

ZALECENIA

ZALECENIE KOMISJI (UE) 2017/1803

z dnia 3 października 2017 r.

w sprawie usprawnienia legalnych dróg migracji dla osób potrzebujących ochrony międzynarodowej

(notyfikowana jako dokument nr C(2017) 6504)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 292,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Przesiedlenia stanowią ważne narzędzie zapewniające ochronę osób przymusowo wysiedlonych i dające wyraz ogólnoświatowej solidarności z państwami trzecimi, polegającej na niesieniu im pomocy w radzeniu sobie z dużą liczbą osób uciekających przed wojną i prześladowaniami. Dzięki zastąpieniu niebezpiecznych i nieuregulowanych przepływów migracyjnych do Unii bezpiecznymi i legalnymi drogami wjazdu przesiedlenia przyczyniają się do ratowania życia, pomagają ograniczyć migrację nieuregulowaną i zarządzać presją migracyjną oraz stanowią przeciwwagę dla narracji rozpowszechnianej przez sieci przemytnicze. Przesiedlenia są zatem również istotnym elementem kompleksowej unijnej polityki azylowej i migracyjnej.
- (2) We wrześniu 2015 r. kryzys w basenie Morza Śródziemnego skłonił instytucje unijne do natychmiastowego ogłoszenia sytuacji nadzwyczajnej ze względu na wyjątkowo wysokie przepływy migracyjne w tym regionie i do wezwania do podjęcia działań w perspektywie krótko- i długoterminowej, począwszy od walki z przepływami migracyjnymi poza UE, przez zapewnienie skutecznej kontroli naszych granic zewnętrznych, do wzmocnienia polityki UE w zakresie powrotów. Jednocześnie przeprowadzono reformę wspólnego europejskiego systemu azylowego (CEAS) i zapewniono usprawnienie bezpiecznych i legalnych dróg migracji do UE.
- (3) Jako element natychmiastowych działań służących rozwiązaniu problemu kryzysu migracyjnego i w celu okazania solidarności z państwami trzecimi, które najbardziej odczuły światowy kryzys uchodźczy, w dniu 8 czerwca 2015 r. Komisja zaleciła przyjęcie ogólnounijnego programu przesiedlenia 20 000 osób potrzebujących ochrony międzynarodowej w okresie dwóch lat ⁽¹⁾. W dniu 20 lipca 2015 r. państwa członkowskie wraz z państwami stosującymi rozporządzenie dublińskie zgodziły się przesiedlić 22 504 osoby potrzebujące ochrony międzynarodowej z Bliskiego Wschodu, Rogu Afryki i Afryki Północnej ⁽²⁾.
- (4) W celu rozbitcia siatek zajmujących się przemytem migrantów, a także zaoferowania migrantom alternatywy wobec narażania życia, w dniu 18 marca 2016 r. UE i Turcja postanowiły przerwać niekontrolowany napływ migrantów, który doprowadził do kryzysu humanitarnego, i uzgodniły szereg działań, w tym przesiedlenie Syryjczyków potrzebujących ochrony międzynarodowej do państw członkowskich.
- (5) W wyniku wydania oświadczenia UE–Turcja przyjęto zmianę decyzji Rady (UE) 2015/1601 ⁽³⁾, aby umożliwić państwom członkowskim wypełnienie ich zobowiązań w zakresie relokacji w odniesieniu do 54 000 osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w drodze przesiedlenia, przyjęcia ze względów humanitarnych lub innych form legalnego przyjmowania, w ramach programów krajowych i wielostronnych, przebywających w Turcji Syryjczyków potrzebujących ochrony międzynarodowej.
- (6) W Deklaracji nowojorskiej w sprawie uchodźców i migrantów z dnia 19 września 2016 r., przyjętej przez wszystkie 193 państwa członkowskie ONZ, wezwano do bardziej zrównoważonego podziału obciążenia i odpowiedzialności w zakresie przyjmowania i wspierania uchodźców na świecie. Państwa członkowskie ONZ wyraziły zamiar zwiększenia ilości i rozszerzenia zakresu legalnych dróg migracji dostępnych dla uchodźców, pozwalających na ich przyjęcie lub przesiedlenie do państw trzecich ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Zalecenie Komisji z dnia 8 czerwca 2015 r. dotyczące europejskiego programu przesiedleń, C(2015) 3560 final.

