KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 1.9.2005
KOM(2005) 388 končno

SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

O REGIONALNIH PROGRAMIH ZAŠČITE

SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

O REGIONALNIH PROGRAMIH ZAŠČITE

1. UVOD

1. Sporočilo Komisije *„Izboljšanje dostopa do trajnih rešitev“* z dne 14. junija 2004 (COM(2004) 410) (Sporočilo v juniju 2004) je oblikovalo predloge za nov pristop EU k mednarodni ureditvi zaščite. Predlagati je treba regionalne programe zaščite z namenom povečanja zaščitne zmogljivosti zadevnih regij in boljše zaščite begunske populacije v teh regijah, da se zagotovijo trajne rešitve (tri trajne rešitve so vračanje, lokalno vključevanje ali ponovna naselitev v tretji državi, v kolikor prvi dve trajni rešitvi nista mogoči)[1]. Sporočilo je vsebovalo tudi predloge za vzpostavitev načrtov za ponovno naselitev, veljavnih za vso EU, kot sredstva, ki ponuja zaščito za številne begunce in zagotavlja bolj organiziran in voden vstop v EU.

2. Evropski svet je v Haaškem programu 4.–5. novembra 2004 priznal potrebo, da EU v duhu deljene odgovornosti prispeva k dostopnejšemu, pravičnejšemu in učinkovitejšemu mednarodnemu sistemu zaščite v partnerstvu s tretjimi državami in zagotovi dostop do zaščite in trajnih rešitev na najzgodnejši stopnji. Pri tem se je razlikovalo med različnimi potrebami držav v prehodnih regijah in držav v regijah izvora. Države v regijah izvora in prehodnih regijah se bodo spodbujale v svojih naporih pri krepitvi zmogljivosti za zaščito beguncev. Evropski svet je v zvezi z državami in regijami izvora nadalje pozval Komisijo, da razvije regionalne programe zaščite na ravni EU v partnerstvu z zadevnimi tretjimi državami in v tesnem posvetovanju in sodelovanju z Uradom visokega komisariata ZN za begunce (UNHCR). Ti programi bodo gradili na izkušnjah, pridobljenih v pilotnih programih zaščite, ki se bodo začeli pred koncem leta 2005. Vključevali bodo vrsto ustreznih instrumentov, ki bodo predvsem usmerjeni na izgradnjo zmogljivosti, ter obsegajo skupni program za ponovno naselitev za države članice, ki bodo želele sodelovati v takšnem programu. Glede prehodnih držav Evropski svet poudarja potrebo po okrepljenem sodelovanju in izgradnji zmogljivosti tako na južni kot na vzhodni meji EU, da bi tem državam omogočili boljše upravljanje migracij in zagotovili ustrezno zaščito beguncev.

3. To sporočilo je odgovor Komisije na Sklepe Sveta 2.–3. novembra 2004, v katerih je bila Komisija pozvana, da najkasneje do julija 2005 predstavi akcijski načrt za enega ali več pilotnih regionalnih programov zaščite. Svet je trdil, da bi moral biti pilotni regionalni program zaščite prilagojen razmeram in usmerjen v zaščito. Opreti bi se moral na vrsto ukrepov, kot so pomagati tretjim državam pri izpolnjevanju

---

[1] ***Vračanje*** je vrnitev osebe v svojo matično državo. V okviru trajnih rešitev se to vračanje izvaja varno in dostojanstveno.
Lokalno vključevanje je vključevanje beguncev v skupnost države gostiteljice, s pričakovanjem pridobitve zakonitega prebivališča in osebne neodvisnosti.
Ponovna naselitev vključuje izbiro in prevoz beguncev iz države, v kateri so poiskali zaščito, v tretjo državo, kjer imajo zagotovljeno zaščito, vključno s prebivališčem in možnostjo vključitve in neodvisnosti. Ponovna naselitev se lahko uporabi v razmerah, ko se begunci ne morejo vrniti v svojo državo izvora ali se vključiti v državo, kjer so prvič poiskali azil. *„Študija o izvedljivosti vzpostavitve načrtov za ponovno naselitev v državah članicah EU ali na ravni EU ob upoštevanju skupnega evropskega azilnega sistema in cilja skupnega azilnega postopka“* (Komisija objavila maja 2004) nudi podrobnejši pregled možnosti ponovne naselitve v okviru EU.

