



Meddelande om en styrd inresa till EU för personer i behov av internationellt skydd

Utrikesdepartementet

2004-06-30

Dokumentbeteckning

KOM (2004) 410 slutlig

Meddelande om en styrd inresa till EU för personer i behov av internationellt skydd

Sammanfattning

Europeiska rådet uppmanade i Thessaloniki 2003 kommissionen att utforska hur man kan säkerställa en mer reglerad och styrd inresa till EU för personer i behov av internationellt skydd samt sätt att öka ursprungsregioners skyddskapacitet. Detta meddelande är ett svar på Europeiska rådets uppmaning.

Kommissionen föreslår regionala EU-program för skydd för att komma tillrätta med utdragna flyktingsituationer. Programmen skall vara flexibla och situationsanpassade och utformas i nära samarbete med länderna i den aktuella regionen. Kommissionen föreslår även ett vidarebosättningsprogram på EU-nivå för specifika flyktingsituationer som en del i skyddsprogrammen. Riktmärken för antalet vidarebosatta skall anges snarare än kvoter. Medlemsstater som redan har vidarebosättningsprogram skall uppmanas reservera ett antal platser för EU-programmen.

Kommissionen föreslår även flera konkreta åtgärder för att ursprungsregionerna skall kunna erbjuda effektivt skydd. En grundförutsättning för att skydd skall kunna erbjudas är att länderna i fråga respekterar såväl internationella som nationella rättsinstrument och principer. I samarbete med UNHCR skall EU ekonomiskt stödja länderna i deras kapacitetsuppbyggnad vad avser bl.a. mottagande, skydd och integration.

1.1 Innehåll

Kommissionens förslag består av följande tre delar

- a) Regionala skyddsprogram på EU-nivå
- b) Indikatorer för skyddskapacitet
- c) EU-vidarebosättningsprogram på EU-nivå

De regionala skyddsprogrammen där EU-vidarebosättningsprogrammen är en viktig del syftar till att säkerställa en mer ordnad och styrd inresa till EU för personer i behov av internationellt skydd. Kommissionen identifierar även ett antal skyddstandarder som ett sätt för att öka ursprungsregionernas skyddskapacitet. Tanken är att bidra till att ursprungsregionerna och transitländerna utvecklas till säkra första asylländer. Nedan redogörs mer i detalj för de olika delarna.

Regionala EU program för skydd

Kommissionen föreslår fleråriga skyddsprogram på EU-nivå som en övergripande strategi för asyl-och migrationsfrågor. Programmen skall innehålla olika insatser och projekt och utarbetas i nära samarbete med ursprungs- och transitregionerna. De skall beakta de sk. strategi-och landstrategidokumenterna, som utgör den övergripande ramen för EG:s förbindelser med utvecklingsländer samt i mesta möjliga mån även beakta insatser från länder utanför EU som t.ex. USA och Kanada eller från andra aktörer som t.ex. internationella organisationer. EU:s regionala skyddsprogram skall vara flexibla och situationsanpassade. Programmets mervärde anges ligga i en förbättrad koordinering och systematisering av olika komponenter.

UNHCR föreslås ha en central uppgift vid utformningen och genomförandet av programmen för att bidra med rätt erfarenhet och kunskap om skydd.

Åtgärder för att förstärka skyddskapaciteten i ursprungsregionerna: Dessa åtgärder syftar till att göra berörda länder till principfasta skyddsländer när det gäller att ta emot, ta hand om och integrera asylsökande.

Registreringssystem: UNHCR:s registreringssystem som inkluderar användande av biometrisk teknik föreslås.

Ett vidarebosättningssystem på EU-nivå: Kommissionen föreslår ett vidarebosättningssystem på EU-nivå (se nedan) som en viktig del i de regionala skyddsprogrammen.

Bistånd för förbättrad lokal infrastruktur: Bistånd för att undvika en alltför stor belastning för den lokala infrastrukturen föreslås (t.ex. vattenstruktur, miljö, energiförsörjning och transporter). Vårdländer skall aktivt involveras i utformningen och genomförandet av dessa stödprogram.

