



**RADA
EVROPSKÉ UNIE**

**Brusel 7. září 2009 (08.09)
(OR. en)**

12986/09

ASILE 61

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	4. září 2009
Příjemce:	Javier SOLANA, generální tajemník, vysoký představitel
Předmět:	Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu o vytvoření společného programu EU pro znovuosídlování

Delegace nalezou v příloze dokument Komise KOM(2009) 447 v konečném znění.

Příloha: KOM(2009) 447 v konečném znění



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 2.9.2009
KOM(2009) 447 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE
RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU**

O VYTVOŘENÍ SPOLEČNÉHO PROGRAMU EU PRO ZNOVUUSÍDLOVÁNÍ

{KOM(2009) 456 v konečném znění}
{SEK(2009) 1127}
{SEK(2009) 1128}

**SDĚLENÍ KOMISE
RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU**

O VYTVOŘENÍ SPOLEČNÉHO PROGRAMU EU PRO ZNOVUUSÍDLOVÁNÍ

1. SOUVISLOSTI

1.1. Politické souvislosti

Od roku 1999, kdy vstoupila v platnost Amsterodamská smlouva¹, pracovala EU na vytvoření **společného evropského azylového systému (CEAS)**, jehož prvotním cílem je, aby v azylových věcech docházelo po celé EU ke stále větší konvergenci cestou společných minimálních norem, společného azylového řízení a jednotného právního postavení, jakož i posilováním praktické spolupráce. V souvislosti s rozvojem společného evropského azylového systému Komise vždy kladla důraz na to, že EU má hrát aktivnější roli v oblasti znovuusídlování uprchlíků ze třetích zemí a že znovuusídlování má být obecně nedílnou součástí azylové politiky EU.

Komise v souladu s **Haagským programem**² přijala v září 2005 **sdělení o regionálních programech ochrany (RPO)**³, které by měly být vypracovány v partnerské spolupráci s vybranými třetími zeměmi s cílem posílit ochranu uprchlíků v některých částech světa. Sdělení vyzdvihlo skutečnost, že znovuusídlování by mělo být ústředním prvkem poskytování pomoci těmto zemím. Oba regionální programy, které se v současnosti realizují (jeden v Tanzanii a druhý na Ukrajině, v Bělorusku a v Moldavské republice), mají rozměr znovuusídlování.

Nový **Evropský uprchlický fond**⁴ (ERF III), který je činný od roku 2008, poskytuje členským státům EU finanční pomoc pro znovuusídlování uprchlíků ze třetích zemí.

Široce pojaté konzultace za účasti všech stran zúčastněných na azylových politikách, které byly zahájeny v červnu 2007 po zveřejnění **zelené knihy o budoucím společném evropském azylovém systému (CEAS)**⁵, ukázaly širokou shodu v tom, že znovuusídlování by mělo být ústředním prvkem vnějších azylových politik EU a že vyšší stupeň spolupráce v otázkách znovuusídlování mezi členskými státy, Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) a nevládními organizacemi může být velmi přínosný. Z tohoto důvodu Komise dospěla v **Plánu politiky pro azyl**⁶, přijatém dne 17. června 2008, k závěru, že pojetí znovuusídlování by se mělo dále rozvíjet a rozšiřovat tak, aby se z něj stal účinný nástroj ochrany, který bude EU používat k uspokojování potřeby ochraňovat uprchlíky v třetích zemích a k vyjádření solidarity s třetími zeměmi prvního azylu.

¹ Úř. věst. C 340, 10.11.1997.

² Úř. věst. C 53, 3.3.2005, s. 1.

³ KOM(2005) 388 v konečném znění.

⁴ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 573/2007/ES ze dne 23. května 2007 o zřízení Evropského uprchlického fondu na období 2008 až 2013 jako součásti obecného programu „Solidarita a řízení migračních toků“ a o zrušení rozhodnutí Rady 2004/904/ES (Úř. věst. L 144, 6.6.2007, s.1).

⁵ Zelená kniha o budoucím Společném evropském azylovém systému, KOM(2007) 301.

⁶ Plán politiky pro azyl, integrovaný přístup k ochraně v celé EU, KOM(2008) 360 v konečném znění.

V **Evropském paktu o přistěhovalectví a azylu**⁷ se uvádí, že jednou z nových iniciativ, které by se měly přijmout pro dokončení zavedení společného evropského azylového systému, je posílení spolupráce s Vysokým komisařem OSN pro uprchlíky s cílem zajistit vyšší ochranu lidem, kteří o ni požádají mimo území EU, „tím, že bude na dobrovolném základě učiněn pokrok na cestě ke znovuusídlení osob na území Evropské unie požívajících ochrany Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky“.