⁽²⁾ Konkluzje przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 20 lipca 2015 r.

⁽³⁾ Decyzja Rady (UE) 2016/1754 z dnia 29 września 2016 r. zmieniająca decyzję (UE) 2015/1601 ustanawiającą środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz.U. L 268 z 1.10.2016, s. 82).

⁽⁴⁾ Deklaracja nowojorska w sprawie uchodźców i migrantów, dostępna na stronie: <http://www.unhcr.org/new-york-declaration-for-refugees-and-migrants.html>.

- (7) Do dnia 20 września 2017 r. w ramach programu uzgodnionego w dniu 20 lipca 2015 r. oraz na podstawie oświadczenia UE–Turcja przesiedlono ponad 23 000 osób. Państwa członkowskie przesiedliły ponadto kolejne osoby potrzebujące ochrony międzynarodowej w ramach swoich programów krajowych.
- (8) W samym roku 2016 państwa członkowskie przesiedliły 14 205 uchodźców, co stanowi znaczny wzrost w porównaniu z 8 155 osób w 2015 r., 6 550 w 2014 r. oraz 4 000–5 000 rocznie w latach 2010–2013. Wzrost ten pokazuje wartość dodaną i potencjał współpracy i koordynacji na szczeblu UE w dziedzinie przesiedleń. Pokazuje on również, jak duże znaczenie ma odpowiednie finansowanie na potrzeby przesiedleń z budżetu UE, w ramach którego na lata 2014–2017 przydzielono na ten cel środki w wysokości 293,3 mln EUR.
- (9) Państwa członkowskie, które nie zrealizowały jak dotąd swoich zobowiązań podjętych w ramach obecnych programów, powinny to bezzwłocznie uczynić. Wszelkie zobowiązania pozostałe po upływie terminów określonych w obu programach powinny zostać przeniesione do następnego procesu składania zobowiązań dotyczących liczby przesiedlanych osób i powinny zostać dodane do nowych zobowiązań, które podejmą państwa członkowskie.
- (10) UE musi odejść od stosowania doraźnych programów przesiedleń i humanitarnego przyjmowania uchodźców na rzecz trwałego ramowego programu przesiedleń do UE. W tym celu w ramach reformy unijnego systemu azylowego Komisja zaproponowała wniosek dotyczący unijnych ram przesiedleń ⁽¹⁾ służący zapewnieniu bezpiecznych i legalnych sposobów uzyskania ochrony międzynarodowej przez osoby jej potrzebujące. Szybkie przyjęcie wniosku jest ważnym elementem skuteczniejszej, sprawiedliwszej i stabilniejszej polityki europejskiej w dziedzinie azylu i migracji.
- (11) W celu zapewnienia nieprzerwanego procesu przesiedleń do czasu wprowadzenia w życie unijnych ram przesiedleń, na 8. forum ds. przesiedleń i relokacji w dniu 4 lipca 2017 r. Komisja wezwała państwa członkowskie do podejmowania ambitnych zobowiązań w zakresie przesiedleń w oparciu o uzgodnione priorytety na ten okres i zgodnie z przewidywanym przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) globalnym zapotrzebowaniem na rok 2018.
- (12) Celem niniejszego zalecenia jest zagwarantowanie możliwości kontynuowania działań w dziedzinie przesiedleń w okresie od zakończenia realizowanych obecnie unijnych programów przesiedleń do wdrożenia unijnych ram przesiedleń i działań następczych w odniesieniu do procesu składania zobowiązań, rozpoczętych w dniu 4 lipca 2017 r., w świetle dodatkowych potrzeb, które pojawiają się zgodnie z przewidywaniami UNHCR na rok 2018.
- (13) Zalecenie ma na celu wsparcie nieustających wysiłków państw członkowskich w zakresie zapewniania i wzmocnienia legalnych i bezpiecznych kanałów migracji dla osób potrzebujących ochrony międzynarodowej. Działania podejmowane przez państwa członkowskie zgodnie z niniejszym zaleceniem będą wyrazem solidarności z państwami trzecimi, w których przebywa duża liczba osób potrzebujących ochrony międzynarodowej, wniosą wkład w międzynarodowe inicjatywy w zakresie przesiedleń i przyczynią się do poprawy ogólnego zarządzania sytuacją migracyjną. Cele niniejszego zalecenia są zatem zgodne z wnioskiem dotyczącym unijnych ram przesiedleń.
- (14) Wybór priorytetowych regionów opiera się na konieczności dalszego wdrażania oświadczenia UE–Turcja z dnia 18 marca 2016 r., między innymi za pośrednictwem przyszłego programu dobrowolnego przyjmowania ze względów humanitarnych (VHAS), dalszego przesiedlania migrantów z Jordanii i Libanu oraz prowadzenia działań następczych w odniesieniu do ogłoszonego w „Planie działania w sprawie środków wsparcia dla Włoch, zmniejszenia presji na szlaku środkowosródziemnomorskim oraz zwiększenia solidarności” ⁽²⁾ zamiaru przesiedlenia migrantów z kluczowych państw afrykańskich wzdłuż szlaku środkowosródziemnomorskiego i na trasach wiodących do tego szlaku, w tym z Libii, Nigru, Czadu, Egiptu, Etiopii i Sudanu.
- (15) W ramach procesu składania zobowiązań, który rozpoczął się w dniu 4 lipca 2017 r., do dnia 20 września państwa członkowskie zobowiązały się do przesiedlenia około 14 000 osób. Aby przyczynić się do wspólnych działań na rzecz ratowania życia i zapewnić wiarygodną alternatywę dla nieuregulowanych przepływów osób, wszystkie państwa członkowskie muszą wykazać większe zaangażowanie.
- (16) Światowe zapotrzebowanie w zakresie przesiedleń sięga 1,2 mln osób, a Biuro UNHCR wielokrotnie wzywało wszystkie państwa do stopniowego zwiększania liczby osób objętych krajowymi programami przesiedleń zgodnie z intencjami wyrażonymi w Deklaracji nowojorskiej w sprawie uchodźców i migrantów. W tym kontekście i w oparciu o postępy osiągnięte od 2015 r. Unia powinna zapewnić do dnia 31 października 2019 r. co najmniej 50 000 miejsc dla osób potrzebujących ochrony międzynarodowej przesiedlonych z państw trzecich.
- (17) Na wsparcie państw członkowskich w realizacji tego celu należy przeznaczyć 500 mln EUR z budżetu Unii. Z zastrzeżeniem warunków określonych w Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (AMIF) państwa członkowskie mogą otrzymać kwotę ryczałtową w wysokości 10 000 EUR na każdą osobę przesiedloną z regionów priorytetowych.