mednarodnih obveznosti na podlagi Ženevske konvencije in drugih ustreznih mednarodnih aktov, povečati zaščitno zmogljivost, boljši dostop do vodenja evidence in lokalnega vključevanja ter pomoč pri izboljšanju lokalne infrastrukture in upravljanju migracij. Razvoj in izvajanje teh programov se mora pospeševati v tesnem sodelovanju z UNHCR in, kjer je to pomembno, z drugimi mednarodnimi organizacijami. Navedeni morajo biti možni viri financiranja iz EU ali od drugod. Zagotoviti se mora skladnost s pristopom Skupnosti do regij in zadevnih tretjih držav.

4. Regionalni programi zaščite bodo temeljili na že obstoječih dejavnostih, predvsem v finančnih programih AENEAS in TACIS, ne pa na novem okviru financiranja. Sporočilo določa splošni okvir, v katerem naj bi delovali pilotni regionalni programi zaščite, daje priporočila za geografsko uporabo in vsebino ter pripravlja nadaljnjo pot za vključitev pristopa regionalnih programov zaščite preko odnosa Skupnosti do zadevne regije in države. Prvi del daje Sporočilu širše politično ozadje; drugi del je osredotočen na možno vsebino pilotnih regionalnih programov zaščite; tretji proučuje izbor geografskih območij za uporabo pilotnih regionalnih programov zaščite in način, na katerega se lahko ta pristop utrdi v politiko Skupnosti glede zadevnih držav in regij; četrti in peti del se ukvarjata s posebnimi regijami, za katere bi se lahko uporabljala prva dva pilotna regionalna programa zaščite; zadnji deli se ukvarjajo z oceno in zagotovitvijo trajnosti pilotnih regionalnih programov zaščite ter z nadaljnjimi ukrepi.

5. Regionalni programi zaščite morajo povečati zmogljivost za zaščito beguncev na območjih, ki so blizu regij izvora. Cilj mora biti oblikovanje pogojev za izvedbo ene od treh trajnih rešitev – vračanje, lokalno vključevanje ali ponovna naselitev. Razvoj regionalnih programov zaščite bo v sodelovanju z UNHCR, skladno z Memorandumom o soglasju med Komisijo in UNHCR z dne 15. februarja 2005, in tretjimi državami v regijah izvora potreboval usklajevanje politik EU na področju beguncev, humanitarnih dejavnosti in razvoja ob upoštevanju različnih potreb po zaščiti in tudi vplivov begunske populacije na lokalne skupnosti, da bi se zagotovile čim večje koristi za vse. Vendar dejavnosti humanitarne pomoči v korist beguncev kot take ne bodo del regionalnih programov zaščite. Odločitve za opravljanje humanitarnih dejavnosti se bodo še naprej sprejemale na podlagi ocene potreb in dejavnosti se bodo izvajale ob polnem spoštovanju humanitarnih načel. Do največjega povečanja vpliva regionalnih programov zaščite lahko pride z oceno obstoja morebitnih pomanjkljivosti v zaščiti in z zagotovilom, da dodatni ukrepi dopolnjujejo in dodajajo vrednost dejavnostim (še posebej humanitarne in razvojne dejavnosti), ki se že odvijajo. V praksi bo potrebno usklajevanje politik in tesno sodelovanje z zadevnimi udeleženci, da se beguncem nudi povečana zaščita.

2. VSEBINA REGIONALNIH PROGRAMOV ZAŠČITE

6. Regionalni programi zaščite morajo biti prilagodljivi in prilagojeni razmeram, zagotoviti morajo usklajenost s humanitarnimi in razvojnimi politikami Skupnosti ter drugimi pomembnimi dejavnostmi. Cilj regionalnih programov zaščite je povečati zaščitno zmogljivost tretjih držav. Regionalni programi zaščite morajo obsegati praktične dejavnosti, ki prinesejo resnične koristi tako glede ponujene zaščite beguncem, kot tudi njihove podpore veljavnim sporazumom z zadevno tretjo državo. Njihov cilj je tudi pomagati državi gostiteljici. Na podlagi te obravnave morajo dejavnosti, ki tvorijo jedro, za regionalni program zaščite vključevati:

(1) Projekte, ki so usmerjeni k izboljšanju splošnega zaščitnega položaja v državi gostiteljici.