Komise dne 18. února 2009 přijala návrh na vytvoření **Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (EASO)**⁸, který má zajistit strukturální rámec pro realizaci praktické spolupráce v oblasti azylu, včetně činností souvisejících se znovuusídlováním.

1.2. Znovuusídlování – hlavní rysy

Znovuusídlení v třetí zemi je **jedním ze tří tzv. „trvalých řešení“**, která mají uprchlíci k dispozici a jeho zásadní význam spočívá v tom, že nabízí řešení uprchlíkům, kteří už nemají k dispozici žádné jiné trvalé řešení. Znovuusídlení se obvykle uskutečňuje tak, že UNHCR vystupuje jako zprostředkovatel. Je určené pro uprchlíky, u nichž byla potřeba ochrany již jednoznačně zjištěna. Pro přijímající zemi má tu výhodu, že se jedná o **řádný postup** a výhoda pro uprchlíka spočívá v tom, že tento proces zaručuje jeho **fyzickou bezpečnost**. Znovuusídlení uprchlíci se nemusí uchýlovat k různým formám nelegální migrace (např. převaděčství). Zemi, v níž k znovuusídlení dochází, nabízí důležitou výhodu i v tom, že přijetí uprchlíka a jeho integraci lze předem zorganizovat.

Mělo by se jasně rozlišovat mezi přesídlováním uprchlíků z území mimo EU do některého členského státu (znovuusídlování), což je humanitární opatření a výraz solidarity EU vůči třetím zemím, a **přemísťováním uprchlíků uvnitř EU**, což se primárně děje za účelem rozložení zátěže mezi členské státy EU. Přemísťování v rámci EU není předmětem tohoto sdělení. Toto sdělení a průvodní návrh na změnu rozhodnutí o Evropském uprchlickém fondu (ERF) se zabývá otázkou solidarity s třetími zeměmi při řešení otázky uprchlíků. Komise se naléhavě zabývá také dalšími otázkami solidarity při řízení migrace, jak k tomu vyzvaly hlavy států a vlád na zasedání Evropské rady ve dnech 18.–19. června 2009. S cílem upevnit solidaritu uvnitř EU zahájila Komise mimo jiné pilotní plán na přemístění osob, jimž je přiznána mezinárodní ochrana, z Malty do jiných členských států.

1.3. Poslední vývoj v EU

V současnosti se do znovuusídlování zapojuje každoročně deset členských států EU (Švédsko, Dánsko, Finsko, Nizozemsko, Spojené království, Irsko, Portugalsko, Francie, Rumunsko a Česká republika). Některé další členské státy umožňují znovuusídlení *ad hoc* a obvykle v omezeném rozsahu, zejména v individuálních naléhavých případech postoupených úřadem UNHCR. Německo nedávno souhlasilo se znovuusídlením 2 500 iráckých uprchlíků ze Sýrie a Jordánska.

Co se týče **nových závazků** v oblasti **znovuusídlování**, v letech 2007 a 2008 se Portugalsko, Francie, Rumunsko a Česká republika rozhodly, že poskytnou každoročně jistý počet míst pro znovuusídlence⁹. V roce 2008 uzavřelo Rumunsko také trojstrannou dohodu s UNHCR a IOM

⁷ K dispozici na adrese: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/cs/08/st13/st13440.cs08.pdf>

⁸ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (KOM(2009) 66 v konečném znění).

⁹ Portugalsko se rozhodlo přijmout každý rok 30 uprchlíků, Francie přibližně 350–450 uprchlíků ročně, Rumunsko 40 uprchlíků ročně a Česká republika 30 uprchlíků ročně.

o zřízení evakuačního tranzitního střediska v rumunském městě Temešvár, které bude sloužit pro znovusídlování naléhavých a jiných zvláštních případů.

Od roku 2008 se na znovusídlování uděluje **významná finanční podpora z Evropského uprchlického fondu (ERF III)**. Jedna z hlavních priorit (priorita 3) při plánování finančních prostředků je podle strategických pokynů, které byly za tímto účelem přijaty¹⁰, podpora akcí, jež pomáhají lepšímu sdílení odpovědnosti mezi členskými státy a třetími zeměmi. Patří sem i přesídlování uprchlíků z třetí země do členského státu (znovusídlování). V rámci priority 3 vnitrostátních programů Evropského uprchlického fondu („režim sdíleného řízení“) je k financování způsobilá široká škála činností vykonávaných v členských státech v souvislosti se znovusídlováním.

