KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 1.9.2005
KOM(2005) 388 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

O REGIONÁLNÍCH PROGRAMECH OCHRANY

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ
A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

O REGIONÁLNÍCH PROGRAMECH OCHRANY

1. ÚVOD

1. Sdělení Komise ze dne 14. června 2004 pod názvem *„Zlepšit přístup k trvalým řešením“* (KOM(2004) 410) (dále jen „sdělení z června 2004“) obsahovalo návrhy nového přístupu EU k režimu mezinárodní ochrany. Měly by být předloženy regionální programy ochrany se záměrem posílit ochranné kapacity dotčených regionů a lépe chránit tam žijící uprchlíky tím, že budou stanovena trvalá řešení (mezi tři trvalá řešení patří repatriace, integrace do místních poměrů nebo znovuusídlení ve třetí zemi, pokud první dvě trvalá řešení nejsou možná)[1]. Ve sdělení byly i návrhy na vypracování plánu znovuusídlení na celém území EU jako prostředku, který poskytne ochranu většímu počtu uprchlíků a zajistí jim spořádanější a více řízený vstup do EU.

2. V Haagském programu ze dne 4.–5.listopadu 2004 uznala Evropská Rada potřebu EU přispět v duchu společné odpovědnosti a v součinnosti s třetími zeměmi k vybudování dostupnějšího, spravedlivějšího a efektivnějšího systému mezinárodní ochrany a zajistit v co nejkratší době přístup k ochraně a trvalým řešením. Byl učiněn rozdíl mezi odlišnými potřebami zemí v regionech tranzitu a zemí v regionech původu. Zemím v regionech původu a tranzitu bude poskytnuta podpora v jejich úsilí o posílení schopnosti ochraňovat uprchlíky. Co se týče zemí a regionů původu, Evropská Rada dále vyzvala Komisi, aby vypracovala regionální programy ochrany EU v součinnosti s dotčenými třetími zeměmi, po intenzivních konzultacích a v těsné spolupráci s UNHCR. Tyto programy by měly vycházet ze zkušeností nabytých při provádění pilotních programů ochrany, které mají být zahájeny ještě do konce roku 2005. Budou do nich začleněny různé vhodné nástroje zaměřené především na vybudování ochranných kapacit a zahrnou i společný program znovuusídlení pro ty členské státy, které budou ochotny se do něj dobrovolně zapojit. Pokud jde o tranzitní země, Evropská Rada zdůraznila potřebu intenzivní spolupráce a budování kapacit jak na jižní tak na východní hranici EU, aby tyto země mohly lépe zvládat migraci a poskytovat uprchlíkům přiměřenou ochranu.

3. Toto sdělení je odpovědí Komise na závěry Rady ze dne 2.-3. listopadu 2004, v nichž byla Komise vyzvána, aby nejpozději do července 2005 předložila akční plán nejméně jednoho pilotního regionálního programu ochrany. Rada konstatovala, že pilotní regionální program ochrany by měl odpovídat konkrétní situaci a měl by se

---

[1] ***Repatriace*** je navrácení osoby do její domovské země. V souvislosti s trvalými řešeními se navrácení uskutečňuje při zachování bezpečí a důstojnosti.
Integrace do místních poměrů představuje integraci uprchlíka do společnosti v hostitelské zemi s vyhlídkou na legální pobyt a osobní autonomii.
Znovuusídlení zahrnuje výběr a přepravu uprchlíků ze státu, ve kterém hledali ochranu, do státu, ve kterém se jim dostává záruk ochrany včetně pobytu a vyhlídek na integraci a autonomii. Znovuusídlení lze využít v situacích, kdy se uprchlíci nemohou vrátit do své země původu, ani nemohou být integrováni v zemi prvního azylu. *„Studie o proveditelnosti zavedení režimů znovuusídlení v členských státech EU nebo na úrovni EU na pozadí společného evropského azylového systému a cíle společného azylového řízení“* (zveřejněná Komisí v květnu 2004) předkládá úplné přezkoumání možností znovuusídlení v kontextu EU.

