

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 2.9.2009
KOM(2009) 447 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN
TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET**

**OM INRÄTTANDE AV ETT GEMENSAMT VIDAREBOSÄTTNINGSPROGRAM
FÖR EU**

{KOM(2009) 456 slutlig}
{SEK(2009) 1127}
{SEK(2009) 1128}

MEDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

OM INRÄTTANDE AV ETT GEMENSAMT VIDAREBOSÄTTNINGSPROGRAM FÖR EU

1. INLEDNING

1.1. Politisk bakgrund

Sedan Amsterdamfördraget¹ trädde i kraft 1999 har EU arbetat för upprättandet av ett **gemensamt europeiskt asylsystem**. Huvudsyftet är att åstadkomma en gradvis ökande konvergens inom EU i asylfrågor genom att fastställa gemensamma miniminormer, införa ett gemensamt asylförfarande och enhetlig status samt genom att stärka det praktiska samarbetet. I samband med utvecklandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem har kommissionen alltid framhållit behovet av att EU engagerar sig mer för att vidarebosätta flyktingar från tredjeländer och för att vidarebosättningen ska utgöra en integrerad del av EU:s asylpolitik i allmänhet.

I linje med **Haagprogrammet**² antog kommissionen i september 2005 ett **meddelande om regionala skyddsprogram**³ som ska utvecklas i partnerskap med utvalda tredjeländer för att stärka skyddet av flyktingar i olika regioner runtom i världen. I meddelandet påpekades det att vidarebosättning bör ha en central plats i stödet till dessa länder. De två regionala skyddsprogram som håller på att genomföras i Tanzania å ena sidan och i Ukraina, Vitryssland och Moldavien å andra sidan har båda en vidarebosättningsdimension.

Den nya **Europeiska flyktingfonden**⁴ (nedan kallad *tredje flyktingfonden*), som inledde sin verksamhet 2008, ställer ekonomiskt stöd till förfogande för vidarebosättning av flyktingar från tredjeländer till EU:s medlemsstater.

Resultatet av ett omfattande samråd med alla berörda aktörer på asylpolitikens område, som inleddes när **grönboken om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet**⁵ offentliggjordes i juni 2007, visade en bred insikt om att vidarebosättning bör spela en viktig roll i EU:s externa asylpolitik och att mycket finns att vinna på ett större samarbete mellan medlemsstaterna, FN:s flyktingkommissariat och icke-statliga organisationer i denna fråga. I den **strategiska plan för asylpolitik**⁶ som antogs den 17 juni 2008 konstaterade kommissionen därför att vidarebosättningen bör utvecklas vidare och byggas ut till ett effektivt skyddsinstrument som EU kan använda för att tillgodose skyddsbehov hos flyktingar i tredjeland och för att visa solidaritet med tredjeländer som är första asylland.

¹ EGT C 340, 10.11.1997.

² EUT C 53, 3.3.2005, s. 1.

³ KOM(2005) 388 slutlig.

⁴ Europaparlamentets och rådets beslut nr 573/2007/EG av 23 maj 2007 om inrättande av Europeiska flyktingfonden för perioden 2008–2013 (EUT L 144, 6.6.2007, s. 1).

⁵ Grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet, KOM(2007) 301.

⁶ Strategisk plan för asylpolitik - Ett integrerat grepp på skyddsfrågor över hela EU, KOM(2008) 360, slutlig.

I den **europiska pakten för invandring och asyl**⁷ konstateras att ett av de nya initiativen för att slutföra genomförandet av det gemensamma europeiska asylsystemet bör vara att förstärka samarbetet med FN:s flyktingkommissariat för att garantera ett bättre skydd för personer som begär det utanför medlemsstaternas territorium, särskilt genom att ”på frivillig väg göra framsteg när det gäller vidarebosättning inom Europeiska unionen för personer som står under FN:s flyktingkommissariats beskydd, till exempel inom ramen för de regionala skyddsprogrammen”.

Den 18 februari 2009 antog kommissionen ett förslag till inrättande av en **europisk byrå för samarbete i asylfrågor**⁸ som ska utgöra en strukturell ram för praktiskt samarbete i asylfrågor, bl.a. när det gäller vidarebosättning.