Pro výpočet ročních přidělů členským státům z ERF se bere v úvahu počet uprchlíků znovusídlených v jednotlivých členských státech během předchozích tří let. Kromě toho se pro čtyři zvláštní kategorie osob poskytuje pevná částka 4 000 EUR na každou znovusídlenou osobu (čl. 13 odst. 3 a 4 rozhodnutí o zřízení ERF). Za tímto účelem musí členské státy předkládat Komisi každý rok předem „odhad počtu znovusídlených osob“. Jedná se o tyto čtyři zvláštní kategorie osob:

- (1) osoby ze země či regionu určeného k provedení regionálního programu ochrany;
- (2) nezletilé osoby bez doprovodu;
- (3) děti a ženy, kterým hrozí zejména psychické, fyzické nebo sexuální násilí nebo vykořisťování;
- (4) osoby, jejichž vážný zdravotní stav může být vyřešen pouze znovusídlením.

Nadnárodní akce nebo akce prováděné v zájmu Společenství jako celku a týkající se azylové politiky, včetně akcí souvisejících se znovusídlováním, mohou být také financovány jako akce Společenství prováděné v rámci ERF (v režimu přímého řízení Komisi).

V EU bylo v minulých letech realizováno několik **projektů souvisejících se znovusídlováním**, mezi něž patřily i partnerské (tzv. „twinningové“) projekty. Tyto projekty se týkaly široké škály činností, například procesu výběru, přijímání a integrace znovusídlených uprchlíků¹¹. Zúčastnilo se jich mnoho různých vládních i nevládních subjektů (mezinárodní i místní nevládní organizace, UNHCR, Mezinárodní organizace pro migraci) jak ze zemí, jichž se znovusídlování týká, tak ze zemí, jichž se to netýká. V letech 2008 a 2009 navštívily zařízení pro znovusídlené v Thajsku, Keni, Sýrii a Jordánsku společné delegace na ministerské úrovni a na úrovni EU.

V červenci a listopadu 2008 **přijala Rada ve složení pro spravedlnost a vnitřní věci závěry k otázce znovusídlení uprchlíků z Iráku**, v nichž vytyčila cíl znovusídlit v EU přibližně 10 000 iráckých uprchlíků žijících v Sýrii a Jordánsku¹². Tyto závěry mají zásadní význam nejen s ohledem na ochranu poskytovanou konkrétním znovusídlovaným uprchlíkům, ale i proto, že podtrhují skutečnost, že znovusídlování přispívá k udržení situace, pokud jde o ochranu uprchlíků v Sýrii a Jordánsku. V návaznosti na závěry Rady se k znovusídlení

¹⁰ Rozhodnutí Komise ze dne 29. listopadu 2007, kterým se provádí rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 573/2007/ES, pokud jde o přijetí strategických zásad na období 2008–2013 (Úř. věst. L 326, 12.12.2007, s. 29–31).

¹¹ Na financování většiny těchto projektů se Komise podílela prostřednictvím akčního programu pro správné spolupráci v oblasti vnějších hranic, víz, azylu a přistěhovalectví (ARGO) a Evropského fondu pro uprchlíky (ERF).

¹² Dokumenty Rady 11653/08 (Presse 205) a 16325/1/08 REV 1 (Presse 344).

uprchlíků z Iráku zavázaly čtyři členské státy, které se běžně v této věci neangažují (Německo, Itálie, Belgie a Lucembursko).

2. NEDOSTATKY STÁVAJÍCÍ SITUACE A Z TOHO VYPLÝVAJÍCÍ CÍLE

2.1. Odpověď EU na globální potřeby v otázkách znovuušídlování

Je třeba připomenout, že velká většina uprchlíků po celém světě se nachází mimo EU, hlavně v asijských a afrických zemích.

Celosvětové potřeby v oblasti znovuušídlování osob jsou mnohem vyšší, než je kapacita míst, které jsou ve světě pro tyto účely k dispozici. Podle odhadu UNHCR je třeba v celosvětovém měřítku znovuušídřit přibližně 747 000 osob včetně obyvatel, u nichž lze tuto potřebu předpokládat za několik let. Na základě stanovených priorit UNHCR odhaduje, že z uvedeného počtu bude jen v roce 2010 potřebovat znovuušídlení 203 000 osob¹³. Podle údajů UNHCR bylo na celém světě v roce 2008 znovuušídleno 65 596 uprchlíků. Z nich 4 378 uprchlíků (6,7 %) odešlo do některé země EU¹⁴. Počty uprchlíků znovuušídlených v EU ostře kontrastují s počty uprchlíků přijatými v mnoha jiných zemích průmyslově vyspělého světa¹⁵. EU současně přijímá úměrně větší počet „spontánních“ žadatelů o azyl než jiné části vyspělého světa. Většina členských států EU navíc nemá vůbec žádný program znovuušídlování a k tomu, aby byly schopny pravidelně se touto činností zabývat, musely by nejdříve vybudovat kapacity. **Proto by hlavním cílem společného postupu EU v oblasti znovuušídlování mělo být zapojení více členských států do znovuušídlovacích aktivit a zajištění řádného a bezpečného přístupu k ochraně pro znovuušídlené osoby. Současně by to mělo posloužit k projevení větší solidarity s třetími zeměmi v přijímání uprchlíků.** Ve svém důsledku to povede k tomu, že EU na sebe vezme větší díl zodpovědnosti za uspokojování znovuušídlovacích potřeb ve světě. U některých skupin uprchlíků by to mohlo způsobit, že snaha o vstup do EU prostřednictvím nelegální migrace se pro ně stane méně atraktivní.

