigt för EU att ta sig an såväl transit- som ursprungsregioner samtidigt som man måste kunna erkänna att dessa är olika till sin natur och därför kräver olika arbetsmetoder. Med avseende på transitregioner spelade **de västra nyligen oberoende staterna** en viktig roll i medlemsstaternas överväganden. Insatser i **Afrika söder om Sahara (De stora sjöarna och Östafrika)** betraktas också som prioriterade, särskilt mot bakgrund av möjligheterna till vidarebosättning från den regionen och möjligheten att inleda en dialog med ett eller flera länder i en ursprungsregion.

11. För att både få tillräckligt stöd på EU-nivå för vidtagna åtgärder och vinna berörda tredje länders förtroende är det viktigt att välja ut en region som kan ge snabba och mätbara resultat. Givet detta avser kommissionen att först vidta nödvändiga åtgärder för att hjälpa myndigheterna i **de västra nyligen oberoende staterna** (Ukraina, Moldavien och Vitryssland) att utveckla ett regionalt skyddsprogram[2] av pilotkaraktär i en transitregion.

4. REGIONALA SKYDDSPROGRAM FÖR DE VÄSTRA NYLIGEN OBEROENDE STATERNA

12. **De västliga nyligen oberoende staterna** (Ukraina, Moldavien och Vitryssland) framstod som klart prioriterade i diskussionerna med medlemsstaterna. Regionen utgör redan en tung prioritering i gemenskapens utrikespolitik och dess finansiella stöd som omfattar pågående arbete med skyddsfrågor finansierade av gemenskapen och enskilda medlemsstater. Sedan tidigt 1990-tal har FN:s flyktingkommissariat samarbetat med regeringar och andra berörda parter för att hjälpa dem i utvecklingen av lagstiftning och infrastruktur för asylmottagning. Detta kommer att kräva såväl

---

[2] Åtgärder i Vitryssland kommer att inriktas på att det skapas skyddskapacitet med hjälp av frivilligorganisationer och kontakterna med myndigheterna kommer att begränsas till vad som är absolut nödvändigt för att genomföra projekten. Myndigheterna kan emellertid dra fördel av programmen om de går med på att samarbeta i frågor som rör flyktingars mänskliga rättigheter, såsom stödåtgärder, juridiska tjänster och sjukvårdstjänster, utveckling på området för flyktingintegration osv.

ytterligare samarbete och stöd som nya åtgärder på mottagnings-, integrations- och vidarebosättningsområdet.

13. Ett regionalt skyddsprogram av pilotkaraktär i denna region skulle syfta till att bygga vidare på och komplettera det arbete som redan påbörjats genom samarbetet med myndigheterna i de västra nyligen oberoende staterna. Tyngdpunkten i åtgärderna skulle ligga på att förstärka redan befintlig skyddskapacitet. Detta skulle kunna omfatta en förstärkning av subsidiärt skydd, integration och registrering samt centrala skyddsinsatser i samband med mottagande och prövning av enskilda ärenden. Förslag till insatser på dessa områden skall lämnas inom ramen för Aeneas förslagsomgång 2005 och Tacis regionala åtgärdsprogram för 2006 eller finansieras på andra vägar. Befintliga strukturer bör ändras så att de kan fånga upp det mervärde som de regionala skyddsprogrammen av pilotkaraktär erbjuder. Aeneas delar ut ett preliminärt belopp på två miljoner euro till asyl och internationellt skydd i regionen.

5. ANDRA REGIONALA SKYDDSPROGRAM

14. När det gäller utvecklingen av ett regionalt skyddsprogram av pilotkaraktär tillsammans med ett eller flera ursprungsländer är möjligheten att vidta vidare åtgärder för att skydda flyktingar från regionen runt **De stora sjöarna** en uppgift som kan stämma väl överens med programplaneringen av tillgängliga finansiella instrument, vikten av vidarebosättning som en möjlig varaktig lösning och de politiska prioriteringar som medlemsstaterna givit uttryck åt. EU:s möjlighet i detta sammanhang ligger i att unionen kan utveckla väl samordnade och strategiska insatser för skydd och vidarebosättning tillsammans med berörda tredje länder samtidigt som ägandeprinciperna till fullo efterlevs[3]. Detta ligger helt i linje med vad som FN:s flyktingkommissariat förutser i sitt Konvention Plus-initiativ[4].

