

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 2.9.2009
KOM(2009) 447 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI
DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO
W SPRAWIE USTANOWIENIA WSPÓLNEGO UNIJNEGO PROGRAMU
PRZESIEDLEŃ**

{KOM (2009) 456 wersja ostateczna}
{SEK(2009) 1127}
{SEK(2009) 1128}

**KOMUNIKAT KOMISJI
DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

**W SPRAWIE USTANOWIENIA WSPÓLNEGO UNIJNEGO PROGRAMU
PRZESIEDLEŃ**

1. PRZEBIEG PROCEDURY

1.1. Kontekst polityczny

Od chwili wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu¹ w 1999 r. Unia Europejska prowadzi prace zmierzające do ustanowienia **wspólnego europejskiego systemu azylowego**, którego głównym celem jest osiągnięcie stopniowej konwergencji w kwestiach azylowych na terenie całej UE poprzez utworzenie wspólnych minimalnych norm, ustanowienie wspólnej procedury azylowej oraz jednolitego statusu, jak również zacieśnienie faktycznej współpracy. W kontekście rozwoju wspólnego europejskiego systemu azylowego Komisja zawsze podkreślała, że UE musi silniej zaangażować się w przesiedlenia uchodźców z krajów trzecich, natomiast przesiedlenia muszą stać się integralną częścią szeroko rozumianej polityki azylowej UE.

Zgodnie z **programem haskim**² we wrześniu 2005 r. Komisja przyjęła **komunikat w sprawie regionalnych programów ochrony**³, mających powstać we współpracy z wybranymi krajami trzecimi w celu wzmocnienia ochrony uchodźców w niektórych regionach świata. W komunikacie stwierdzono, że przesiedlenia powinny stanowić główny element pomocy udzielanej tym krajom. Oba realizowane aktualnie regionalne programy pomocy, z jednej strony w Tanzanii, z drugiej na Ukrainie, Białorusi i w Republice Mołdowy, obejmują aspekt przesiedleń.

Nowy **Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców**⁴ (ERF III), uruchomiony w 2008 r., zapewnia pomoc finansową na przesiedlenia uchodźców z krajów trzecich do państw członkowskich UE.

Szerokie konsultacje w sprawie polityki azylowej z udziałem wszystkich zainteresowanych stron, zainaugurowane w czerwcu 2007 r. publikacją **Zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego**⁵, wykazały istnienie powszechnej zgody co do tego, że przesiedlenia powinny stanowić główny element zewnętrznej polityki azylowej UE oraz że zacieśnienie współpracy w kwestii przesiedleń między państwami członkowskimi,

¹ Dz.U. C 340 z 10.11.1997.

² Dz.U. C 53 z 3.3.2005, s. 1.

³ COM(2005) 388 wersja ostateczna.

⁴ Decyzja nr 573/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców na lata 2008–2013 (Dz.U. L 144 z 6.6.2007, s. 1).

⁵ Zielona księga w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego (COM(2007) 301).

Wysokim Komisarzem ONZ ds. Uchodźców (UNHCR) oraz organizacjami pozarządowymi może przynieść wiele korzyści. W związku z powyższym w **planie polityki azylowej**⁶, przyjętym w dniu 17 czerwca 2008 r., Komisja stwierdziła, że przesiedlenia wymagają dalszego wsparcia i powinny zostać przekształcone w efektywny instrument ochronny, który UE będzie mogła wykorzystywać w celu zapewnienia ochrony uchodźcom w krajach trzecich oraz okazania solidarności z krajami trzecimi pierwszego azylu.

W **Europejskim pakcie o imigracji i azylu**⁷ stwierdzono, że w ramach nowych inicjatyw podejmowanych w celu zakończenia wprowadzania wspólnego europejskiego systemu azylowego należy zacieśnić współpracę z UNHCR, aby zapewnić lepszą ochronę osobom, które składają wniosek poza terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej; współpraca ta ma polegać na „dobrowolnym wprowadzaniu rozwiązania polegającego na osiedlaniu się na terytorium Unii Europejskiej osób objętych ochroną przez Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców”.