1.2. Vidarebosättning i huvuddrag

Vidarebosättning i ett tredjeland är **en av tre s.k. ”varaktiga lösningar”** som finns tillgängliga för flyktingar, och den har central betydelse därför att den erbjuder en lösning för flyktingar som inte har någon annan varaktig lösning att tillgå. Vid vidarebosättning agerar FN:s flyktingkommissariat i regel som mellanhand. Vidarebosättning är avsett för de flyktingar som redan har klart fastställda skyddsbehov och har den fördelen för mottagarlandet att det är ett **ordnat förfarande** och för flyktingar att det är en process som garanterar den **fysiska säkerheten**. Vidarebosatta flyktingar behöver inte tillgripa olika slag av olaglig migration (t.ex. människosmuggling). Vidarebosättning erbjuder också vidarebosättningslandet den väsentliga fördelen att mottagning och integrering kan organiseras på förhand.

En tydlig åtskillnad bör göras mellan vidarebosättning där flyktingar från ett land utanför EU flyttas till en EU-medlemsstat, som är en humanitär åtgärd och ett uttryck för solidaritet från EU:s sida gentemot tredjeländer, **och vidarebosättning där flyktingar flyttas inom EU**, som främst har till syfte att fördela bördan mellan olika EU-medlemsstater. Den senare typen av vidarebosättning tas inte upp i detta meddelande. Detta meddelande och det åtföljande förslaget till ändring av beslutet om Europeiska flyktingfonden griper sig an frågan om solidaritet med tredjeländer vid flyktinghanteringen. Kommissionen behandlar också andra akuta solidaritetsfrågor i samband med migrationshanteringen enligt de önskemål som framfördes av stats- och regeringscheferna vid Europeiska rådets möte den 18–19 juni 2009. I syfte att stärka solidariteten inom EU har kommissionen bland andra initiativ satt igång ett pilotprojekt som innebär att personer som beviljats internationellt skydd vidarebosätts genom att förflyttas från Malta till andra medlemsstater.

1.3. Utvecklingen i EU under senare tid

För närvarande erbjuder tio EU-medlemsstater årligen vidarebosättning (Sverige, Danmark, Finland, Nederländerna, Förenade kungariket, Irland, Portugal, Frankrike, Rumänien och Tjeckien). Vissa andra medlemsstater har tillhandahållit vidarebosättning vid enstaka tillfällen och vanligen i begränsad omfattning, framför allt i nödsituationer där enskilda flyktingar överlämnats av FN:s flyktingkommissariat. Tyskland gick nyligen med på att vidarebosätta 2 500 irakiska flyktingar från Syrien och Jordanien.

⁷ Tillgänglig på följande webbadress: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sv/08/st13/st13440.sv08.pdf>
⁸ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en europeisk byrå för samarbete i asylfrågor, KOM(2009) 66 slutlig.

Vad gäller **nya åtaganden om vidarebosättning** beslutade Portugal, Frankrike, Rumänien och Tjeckien under 2007 och 2008 att årligen tillhandahålla ett visst antal vidarebosättningsplatser⁹. Under 2008 slöt Rumänien också ett trepartsavtal med FN:s flyktingkommissariat och Internationella organisationen för migration om att i Timisoara i Rumänien upprätta ett transitcentrum för vidarebosättning av flyktingar i nödsituationer och andra specialfall.

Vidarebosättningen har fått **betydande ekonomiskt stöd från Europeiska flyktingfonden (tredje flyktingfonden)** sedan 2008. En av huvudprioriteringarna (prioritering 3) för programplaneringen av fonderna enligt de strategiska riktlinjer som antagits för ändamålet¹⁰ är att stödja åtgärder som bidrar till att förbättra ansvarsfördelningen mellan medlemsstater och tredjeländer. Detta omfattar bl.a. att flyktingar flyttas från ett tredjeland för att vidarebosättas i en medlemsstat. En rad olika vidarebosättningsaktiviteter i medlemsstaterna berättigar till finansiering inom ramen för de nationella programmen för flyktingfonden enligt prioritering 3 (delad förvaltning).

Antalet flyktingar som vidarebosatts i varje medlemsstat under de senaste tre åren beaktas vid beräkningen av de årliga anslagen till medlemsstaterna från Europeiska flyktingfonden. Dessutom ställs ett fast belopp på 4 000 euro per vidarebosatt person (artikel 13.3 och 13.4 i beslutet om flyktingfonden) till förfogande för fyra särskilda personkategorier. För detta ändamål måste medlemsstaterna årligen översända ett "vidarebosättningslöfte" till kommissionen på förhand. De fyra särskilda kategorierna är följande:

- (1) personer från ett land eller en region som utsetts att genomföra ett regionalt skyddsprogram,
- (2) underåriga utan medföljande vuxen,
- (3) barn och kvinnor som särskilt riskerar att utsättas för psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld och exploatering,
- (4) personer med allvarliga medicinska behov som endast kan tillgodoses genom vidarebosättning.