Bistånd till integration av personer i behov av internationellt skydd i tredjeland: Detta stöd föreslås för att minska sekundära förflyttningar och ge flyktingar en värdig levnadsstandard.

Samarbete om laglig invandring: Främjande av aktivt samarbete och dialog vad gäller laglig invandring föreslås. Detta skall inkludera identifiering av möjligheter till laglig invandring avseende medborgare från länder som deltar i partnerskapsförhandlingen samt från länder som deltar i förhandlingar om viseringslättnader för vissa personer.

Insatser för migrationshantering: Hjälp föreslås till länder utanför EU och transitländer för att hantera blandade migrationsströmmar och för att bekämpa olaglig invandring och organiserad brottslighet.

Återvändande: Åtgärder för att stödja återvändande till länder som erbjuder effektivt skydd föreslås där UNHCR och IOM får centrala roller samt diplomatiska avtal möjliggörs för att öka säkerheten och uppföljningen av ett återvändande.

Vidarebosättning på EU-nivå

Kommissionen föreslår ett vidarebosättningssystem på EU-nivå.

Huvudinslagen i systemet bör enligt kommissionen vara följande. UNHCR skall spela en nyckelroll vid urvalet av personer som skall vidarebosättas. En allmän ramlagstiftning föreslås kunna utgöra grunden för enskilda skraddarsydd program. Ledorden i det nya systemet skall vara flexibilitet och situationsanpassning vilket betyder att EU-vidarebosättningsprogrammet skall kunna anpassas till de olika globala flyktingsituationerna, inklusive långvariga flyktingkriser i olika regioner. Programmet skall bara användas av EU när det är lämpligt och i samarbete med det berörda tredjelandet.

Kommissionen utgår från att vidarebosättning blir en nödvändig del i ett paket av flera åtgärder för att komma tillrätta med långvariga flyktingsituationer och menar att detta borde uppmuntra medlemsstaterna som inte har vidarebosättning att delta.

De medlemsstater som i dag har vidarebosättning som t.ex. Sverige skall uppmuntras att reservera ett antal av sina platser till EU. De länder som inte har vidarebosättning skall uppmuntras att delta. Avsikten är att ge internationellt skydd och långvariga lösningar i EU till dem som verkligen behöver det. Andra mål är att uppnå en solidaritet mellan medlemsstaterna och att dela ansvaret med ursprungsländerna.

Kommissionen föreslår icke-bindande riktmärken för antalet vidarebosatta snarare än kvoter eller tak. Finansiellt bistånd genom den Europeiska flyktingfonden bör i detta sammanhang övervägas. Riktmärkena skall vara anpassningsbara till specifika situationer och problem vid t.ex. en långvarig kris.

De kriterier som skall användas för att avgöra vem som är i behov av internationellt skydd föreslås i första hand vara samma som i det s.k. skyddsgrundsdirektivet. Urvalskriteriet kommer att formuleras mer specifikt inom ramen för förhandlingar av ett framtida förslag. Det kan i detta sammanhang komma att krävas rättsliga regleringar avseende t.ex. rättsmedel för personer som inte vidarebosätts och inrättandet av beslutsprocedurer i ett tredje land med ett EG-rättsligt instrument.

En viktig del i beslutsprocessen är intervjuer i ursprungsregionerna av de nationella utlänningsmyndigheterna i den mån det är möjligt. Sådana besök skulle hjälpa beslutsfattarna att förstå villkoren i regionen.

Direkta ansökningar föreslås även möjliga i viss utsträckning där icke-statliga organisationer kan ha en förberedande funktion t.ex. för att fylla i ansökningsblanketter innan utlänningsmyndigheterna utför intervjuer.

Kommissionen föreslår även program för förberedelse innan vidarebosättning äger rum samt en bestämmelse om säkerhetskontroller för att gallra bort de som inte har rätt till internationellt skydd.

IOM (International Organisation for Migration) med lång erfarenhet på området utpekats som möjlig transportarrangör av vidarebosatta.

Som alternativ till vidarebosättning har sk. skyddad inresa diskuterats. Skyddad inresa innebär att asyl eller skydd beviljas i ett land utanför detta land via en ambassad. Eftersom få medlemsstater förordat denna lösning föreslår kommissionen att det endast skall kunna ingå som en del i en vidarebosättningsinsats vid nödsituationer. Medlemsstaterna kan välja om de vill tillämpa skyddad inresa eller inte.