W dniu 18 lutego 2009 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący utworzenia **Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu**⁸, który zapewniłby ramy strukturalne prowadzenia praktycznej współpracy w dziedzinie azylu, w tym m.in. działań dotyczących przesiedleń.

1.2. Przesiedlenie – najważniejsze cechy

Przesiedlenie do kraju trzeciego **stanowi jedno z trzech tzw. „trwałych rozwiązań”** dostępnych dla uchodźców i ma ono ogromne znaczenie, ponieważ oferuje rozwiązanie uchodźcom, dla których inne trwałe rozwiązania nie są dostępne. Przesiedlenia są zasadniczo dokonywane z udziałem UNHCR działającego w charakterze pośrednika. Skierowane są do uchodźców, których potrzeby w zakresie ochrony zostały już jasno określone, i mają tę zaletę dla państwa przyjmującego, że stanowią **zorganizowaną procedurę**, natomiast dla uchodźcy – że są procesem gwarantującym jego **bezpieczeństwo fizyczne**. Przesiedleni uchodźcy nie muszą uciekać się do różnych form nielegalnej migracji (np. przemytu ludzi). Państwu przyjmującemu przesiedlenia oferują też istotną zaletę, jaką jest możliwość wcześniejszego zorganizowania przyjęcia oraz integracji uchodźców.

Należy dokonać wyraźnego rozróżnienia pomiędzy przesiedleniem uchodźców spoza terytorium UE do państwa członkowskiego UE, które jest środkiem o charakterze humanitarnym oraz wyrazem solidarności UE z krajami trzecimi, **a przesiedleniem uchodźców wewnątrz UE**, które jest przeprowadzane przede wszystkim w celu podziału obciążeń pomiędzy państwa członkowskie UE. Niniejszy komunikat nie porusza tej drugiej kwestii. W związku z powyższym, w celu wzmocnienia solidarności między państwami członkowskimi UE, Komisja realizuje różne inicjatywy, w tym m.in. program pilotażowy dla Malty. Niniejszy komunikat oraz towarzyszący mu wniosek dotyczący zmiany decyzji ustanawiającej Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców poruszają kwestię solidarności z

⁶ Plan polityki azylowej: zintegrowana strategia ochrony na całym obszarze UE, COM(2008)360 wersja ostateczna.

⁷ Dostępny pod następującym adresem internetowym: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/08/st13/st13440.pl08.pdf>

⁸ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Urząd Wsparcia w zakresie Polityki Azylowej (COM(2009) 66 wersja ostateczna).

krajami trzecimi w zakresie postępowania z uchodźcami. Komisja zajmuje się również pilnie innymi aspektami solidarności pod względem zarządzania migracjami, do czego wzywali szefowie państw i rządów podczas posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 18–19 czerwca 2009 r. Oprócz innych inicjatyw, w celu wzmocnienia solidarności wewnątrz UE Komisja uruchomiła pilotażowy program przesiedleń osób objętych ochroną międzynarodową z Malty do innych państw członkowskich.

1.3. Sytuacja w Unii Europejskiej

Obecnie w przesiedleniach co roku uczestniczy dziesięć państw członkowskich UE (Szwecja, Dania, Finlandia, Niderlandy, Zjednoczone Królestwo, Irlandia, Portugalia, Francja, Rumunia oraz Republika Czeska). Niektóre państwa członkowskie dokonują przesiedleń w miarę potrzeb i zasadniczo w ograniczonym zakresie, w szczególności w pojedynczych wyjątkowych przypadkach zgłoszonych przez UNHCR. Niemcy zgodziły się niedawno przesiedlić z Syrii i Jordanii 2 500 irackich uchodźców.

W ramach **nowych zobowiązań w zakresie przesiedleń** w 2007 r. i 2008 r. Portugalia, Francja, Rumunia oraz Republika Czeska postanowiły co roku zapewniać miejsca do osiedlania się dla przesiedleńców⁹. W 2008 r. Rumunia zawarła również umowę trójstronną z UNHCR i Międzynarodową Organizacją ds. Migracji w sprawie ustanowienia w Rumunii (w Timisoarze) ewakuacyjnego centrum tranzytowego, które służy rozwiązywaniu sytuacji wyjątkowych lub innych przypadków szczególnych.