orientovat na ochranu. Měl by využívat celou škálu opatření, například pomoc třetím zemím v tom, aby mohly dostát svým mezinárodním závazkům vyplývajícím ze Ženevské úmluvy, i další příslušné mezinárodní nástroje, s cílem posílit ochranné kapacity, zajistit lepší přístup k registraci, snadnější integraci do místních poměrů a měl by pomoci při zkvalitňování místní infrastruktury a správy migrace. Tyto programy by se měly vypracovávat a realizovat v těsné spolupráci s UNHCR a podle potřeby i s dalšími mezinárodními organizacemi. Je třeba uvést možné zdroje financování z EU a odjinud. Měla by být zajištěna provázanost s přístupem Společenství k dotčeným regionům a třetím zemím.

4. Regionální programy ochrany se budu odvíjet od již existujících akcí, zejména od finančních programů AENEAS a TACIS a nebudou založeny na žádném novém rámci financování. Toto sdělení podává náčrt celkového rámce, v němž by se měly pohybovat pilotní regionální programy ochrany, doporučuje jejich geografické použití a náplň a stanoví způsob začlenění koncepce regionálních programů ochrany do celé šíře vztahů mezi Společenstvím a dotčenými regiony a zeměmi. V první části jsou vysvětleny širší politické souvislosti tohoto sdělení; druhá část se zaměřuje na možnou náplň pilotních regionálních programů ochrany; třetí část zkoumá výběr zeměpisných oblastí pro uplatnění pilotních regionálních programů ochrany i to, jak lze tento přístup začlenit do politiky Společenství vůči dotčeným zemím a regionům; čtvrtá a pátá část se zabývají konkrétními regiony, jichž by se mohly týkat první dva pilotní regionální programy ochrany; v závěrečných částech se řeší to, jak by se měly pilotní regionální programy ochrany vyhodnocovat, jak by se měla zajistit jejich udržitelnost a které kroky by se měly podniknout dále.

5. Regionální programy ochrany by měly posílit schopnost ochraňovat uprchlíky v oblastech přiléhajících k regionům původu. Jejich cílem by mělo být vytvoření podmínek pro některé ze tří trvalých řešení, k nimž se má dospět – repatriaci, integraci do místních poměrů nebo znovuusídlení. Vypracování regionálních programů ochrany ve spolupráci s UNHCR a ve shodě s memorandem o porozumění mezi Komisí a UNHCR ze dne 15. února 2005 i ve spolupráci s třetími zeměmi v regionech původu si vyžádá koordinaci mezi politikami EU k uprchlíkům, humanitární pomoci a rozvoji, aby bylo možné řešit v plné šíři potřeby ochrany ale i vliv populace uprchlíků na místní pospolitosti v zájmu zajištění maximálního prospěchu pro všechny zúčastněné. Samotné akce humanitární pomoci uprchlíkům však nebudou součástí regionálních programů ochrany. O realizaci humanitárních operací se bude nadále rozhodovat podle vyhodnocení potřeb a tyto operace se budou provádět při plném respektování humanitárních principů. Maximálního účinku regionálních programů ochrany lze dosáhnout, jestliže se podaří odhadnout, kde mohou být eventuální mezery v ochraně, a zajistit, aby dodatečná opatření doplnila již probíhající aktivity a přidala jim hodnotu (zejména humanitárním a rozvojovým aktivitám). V praktické rovině si to vyžádá koordinaci politik a příslušných aktérů s cílem poskytnout uprchlíkům lepší ochranu.

2. NÁPLŇ REGIONÁLNÍCH PROGRAMŮ OCHRANY

6. Regionální programy ochrany by měly být pružné, šité na míru konkrétním poměrům a měly by zajišťovat soulad s humanitární a rozvojovou politikou Společenství i s dalšími příslušnými aktivitami. Cílem regionálních programů ochrany je posílit ochrannou kapacitu třetích zemí. Regionální programy ochrany by se měly skládat z praktických kroků, z nichž vyplyne reálný užitek jak z hlediska ochrany nabízené uprchlíkům, tak z hlediska jejich podpory stávajících ujednání s příslušnou třetí zemí.