Obecně se uznává, že znovuušídlování není pouze humanitární pomocí znovuušídlovaným osobám a nepřímo těm osobám, které zůstávají v první azylové zemi, ale že současně zbavuje dotyčnou třetí zemi zátěže spojené s poskytováním útočiště velkému počtu uprchlíků. Znovuušídlování tak může sehrávat celkově důležitou úlohu jako součást vnějších politik EU. Strategický dopad znovuušídlování by byl ještě větší, kdyby se priority týkající se zeměpisného původu, státní příslušnosti nebo zvláštních kategorií znovuušídlovaných osob stanovily převážně na úrovni EU. V současnosti si členské státy, které se zapojují do znovuušídlování, stanovují priority na vnitrostátní úrovni, aniž by na úrovni EU existovala nějaká výraznější koordinace ohledně samotného znovuušídlování, ale i ohledně jiných souvisejících nástrojů vnější politiky. Nynější relativně nízká míra účasti EU na znovuušídlování uprchlíků má mimoto negativní vliv na snahu EU hrát přední roli při řešení globálních humanitárních otázek a tedy i na vliv EU na mezinárodních fórech. **EU by se tedy měla intenzivněji zapojit do činností v oblasti znovuušídlování, aby se zvýšila její celková váha a důvěryhodnost v mezinárodní politice. Dopad opatření v oblasti znovuušídlování by byl větší, kdyby se znovuušídlování využívalo na úrovni EU strategičtěji a kdyby se účinněji začlenilo do celkových vnějších politik EU.**

¹³ Odhad celkových potřeb v oblasti znovuušídlování v roce 2010 provedený UNHCR.

¹⁴ Viz příloha 4 posouzení dopadů společného programu EU pro znovuušídlování, s. 5.

¹⁵ Například počet uprchlíků, kteří jsou každoročně znovuušídleni v Kanadě (kolem 10 000) více než dvojnásobně převyšuje celkový počet uprchlíků, kteří jsou každoročně znovuušídleni v EU.

2.2. Nedostatek uspořádané spolupráce v rámci EU

V současnosti nedochází mezi členskými zeměmi EU k žádné strukturované výměně informací o znovuosídlování a ani na úrovni EU nejsou činnosti v této oblasti uspořádaným způsobem koordinovány. Plánování činností na poli znovuosídlování se převážně děje prostřednictvím bilaterálních styků mezi zeměmi zapojenými do znovuosídlování a UNHCR. Výměna informací mezi UNHCR a zeměmi zapojenými do znovuosídlování probíhá na fórech v Ženevě¹⁶, kde se v celosvětovém měřítku setkávají země zapojené do znovuosídlování a kde se řeší globální otázky spojené s touto problematikou. Členské státy EU, které se do znovuosídlování nezapojují, se těchto setkání neúčastní. Komise proto svolává od roku 2007 schůzky odborníků na tuto problematiku na ad hoc základě. **Proto by v EU měly být upraveny struktury a postupy pro koordinaci politiky v oblasti znovuosídlování, což umožní užší spolupráci mezi členskými státy a účinnější koordinaci činností v oblasti znovuosídlování na úrovni EU.**

Znovuosídlování vyžaduje velké logistické přípravy, například pracovní návštěvy zaměřené na výběr a průzkum, lékařské prohlídky a bezpečnostní prověrky, organizaci cest a vyřizování víz, jakož i programy přijímání znovuosídlenců a jejich integraci. Některé tyto činnosti by členské státy mohly vykonávat společně nebo v úzké spolupráci. To, že v současnosti členské státy neuskutečňují žádné společné činnosti a že mezi nimi ani nedochází k praktické spolupráci, zvyšuje finanční náklady, které země zapojené do znovuosídlování na tuto činnost vynakládají. Současně to odrazuje ty státy, které by za jiných okolností mohly uvažovat o svém zapojení do znovuosídlování, a konkrétně pak ty státy, které by byly ochotny zvážit zavedení malých kvót pro znovuosídlence. Organizování různých logistických činností nevyhnutných pro realizaci znovuosídlení by členské státy bez zkušeností se znovuosídlováním a bez příslušných kapacit mohly považovat za neproveditelné a z hlediska nákladů za neúnosně drahé. **Díky těsnější spolupráci mezi členskými státy by proto mělo dojít ke snížení ekonomických nákladů spojených se znovuosídlováním v EU.**