Od 2008 r. na przesiedlenia przeznaczono **znaczącą pomoc finansową z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców (ERF III)**. Jeden z najważniejszych celów priorytetowych (priorytet 3) programowania funduszy zgodnie ze strategicznymi wytycznymi, które zostały w tym celu przyjęte¹⁰, przewiduje pomoc na działania wspomagające zwiększenie podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi a krajami trzecimi. Obejmuje to przesiedlenie uchodźców z kraju trzeciego do państwa członkowskiego UE. Wiele prowadzonych w państwach członkowskich działań związanych z przesiedleniami kwalifikuje się do finansowania z krajowych programów ERF w ramach priorytetu 3 („zarządzanie dzielone”).

Liczba uchodźców przesiedlanych do każdego państwa członkowskiego w ciągu ostatnich trzech lat jest uwzględniana w wyliczeniach środków przyznawanych co roku państwom członkowskim z ERF. Ponadto w odniesieniu do czterech szczególnych kategorii osób przyznawana jest stała kwota 4 000 EUR na każdą przesiedloną osobę (art. 13 ust. 3 i 4 decyzji o ERF). W tym celu państwa członkowskie muszą co roku z góry przedstawiać Komisji zobowiązania dotyczące liczby przesiedlanych osób. Wspomniane cztery kategorie są następujące:

- (1) osoby z państwa lub regionu wyznaczonego do realizacji regionalnego programu ochrony;
- (2) małoletni bez opieki;

⁹ Portugalia zdecydowała się przesiedlać 30 uchodźców rocznie, Francja około 350–450 uchodźców rocznie, Rumunia około 40 uchodźców rocznie, a Republika Czeska 30 uchodźców rocznie.

¹⁰ Decyzja Komisji z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie wykonania decyzji nr 573/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do przyjęcia wytycznych strategicznych na lata 2008–2013 (Dz.U. L 326 z 12.12.2007, s. 29–31)

- (3) dzieci i kobiety zagrożone, w szczególności przemocą psychiczną, fizyczną lub seksualną bądź wykorzystywaniem psychicznym, fizycznym lub seksualnym;
- (4) osoby wymagające szczególnej opieki medycznej, którą można zapewnić wyłącznie w drodze przesiedlenia.

Działania transnarodowe lub działania będące przedmiotem zainteresowania całej Wspólnoty, dotyczące polityki azylowej, m.in. działania związane z przesiedleniami, również kwalifikują się do finansowania w ramach działań wspólnotowych ERF (zarządzanych bezpośrednio przez Komisję).

W ostatnich latach przeprowadzono w UE kilka **projektów związanych z przesiedleniami**, w tym programów partnerskich. Projekty te obejmowały szeroki zakres działań, takich jak procedura wyboru oraz przyjmowanie i integracja przesiedlonych uchodźców¹¹. Uczestniczyło w nich wiele różnych podmiotów, zarówno rządowych, jak i pozarządowych (międzynarodowe i lokalne organizacje pozarządowe, UNHCR, Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji), zarówno z państw uczestniczących w procesie przesiedleń, jak i z państw, które nie biorą w nim udziału. W latach 2008–2009 odbyło się również kilka wspólnych wizyt ministrów lub przedstawicieli UE w organizacjach prowadzących działania związane z przesiedleniami w Tajlandii, Kenii, Syrii i Jordanii.

W lipcu i w listopadzie 2008 r. **Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych przyjęła konkluzje w sprawie przesiedlenia uchodźców z Iraku**, w których określono cel dotyczący przesiedlenia do UE do ok. 10 000 uchodźców irackich przyjmowanych w Syrii i Jordanii¹². Konkluzje te mają ogromne znaczenie nie tylko ze względu na ochronę udzielaną określonym przesiedlanym uchodźcom, lecz również dlatego, że podkreślają one fakt, iż przesiedlenia przyczyniają się do utrzymania sytuacji w zakresie ochrony uchodźców w Syrii i Jordanii. Na podstawie konkluzji Rady cztery państwa członkowskie, które nie angażują się zwykle w przesiedlenia, zobowiązały się do przyjęcia przesiedlanych uchodźców z Iraku (Niemcy, Włochy, Belgia i Luksemburg).