(2) Projekte, ki nameravajo vzpostaviti učinkovit postopek za določanje statusa begunca, ki lahko pomaga državam gostiteljicam bolje upravljati migracijske posledice begunskih razmer, pri čemer jim omogoči, da bolje usmerijo sredstva k jedru begunske populacije.

(3) Projekte, ki so v neposredno korist beguncem v begunskih razmerah z izboljšanjem njihovih pogojev za sprejem.

(4) Projekte, ki koristijo lokalni skupnosti, ki gosti begunce, na primer, z obravnavanjem širših okoljskih vprašanj, ki zadevajo tako begunce kot skupnost gostiteljico, in s širitvijo informacij o pozitivnem vplivu beguncev.

(5) Projekte, ki so usmerjeni k zagotavljanju usposabljanja glede vprašanj zaščite za tiste, ki delajo z begunci in migranti.

(6) Načrt za vodenje evidence, ki temelji na projektu Urada visokega komisariata ZN za begunce, imenovanem Profil, za osebe, ki zadevajo UNHCR na območju in ki bi lahko pomagale pri merjenju vpliva regionalnih programov zaščite.

(7) Zavezo o ponovni naselitvi, s čimer se države članice EU zavežejo, da bodo izvajale trajne rešitve za begunce, tako da bodo ponudile prostor za ponovno naselitev v svojih državah.

7. Ponovna naselitev beguncev iz držav v regijah izvora v države članice EU bo pomemben dejavnik pri dokazovanju elementa partnerstva regionalnih programov zaščite tretjim državam. Komisija ugotavlja, da je od Sporočila v juniju 2004 več držav članic proučevalo vzpostavitev lastnih nacionalnih načrtov za ponovno naselitev. Komisija pričakuje, da bo ta sprememba pristopa pripomogla k večjemu uspehu regionalnih programov zaščite tako, da bo raje bistveno prispevala k obstoječemu prizadevanju ponovne naselitve, kot da bi preprosto izoblikovala nove pakete veljavnih predpisov v okviru regionalnih programov zaščite.

8. Po oceni pilotnih regionalnih programov zaščite bo Komisija proučila možnost za predstavitev predloga za bolj strukturiran pristop do dejavnosti za ponovno naselitev. Tak predlog bo moral upoštevati operativne in logistične zahteve upravljanja ponovne naselitve v vsej EU. Toda Komisija bo v kratkem, skladno z mandatom Haaškega programa, predložila predlog za spremembo Odločbe Sveta o ustanovitvi Evropskega sklada za begunce, tako da bo lahko Skupnost bistveno bolj financirala ponovno naselitev skladno z regionalnimi programi zaščite.

3. REGIJE ZA PRVE REGIONALNE PROGRAME ZAŠČITE

9. Izbor ustreznih geografskih regij za pilotne regionalne programe zaščite se opira na številne pomembne dejavnike, predvsem na: oceno posebnih begunskih razmer v tretjih državah; finančne možnosti, ki so na voljo na podlagi obstoječih skladov Skupnosti; obstoječa partnerstva in okvire za sodelovanje med Skupnostjo in določenimi državami ali regijami. Leta 2003 je UNHCR ugotovil 38 primerov begunskih razmer, ki bi jih lahko imeli za dolgotrajne, pri čemer v vseh primerih 25 000 ali več beguncev živi v izgnanstvu že več kot pet let. Obstajajo tudi druge begunske razmere, ki bi lahko imele korist od usklajenih prizadevanj v okviru regionalnih programov zaščite. Toda zaradi pilotnih regionalnih programov zaščite

se je pomembno osredotočiti na jasno omejeno področje, ki gradi na že obstoječi izkušnji, pridobljeni na podlagi dejavnosti, ki so jih financirali drugi instrumenti za zunanje odnose in razvoj, ter upoštevati potrebo po zagotovitvi dodane vrednosti in možnosti mehanizma za vrednotenje sprejetih ukrepov.