2.3. Potřeba přesnějšího zaměření priorit a finanční podpory v oblasti znovuosídlování

Finanční podpora, která se z ERF III poskytuje na znovuosídlování, vedla v této oblasti ke zjevně pozitivním účinkům. Doplnková pomoc, kterou členské státy dostávají na základě čl. 13 odst. 3 rozhodnutí o zřízení ERF III na každého znovuosídlenceho uprchlíka, se však poskytuje jen pro čtyři zvláštní kategorie osob. Ačkoli si tyto kategorie osob nepochybně zasluhují ochranu a znovuosídlení, mohou existovat ještě další kategorie osob, které potřebují znovuosídlení stejně naléhavě. Jelikož se o potřebách těchto kategorií uprchlíků v souvislosti se znovuosídlením v současnosti na úrovni EU pravidelně nediskutuje, nejsou ani předmětem aktuálního hodnocení, jež by umožnilo lépe zjistit, které potřeby v oblasti znovuosídlování považuje EU za prioritní. Rámec ERF je tudíž momentálně příliš rigidní a málo adaptabilní k tomu, aby dokázal reagovat na vznikající potřeby především v souvislosti s geografickými prioritami. Členské státy přitom stanovují priority v oblasti znovuosídlování na vnitrostátní úrovni a bez předběžných konzultací a koordinace na úrovni EU. **Proto by měl být vytvořen mechanismus, který zajistí, aby úsilí vyvíjené v EU na poli znovuosídlování bylo lépe a na průběžném a dynamickém základě zaměřeno na osoby, jež potřebují znovuosídlení nejvíce. Toho lze dosáhnout tak, že se hlavní priority v oblasti znovuosídlování budou stanovovat společně a pravidelně a že ty členské státy, které budou ve svých činnostech na poli znovuosídlování postupovat podle těchto priorit, budou finančně motivovány.**

¹⁶ Výroční trojstranná konference o znovuosídlování (ATCR) a pracovní skupina pro otázky znovuosídlování.

3. SPOLEČNÝ PROGRAM EU PRO ZNOVUUSÍDLOVÁNÍ

Vzhledem k uvedeným nedostatkům by se měl **vytvořit společný program EU pro znovuusídlování**, jehož cílem by mělo být 1) posílení humanitárního vlivu EU tím, že se zajistí, aby EU poskytovala větší a lépe cílenou podporu mezinárodní ochraně uprchlíků cestou znovuusídlování, 2) zlepšení strategického využívání znovuusídlování jeho vhodným začleněním do celkových politik EU v oblasti vnějších vztahů a do její humanitární politiky a 3) zracionalizování úsilí EU na poli znovuusídlování s cílem dosáhnout co největšího užitku s vynaložením co nejmenších nákladů.

Za tímto účelem Komise navrhuje změnu rozhodnutí o zřízení ERF III s cílem dále motivovat členské státy k tomu, aby se zapojily do znovuusídlování a aby priority dohodnuté na úrovni EU byly účinně podepřeny příslušnými finančními prostředky.

3.1. Hlavní zásady společného programu EU pro znovuusídlování

Vzhledem k celkovým cílům společného programu EU pro znovuusídlování a vzhledem k názorům zúčastněných stran je program založen na těchto hlavních zásadách:

- **Účast členských států na znovuusídlování by měla zůstat dobrovolná.** V současnosti jsou mezi členskými státy velké rozdíly, co se týče cílových počtů a konkrétních skupin osob, jimž chtějí umožnit znovuusídlení, dále co se týče právních kritérií, na jejichž základě se rozhoduje o tom, koho znovuusídlit, stejně tak pokud jde o partnery, s jejichž pomocí se znovuusídlení uskutečňuje.
- **Rozsah znovuusídlování jako činnosti by se měl v EU rozšířit** tím, že se s ní seznámí co nejvíce členských států, které prohloubí své zkušenosti a zvýší své kapacity potřebné k provádění této činnosti.
- Vytvořený mechanismus by měl umožňovat jeho **přizpůsobování** měnícím se okolnostem. Aby se znovuusídlování dalo strategicky využít, měl by se umožnit každoroční přezkum priorit v této oblasti. Přizpůsobivost je potřebná také proto, aby bylo možné reagovat na měnící se potřeby v oblasti praktické spolupráce členských států ve věcech znovuusídlování.
- **Podobně by se měly zapojit i jiné subjekty, které sehrávají klíčovou úlohu v rámci znovuusídlování, nejen vlády členských států.** V tomto ohledu je nejdůležitějším činitelem UNHCR, a to kvůli svému mezinárodnímu mandátu a ústřední úloze, kterou hraje ve věcech znovuusídlování na celém světě. Důležité je i zapojení Mezinárodní organizace pro migraci (IOM) vzhledem k tomu, jakou roli sehrává v logistických a praktických stránkách znovuusídlovací činnosti celosvětově. Zapojit by se měly také mezinárodní a místní nevládní organizace se specifickým know-how a zkušenostmi v oblasti znovuusídlování, přičemž by se měly zaměřit hlavně na přijímání a integraci znovuusídlených uprchlíků.
- Společný přístup EU k problematice znovuusídlování uprchlíků z třetích zemí by se měl rozvíjet **postupně** a na základě nabytých zkušeností by se program mohl dále vyvíjet.