⁽¹⁾ COM(2016) 468 final.

⁽²⁾ SEC(2017) 339.

- (18) UNHCR planuje wprowadzenie tymczasowego mechanizmu ewakuacji awaryjnej grup migrantów wymagających szczególnego traktowania z Libii. UE wraz z innymi światowymi podmiotami powinna wnieść wkład w ten mechanizm w taki sposób, by rzeczywiście wpłynął on na sytuację osób wymagających szczególnego traktowania potrzebujących ochrony międzynarodowej, które przebywają obecnie w Libii, w zakresie dostępu do możliwości przesiedlenia. Nielegalna migracja zostanie zatrzymana tylko wtedy, gdy istnieć będzie prawdziwa alternatywa dla niebezpiecznych podróży. Przy rozważaniu swoich przyszłych zobowiązań w zakresie przesiedleń państwa członkowskie powinny zatem również uwzględniać i wspierać tę inicjatywę UNHCR.
- (19) We wspólnym oświadczeniu w sprawie rozwiązania problemu migracji i azylu z dnia 28 sierpnia 2017 r. przedstawiciele Francji, Niemiec, Włoch i Hiszpanii oraz Wysoka Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa i Wiceprzewodnicząca Komisji wraz z przedstawicielami Nigru i Czadu i przewodniczącym Rady Prezydenckiej Libii zauważyli potrzebę zorganizowania przesiedlenia osób wymagających szczególnego traktowania potrzebujących ochrony międzynarodowej w sytuacji zmniejszonych przepływów migracyjnych sterowanych przez przemysłników.
- (20) Zapewnienie przez Unię co najmniej 50 000 miejsc dla osób przesiedlanych z regionów priorytetowych przyczyni się do realizacji globalnych inicjatyw solidarnościowych w zakresie rozwoju legalnych dróg migracji, w tym ogłoszonego niedawno apelu UNHCR o zorganizowanie 40 000 miejsc dla osób przesiedlonych z krajów położonych wzdłuż szlaku środkowosródziemnomorskiego w 2018 r.
- (21) Aby zapewnić monitorowanie realizacji tego założenia, państwa członkowskie powinny przekazywać Komisji co miesiąc informacje na temat osób przesiedlonych na ich terytorium zgodnie z podjętymi zobowiązaniami, określając kraj, z którego dana osoba została przesiedlona.
- (22) Komisja powinna dokonać przeglądu postępów we wdrażaniu niniejszego zalecenia w terminie do dnia 31 października 2018 r. Na podstawie tego przeglądu oraz biorąc pod uwagę ogólną sytuację migracyjną w UE i na całym świecie, państwa członkowskie mogą zostać wezwane do kolejnych zmian podjętych zobowiązań.
- (23) Niniejsze zalecenie powinno być skierowane do państw członkowskich. Państwa stosujące rozporządzenie dublińskie są proszone o wniesienie wkładu do wspólnych europejskich działań w zakresie przesiedleń,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