10. Treba je pregledati tudi politične razmisleke, kakor na primer potrebno priznanje, da so prehodne regije in regije izvora različne narave in zahtevajo različen pristop, a je pomembno, da se EU ukvarja z obema tipoma. Glede prehodnih regij namenjajo države članice posebno pozornost **novim neodvisnim državam na Zahodu.** Dejavnost v **podsaharski Afriki (Velika jezera/Vzhodna Afrika)** se šteje za pomembno prednostno nalogo, še zlasti glede možnosti za ponovno naselitev na tem območju in zaradi začetka dialoga z državo ali državami v regiji izvora.

11. Vendar da bi dobili potrebno politično podporo na ravni EU za sprejete ukrepe in pridobili zaupanje zadevnih tretjih držav, je pomembno izbrati regijo, v kateri bodo rezultati hitri in izmerljivi.Glede na zgoraj navedeno Komisija predvideva, da bo najprej sprejela potrebne ukrepe za pomoč organom novih neodvisnih držav na Zahodu (Ukrajina/Moldavija/Belorusija) za razvoj pilotnega regionalnega programa zaščite[2] v prehodni regiji.

4. REGIONALNI PROGRAMI ZAŠČITE ZA DRŽAVE NND NA ZAHODU

12. **Nove neodvisne države na Zahodu** (Ukrajina, Moldavija, Belorusija) so se pojavile kot jasna prednostna naloga v razpravah z državami članicami. Ta regija je že sedaj izrazita prednostna naloga v okviru politike zunanjih odnosov in finančne pomoči Skupnosti, ki vključuje tekoče delo o vprašanjih zaščite, ki jih financira Skupnost in posamezne države članice. Od zgodnjih devetdesetih let dvajsetega stoletja je UNHCR sodeloval z vladami in drugimi zadevnimi strankami, tako da jim je pomagal pripraviti zakonodajo o azilu in razviti infrastrukturo, ki bo zahtevala tako nadaljnje delo in podporo ter nove ukrepe na področjih sprejema, vključevanja in ponovne naselitve.

13. Pilotni regionalni program zaščite za to regijo bi si moral prizadevati, da bi gradil na delu, ki je bilo že začeto v sodelovanju z organi NND na Zahodu, in ga dopolnil. Glavni cilj dejavnosti bi morala biti okrepitev že obstoječe zaščitne zmogljivosti. To bi lahko vključevalo okrepitev subsidiarne zaščite, vključevanja in vodenja evidence, ter tudi temeljnih zaščitnih dejavnosti, povezanih z obravnavo primera in s sprejemom. Predlogi za dejavnosti na teh področjih bi se morali predložiti v okviru razpisa za oddajo predlogov AENEAS 2005 in regionalnih akcijskih programov TACIS 2006 ter drugih razpoložljivih finančnih možnosti. Obstoječe strukture bi se morale spremeniti, da bi podpirale dodatnost, ki jo nudi pilotni regionalni program zaščite. Program AENEAS dodeljuje okvirno 2 milijona EUR za azilno in mednarodno zaščito v tej regiji.

---

[2] Dejavnosti v Belorusiji se bodo osredotočile na izgradnjo zaščitne zmogljivosti preko nevladnih organizacij; stiki z vladnimi organi bodo omejeni na tisto, kar je nujno potrebno za učinkovito izvajanje projektov. Vendar lahko državni organi uživajo ugodnosti programa, če se strinjajo, da bodo sodelovali pri vidikih človekovih pravic, povezanih z begunci, kot so subsidiarna zaščita, pravne in zdravstvene storitve, razvoj programov za vključevanje beguncev itd.

5. NADALJNJI REGIONALNI PROGRAMI ZAŠČITE

14. Glede razvoja pilotnega regionalnega programa zaščite z državo ali državami v regiji izvora pomeni možnost za nadaljnje ukrepe, da bi bolje zaščitili begunce iz regije **Velikih jezer**, priložnost, ki lahko ustreza programiranju razpoložljivih finančnih instrumentov, centralnosti ponovne naselitve kot možne trajne rešitve in političnih prednostnih nalog, ki so jih izrazile države članice. V tem primeru je priložnost EU v možnosti razvoja dobro usklajene in strateške dejavnosti o zaščiti in ponovni naselitvi z zadevnimi tretjimi državami in ob polnem spoštovanju načel lastništva[3]. To je usklajeno s tem, kar UNHCR predvideva v svoji pobudi *Konvencija plus*[4].