2. WADY OBECNEJ SYTUACJI ORAZ WYNIKAJĄCE Z NIEJ CELE

2.1. Odpowiedź UE na światowe potrzeby w zakresie przesiedleń

Należy przypomnieć, że znaczna większość uchodźców na świecie znajduje się poza terytorium UE, głównie w krajach azjatyckich i afrykańskich.

Światowe potrzeby w zakresie przesiedleń znacznie przekraczają liczbę dostępnych na świecie miejsc do osiedlania się. UNHCR szacuje potrzeby te na ok. 747 000 osób, z uwzględnieniem grup ludności, w przypadku których przesiedlenia przewiduje się na okres kilku lat. Na podstawie procesu ustalania priorytetów UNHCR przewiduje, że spośród tej liczby tylko w 2010 r. konieczność przesiedlenia zaistnieje w przypadku 203 000 osób¹³. Zdaniem UNHCR w 2008 r. przesiedlono 65 596 uchodźców na całym świecie. Wśród nich 4

¹¹ Większość z tych projektów była współfinansowana przez Komisję z programu ARGO oraz ERF.

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

¹³ Potrzeby w zakresie przesiedleń przewidywane przez UNHCR na 2010 r.

378 uchodźców, czyli 6,7 %, wyjechało do jednego z państw członkowskich UE¹⁴. Liczba osób przesiedlonych do UE silnie kontrastuje z liczbą uchodźców przyjętych przez inne kraje uprzemysłowione¹⁵. Jednocześnie w UE pojawia się proporcjonalnie więcej osób ubiegających się o azyl w sposób spontaniczny niż w innych częściach rozwiniętego świata. Ponadto większość państw UE nie dysponuje programami przesiedleń i aby być w stanie w sposób regularny uczestniczyć w przesiedleniach, musiałoby zaangażować się w działania zwiększające potencjał. **Głównym celem wspólnego działania UE w zakresie przesiedleń powinno więc być włączenie większej liczby państw członkowskich w działania związane z przesiedleniami oraz zapewnienie osobom przesiedlanym zorganizowanego i bezpiecznego dostępu do ochrony.** Jednocześnie powinno ono służyć okazaniu większej solidarności z krajami trzecimi pod względem przyjmowania uchodźców. W konsekwencji UE przejmie na siebie większą część odpowiedzialności za zaspokajanie światowych potrzeb w zakresie przesiedleń. Może to również sprawić, że próby przedostania się na terytorium UE w drodze nielegalnej imigracji okażą się mniej atrakcyjne dla pewnych grup uchodźców.

Panuje powszechna opinia, że przesiedlenia realizują nie tylko cele humanitarne względem przesiedlanych osób, a pośrednio również względem uchodźców pozostających w kraju pierwszego azylu, lecz służą również uwolnieniu krajów trzecich z części obciążeń związanych z przyjmowaniem dużej liczby uchodźców. Przesiedlenia mogą więc odegrać znaczącą rolę jako element zewnętrznej polityki UE o bardziej ogólnym charakterze. Strategiczne skutki przesiedleń byłyby większe, gdyby priorytety dotyczące pochodzenia geograficznego, narodowości i szczególnych kategorii przesiedlanych osób były przede wszystkim określone na szczeblu UE. Obecnie państwa członkowskie biorące udział w procesie przesiedleń określają priorytety w tym zakresie przede wszystkim na szczeblu krajowym, bez szczególnej koordynacji na poziomie UE zarówno pod kątem samych przesiedleń, jak i innych instrumentów polityki zewnętrznej. Ponadto stosunkowo niski obecnie poziom zaangażowania UE w przesiedlenia uchodźców negatywnie oddziałuje na ambicje UE dotyczące odgrywania wiodącej roli w światowych działaniach humanitarnych, a co za tym idzie na jej wpływ na fora międzynarodowe. **Dlatego też należy zwiększyć zaangażowanie UE w działania związane z przesiedleniami, aby zwiększyć ogólną skuteczność i wiarygodność UE w stosunkach międzynarodowych. Na zwiększenie skutków przesiedleń lepiej wpłynęłoby ich strategiczne wykorzystanie na poziomie UE, a także skuteczniejsze włączenie przesiedleń w politykę zewnętrzną UE.**