3.2. Součásti společného programu EU pro znovuusídlování

Program bude sestávat především z mechanismu, který umožní každoročně stanovit společné priority v oblasti znovuusídlování a účinněji využívat finanční pomoc, která bude k dispozici z ERF na základě odhadu počtu znovuusídlených osob. Kromě toho bude posílena praktická spolupráce, zvýší se účinnost vnějších politik EU v oblasti azylu a zavede se pravidelné hodnocení společného programu EU pro znovuusídlování.

3.2.1. Každoroční stanovení společných priorit na základě konzultací a lepší využívání informací o odhadovaném počtu zновуusídlených osob v rámci ERF

Odborná skupina pro otázky zновуusídlování

Odborná skupina pro otázky zновуusídlování, která se v současnosti schází *ad hoc*, se změní na pravidelně zasedající orgán. Budou v něm zastoupeny všechny členské státy, bez ohledu na to, zda se do zновуusídlování zapojují nebo ne, a stejně tak další zúčastněné strany (např. UNHCR, IOM, Evropská rada pro uprchlíky a exulanty (ECRE) a nevládní organizace působící v oblasti zновуusídlování, a to na základě jejich specifických odborných znalostí a v rámci rozsahu jejich mandátů). Odborná skupina pro otázky zновуusídlování připraví společné každoroční priority EU, na jejichž základě Komise následně vypracuje předlohu rozhodnutí. Tyto priority se budou odvíjet od orientační prognózy potřeb v oblasti zновуusídlování, kterou každý rok na jaře zpracovává UNHCR. V rámci této skupiny by také probíhala výměna informací mezi členskými státy o jejich kvantitativních cílech a diskuse o specifických potřebách v souvislosti se zновуusídlováním, například o motivačních aktivitách zaměřených na státy, které se do zновуusídlování zatím nezapojují. Skupina by se spolu s Evropským podpurným úřadem pro otázky azylu (EASO) mohla podílet na identifikaci aktuálních potřeb praktické spolupráce na poli zновуusídlování.

Společné priority s finanční podporou Evropského uprchlického fondu

Bude zaveden mechanismus, s jehož pomocí se budou formou rozhodnutí Komise každý rok stanovovat pro celou EU priority v oblasti zновуusídlování. Priority by se mohly týkat jak zeměpisných regionů a státních příslušností, tak konkrétních kategorií uprchlíků, kteří se mají zновуusídlit, včetně naléhavých případů. Evropská unie by například mohla označit jako prioritní zновуusídlení iráckých uprchlíků ze Sýrie a Jordánska, somálských uprchlíků z Keni nebo súdánských uprchlíků z Čadu. Při stanovení těchto priorit bude zajištěn celkový soulad s vnějšími politikami EU. Tento rámec umožní každoročně identifikovat nově vznikající případně prioritní potřeby v souvislosti se zновуusídlováním osob. V případě zranitelných skupin, například dětí nebo nezletilých osob bez doprovodu, by umožnil hlubší rozbor nejdůležitějších potřeb a priorit.

Proto se navrhuje změnit rozhodnutí o zřízení ERF tak, aby členské státy, které se budou účastnit na zновуusídlování v souladu se společnými prioritami EU na příslušný rok, obdržely finanční výpomoc podle článku 13 tohoto rozhodnutí. Uvedený článek nyní stanoví, že další finanční podpora se členským státům poskytuje v případě, že přislíbí zновуusídlit uprchlíky, kteří spadají do čtyř zvláštních kategorií uvedených v bodě 1.3. Toto ustanovení by se mělo změnit tak, aby stávající mechanismus získal na dynamice a přizpůsobivosti. Je nicméně třeba zdůraznit, že členské státy budou moci i nadále realizovat zновуusídlování dalších kategorií uprchlíků dle vlastního uvážení. **Komise předkládá návrh na změnu rozhodnutí o zřízení ERF spolu s tímto sdělením.**

Na základě přípravných prací, které vykoná odborná skupina pro otázky zновуusídlování, budou každý rok stanoveny společné priority a z nich se bude vycházet při odhadování počtu zновуusídlených osob, podle něhož členské státy obdrží finanční pomoc navíc. Komise každý rok rozhodne o prioritách v oblasti zновуusídlování na příslušný rok na základě konzultací s řídicím výborem obecného programu „Solidarita a řízení migračních toků“, jemuž podléhá i ERF III. Toto rozhodnutí bude jedním z prováděcích opatření k rozhodnutí, kterým se zřizuje ERF III, přijatých Radou a Evropským parlamentem na základě čl. 63 odst. 2 písm. b) Smlouvy o založení Evropského společenství. Toto rozhodnutí bude třeba přijmout v takovém čase, aby členské státy mohly předložit odhady počtu zновуusídlených osob, a splnily tak podmínky pro přidělení finančních prostředků z ERF.