15. Seveda so v tej regiji resni izzivi za prvi regionalni program zaščite v manjšem obsegu. Zaradi obsega stalnih begunskih razmer je tu težko videti, kako bi lahko imel regionalni program zaščite z omejenimi sredstvi v okviru programa AENEAS kakršen koli trajni učinek. Zato bi bilo potrebno izbrati usmeritev za pilotni regionalni program zaščite, ki gradi na tekočem delu, spreminja razmere beguncev na območju in izkorišča večjo pripravljenost držav članic za začetek ponovne naselitve iz te regije. To lahko pomeni, da je za izvedbo pilotnega regionalnega programa zaščite potrebno izbrati posebno in manjše geografsko področje znotraj celotne regije. Na tem področju se lahko začne izvajati serija ciljnih dejavnosti v okviru programa AENEAS in doseže večji učinek, kot če bi bile dejavnosti razpršene po celotni regiji. **Regionalnost** se bo zagotovila, ker begunci, ki imajo lahko koristi od uporabe pilotnega regionalnega programa zaščite, prihajajo iz cele regije Velikih jezer. Ta regionalni program zaščite v manjšem obsegu bi moral delovati kot katalizator za nadaljnje dejavnosti in kot podlaga za bolj obširen in celovit regionalni program zaščite, ki bo sledil.

16. **Tanzanija** bi lahko pomenila takšno geografsko področje s številnimi begunci iz Burundija in Demokratične republike Kongo. Strateški papir države in Nacionalni indikativni program (CSP) za obdobje 2001–2007 med Tanzanijo in Skupnostjo priznava, da Tanzanija sprejema največje število begunske populacije v Afriki in je zato deležna koristi od enega največjih programov nujne pomoči programa Urada za človekoljubno pomoč (ECHO). Skupnost bo še naprej podpirala mirovni proces v Burundiju in Demokratični republiki Kongo, da bi ustvarila pogoje za vrnitev beguncev. Regionalne strategije za regije Vzhodne in Južne Afrike in Indijskega oceana, ki vključujejo Tanzanijo, pripisujejo institucionalni izgradnji zmogljivosti izjemno pomembnost, zlasti da se regionalnim organizacijam omogoči sodelovanje pri spodbujanju odgovornega vodenja, človekovih pravic in reševanju sporov med državami članicami.

---

[3] Seminar o ponovni naselitvi ob predsedstvu Združenega kraljestva, ki je potekal v Londonu 4. in 5. julija 2005, je potrdil pomembnost strateške uporabe ponovne naselitve kot orodja za povečanje zaščitne zmogljivosti v tretjih državah.

[4] V *Konvenciji plus* je Visoki komisariat Združenih narodov za begunce zahteval nove sporazume za dopolnitev Konvencije o beguncih ter pomoč za zaščito beguncev in doseganje trajnih rešitev v regijah izvora. Cilj je uporaba dogovorov in zavez držav v mednarodnih sporazumih, ki zadevajo posebne primere, vključno s celostnimi načrti dejavnosti. UNHCR predvideva, da bi ti novi dogovori v obliki večstranskih „posebnih dogovorov“ lahko vključevali celostne načrte dejavnosti, da se zagotovijo učinkovitejše in predvidljivejše rešitve za obsežne begunske razmere, vključno z dodatno razvojno pomočjo, katere cilj je doseganje pravičnejše porazdelitve bremena in spodbujanje samozavesti beguncev in povratnikov v državah, ki gostijo številne begunce; večstranski dogovori za ponovno naselitev beguncev; in sporazum o vlogah in odgovornostih držav izvora, prehoda in ciljnih držav v razmerah neenakomernega nadaljnjega naseljevanja.

17. Komisija v okviru razvojnega sodelovanja z državami AKP predvideva začetek dialoga z organi Tanzanije za obravnavanje možnosti in primernosti regionalnega programa zaščite v državi, v zvezi z vprašanjem beguncev iz regije Velikih jezer. Po teh razpravah bi se lahko Odboru programa AENEAS v informacijo predstavil podroben pregled možnih področij za projekte. Okvirni proračun za dejavnosti v smeri trajnih rešitev za begunce v podsaharski Afriki za leto 2005 je v višini 4 milijonov EUR. Dodatnih 5 milijonov EUR je predvidenih za dejavnosti, povezanih z upravljanjem migracij.