2.2. Brak usystematyzowanej współpracy w ramach UE

W chwili obecnej nie istnieje zorganizowana wymiana informacji między państwami członkowskimi UE na temat przesiedleń ani zorganizowana koordynacja działań związanych z przesiedleniami na poziomie UE. Planowanie działań związanych z przesiedleniami odbywa się w znacznym stopniu w drodze kontaktów dwustronnych pomiędzy państwami uczestniczącymi w procesie przesiedlenia a UNHCR. Wymiana informacji między UNHCR a państwami uczestniczącymi w procesie przesiedlenia odbywa się na forach w Genewie¹⁶, które zrzeszają państwa uczestniczące w procesie przesiedlenia na całym świecie i poruszają światowe problemy związane z przesiedleniami. Nie należą do nich państwa członkowskie

¹⁴ Zob. załącznik 4 do Oceny skutków dla wspólnego unijnego programu przesiedleń, s. 5.

¹⁵ Przykładowo liczba uchodźców przesiedlanych co roku do Kanady – ok. 10 000 – ponad dwukrotnie przewyższa całkowitą liczbę uchodźców przesiedlanych co roku w UE.

¹⁶ Doroczna konferencja trójstronna w sprawie przesiedleń oraz grupa robocza ds. przesiedleń.

UE, które nie dokonują obecnie przesiedleń. Z tego względu od 2007 r. w razie potrzeby Komisja zwołuje spotkania ekspertów w sprawie przesiedleń. **Należy zatem dostosować struktury i procedury koordynacji polityki UE w zakresie przesiedleń, tak aby umożliwić ściślejszą współpracę między państwami członkowskimi oraz skuteczniejszą koordynację działań związanych z przesiedleniami na poziomie UE.**

Przesiedlenia wymagają wielu przygotowań logistycznych, takich jak misje selekcyjne i orientacyjne, badania lekarskie i postępowania sprawdzające, organizacja podróży i wiz, programy przyjmowania oraz integracji. Państwa członkowskie mogą prowadzić niektóre z tych działań wspólnie lub w ścisłej współpracy. Obecny brak wspólnych działań i praktycznej współpracy między państwami członkowskimi zwiększa koszty finansowe przesiedleń dla państw aktualnie uczestniczących w procesie przesiedlenia i stanowi utrudnienie dla innych, które w innym wypadku być może rozważałyby zaangażowanie się w proces przesiedlenia, w szczególności państw, które rozważałyby przyjmowanie niewielkich liczb przesiedlanych uchodźców. Organizacja różnych działań logistycznych koniecznych do dokonania przesiedlenia prawdopodobnie zostanie uznana za niepraktyczną i niezwykle kosztowną dla państwa członkowskiego, które nie dysponuje doświadczeniem ani potencjałem w zakresie przesiedleń. **Koszty ekonomiczne związane z przesiedleniami do UE należy zatem obniżyć poprzez zacieśnienie współpracy między państwami członkowskimi.**