Gränsöverskridande åtgärder eller åtgärder av intresse för gemenskapen som helhet avseende asylpolitik, bl.a. åtgärder för vidarebosättning, berättigar också till finansiering inom ramen för Europeiska flyktingfondens gemensamma åtgärder (som förvaltas direkt av kommissionen).

Flera **vidarebosättningsrelaterade projekt**, bl.a. partnersamverkan, har genomförts inom EU under de senaste åren. Projekten har omfattat ett brett spektrum av aktiviteter, t.ex. urvalsprocessen samt mottagning och integrering av vidarebosatta flyktingar¹¹. Flera olika statliga och icke-statliga (internationella och lokala icke-statliga organisationer, FN:s flyktingkommissariat, Internationella organisationen för migration (nedan kallad *IOM*)) aktörer deltog, både från länder som erbjuder vidarebosättning och sådana som inte gör det. År 2008 och 2009 gjordes dessutom gemensamma ministerbesök och EU-besök till Thailand, Kenya, Syrien och Jordanien för granskning av vidarebosättningsprojekt.

⁹ Portugal beslutade att vidarebosätta 30, Frankrike omkring 350–450, Rumänien 40 och Tjeckien 30 flyktingar årligen.

¹⁰ Kommissionens beslut av den 29 november 2007 om genomförande av Europaparlamentets och rådets beslut nr 573/2007/EG med avseende på antagandet av strategiska riktlinjer för 2008–2013 (EUT L 326, 12.12.2007, s. 29–31).

¹¹ Största delen av projekten medfinansierades av kommissionen via Argoprogrammet och Europeiska flyktingfonden.

I juli och november 2008 **antog rådet (rättsliga och inrikes frågor) slutsatser om irakiska flyktingars vidarebosättning**, som anger målet att inom EU vidarebosätta upp till omkring 10 000 irakiska flyktingar som befinner sig i Syrien och Jordanien.¹² Slutsatserna är betydelsefulla, inte bara vad gäller skyddet av särskilda flyktinggrupper som vidarebosätts, utan också därför att de understryker att vidarebosättning bidrar till att upprätthålla skyddssituationen i Syrien och Jordanien. Med anledning av rådets slutsatser åtog sig fyra medlemsstater (Tyskland, Italien, Belgien och Luxemburg) som i normala fall inte erbjuder vidarebosättning att vidarebosätta flyktingar från Irak.

2. BRISTER I NULÄGET OCH MÅL FÖR ATT FÖRBÄTTRA SITUATIONEN

2.1. EU:s åtgärder för att tillgodose det globala behovet av vidarebosättning

Det bör erinras om att det stora flertalet flyktingar i världen finns utanför EU, främst i länder i Asien och Afrika.

Behovet av platser för vidarebosättning överstiger vida utbudet globalt sett. FN:s flyktingkommissariat uppskattar att det finns cirka 747 000 personer i världen som behöver vidarebosättas. I siffran ingår befolkningsgrupper som enligt planerna ska vidarebosättas under en period av flera år. På grundval av en prioritering av åtgärderna beräknar FN:s flyktingkommissariat att 203 000 personer kommer att behöva vidarebosättas enbart under 2010¹³. Enligt FN:s flyktingkommissariat vidarebosättes 65 596 flyktingar år 2008 i hela världen. Av dessa flyktingar kom 4 378 eller 6,7 % till ett EU-land¹⁴. Antalet flyktingar som vidarebosätts i EU står i skarp kontrast till de antal som tas in av många andra länder i den industrialiserade världen¹⁵. Samtidigt tar EU emot förhållandevis fler ”spontana” asylsökande än andra delar av den industrialiserade världen. Dessutom har de flesta EU-länder inget vidarebosättningsprogram överhuvudtaget och skulle behöva bygga upp sin kapacitet för att regelbundet kunna erbjuda vidarebosättning. **Huvudsyftet med gemensamma EU-insatser för vidarebosättning bör därför vara att engagera fler medlemsstater i vidarebosättning och att dra försorg om ett välordnat och tillförlitligt skydd för dem som vidarebosätts. Samtidigt bör syftet vara att visa större solidaritet med tredjeländer vid mottagningen av flyktingar.** Därmed kommer EU att ta en större del av ansvaret för att tillgodose det globala behovet av vidarebosättning. Då blir det kanske också mindre lockande för vissa flyktingkategorier att försöka ta sig in i EU på olaglig väg.