Indikatorer för skyddskapacitet

Kommissionen understryker vikten av solidaritet och ansvarsfördelning mellan värdländerna och ursprungsregionerna. Enligt UNCHR har stater tillsammans med UNHCR en kollektiv skyldighet att utrusta mottagarstater med de verktyg de behöver för att kunna leva upp till internationella standarder för flyktingar. UNHCR anser att det slutliga målet för kapacitetssupbyggnaden i värdländerna är att förbättra staternas förmåga att uppfylla sina internationella förpliktelser gentemot flyktingar och asylsökande, att skapa skydds nätverk samt stärka rättsstatsprincipen och respekten för de mänskliga rättigheterna.

Skyddsstandarder föreslås därför för flyktingar och asylsökande och skall täcka alla steg i processen, från mottagande och beslut om status till

integrering och vidarebosättning i ett tredje land. För att dessa standarder skall bli effektiva bör EU välja ut mätbara och uppnåeliga skyddsindikatorer i tredje länder. EU:s kriterier för att garantera skydd bör vara utgångspunkten i utarbetandet av skyddskapacitet. Målet är att berörda länder skall bli principfasta skyddsländer genom att uppfylla nedanstående. Förståelse för att förbättringsarbetet sker i olika takt från land till land är emellertid viktigt.

- a. Anslutning till och respekt av relevant internationell rätt*
- b. Anpassning av nationell rätt till internationella standarder*
- c. Registrering och dokumentering av asylsökande och flyktingar*
- d. Antagande och mottagande av asylsökande enligt internationell rätt*
- e. Stöd för tredjeländers oberoende och för lokal integrering*

Meddelandet hänvisar även till följande principer

- (a) Att liv och frihet inte hotas på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning*
- (b) Att principen om non-refoulement i Genèvekonventionen respekteras*
- (c) Att såväl rätten att inte utsättas för tortyr eller grym, omänsklig eller förnedrande behandling respekteras*
- (d) Att det finns möjlighet att ansöka om flyktingstatus i tredje land och, om sådan status beviljas, att skyddas i enlighet med Genèvekonventionen*
- (e) Att det finns möjlighet till ett tryggt och värdigt liv med hänsyn till relevanta samhällsekonomiska förhållanden i värdlandet.*

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget bedöms inte få några effekter på det svenska regelsystemet. Meddelandet innehåller inte några förslag till rättsakter, förutom när det gäller vidarebosättning. Det är för tidigt att uttala sig om vilka effekterna kan bli på dagens vidarebosättningsprogram.

1.3 Budgetära konsekvenser

Kommissionen föreslår att EU:s medel används för finansiering.

När det gäller förslaget om ökad skyddskapacitet i värdländerna och ursprungsregionerna finns AENEAS programmet för finansiell och tekniskt stöd till tredje länder på migration och asylområdet.

2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige välkomnar kommissionens meddelande. Tanken på att förstärka skyddskapaciteten i närområdena har varit bärande i den svenska migrationspolitiken under flera år.

När det gäller förslaget att de medlemsstater som idag har vidarebosättningsprogram skall uppmuntras att avvara vissa av sina plaster till ett EU-system, stödjer vi detta men det får inte innebära att vissa medlemsstater får bära hela ansvaret.

De svenska ståndpunkterna är i detta skede endast preliminära eftersom kommissionen inte fullständigt redovisat innehållet och kostnaderna som ett eventuellt framtida förslag kan medföra.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Övriga medlemsstaters ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Övriga institutioners ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Ståndpunkter från myndigheter, intresseorganisationer m.fl. är inte kända.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Arbetet med uppföljningen av meddelandet kommer att ske i nära samarbete med medlemsstater, Europaparlamentet, ursprungsländer, transitländer, första asyländer och UNHCR samt andra berörda parter. Ett handlingsprogram skall utarbetas till juli 2005 och ett fulländat EU-program för internationellt skydd planeras till december 2005.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 63(2)(b) EG.

3.3 Fackuttryck/termer