15. Naturligtvis kommer ett första småskaligt regionalt skyddsprogram att ställas inför enorma utmaningar i regionen. Den rådande flyktingsituationen där har sådana proportioner att det kan vara svårt att se hur ett regionalt skyddsprogram, med de begränsade medel som Aeneas ger, skulle kunna ha någon varaktig effekt. Därför är det nödvändigt att välja ut ett lämpligt fokus för det regionala skyddsprogrammet av pilotkaraktär som bygger på redan utfört arbete, gör verklig skillnad för flyktingarna på plats och utnyttjar medlemsstaternas beredskap att inleda ett vidarebosättningsinitiativ från regionen. Detta kan innebära att man väljer ut ett visst mindre geografiskt område i regionen som lämpligt för det regionala skyddsprogrammet. I detta sammanhang kan en rad riktade insatser inom ramen för

---

3 Vid det brittiska ordförandeskapets seminarium om vidarebosättning som ägde rum i London den 4 och 5 juli 2005 bekräftades vikten av det strategiska bruket av vidarebosättning som ett sätt att öka skyddskapaciteten i tredje länder.

4 I *Convention Plus*-initiativet efterlyste FN:s flyktingkommissarie nya överenskommelser för att komplettera flyktingkonventionen och hjälpa till att skydda flyktingar och uppnå varaktiga lösningar i ursprungsregionerna. Syftet är att använda samförstånd och åtaganden från länder i multilaterala överenskommelser som gäller specifika grupper av ärenden, bland annat genom övergripande handlingsplaner. FN:s flyktingkommissariat föreställer sig att sådana nya överenskommelser, i form av multilaterala särskilda överenskommelser, skulle kunna bestå i övergripande handlingsplaner för att garantera effektivare och mer förutsebara åtgärder vid större flyktingkriser; åtgärderna skulle bland annat omfatta ytterligare utvecklingsbistånd inriktat på en jämnare bördefördelning och på hjälp till självhjälp för flyktingar och återvändare i länder som tar emot många flyktingar samt multilaterala åtaganden om vidarebosättning av flyktingar och fastställande av uppgifter och ansvar för ursprungs-, transit- respektive destinationsländer vid otillåten sekundär förflyttning.

Aeneas initieras och en större effekt uppnås än om insatserna sprids ut över hela regionen. **Den regionala aspekten** kan säkerställas, eftersom de flyktingar som skulle kunna gagnas av det regionala skyddsprogrammet av pilotkaraktär kommer från hela regionen runt De stora sjöarna. Detta småskaliga regionala skyddsprogram skulle kunna tjäna som en katalysator för framtida insatser och en grund för ett större och mer omfattande regionalt skyddsprogram som kan tänkas följa.

16. **Tanzania** med sitt stora antal flyktingar från Burundi och Kongo-Kinshasa skulle kunna utgöra ett sådant geografiskt område. Av landstrategidokumentet och det nationella vägledande programmet för perioden 2001–2007 mellan Tanzania och gemenskapen framgår det att Tanzania är värdland för den största flyktinggruppen i Afrika och därför omfattas av ett av Echos mest omfattande akutinsatsprogram. Gemenskapen kommer även fortsättningsvis att stödja fredsprocessen i Burundi och Kongo-Kinshasa för att skapa förutsättningar för återsändande av flyktingar. I den regionala strategin för regionen Östra och Södra Afrika samt Indiska oceanen, som även omfattar Tanzania, framhålls uppbyggnaden av den institutionella kapaciteten som särskilt viktig, i synnerhet för att regionala organisationer skall kunna bidra till främjandet av en sund förvaltning, mänskliga rättigheter och tvistlösning mellan de länder som omfattas av strategin.

17. Inom ramen för utvecklingssamarbetet med länderna i Stillahavsområdet planerar kommissionen att inleda en dialog med de tanzaniska myndigheterna för att diskutera möjligheten och lämpligheten i att inrätta ett regionalt skyddsprogram i landet med inriktning på flyktingarna från regionen runt De stora sjöarna. Som ett resultat av dessa diskussioner skulle man för kännedom kunna lägga fram en detaljerad plan över möjliga projekt kunna för Aeneaskommittén. Tack vare detta kan också initiativ föreslås som lämpliga projekt inom ramen för Aeneas. Den preliminära budgeten för initiativ som syftar till varaktiga lösningar för flyktingar i Afrika söder om Sahara under 2005 uppgår till fyra miljoner euro. Ytterligare fem miljoner euro har preliminärt avsatts för insatser som rör migrationshantering.