3.2.2. Posílená praktická spolupráce

Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu

Předpokládá se, že Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO) začne pracovat v průběhu roku 2010. Úřad poskytne **strukturální rámec pro realizaci praktické spolupráce, včetně činností souvisejících se znovuosídlováním**. Navrhované nařízení, kterým se zřizuje úřad, stanoví, že „úřad koordinuje po dohodě s Komisí výměnu informací a veškeré další aktivity, které se týkají problematiky provádění nástrojů a mechanismů souvisejících s vnějším rozměrem společného evropského azylového systému. Úřad koordinuje výměnu informací a všechny další aktivity týkající se přesídlení uprchlíků do Evropské unie.“

Lze očekávat, že rozvoj praktické spolupráce v oblasti znovuosídlování přinese významné synergie. Každoroční stanovení společných priorit by mělo umožnit přesnější zaměření této spolupráce. Členské státy mohou společně vykonávat konkrétní činnosti, například pracovní cesty orientované na výběr a průzkum, programy na poskytování orientačních informací před odjezdem do místa znovuosídlení, lékařské prohlídky, zařizování cest a vyřizování víz. Mezi další formy spolupráce by mohla patřit například výměna informací o charakteristikách zvláštních skupin, které se mají znovuosídlit, nebo společné vzdělávání. Spolupráce v oblasti přijímání a integrace znovuosídlených osob bude mít pravděpodobně podobu výměny informací a hledání „osvědčených postupů“ s cílem zvýšit kvalitu přijímacích a integračních systémů, které se v jednotlivých členských státech velmi liší. Poučit se je možné i ze zkušeností nabytých při vykonávání široké škály činností za účasti různých stran.

Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO) se také může zapojit do technické spolupráce s třetími zeměmi, a to jak s nečlenskými zeměmi EU, které se angažují v znovuosídlování, tak se zeměmi prvního azylu. Podobně by byla možná také spolupráce s mezinárodními organizacemi, zejména s UNHCR a Mezinárodní organizací pro migraci (IOM). Aby mohl Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO) rychle zahájit práci, je třeba co nejrychleji stanovit priority pro první roky jeho pracovního programu. Komise bude spolupracovat s různými zúčastněnými stranami, aby k tomu došlo co nejdříve. První sada priorit by mohla být stanovena ještě před skončením současného švédského předsednictví (do konce roku 2009).

Pilotní projekty a osvědčené postupy v oblasti znovuosídlování

V posledních letech se uskutečnil velký počet projektů zaměřených na praktickou spolupráci v oblasti znovuosídlování. Do značné míry to bylo díky aktivní roli, kterou sehrála občanská společnost, zejména některé nevládní organizace. Lze očekávat, že podobné aktivity budou zapotřebí i v dalších letech. Komise bude proto tyto aktivity podporovat, zvláště prostřednictvím akcí Společenství v rámci Evropského uprchlického fondu.

Nedávno bylo v Rumunsku zřízeno evakuační tranzitní středisko (ETS) pro znovuosídlování. Několik členských států projevilo zájem o využití tohoto střediska jako zařízení, z něhož mohou přemístit zvláštní kategorie uprchlíků, jejichž potřeba znovuosídlení nesnese odklad. Využití ETS může znovuosídlování zjednodušit a zoptimalizovat z hlediska vynaložených nákladů a přitom by mohlo sloužit jako pilotní projekt pro jiné podobné iniciativy.

3.2.3. Účinnější vnější politiky EU v oblasti azylu

Spolupráce s UNHCR

Pro úspěch programu EU, ať už se jedná o stanovení společných priorit nebo o praktickou spolupráci, je **důležitá těsná spolupráce s UNHCR**. Je třeba zintenzívnit konzultace o otázkách znovusídlování mezi členskými státy, Komisí a UNHCR, a to i v rámci pracovní skupiny pro otázky znovusídlování v Ženevě a také na každoročních třístranných konzultacích o otázkách znovusídlování. Do spolupráce bude třeba těsně zapojit rovněž Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO). Zřejmě bude nutno přizpůsobit nový program EU tomu, jak UNHCR v současnosti spravuje znovusídlování, ale tyto změny by jej neměly zbytečně zkomplikovat. Na zavedení tohoto nového programu by se mělo pohlížet jako na příležitost k čerstvému impulzu v problematice znovusídlování v celosvětovém měřítku.