Jejich cílem by rovněž mělo být přinášení prospěchu hostitelské zemi. Na základě těchto úvah by k základním aktivitám regionálního programu ochrany měly patřit:

(1) Projekty, jejichž cílem je zlepšení celkového režimu ochrany v hostitelské zemi.

(2) Projekty, jejichž cílem je zavedení účinného postupu při určování statusu uprchlíka, což by hostitelským zemím mohlo pomoci lépe zvládat komplikace spojené s migrací uprchlíků a tím jim umožnit lépe soustředit zdroje na nejdůležitější část populace uprchlíků.

(3) Projekty, které zlepší podmínky přijímání uprchlíků a z nichž budou mít uprchlíci ve své situaci přímý prospěch.

(4) Projekty prospěšné pro místní hostitelské obce, například takové, které budou řešit širší otázky životního prostředí, jež se dotýkají jak uprchlíků tak hostitelské obce, a které budou šířit informace o pozitivním vlivu uprchlíků.

(5) Projekty, jejichž cílem je proškolení osob, které jednají s uprchlíky a migranty, v otázkách ochrany.

(6) Registrace na základě projektu UNHCR Profile pro osoby, které jsou předmětem zájmu UNHCR v dané oblasti, což by mohlo pomoci změřit účinek regionálních programů ochrany.

(7) Příslib znovuusídlení, podle něhož by se členské státy EU dobrovolně zavázaly zajistit uprchlíkům trvalé řešení tím, že jim ve svých zemích nabídnou místa k znovuusídlení.

7. Přesídlení uprchlíků ze zemí v regionech jejich původu do členských států EU se stane důležitým signálem pro třetí země, že regionální programy ochrany v sobě nesou prvek partnerství. Komise konstatuje, že od sdělení z června 2004 zvažuje několik členských států vytvoření vlastních vnitrostátních programů znovuusídlení. Komise očekává, že tato změna v přístupu přispěje k širší úspěšnosti regionálních programů ochrany tím, že značně obohatí stávající snahy o znovuusídlení uprchlíků místo toho, aby pouze přejmenovala aktuální programy v kontextu regionálních programů ochrany.

8. Po vyhodnocení pilotních regionálních programů ochrany prověří Komise možnost předložit návrh propracovanějšího přístupu k znovuusídlovacím aktivitám. Tento návrh bude muset zohlednit operativní a logistické potřeby, jež si vyžádá řízení znovuusídlování v měřítku celé EU. V krátkodobém výhledu a v souladu s mandátem Haagského programu však Komise předloží návrh na změnu rozhodnutí Rady o zřízení Evropského fondu pro uprchlíky tak, aby Společenství mohlo z větší části financovat znovuusídlování probíhající v rámci regionálních programů ochrany.

3. REGIONY PRO PRVNÍ REGIONÁLNÍ PROGRAMY OCHRANY

9. Výběr vhodných geografických regionů pro pilotní regionální programy ochrany se v zásadě řídí mnoha důležitými faktory; zhodnocením konkrétních poměrů uprchlíků ve třetích zemích; finančními možnostmi, které jsou k dispozici ze stávajících fondů Společenství; současnými vztahy a rámci spolupráce mezi Společenstvím a určitými zeměmi či regiony. V roce 2003 zjistil UNHCR 38 případů, jež lze považovat za dlouhodobé postavení uprchlíka, a v každém z těchto případů se jednalo nejméně o 25 000 uprchlíků, kteří žili v exilu už déle než pět let. Jsou však i další situace, v nichž by uprchlíci mohli mít užitek ze společného úsilí, které by mohly nabídnout

právě regionální programy ochrany. Pro pilotní regionální programy ochrany je však důležité, aby se zaměřily na jasně vymezenou oblast, přičemž by vycházely ze zkušeností získaných v akcích, které byly financovány z jiných nástrojů vnějších vztahů a rozvoje, a v přijatých opatřeních vezmou v úvahu nutnost zajistit přidanou hodnotu a možnost hodnotícího mechanismu.