18. Andra möjligheter som bör undersökas i fråga om framtida utveckling av regionala skyddsprogram omfattar särskilt **Nordafrika, Afghanistanregionen** och **Afrikas horn.** Dessa regioner har dryftats i detalj i diskussioner mellan medlemsstaterna. **Afghanistanregionen** har varit föremål för många insatser från gemenskapens och enskilda medlemsstaters sida, bl.a. med åtgärder som betonat ett säkert återförandet av afghaner till deras hemland. På **Afrikas horn** är FN:s flyktingkommissariat involverat i ett förberedande projekt för att utarbeta en övergripande åtgärdsplan för somaliska flyktingar. Resultaten av dessa pågående åtgärder kan komma att visa sig viktiga för att bedöma behovet av stöd till berörda tredje länder i utarbetandet av ett eventuellt framtida regionalt skyddsprogram för regionen. **Nordafrika** är tvivelsutan också en angelägenhet för medlemsstaterna och är redan föremål för omfattande gemenskapsstödda åtgärder. Den nordafrikanska migrationssituationens mer komplexa karaktär innebär emellertid att en bredare strategi kan komma att krävas. En viktig faktor i diskussionen om huruvida dessa och andra regioner kan komma i fråga för regionala skyddsprogram kommer att vara vidarebosättningsärenden som eventuellt kommer att lyftas fram av FN:s flyktingkommissariat.

6. UTVÄRDERING, VARAKTIGHET OCH VAL AV TIDPUNKT

19. Regionala skyddsprogram av pilotkaraktär är ännu en av de många ansträngningar som görs för att uppfylla våra åtaganden till skydd för flyktningar och de kommer att

kräva omsorgsfull övervakning under denna nya strategis inledningsfas. Kommissionen planerar en oberoende, extern utvärdering under 2007 som huvudsakligen kommer att inriktas på effekterna och resultaten av programmen.

20. På grundval av den kommer kommissionen att utvärdera och rapportera om effekten av de regionala skyddsprogrammen av pilotkaraktär. Kommissionen kommer att undersöka behovet av en mer systematisk strategi för regionala skyddsprogram, inklusive möjligheten till strukturerade partnerskap med de berörda internationella organisationer som ansvarar för genomförandet av relaterade insatser. På grundval därav kommer kommissionen att besluta om nödvändiga uppföljningsinitiativ.

21. För att effektivt kunna övervaka och utvärdera de regionala skyddsprogrammen ämnar kommissionen se till att de projekt som föreslås inom ramen för Aeneas förslagsomgång, och som kommer att utgöra stommen i de regionala skyddsprogrammen, samordnas för att ge resultat ungefär samtidigt. Detta för att man genom användning av interimsrapportering och ofta återkommande övervakningsinsatser skall kunna garantera kontinuiteten mellan de inledande programmen och det nödvändiga uppföljningsarbetet.

7. SLUTSATS

22. Regionala skyddsprogram utgör ett första steg i en förstärkt strategi för internationellt skydd. De innebär också en möjlighet för EU att leverera en rad operativa resultat som innebär att flyktingar får bättre skydd på fältet. Mervärdet av dessa resultat ligger i den grund för delat ansvar genom vidarebosättning som de ger upphov till och i åtagandet om kompletterande insatser för att förbättra flyktingars situation. Detta initiativ skulle, om än i liten skala, kunna flytta upp flykting- och skyddsfrågor på den politiska agendan till gagn för flyktingarna, de berörda tredje länderna och EU:s medlemsstater.

23. Kommissionen kommer i samarbete med övriga berörda parter, inklusive FN:s flyktingkommissariat, att säkerställa samordningen mellan medlemsstaterna och berörda ursprungsländer, transitländer och första asylländer vid genomförandet och övervakningen av de regionala skyddsmekanismerna på pilotstadiet.

24. Kommissionen uppmanar rådet och Europaparlamentet att beakta kommissionens strategi för regionala skyddsprogram i detta meddelande.