



Bruksela, dnia 2.3.2016 r.
COM(2016) 116 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY

**TOWARZYSZĄCY WNIOSKOWI DOTYCZĄCEMU ROZPORZĄDZENIA RADY
W SPRAWIE UDZIELANIA WSPARCIA W SYTUACJACH NADZWYCZAJNYCH
NA TERENIE UNII**

1. Kontekst

Obecnie ponad 60 milionów ludzi jest ofiarą przesiedleń w wyniku wojny, długotrwałego konfliktu lub dotkliwych klęsk żywiołowych. W okresie między styczniem 2015 a lutym 2016 r. ponad 1,1 mln ludzi – uchodźców, osób ubiegających się o azyl i migrantów – przybyło do Unii Europejskiej, uciekając przed wojną w ich krajach pochodzenia lub poszukując lepszego i bezpieczniejszego życia. Mimo zimy, liczba uchodźców i migrantów przybywających do UE w 2016 r. jest o dziesięć razy większa od liczby osób odnotowanej w tym samym okresie w 2015 r.¹

Komisja Europejska pracuje nad przygotowaniem odpowiednich i skoordynowanych działań na szczeblu UE w odpowiedzi na to wyzwanie². Przedstawiła ona szeroki wachlarz wniosków ustawodawczych mających zapewnić państwom członkowskim narzędzia niezbędne do zmniejszenia dużego napływu uchodźców i zarządzania nim. Włożono również wiele wysiłku w eliminację przyczyn migracji oraz dostarczanie pomocy humanitarnej na obszarach dotkniętych konfliktem oraz w sąsiadujących państwach przyjmujących.

Niestety w trakcie oczekiwania na pełne wprowadzenie tych środków w życie, Unia Europejska musi się zmierzyć – po raz pierwszy w swojej historii – z potencjalnie rozległymi skutkami humanitarnymi na swoim własnym terytorium. Aby UE mogła uniknąć wystąpienia prawdziwej katastrofy humanitarnej wewnątrz jej granic, konieczne jest przeprowadzenie natychmiastowych i wyjątkowych dodatkowych skoordynowanych działań w celu uzupełnienia działań państw członkowskich i udzielenia im wsparcia.

W związku z tym dnia 19 lutego 2016 r. Rada Europejska wezwała Komisję do podjęcia w trybie pilnym działań i przedstawienia konkretnych wniosków w celu „stworzenia zdolności UE w zakresie wewnętrznego niesienia pomocy humanitarnej we współpracy z organizacjami, takimi jak Biuro UNHCR, by wspierać państwa borykające się z dużą liczbą uchodźców i migrantów, korzystając z doświadczenia Dyrekcji Generalnej ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności”³.

Aby zapełnić tę lukę w zestawie unijnych narzędzi należy stworzyć nowy instrument oraz opracować budżet korygujący. Artykuł 214 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej pozwala na wykorzystanie tzw. pomocy humanitarnej tylko w przypadku sytuacji kryzysowych występujących poza UE. Istniejący Unijny Mechanizm Ochrony Ludności (UCPM) nie został wyposażony w narzędzia służące skutecznej odpowiedzi na szeroko zakrojone strukturalne potrzeby humanitarne będące rezultatem kryzysu migracyjnego i uchodźczego. Interwencje⁴ w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności w przypadku kryzysu migracyjnego i uchodźczego pokazały, że chociaż dobrowolna wzajemna pomoc dobrze działa w przypadku gdy jedno państwo członkowskie musi zmierzyć się z sytuacją kryzysową, to jednak pomoc taka nie jest odpowiednia, jeżeli katastrofą może być potencjalnie dotkniętych kilka państw członkowskich. Inne instrumenty, takie jak Fundusz Solidarności Unii Europejskiej (FSUE), Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (AMIF) i Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ISF), zapewniają znaczne środki finansowe w celu udzielenia wsparcia

¹ UNHCR

² Komunikat Komisji z dnia 10 lutego dotyczący stanu realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji – COM(2016) 85 final

³ Zob. konkluzje Rady Europejskiej z dnia 19 lutego 2016 r., EUCO 1/16.

⁴ O wsparcie zwróciły się Węgry, Słowenia, Chorwacja, Grecja i Serbia.

państwom członkowskim, ale nie są one przeznaczone do zaspakajania czysto humanitarnych potrzeb dużych grup uchodźców i migrantów.