Det är allmänt erkänt att vidarebosättning inte bara tjänar ett humanitärt syfte gentemot dem som vidarebosätts, och indirekt för de flyktingar som stannar kvar i det första asyllandet, utan också befriar tredjelandet i fråga från bördan av att hysa stora flyktingskaror. Vidarebosättning kan därför spela en viktig roll som en komponent i EU:s externa politik mer allmänt. Vidarebosättningen skulle ha en större strategisk effekt om prioriteringar i allt väsentligt fastställdes på EU-nivå när det gäller geografiskt ursprung eller nationaliteter och särskilda kategorier av personer som ska vidarebosättas. För närvarande fastställs prioriteringarna till övervägande del på nationell nivå av de medlemsstater som är vidarebosättningsländer, utan nämnvärd samordning på EU-nivå varken i fråga om själva vidarebosättningen eller vad gäller andra därmed sammanhängande instrument för externa

¹² Rådskommuniké 11653/08 (Presse 205) och 16325/1/08 REV 1 (Presse 344).

¹³ FN:s flyktingkommissariat har utarbetat en prognos över det globala behovet av vidarebosättning år 2010.

¹⁴ Se bilaga 4 i konsekvensanalysen om ett gemensamt vidarebosättningsprogram för EU, s. 5.

¹⁵ T.ex. antalet flyktingar som vidarebosätts i Kanada varje år (cirka 10 000) är mer än dubbelt större än det totala antalet flyktingar som vidarebosätts årligen i EU.

åtgärder. Dessutom inverkar EU:s relativt ringa deltagande i vidarebosättningen av flyktingar negativt på EU:s strävan att spela en framträdande global roll i humanitära frågor och därmed på EU:s inflytande i internationella forum. **Därför borde EU delta mer i vidarebosättningen för att öka unionens effektivitet och trovärdighet generellt i internationella frågor. Vidarebosättningen skulle få större effekt om den användes på ett mer strategiskt sätt på EU-nivå och om vidarebosättningen rent allmänt integrerades bättre i EU:s externa politik.**

2.2. Bristen på strukturerat samarbete inom EU

Det förekommer för närvarande inget organiserat informationsutbyte mellan EU-länderna om vidarebosättning och ingen strukturell samordning av vidarebosättning på EU-nivå. Planeringen av vidarebosättningen sker i stor utsträckning genom bilaterala kontakter mellan vidarebosättningsländer och FN:s flyktingkommissariat. Informationsutbytet mellan FN:s flyktingkommissariat och vidarebosättningsländerna sker via forum i Genève¹⁶, som inkluderar vidarebosättningsländer i hela världen och täcker globala vidarebosättningsfrågor. De omfattar inte de EU-medlemsstater som för närvarande inte erbjuder vidarebosättning. Därför har kommissionen sedan 2007 sammankallat till ad hoc-möten med vidarebosättningsexperter. **Strukturer och förfaranden för att samordna vidarebosättningspolitiken i EU bör därför anpassas så att den möjliggör närmare samarbete mellan medlemsstaterna och effektivare samordning av vidarebosättningen på EU-nivå.**

Vidarebosättning kräver stora logistiska förberedelser, t.ex. urvals- och orienteringsbesök, hälso- och säkerhetskontroller, researrangemang och visering samt mottagnings- och integreringsprogram. En del av dessa åtgärder kan medlemsstaterna vidta gemensamt eller i nära samarbete med varandra. Den rådande bristen på gemensamma åtgärder och praktiskt samarbete mellan medlemsstaterna ökar de ekonomiska kostnaderna för vidarebosättning för befintliga "vidarebosättningsländer" och utgör ett hinder för andra som annars kanske skulle överväga att erbjuda vidarebosättning, särskilt de som överväger att införa små kvoter för vidarebosättning. Medlemsstater som saknar erfarenhet och kapacitet när det gäller vidarebosättning anser sannolikt att det är opraktiskt och alltför kostsamt att ordna med de olika logistiska verksamheter som krävs för vidarebosättning. **De ekonomiska kostnaderna i samband med vidarebosättning i EU bör därför minskas genom närmare samarbete mellan medlemsstaterna.**

2.3. Vidarebosättningsprioriteringar och ekonomiskt stöd behöver riktas bättre

Det ekonomiska stödet för vidarebosättning ur tredje flyktingfonden har haft en klart positiv effekt på vidarebosättningen. Det extra stöd som på grundval av artikel 13.3 i beslutet om tredje flyktingfonden ges medlemsstaterna för varje vidarebosatt flykting omfattar endast fyra särskilda personkategorier. Dessa personkategorier förtjänar onekligen skydd och vidarebosättning, men det kan också finnas andra kategorier som är i minst lika stort behov av vidarebosättning. Eftersom vidarebosättningsbehoven för dessa flyktingkategorier inte diskuteras regelmässigt på EU-nivå för närvarande, görs det heller ingen aktuell bedömning som skulle göra det möjligt att bättre kartlägga de skyddsbehov som EU ser som prioriteringar. Därför är den ram som flyktingfonden erbjuder i dag alltför rigid och inte tillräckligt flexibel för att kunna tillgodose nyuppkomna behov, särskilt sådana som avser geografiska prioriteringar. Samtidigt fastställer medlemsstaterna prioriteringar för