ZWIĘKSZENIE DEKLAROWANEJ LICZBY PRZESIEDLEŃ

- 1) W oparciu o doświadczenie zdobyte podczas realizacji obecnych unijnych programów przesiedleń i w celu zagwarantowania płynnego przejścia między tymi programami a unijnymi ramami przesiedleń państwa członkowskie powinny zapewnić co najmniej 50 000 miejsc do celów przesiedlenia osób potrzebujących ochrony międzynarodowej z państw trzecich do dnia 31 października 2019 r.
- 2) Państwa członkowskie, które nie złożyły jeszcze swoich zobowiązań w ramach procesu składania zobowiązań rozpoczętego przez Komisję w dniu 4 lipca 2017 r., powinny to zrobić nie później niż w dniu 31 października 2017 r., a te, które już takie zobowiązania podjęły, powinny rozważyć zwiększenie deklarowanej liczby przesiedlanych osób w celu osiągnięcia wspomnianej wartości docelowej.
- 3) Zobowiązania składane przez państwa członkowskie powinny się skupiać na:
 - a) zapewnieniu ciągłości przesiedlenia z Turcji Syryjczyków i obywateli państw trzecich oraz bezpaństwowców wysiedlonych w wyniku konfliktu w Syrii w celu wsparcia realizacji postanowień oświadczenia UE–Turcja z dnia 18 marca 2016 r., między innymi za pośrednictwem przyszłego programu dobrowolnego przyjmowania ze względów humanitarnych (VHAS);
 - b) zapewnieniu ciągłości przesiedleń z Libanu i Jordanii;
 - c) przyczynianiu się do stabilizacji sytuacji w środkowej części basenu Morza Śródziemnego poprzez przesiedlanie osób potrzebujących ochrony z Libii, Nigru, Czadu, Egiptu, Etiopii i Sudanu, w tym poprzez wspieranie proponowanego przez UNHCR tymczasowego mechanizmu ewakuacji awaryjnej grup migrantów wymagających szczególnego traktowania z Libii.
- 4) Zachęca się państwa członkowskie do przeprowadzania przesiedleń w celu jak najszybszego wypełnienia swoich zobowiązań w ścisłej współpracy z Biurem UNHCR i, w stosownych przypadkach, przy wsparciu ze strony EASO.

MONITOROWANIE

- 5) Państwa członkowskie powinny przekazywać Komisji co miesiąc informacje na temat liczby osób przesiedlonych na ich terytorium zgodnie z podjętymi zobowiązaniami, określając kraj, z którego dana osoba została przesiedlona.

WSPARCIE FINANSOWE

- 6) Państwa członkowskie powinny w pełni wykorzystać pomoc finansową w wysokości 500 mln EUR, która jest dostępna w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, na potrzeby wypełnienia zobowiązań w zakresie przesiedleń, o których mowa w niniejszym zaleceniu.

PRZEGLĄD

- 7) Komisja dokona przeglądu niniejszego zalecenia do dnia 31 października 2018 r. Na podstawie przeglądu realizacji niniejszego zalecenia oraz biorąc pod uwagę ogólną sytuację migracyjną w UE i na całym świecie, państwa członkowskie mogą zostać wezwane do dalszej zmiany swoich zobowiązań stosownie do potrzeb.

ADRESACI

- 8) Niniejsze zalecenie skierowane jest do państw członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia 3 października 2017 r.

W imieniu Komisji
Dimitris AVRAMOPOULOS
Członek Komisji