2.3. Konieczność lepszego ukierunkowania priorytetów w zakresie przesiedleń oraz pomocy finansowej

Pomoc finansowa na cele przesiedleń, jaką zapewnia ERF III, wywarła wyraźny pozytywny wpływ na kwestię przesiedleń. Jednak dodatkowa pomoc udzielana państwom członkowskim na każdą przesiedlaną osobę zgodnie z art. 13 ust. 3 decyzji ustanawiającej ERF III odnosi się wyłącznie do czterech szczególnych kategorii osób. Wspomniane kategorie osób niezaprzeczalnie zasługują na ochronę i przesiedlenie, mogą jednak istnieć inne kategorie osób, w przypadku których przesiedlenie jest równie konieczne. Ponieważ potrzeby tych kategorii uchodźców w zakresie przesiedleń nie są obecnie regularnie omawiane na szczeblu UE, nie są przedmiotem aktualnej oceny umożliwiającej lepszą identyfikację tych potrzeb w zakresie ochrony, które UE uznaje za priorytetowe. W związku z powyższym obecne ramy ERF są zbyt sztywne i nie zapewniają wystarczającej możliwości dostosowania do nowopowstałych potrzeb, w szczególności w odniesieniu do priorytetów geograficznych. Jednocześnie państwa członkowskie ustalają priorytety w zakresie przesiedleń na poziomie krajowym bez uprzednich konsultacji i koordynacji na szczeblu UE. **Należy zatem ustanowić mechanizm zapewniający lepsze, trwałe i dynamiczne ukierunkowanie działań przesiedleńczych w UE na osoby, w przypadku których przesiedlenie jest najbardziej konieczne. Można to osiągnąć, wprowadzając zasadę regularnego wspólnego określania głównych priorytetów w zakresie przesiedleń, zapewniając państwom członkowskim bodziec finansowy do przyjmowania przesiedlanych uchodźców zgodnie ze wspomnianymi priorytetami.**

3. WSPÓLNY UNIJNY PROGRAM PRZESIEDLEŃ

W związku z opisanymi powyżej niedociągnięciami należy **ustanowić wspólny unijny program przesiedleń** w celu (1) zwiększenia humanitarnych skutków działań UE poprzez zapewnienie większego i lepiej ukierunkowanego wsparcia na rzecz międzynarodowej ochrony uchodźców w drodze przesiedleń, (2) zwiększenia strategicznego wykorzystania przesiedleń poprzez zapewnienie ich należytego włączenia w politykę zewnętrzną i politykę

humanitarną UE, a także (3) usprawnienia działań UE w zakresie przesiedleń, aby zapewnianie korzyści odbywało się w najbardziej opłacalny sposób.

W tym celu Komisja zgłasza wniosek dotyczący zmiany decyzji w sprawie ERF III, który przewiduje wprowadzenie dodatkowych bodźców finansowych dla państw członkowskich do zaangażowania się w proces przesiedleń, a także zagwarantowania skutecznego wsparcia priorytetów w zakresie przesiedleń ustalonych na poziomie UE odpowiednią pomocą finansową.

3.1. Zasady przewodnie wspólnego unijnego programu przesiedleń

Mając na uwadze ogólne cele wspólnego unijnego programu przesiedleń, a także uwzględniając opinię zainteresowanych stron, program opiera się na następujących zasadach przewodnich:

- **Udział państw członkowskich w przesiedleniach powinien pozostać dobrowolny.** Obecnie istnieją znaczne różnice między państwami członkowskimi pod względem docelowej liczby uchodźców oraz konkretnych przypadków, które chcą one przesiedlić, kryteriów prawnych stosowanych w celu wyboru przesiedlanych osób oraz partnerów, za pośrednictwem których przesiedlenia się odbywają.
- Należy **poszerzyć zakres działań przesiedleńczych w UE** poprzez zapoznanie możliwie wielu państw członkowskich z przesiedleniami oraz zwiększenie ich doświadczenia i potencjału w zakresie przeprowadzania przesiedleń.
- Powinna istnieć możliwość **dostosowania** ustanowionego mechanizmu do zmieniających się okoliczności. Aby można było wykorzystywać przesiedlenia w sposób strategiczny, powinna istnieć możliwość corocznej weryfikacji i zmiany priorytetów w tym zakresie. Zdolność dostosowawcza jest konieczna, aby móc reagować na zmieniające się potrzeby pod względem praktycznej współpracy w zakresie przesiedleń między państwami członkowskimi.
- **Podmioty, które odgrywają kluczową rolę w procesie przesiedleń, inne niż rządy państw członkowskich, również powinny mieć możliwość uczestnictwa.** Najważniejszym podmiotem w tym względzie jest UNHCR ze względu na swój międzynarodowy mandat oraz zasadniczą rolę, jaką odgrywa w procesach przesiedleń na świecie. Zaangażowanie Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji jest również ważne ze względu na jej rolę w zakresie logistycznych i praktycznych aspektów działań związanych z przesiedleniami na świecie. W proces ten, w szczególności w odniesieniu do przyjmowania oraz integracji przesiedlanych uchodźców, należy również włączyć międzynarodowe i lokalne organizacje pozarządowe, dysponujące szczególną wiedzą specjalistyczną i doświadczeniem dotyczącym przesiedleń, jak również władze lokalne.
- Opracowanie wspólnego unijnego podejścia do przesiedleń uchodźców z krajów trzecich powinno następować **stopniowo**, a w miarę nabywania doświadczenia można byłoby rozszerzyć zakres programu.