¹⁶ Den årliga trepartskonferensen om vidarebosättning (ATCR) och arbetsgruppen för vidarebosättningsfrågor.

vidarebosättningen utan samråd och samordning på förhand på EU-nivå. **Därför borde rutiner införas för att se till att insatser för vidarebosättning i EU på ett fortgående och dynamiskt sätt riktas bättre mot dem som mest behöver vidarebosättning. Detta kan uppnås genom regelmässigt gemensamt fastställande av viktiga prioriteringar för vidarebosättning och genom ett ekonomiskt incitament för medlemsstater att erbjuda vidarebosättning i enlighet med dessa prioriteringar.**

3. ETT GEMENSAMT VIDAREBOSÄTTNINGSPROGRAM FÖR EU

Med tanke på de brister som beskrivs ovan **bör ett gemensamt vidarebosättningsprogram för EU inrättas** 1) för att ge EU större genomslagskraft i humanitära frågor genom att se till att EU ger större och mer välriktat stöd till internationellt skydd av flyktingar genom vidarebosättning, 2) för att öka den strategiska användningen av vidarebosättning genom att se till att den integreras väl i unionens externa och humanitära politik rent allmänt, och 3) för att rationalisera EU:s insatser för vidarebosättning i syfte att garantera att fördelarna uppnås på det mest kostnadseffektiva sättet.

Därför föreslår kommissionen att beslutet om tredje flyktingfonden ska ändras för att ge medlemsstaterna en extra sporre att erbjuda vidarebosättning och för att garantera att de prioriteringar för vidarebosättning som fastställts på EU-nivå faktiskt backas upp med tillräckligt ekonomiskt stöd.

3.1. Vägledande principer för ett gemensamt vidarebosättningsprogram för EU

Med hänsyn tagen till de allmänna målen för ett gemensamt vidarebosättningsprogram för EU och synpunkterna från berörda aktörer ska programmet grunda sig på följande vägledande principer:

- **Medlemsstaternas erbjudande av vidarebosättning ska förbli frivilligt.** De rådande skillnaderna mellan olika medlemsstater är stora när det gäller siffermål och de totala antal flyktingar de vill vidarebosätta, de rättsliga kriterier som används för att avgöra vem som ska vidarebosättas och de partner genom vilka vidarebosättningen genomförs.
- **Vidarebosättningen i EU bör utökas** genom att låta så många medlemsstater som möjligt bekanta sig med vidarebosättning och låta dem bygga vidare på sin erfarenhet och kapacitet när det gäller vidarebosättning.
- De rutiner som införts bör möjliggöra **anpassning** till förändrade omständigheter. För att vidarebosättning ska användas på ett strategiskt sätt bör det vara möjligt att årligen se över och ändra prioriteringarna för vidarebosättningen. Det krävs anpassning också för att tillgodose framväxande behov av praktiskt samarbete kring vidarebosättning mellan medlemsstaterna.
- **Förutom regeringarna i medlemsstaterna bör också andra aktörer som spelar en viktig roll i vidarebosättningen delta.** Den viktigaste aktören i sammanhanget är FN:s flyktingkommissariat, som har ett internationellt mandat och spelar en avgörande roll för vidarebosättningen globalt. Det är också viktigt att IOM deltar, eftersom organisationen spelar en viktig roll när det gäller logistiska och praktiska aspekter på vidarebosättning på global nivå. Internationella och lokala icke-statliga organisationer med särskild know-how och erfarenhet av vidarebosättning samt lokala myndigheter bör också involveras, särskilt när det gäller mottagning och integrering av vidarebosatta flyktingar.
- Ett gemensamt EU-koncept för att vidarebosätta flyktingar från tredjeländer bör utvecklas **gradvis**, och med ökade erfarenheter kan programmet utvecklas vidare.