W związku z tym konieczne jest opracowanie instrumentu dysponującego specjalnym budżetem, który pozwoli Unii Europejskiej na finansowe wsparcie wysiłków partnerów w działaniach humanitarnych, będących w stanie szybko wdrożyć działania nadzwyczajne mające na celu udzielenie wsparcia państwom członkowskim, których zdolności reagowania okazały się niewystarczające.

Warto podkreślić, że zgodnie z mandatem otrzymanym od Rady Europejskiej, środki zawarte w projekcie rozporządzenia będą miały na celu w pierwszej kolejności zmierzenie się z wyjątkowymi wyzwaniem humanitarnymi, które pojawiły się w wyniku bieżącej sytuacji migracyjnej i które prawdopodobnie utrzymają się w najbliższej przyszłości.

Ponadto ostrożne planowanie ma na celu zapewnienie, że ta nowa inicjatywa mogłaby obejmować swoim zasięgiem wszelkie przyszłe sytuacje kryzysowe, które mogłyby mieć szeroko zakrojone skutki humanitarne. Ryzyko wystąpienia na terytorium Unii zarówno klęsk żywiołowych jak i katastrof spowodowanych przez człowieka jest coraz większe; skala tych sytuacji kryzysowych może nawet doprowadzić do poważnych trudności gospodarczych w jednym państwie członkowskim lub większej ich liczbie. Mogą one również wystąpić w państwie członkowskim już borykającym się z poważnymi trudnościami gospodarczymi z innych przyczyn lub w kilku takich państwach, co jeszcze bardziej nasili i zaostry ogólną sytuację gospodarczą tego państwa lub państw. W obu powyższych przypadkach osłabione zostałyby zdolności reagowania danego państwa członkowskiego, co z kolei miałyby negatywny wpływ na pomoc potrzebującym.

We wniosku ustanowiono zatem bardziej ogólne ramy udzielania pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych wewnątrz Unii w przypadku wszystkich rodzajów klęsk żywiołowych lub katastrof spowodowanych przez człowieka, których rezultatem są rozległe skutki humanitarne. Możliwość stworzenia synergii między tymi dwoma instrumentami zostaną zbadane w oparciu o doświadczenia zebrane w ramach proponowanego rozporządzenia, oraz z uwzględnieniem przeglądu śródkresowego Unijnego Instrumentu Ochrony Ludności, który ma zostać przeprowadzony w 2017 r.

2. Cel i zakres

Celem szczegółowym proponowanego rozporządzenia jest ustanowienie środków, które pozwolą Unii na dostarczenie doraźnego wsparcia finansowego na pilnie potrzebne operacje ratowania życia oraz pomocy humanitarnej na terytorium UE. Pozwoli to również Unii na dostarczenie wsparcia finansowego służącego do pokrycia kosztów operacji reagowania kryzysowego związanych bezpośrednio z bieżącym kryzysem migracyjnym i uchodźczym. Obejmują one wszelkie działania w zakresie wsparcia, pomocy doraźnej i ochrony służące ratowaniu życia, łagodzeniu cierpienia i ochronie godności ludzkiej. Takie działania obejmowałyby na przykład zapewnianie podstawowych artykułów pierwszej potrzeby, usług w zakresie opieki zdrowotnej, edukacji i ochrony, materiałów umożliwiających schronienie się i powiązanych usług, wody i infrastruktury sanitarnej, czy też innych rodzajów pilnie potrzebnej pomocy.

Aby maksymalnie zwiększyć skuteczność tych działań, w proponowanym rozporządzeniu przewiduje się, że operacje reagowania kryzysowego realizowane będą

przez organizacje partnerskie⁵. W ten sposób Komisja będzie w stanie bezzwłocznie zwrócić się do ustanowionych i zweryfikowanych partnerów lub wyspecjalizowanych służb państw członkowskich dysponujących wymaganym doświadczeniem⁶.