10. Je třeba prozkoumat i politické aspekty, např. potřebu uznat, že tranzitní regiony a regiony původu se svým charakterem liší a vyžadují diferencované přístupy, přičemž EU se musí zabývat oběma druhy regionů. Pokud jde o tranzitní regiony, významné místo v úvahách členských států zaujímají **západní nové nezávislé státy.** Za důležitou prioritu, zejména z hlediska možností znovuusídlení a zahájení dialogu se zemí či zeměmi v regionu původu, se považuje **subsaharská Afrika (oblast Velkých jezer ve východní Africe)**.

11. V zájmu získání nezbytné politické podpory pro přijímané kroky na úrovni EU a v zájmu získání důvěry příslušných třetích zemí je důležité vybrat region, kde se rychle projeví měřitelné výsledky. Vzhledem k výše uvedenému Komise předpokládá, že nejdříve zařídí vše nezbytné, co pomůže úřadům v **západních nových nezávislých státech** (Ukrajina/Moldavsko/Bělorusko) při vypracování pilotního regionálního programu ochrany[2] v tranzitním regionu.

4. REGIONÁLNÍ PROGRAM OCHRANY PRO ZÁPADNÍ NNS

12. Z diskusí s členskými státy vyplynuly jako jednoznačná priorita **západní nově nezávislé státy** (Ukrajina, Moldavsko, Bělorusko). Jde o region, který už dnes zaujímá významnou prioritní pozici v zahraniční politice Společenství i v rámci finanční pomoci, která zahrnuje probíhající práce na problémech ochrany financovaných Společenstvím a jednotlivými členskými státy. Od počátku minulého desetiletí spolupracuje UNHCR s vládami a dalšími příslušnými subjekty a pomáhá jim s vypracováním azylové právní úpravy a infrastruktury, což si vyžádá další práci a podporu jakož i nova opatření v oblasti přijímání, integrace a znovuusídlování.

13. Pilotní regionální program ochrany pro tento region bude stavět na tom, co již bylo vykonáno ve spolupráci s orgány v západních NNS, a dále to doplňovat. Akce se zaměří hlavně na posílení již existující ochranné kapacity. Mohlo by to zahrnovat posílení podpůrné ochrany, integrace a registrace, jakož i základní ochranné aktivity v souvislosti s posuzováním případů a přijímáním osob. Návrhy aktivit v těchto oblastech je třeba předkládat v rámci výzvy k předkládání návrhů pro programy regionálních akcí AENAS 2005 a TACIS 2006 a dalších dostupných možností financování. Stávající struktury je třeba změnit tak, aby podporovaly nové věci, které přinesou regionální programy ochrany. AENEAS předběžně přiděluje 2 miliony EUR na útulky a na mezinárodní ochranu tomto regionu.

5. DALŠÍ REGIONÁLNÍ PROGRAMY OCHRANY

14. Co se týče vytvoření pilotního programu regionální ochrany se zemí či zeměmi v regionu původu, perspektiva dalších kroků k posílení ochrany uprchlíků z regionu

---

[2] Akce v Bělorusku se zaměří na budování ochranné kapacity prostřednictvím nevládních organizací a styky s vládními orgány se omezí jen na kontakty nezbytně nutné k účinné realizaci projektů. Program však mohou využít i státní orgány, budou-li souhlasit se spoluprací v oblastech souvisejících s různými aspekty lidských práv uprchlíků, např. podpůrnou ochranou, právními a lékařskými službami, vypracováním programů na integraci uprchlíků atd.

Velkých jezer představuje příležitost, která může být ve shodě s programováním dostupných finančních nástrojů, s ústředním významem znovuusídlení jako s možným trvalým řešením a s politickými prioritami tak, jak je vyjádřily členské státy. Příležitost EU tu spočívá v možnosti rozvinout s příslušnými třetími zeměmi koordinovanou a strategickou akci na ochranu a znovuusídlení při plném respektování zásad odpovědnosti[3]. Je to ve shodě s tím, co předpokládal UNHCR ve své iniciativě *Convention Plus*[4].