3.2. Innehållet i det gemensamma vidarebosättningsprogrammet för EU

Programmet omfattar i första hand rutiner som gör det möjligt att fastställa gemensamma årliga prioriteringar för vidarebosättning och att genom "löftena" enligt beslutet om flyktingfonden använda det ekonomiska stöd som finns tillgängligt på ett effektivare sätt. Detta ska kompletteras av ökat praktiskt samarbete, en effektivare extern asylpolitik och en regelbunden utvärdering av det gemensamma vidarebosättningsprogrammet.

3.2.1. *Fastställande av årliga gemensamma prioriteringar genom samråd och bättre användning av löftena om vidarebosättning*

Expertgrupp för vidarebosättning

Den nuvarande tillfälliga arbetsgruppen för vidarebosättning kommer att utvecklas till ett organ som ska sammanträda regelbundet. Alla medlemsstater, både sådana som erbjuder vidarebosättning och sådana som inte gör det, kommer att sitta med i arbetsgruppen, som också kommer att omfatta andra berörda aktörer (t.ex. FN:s flyktingkommissariat, IOM, Europeiska rådet för flyktingar och fördrivna (*European Council on Refugees and Exiles*, ECRE), icke-statliga organisationer som deltar i vidarebosättning – var och en utifrån sin egen specifika expertis och inom ramen för sitt eget mandat). Expertgruppen för vidarebosättning kommer att arbeta med kartläggningen av gemensamma årliga EU-prioriteringar, som senare ska ligga till grund för ett utkast till ett kommissionsbeslut. Dessa prioriteringar kommer att grunda sig på en prognos av behovet av vidarebosättning som FN:s flyktingkommissariat kommer att lägga fram varje vår. Tanken är att expertgruppen också ska utbyta information om de kvantitativa mål som medlemsstaterna fastställt och diskutera specifika vidarebosättningsbehov. Det kan t.ex. gälla åtgärder för att uppmuntra medlemsstater som ännu inte erbjuder vidarebosättning. Expertgruppen ska, tillsammans med den europeiska byrån för samarbete i asylfrågor, också kunna kartlägga aktuella behov av praktiskt samarbete kring vidarebosättning.

Gemensamma prioriteringar med ekonomiskt stöd från Europeiska flyktingfonden

Rutiner kommer att införas för att genom ett kommissionsbeslut fastställa gemensamma årliga prioriteringar för vidarebosättning. Prioriteringarna kan gälla både geografiska områden och nationaliteter eller särskilda kategorier av flyktingar som ska vidarebosättas, även i nödsituationer. EU skulle t.ex. kunna prioritera vidarebosättning av irakiska flyktingar från Syrien och Jordanien, somaliska flyktingar från Kenya eller sudanesiska flyktingar från Chad. När prioriteringarna fastställs kommer man att se till att de är samstämmiga med EU:s externa politik i allmänhet. Därigenom finns det en ram som möjliggör årlig kartläggning av nyuppkomna eller prioriterade behov av vidarebosättning. Särskilt när det gäller utsatta grupper, t.ex. barn eller underåriga utan medföljande vuxen, blir det möjligt att mer ingående analysera de mest akuta behoven och prioriteringarna.

Det föreslås därför att beslutet om tredje flyktingfonden ändras, så att medlemsstater som vill erbjuda vidarebosättning enligt de gemensamma årliga EU-prioriteringarna ska kunna få ekonomiskt stöd enligt artikel 13 i beslutet. Denna artikel tillåter för närvarande att extra ekonomiskt stöd ges till medlemsstater som lovar att vidarebosätta flyktingar som faller under någon av de fyra särskilda kategorier som beskrivs i punkt 1.3. Denna bestämmelse skulle ändras så att de nuvarande rutinerna blir mer dynamiska och flexibla. Det bör dock framhållas att det fortfarande skulle stå medlemsstaterna fritt att vidarebosätta andra kategorier av flyktingar. **Förslaget om att ändra beslutet om tredje flyktingfonden läggs fram av kommissionen tillsammans med detta meddelande.**

På grundval av expertgruppens förarbete kommer man att fastställa årliga prioriteringar som ska ligga till grund för de löften om vidarebosättning som ska ge medlemsstaterna extra

ekonomiskt stöd. Kommissionen kommer att bestämma de årliga prioriteringarna för vidarebosättning efter samråd med förvaltningskommittén för det allmänna programmet ”Solidaritet och hantering av migrationsströmmar”, som också ansvarar för tredje flyktingfonden. Detta kommissionsbeslut kommer att vara en av åtgärderna för genomförande av beslutet om tredje flyktingfonden, som antagits av rådet och Europaparlamentet på grundval av artikel 63.2 b i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Tidpunkten för beslutet måste väljas så att medlemsstaterna kan lägga fram sina löften om vidarebosättning för att uppfylla villkoren för anslag ur Europeiska flyktingfonden.