Lepší koordinace s politikami EU v oblasti vnějších vztahů

Je třeba strukturálně zajistit integrovaný přístup mezi znovusídlováním, dalšími součástmi vnějších azylových politik EU a politikami EU v oblasti vnějších vztahů celkově. Zejména by se měla zajistit jednota v globálním přístupu EU k migraci¹⁷. V rámci společného programu budou priority v oblasti znovusídlování stanovovány na základě aktuálních potřeb tak, jak je pravidelně vymezuje UNHCR, jakož i na základě dalších humanitárních a politických ohledů dle uvážení členských států a Komise, přičemž bude brána v potaz specifická situace dotčených třetích zemí a celkové vztahy EU s těmito zeměmi. Nedávná diskuse a závěry přijaté Radou ve složení pro SVV ve věci znovusídlení iráckých uprchlíků ze Sýrie a Jordánska podtrhují to, že znovusídlení může být důležitou součástí politik EU v oblasti vnějších vztahů. Rada poukázala nejen na naléhavou potřebu znovusídlení určitého počtu těchto uprchlíků, ale výslovně vzala na vědomí „skutečnost, že zvýšené úsilí o přesídlení do zemí Evropské unie by bylo pozitivním signálem solidarity se všemi Iráčany a pro spolupráci se Sýrií a Jordánskem v zájmu zachování jejich prostoru ochrany“¹⁸. Přímá angažovanost Rady ve složení pro SVV ve věci znovusídlení iráckých uprchlíků ze Sýrie a Jordánska byla ovšem výjimečná a ilustrovala potřebu uspořádaného mechanismu rozhodování a tomu odpovídající infrastruktury, kterou lze využívat v reakci na aktuální vývoj. Politiky EU v oblasti vnějších vztahů mohou také posloužit při tvorbě rámce k přípravě a rozvoji programů pro znovusídlování.

Do budoucích regionálních programů ochrany (RPO) bude třeba účinněji zapracovat znovusídlení a jeho provádění bude třeba pečlivěji sledovat. Od roku 2007 probíhá realizace pilotního regionálního programu ochrany v Tanzanii a ve třech nových nezávislých státech bývalého Sovětského svazu (Ukrajina, Bělorusko a Moldavská republika). Ze zkušeností vyplývá, že znovusídlování zůstalo poměrně málo rozvinutou součástí těchto pilotních RPO a že ze zemí, na které se soustředovala pomoc těchto programů, znovusídlil v zemích EU jen omezený počet uprchlíků. Budoucí RPO by mohly zahrnovat severní Afriku a Střední východ. Rozměr znovusídlování bude zkoumán také v rámci hodnocení RPO, které Komise provede spolu s dalšími zúčastněnými stranami do konce roku 2009.

¹⁷ Sdělení Komise o globálním přístupu EU k migraci, KOM(2005) 621, KOM(2006) 735, KOM(2007) 247, KOM(2008) 611.

¹⁸ Dokument Rady č. 16325/1/08 REV 1 (Presse 344).

3.3. Podávání zpráv a vyhodnocování

Komise s podporou Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (EASO) bude jednou ročně podávat zprávu Radě a Evropskému parlamentu o úsilí vyvíjeném v EU na poli znovuusídlování a o výsledných odhadech počtu znovuusídlených osob, aby tak orgány EU mohly sledovat, k jakému pokroku dochází v rámci EU v této oblasti, a aby mohly jednat o závěrech o dalším vývoji. V roce 2012 bude zorganizována konference se všemi příslušnými zúčastněnými stranami, která zhodnotí dosažený pokrok v polovině plnění společného programu pro znovuusídlování. Bude zhodnocena účinnost finanční pomoci poskytované na základě článku 13 rozhodnutí o zřízení ERF III a případně i možnost změnit paušální částku podle zranitelnosti nebo potřeb jednotlivých kategorií znovuusídlených osob.

Společný program pro znovuusídlování bude zhodnocen v roce 2014 s cílem pojmenovat potřebná zlepšení a dále jej rozvinout. Jak navrhla Komise ve svém sdělení ze dne 10. června 2009, tento ambicióznější cíl by se měl stát součástí stockholmského programu, který má být přijat koncem roku 2009 a který má stanovit cíle EU v oblasti práva, svobody a bezpečnosti na příštích pět let¹⁹.

4. NÁVRH NA ZMĚNU ROZHODNUTÍ O ZŘÍZENÍ ERF III

Komise tudíž navrhuje změnu rozhodnutí o zřízení ERF III tak, jak je obsažena v legislativním návrhu, který doprovází toto sdělení.

¹⁹ KOM(2009) 262 v konečném znění.