15. První a rozsahem menší regionální program ochrany v tomto regionu naráží samozřejmě na vážné překážky. Poměry, v jakých se zde uprchlíci nacházejí, jsou natolik tíživé, že si jen stěží lze představit, jak by je mohl trvaleji ovlivnit regionální program ochrany disponující omezenými prostředky z programu AENAS. Proto by bylo potřebné zvolit takové zaměření pilotního regionálního programu ochrany, které se odrazí od již vybudovaných základů, změní bezprostřední situaci uprchlíků a využije větší ochotu členských států pustit se do přesídlování z tohoto regionu. Možná to povede k tomu, že pro pilotní regionální program ochrany bude zvolena nějaká menší zeměpisná lokalita v rámci daného regionu jako celku. Zde pak bude možno zahájit řadu cílených aktivit v rámci programu AENAS a dosáhnout většího účinku, než kdyby se aktivity rozmělnily po celém regionu jako celku. Zásada **regionality** by byla zajištěna, protože uprchlíci, kteří budou moci využít realizaci pilotního regionálního programu ochrany, pocházejí z celého regionu Velkých jezer. Tento regionální program ochrany menšího měřítka by mohl posloužit jako katalyzátor dalších akcí a odrazová základna pro širší a komplexnější regionální program ochrany v budoucnosti.

16. Takovou zeměpisnou lokalitou by mohla být **Tanzanie** se svým velkým počtem uprchlíků z Burundi a Konžské demokratické republiky. Strategická studie země a Národní orientační program (CSP) na roky 2001–2007 mezi Tanzanií a Společenstvím konstatují, že Tanzanie je hostitelskou zemí největší populace uprchlíků v Africe a proto dostává prostředky z největších programů ECHO určených na okamžité řešení naléhavých situací. Společenství bude nadále podporovat mírový proces v Burundi a v Konžské demokratické republice s cílem vytvořit podmínky pro návrat uprchlíků. V regionální strategii pro region východní a jižní Afriky a Indického oceánu, kam patří i Tanzanie, se o budování institucionálních kapacit hovoří jako o úkolu zvláštního významu, zejména proto, aby se regionální organizace mohly podílet na prosazování řádného výkonu správy věcí veřejných, lidských práv a řešení sporů mezi členskými státy.

---

[3] Seminář o znovuusídlení, který se pod záštitou předsednictví Spojeného království konal 4.–5. července 2005 v Londýně, potvrdil význam strategického využívání znovuusídlení jako nástroje k posílení ochranné kapacity ve třetích zemích.

[4] Vysoký komisař OSN pro uprchlíky požadoval v *Convetion Plus* nové dohody, které by doplnily Úmluvu o uprchlících a napomohly ochraně uprchlíků a dosažení trvalých řešení v regionech původu. Cílem je využít dohod a závazků států vyplývajících z multilaterálních dohod zaměřených na konkrétní případy, mimo jiné také prostřednictvím komplexních akčních plánů. UNHCR předpokládá, že tato nová opatření ve formě multilaterálních zvláštních dohod by se mohla skládat z komplexních akčních plánů zaměřených na zabezpečení efektivnějších a předvídatelnějších reakcí na situace vyznačující se velkým množstvím uprchlíků, včetně dodatečné rozvojové pomoci zaměřené na dosažení vyváženějšího sdílení břemene a na podporu samostatnosti uprchlíků a repatriovaných osob v zemích, které přijímají velký počet uprchlíků; multilaterálních závazků týkajících se znovuusídlení uprchlíků; a dohody o úlohách a povinnostech zemí původu; tranzitu a místa určení v případě situace druhotného nepravidelného pohybu.

17. V rámci rozvojové spolupráce se zeměmi AKT Komise předpokládá zahájení dialogu s tanzanskými úřady s cílem projednat možnosti a vhodnost realizace regionálního programu ochrany, který by řešil problémy uprchlíků z regionu Velkých jezer. Po těchto rozhovorech by mohl být Výboru AENAS pro informaci předložen náčrt možných témat projektu. Bylo by tudíž možné navrhnout aktivity v podobě projektů v rámci AENEAS. Orientační rozpočet na kroky vedoucí k trvalým řešením pro uprchlíky v subsaharské Africe v roce 2005 činí 4 miliony EUR. S dalšími 5 miliony EUR se předběžně počítá na akce spojené se správou migrace.