3.2.2. Ökat praktiskt samarbete

Europeiska byrån för samarbete i asylfrågor

Europeiska byrån för samarbete i asylfrågor (nedan kallad *byrån*) väntas inleda sin verksamhet 2010. Byrån ska utgöra **en strukturerad ram för praktiskt samarbete, även kring vidarebosättningsfrågor**. Enligt den föreslagna förordningen om inrättande av byrån ”ska byrån, efter överenskommelse med kommissionen, samordna informationsutbyte och övriga åtgärder som avser genomförandet av instrument och mekanismer som gäller det gemensamma europeiska asylsystemets yttre dimension. Byrån ska samordna informationsutbyte och övriga åtgärder som avser flyktingars vidarebosättning i Europeiska unionen.”

En utveckling av det praktiska samarbetet om vidarebosättning väntas medföra betydande synergieffekter. Samarbetet väntas kunna bli mer målinriktat tack vare fastställandet av gemensamma årliga prioriteringar. Medlemsstater kan vidta konkreta åtgärder tillsammans, t.ex. urvals- och undersökningsresor, program för orientering inför vidarebosättning, hälsokontroller samt rese- och viseringsarrangemang. Andra möjliga samarbetsformer är informationsutbyte om särskilda kategorier av personer som ska vidarebosättas samt gemensam utbildning. Samarbetet om mottagning och integrering kommer sannolikt i första hand att ske i form av informationsutbyte och fastställande av bästa praxis för att höja kvaliteten på mottagnings- och integreringssystemen, som varierar åtskilligt mellan olika medlemsstater. Vi kan också dra lärdom av de erfarenheter som byggts upp genom en rad aktiviteter som olika berörda aktörer deltagit i.

Byrån kan också delta i tekniskt samarbete om vidarebosättning med tredjeländer, både med länder utanför EU som erbjuder vidarebosättning och med länder som är första asylland. Ett sådant samarbete skulle också kunna bedrivas med internationella organisationer, särskilt med FN:s flyktingkommissariat och IOM. För att se till att byrån snabbt kan inleda sin verksamhet måste prioriteringarna för de första åren i byråns arbetsprogram fastställas så snart som möjligt. Kommissionen kommer att samarbeta med olika berörda aktörer för att identifiera prioriteringarna snarast möjligt. De första prioriteringarna skulle kunna fastställas redan innan det nuvarande (2009) svenska ordförandeskapet upphör.

Pilotprojekt och bästa praxis för vidarebosättning

Många praktiska samarbetsprojekt som gäller vidarebosättning har genomförts de senaste åren. Detta kan i hög grad tillskrivas den aktiva roll som spelats av civilsamhället, framför allt flera icke-statliga organisationer. Det kommer troligen att finnas ett fortsatt behov av liknande verksamhet under de närmaste åren. Kommissionen kommer därför att fortsätta att stödja sådan verksamhet, särskilt genom Europeiska flyktingfondens gemensamma åtgärder.

I Rumänien har man nyligen upprättat ett transitcentrum för vidarebosättning av flyktingar. Flera medlemsstater har nyligen visat intresse för att använda detta transitcentrum för att vidarebosätta särskilda kategorier av flyktingar i akut behov av vidarebosättning. Det kan bli enklare och kostnadseffektivare att vidarebosätta flyktingar via transitcentrumet, och det skulle kunna tjäna som pilotprojekt för andra liknande initiativ av samma typ.

3.2.3. EU:s externa asylpolitik ska bli effektivare

Samarbete med FN:s flyktingkommissariat

För att EU-programmet ska bli en framgång – både när det gäller praktiskt samarbete och fastställande av gemensamma prioriteringar – **är ett nära samarbete med FN:s flyktingkommissariat viktigt**. Det samråd om vidarebosättning som pågår mellan medlemsstaterna, kommissionen och FN:s flyktingkommissariat måste därför intensifieras – detta gäller även arbetsgruppen för vidarebosättning i Genève och de årliga trepartsförhandlingarna om vidarebosättning. Byrån för samarbete i asylfrågor måste också involveras djupt i detta arbete. Det nya EU-programmet kräver kanske vissa anpassningar av FN-flyktingkommissariatets nuvarande förvaltning av vidarebosättningen, men borde inte få krångla till den i onödan. Införandet av det nya programmet bör ses som ett tillfälle att ge vidarebosättningen nya impulser världen över.