18. Druge možnosti, ki jih je potrebno preučiti, v smislu nadaljnjega razvoja regionalnih programov zaščite vključujejo zlasti **Severno Afriko, afganistansko regijo** in **rt Horn v Afriki**. Te regije so bile podrobno imenovane v razpravah med državami članicami. Mnoge dejavnosti Skupnosti in posameznih držav članic so bile usmerjene v **afganistansko regijo**, te dejavnosti so imele poudarek na varni vrnitvi državljanov Afganistana v svojo državo. UNHCR je na področju **rta Horn v Afriki** izvajal pripravljalni projekt za celostni načrt dejavnosti za begunce iz Somalije. Rezultati sedanjih dejavnosti bi se lahko izkazali kot bistveni za oceno potrebe za pomoč zadevnim tretjim državam pri načrtovanju morebitnega prihodnjega regionalnega programa zaščite za to regijo. Tudi **Severni Afriki** je bila namenjena pozornost držav članic in je kot taka že predmet številnih dejavnosti, ki jih sponzorira Skupnost. Toda bolj kompleksna narava migracijske situacije iz držav Severne Afrike pomeni, da bo potreben širši pristop. Pomemben dejavnik pri obravnavi teh in drugih regij za regionalne programe zaščite bo določanje možnih primerov ponovne naselitve s strani UNHCR.

6. OCENA, TRAJNOST IN ČASOVNA RAZPOREDITEV

19. Pilotni regionalni programi zaščite bodo pomenili dodatno prizadevanje v naši zavezi o zaščiti beguncev in bodo zahtevali natančno spremljanje in oceno med začetno stopnjo tega novega pristopa. Komisija predvideva, da se bo do julija 2007 izvedla neodvisna, zunanja ocena, ki se bo v glavnem osredotočila na učinke in rezultate teh programov.

20. Na podlagi te ocene bo Komisija pripravila poročilo o oceni in učinku pilotnih regionalnih programov zaščite. Komisija bo proučila potrebo po zagotavljanju bolj sistematičnega pristopa k regionalnim programom zaščite, vključno z možnostjo za strukturirana partnerstva z zadevnimi mednarodnimi organizacijami, ki so zadolžene za izvajanje s tem povezanih dejavnosti. Na tej podlagi se bo Komisija odločila za potrebne pobude, ki bodo sledile.

21. Da bi se učinkovito spremljali in ocenili regionalni programi zaščite, bo Komisija zagotovila, da so projekti, ki so predlagani v okviru razpisa za oddajo predlogov programa AENEAS, ki bodo tvorili regionalne programe zaščite, usklajeni tako, da privedejo do rezultatov v na splošno istem časovnem obdobju, tako da se z rabo začasnih poročil in pogostega spremljanja in nadzora stanja zagotovi stalnost med začetnimi programi in potrebnim nadaljnjim ukrepanjem.

7. SKLEP

22. Regionalni programi zaščite so prvi korak k okrepljenemu pristopu do mednarodne zaščite. Prav tako predstavljajo priložnost za EU, da navede vrsto operativnih rezultatov z namenom, da bi bolje zaščitili begunce na območju. Njuna dodana vrednost temelji na delitvi odgovornosti, ki jo predstavlja ponovna naselitev, in v

zavezi, da se doseže dodatno dopolnilno prizadevanje o izboljšanju begunskih razmer. S to pobudo, čeprav z omejenim obsegom, bi se morali begunci in vprašanja zaščite tudi uvrstiti višje na politični dnevi red, kar bi bilo koristno za begunce, zadevne tretje države in države članice EU.

23. Komisija bo zagotovila ustrezno usklajevanje med državami članicami in zadevnimi državami izvora, prehoda in prvega azila za izvajanje in spremljanje pilotnih regionalnih zaščitnih mehanizmov, s posvetovanjem z drugimi ustreznimi zainteresiranimi stranmi, vključno z UNHRC.

24. Komisija poziva Svet in Evropski parlament, da se seznanita s strategijo Komisije za regionalne programe zaščite v tem sporočilu.