18. Mezi další možnosti, které budou prozkoumány z hlediska dalšího rozvíjení regionálních programů ochrany, patří zejména **severní Afrika, Afghánistán a Africký roh.** O těchto regionech se podrobně diskutovalo v průběhu jednání mezi členskými státy. Na **region Afghánistánu** byla zaměřena řada akcí Společenství i jednotlivých členských států, při nichž se kladl důraz na bezpečný návrat afgánských občanů do vlasti. V oblasti **Afrického rohu** připravuje UNHCR projekt pro Komplexní akční plán pro somálské uprchlíky. Výsledky těchto probíhajících aktivit by mohly být zásadní pro posouzení potřeb na pomoc příslušným třetím zemím při vytváření možného regionálního programu ochrany v tomto regionu v budoucnosti. Také **severní Afrika** je jednoznačně v centru zájmu členských států a už dnes je cílem mnoha akcí financovaných Společenstvím. Složitější charakter situace, v níž se nachází migranti ze zemí severní Afriky, však zřejmě vyžaduje komplexnější přístup. V úvahách o regionálních programech ochrany v těchto a dalších regionech hraje významnou úlohu i celkový počet případů možného znovuusídlení, který zjistí UNHCR.

6. HODNOCENÍ, UDRŽITELNOST A ČASOVÉ ROZVRŽENÍ

19. Pilotní regionální programy ochrany budou představovat další snahu při plnění našeho závazku k ochraně uprchlíků a vyžádají si precizní monitorování a vyhodnocování už v průběhu počáteční fáze tohoto nového přístupu. Komise předpokládá provedení nezávislého externího hodnocení do roku 2007, které se zaměří především na účinky a výsledky těchto programů.

20. Na základě vyhodnocení pak Komise zhodnotí dopady pilotních regionálních programů ochrany a podá o nich zprávu. Komise prozkoumá potřebu zajistit systematičtější přístup pro regionální programy ochrany, včetně možnosti strukturovaného partnerství s příslušnými mezinárodními organizacemi pověřenými výkonem souvisejících činností. Na tomto základě pak Komise rozhodne o dalších potřebných iniciativách.

21. Aby mohla účinně monitorovat a vyhodnocovat regionální programy ochrany, Komise zajistí takovou koordinaci projektů navržených v rámci výzvy k podávání návrhů do programu AENAS, z nichž vzejdou regionální programy ochrany, aby přinesly výsledky zhruba ve stejném časovém období, takže díky prozatímním zprávám a častému monitorování bude možné zajistit kontinuitu mezi počátečními programy a potřebnými následnými aktivitami.

7. ZÁVĚR

22. Regionální programy ochrany jsou prvním krokem posíleného přístupu k mezinárodní ochraně. Pro EU představují i příležitost přinést řadu operativních výsledků s cílem lépe ochraňovat uprchlíky na místě. Jejich přidaná hodnota spočívá v základech společně sdílené odpovědnosti, kterou předpokládá znovuusídlení,

a v závazku vyvinout další doplňkové úsilí směřující ke zlepšení situace uprchlíků. Tato iniciativa, třebaže svým rozsahem omezená, by měla posunout problematiku uprchlíků a jejich ochrany na přednější místa politické agendy k prospěchu uprchlíků, zainteresovaných třetích zemí a členských států EU.

23. Komise zajistí řádnou koordinaci mezi členskými státy a zeměmi původu, tranzitními zeměmi a zeměmi prvního azylu při poskytování a sledování pilotních regionálních programů ochrany, a to v konzultaci s dalšími příslušnými zainteresovanými subjekty včetně UNHCR.

24. Komise vyzývá Radu a Evropský parlament, aby vzaly na vědomí strategii Komise v oblasti regionálních programů ochrany obsaženou v tomto sdělení.