Bättre samordning med EU:s externa politik

Det finns ett strukturellt behov av en samordnad strategi för vidarebosättning, andra inslag i EU:s externa asylpolitik och EU:s externa politik rent allmänt. Framför allt bör man slå vakt om samstämmigheten med EU:s övergripande strategi för migration¹⁷. Enligt det gemensamma programmet kommer prioriteringarna för vidarebosättning att fastställas utifrån aktuella behov, som regelbundet fastställs av FN:s flyktingkommissariat, samt på grundval av andra humanitära och politiska överväganden som medlemsstaterna och kommissionen påpekat, med hänsyn tagen till de berörda tredjeländernas specifika situation samt EU:s förbindelser med dessa länder generellt. Den senaste tidens diskussioner och ministerrådets (rättsliga och inrikes frågor) slutsatser om vidarebosättning av irakiska flyktingar från Syrien och Jordanien understryker att vidarebosättning kan vara ett viktigt inslag i EU:s externa politik. Efter att ha hänvisat till det pressande behovet av att vidarebosätta ett visst antal av dessa flyktingar konstaterade rådet uttryckligen att ”större ansträngningar för vidarebosättning i Europeiska unionens länder skulle skicka en positiv signal om solidaritet gentemot alla irakier och om samarbete med Syrien och Jordanien för upprätthållande av deras skyddsområde.”¹⁸ Att rådet (rättsliga och inrikes frågor) direkt engagerade sig i vidarebosättningen av irakiska flyktingar från Syrien och Jordanien var emellertid ett undantag. Det visar att det behövs strukturerade beslutsrutiner och motsvarande infrastruktur som kan sättas in alltefter de behov som uppstår. Också genom sin externa politik kan EU väsentligt bidra till skapandet av en ram för utarbetande och införande av program för vidarebosättning.

Därför bör vidarebosättning inarbetas mer effektivt i de regionala skyddsprogram som kommer att utvecklas i framtiden, och vidarebosättningen bör övervakas noggrant. Sedan 2007 har regionala skyddsprogram genomförts som pilotprojekt i Tanzania och tre före detta

¹⁷ Meddelanden från kommissionen om EU:s övergripande strategi för migration, KOM(2005) 621, KOM(2006) 735, KOM(2007) 247, KOM(2008) 611.

¹⁸ Rådsdokument 16325/1/08 REV 1 (Presse 344).

nya oberoende stater (Ukraina, Vitryssland och Moldavien). Erfarenheterna visar dock att vidarebosättning är en relativt utvecklad komponent i dessa pilotprogram och att endast ett fåtal flyktingar från de berörda länderna har vidarebosatts i EU-medlemsstater. I framtiden skulle regionala skyddsprogram kunna omfatta Nordafrika och områden i Mellanöstern. Vidarebosättningsdimensionen kommer också att granskas i samband med den utvärdering av de regionala skyddsprogrammen som kommissionen kommer att genomföra med andra berörda aktörer före slutet av 2009.

3.3. Rapporter och utvärdering

Kommissionen kommer med stöd från byrån för samarbete i asylfrågor att årligen rapportera för rådet och Europaparlamentet om insatserna för vidarebosättning i EU samt om resultaten av löften om vidarebosättning för att institutionerna ska kunna följa de framsteg som görs med vidarebosättning i EU och diskutera slutsatserna om den fortsatta utvecklingen. En konferens med alla berörda aktörer kommer att anordnas under 2012 i syfte att göra en halvtidsutvärdering av de framsteg med vidarebosättningen som kunnat göras tack vare det gemensamma vidarebosättningsprogrammet för EU. Tanken med utvärderingen är att undersöka hur effektivt det ekonomiska stödet enligt artikel 13 i beslutet om tredje flyktingfonden är och eventuellt studera möjligheten att anpassa det fasta beloppet med hänsyn tagen till utsatthet och behov hos vissa kategorier av vidarebosatta personer

Det gemensamma vidarebosättningsprogrammet för EU kommer att utvärderas 2014 för att kartlägga behovet av förbättringar och vidareutveckla programmet för vidarebosättning. Som kommissionen föreslog i sitt meddelande av den 10 juni 2009 bör detta högre mål tas med i Stockholmsprogrammet, som ska antas före utgången av 2009 och som anger EU:s mål för de närmaste fem åren inom området rättvisa, frihet och säkerhet.¹⁹

4. FÖRSLAG OM ÄNDRING AV BESLUTET OM TREDJE FLYKTINGFONDEN

Kommissionen föreslår därför att en ändring görs i beslutet om tredje flyktingfonden i enlighet med det förslag till lagstiftning som åtföljer detta meddelande.

¹⁹ KOM(2009) 262 slutlig.