Ogólnie rzecz biorąc i zgodnie z wezwaniem Rady Europejskiej, proponowane rozporządzenie opiera się na praktycznych doświadczeniach zgromadzonych przez Dyрекcję Generalną ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności w ramach jej kompetencji, umożliwiając jej prowadzenie takich samych działań wewnątrz UE jak te, które normalnie prowadzi ona w krajach trzecich. W szczególności biorąc pod uwagę podobieństwa między dostarczaniem pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych w celu zaspokojenia potrzeb humanitarnych w Unii oraz dostarczaniem pomocy humanitarnej osobom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub konfliktami w krajach trzecich, w rozporządzeniu przewiduje się, że wszystkie działania finansowane w jego ramach powinny być zgodne z przyjętymi na szczeblu międzynarodowym zasadami humanitarnymi.

Procedury wypłacania środków są również dostosowane do rodzaju pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych, aby zagwarantować wymagane tempo i odpowiedni stopień elastyczności. Ponadto w zaproponowanym rozporządzeniu umożliwia się bezpośrednie przyznawanie dotacji i udzielanie zamówień publicznych oraz pokrywanie do 100 % kosztów. Przewidziano w nim również również możliwość częściowego przyznawania dotacji z mocą wsteczną.

3. Budżet i harmonogram

Na podstawie dostępnych danych⁷ oraz uwzględniając realistyczne założenia, zgodnie z którymi niektóre z tych potrzeb będą mogły zaspokoić inne podmioty, Komisja stwierdziła, że potrzebny będzie budżet początkowy w wysokości 700 mln euro w celu zaspokojenia rosnących potrzeb humanitarnych w Unii Europejskiej, w szczególności w państwach UE, przez które przebiega szlak zachodniobałkański. Aby wspierać i uzupełniać działania państw członkowskich w zakresie zaspokajania obecnych potrzeb humanitarnych uchodźców w 2016 r. oraz uwzględnić nieprzewidziane sytuacje kryzysowe, konieczne jest przyznanie środków w wysokości 300 mln EUR. Kolejne 200 mln EUR należy przeznaczyć na wykorzystanie odpowiednio w latach 2017 i 2018, ze względu na możliwość pojawienia się dodatkowych potrzeb humanitarnych, w szczególności w przypadku gdy napływ uchodźców utrzymałby się na obecnym poziomie.

W oczekiwaniu na wejście w życie proponowanego rozporządzenia Komisja będzie podejmowała wszelkie możliwe wysiłki w celu zaspokojenia potencjalnych potrzeb humanitarnych w państwach członkowskich będących rezultatem dużego napływu uchodźców i migrantów za pomocą środków z AMIF i ISF. AMIF i ISF zostały pierwotnie zaprojektowane do wspierania długoterminowych i strukturalnych działań

⁵ Do partnerów Komisji należą agencje ONZ, międzynarodowe organizacje takie jak Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy, nienastawione na zysk organizacje pozarządowe jak również wyspecjalizowane służby państw członkowskich.

⁶ Komisja zawarła umowy ramowe o partnerstwie z wieloma takimi organizacjami, których potencjał może również zostać wykorzystany w ramach stosowania przepisów proponowanego rozporządzenia.

⁷ Dane te zostały zebrane przez Komisję podczas kryzysu uchodźczego i zostały udostępnione przez doświadczonych partnerów w działaniach humanitarnych aktywnych w terenie (np. sprawozdanie z 2016 r. Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji i UNHCR dotyczące „regionalnego planu działania dla Europy w odpowiedzi na napływ uchodźców i migrantów”, w którym stwierdzono, że w oparciu o scenariusz tranzytowy potrzebne będzie 550 mln EUR).

mających na celu wzmocnienie trwałych zdolności państw członkowskich UE w dziedzinie migracji i bezpieczeństwa, jednak w sytuacjach nadzwyczajnych fundusze te można również wykorzystywać do zaspokojenia szeregu różnych potrzeb krótkoterminowych (w tym potrzeb o charakterze humanitarnym).

4. Podsumowanie

Komisja jest świadoma faktu, że wykorzystanie środków z funduszy AMIF i ISF może być jedynie tymczasowym rozwiązaniem podczas oczekiwania na przyjęcie proponowanego rozporządzenia. Z tego powodu Komisja podkreśla znaczenie szybkiego przyjęcia wniosku, zwłaszcza w związku z nadchodzącą wiosną i prawdopodobnym zwiększeniem potrzeb humanitarnych i wzywa Radę do podjęcia stosownych działań w jak najkrótszym czasie. Aby zapobiec rozprzestrzenieniu się kryzysu humanitarnego w UE należy podjąć działania już teraz.