3.2. Elementy wspólnego unijnego programu przesiedleń

Program obejmie przede wszystkim mechanizm umożliwiający ustalanie wspólnych rocznych priorytetów w zakresie przesiedleń oraz skuteczniejsze wykorzystanie pomocy finansowej

dostępnej za pośrednictwem procesu składania zobowiązań dotyczących liczby przesiedlanych osób w ramach ERF. Będzie temu towarzyszyć zacieśnienie praktycznej współpracy, zwiększona skuteczność zewnętrznej polityki azylowej oraz regularna ocena wspólnego programu przesiedleń.

3.2.1. Ustalanie rocznych wspólnych priorytetów w procesie konsultacji oraz lepsze wykorzystanie procesu składania zobowiązań dotyczących liczby przesiedlanych osób w ramach ERF

Grupa ekspertów ds. przesiedleń

Istniejąca doraźna grupa ekspertów ds. przesiedleń zostanie przekształcona w organ odbywający regularne posiedzenia. Do grupy tej będą należeć wszystkie państwa członkowskie, zarówno uczestniczące w procesie przesiedleń, jak i nie, a także inne zainteresowane strony (np. UNHCR, Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji, Europejska Rada ds. Uchodźców i Wypędzonych, organizacje pozarządowe biorące aktywny udział w procesie przesiedleń, w oparciu o swoją wiedzę specjalistyczną i w ramach swojego mandatu). Grupa ekspertów ds. przesiedleń przygotuje się do określenia wspólnych rocznych priorytetów UE, które będą następnie stanowiły podstawę projektu decyzji Komisji. Priorytety te będą oparte na orientacyjnych prognozach potrzeb w zakresie przesiedleń, dostarczanych przez UNHCR wiosną każdego roku. Grupa będzie również służyć wymianie informacji między państwami członkowskimi na temat określanych przez nie celów liczbowych, a także omówieniu konkretnych potrzeb w zakresie przesiedleń, takich jak działania mające na celu zachęcanie do udziału państw członkowskich, które nie uczestniczą jeszcze w procesie przesiedleń. Grupa – we współpracy z Europejskim Urzędem Wsparcia w zakresie Polityki Azylowej – będzie również w stanie identyfikować bieżące potrzeby w zakresie praktycznej współpracy w dziedzinie przesiedleń.

Wspólne priorytety uzyskujące pomoc finansową z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców

Utworzony zostanie mechanizm, za pomocą którego w drodze decyzji Komisji co roku ustalone będą unijne priorytety w zakresie przesiedleń. Priorytety te mogłyby odnosić się zarówno do regionów geograficznych i narodowości, jak i do szczególnych kategorii przesiedlanych uchodźców, w tym m.in. wyjątkowych przypadków. Przykładowo Unia mogłaby potraktować priorytetowo przesiedlenia uchodźców irackich z Syrii i Jordanii, uchodźców somalijskich z Kenii lub uchodźców sudańskich z Czadu. Podczas określania priorytetów zapewniona zostanie spójność z ogólną polityką zewnętrzną UE. Ramy te umożliwią coroczną identyfikację nowych lub priorytetowych potrzeb w zakresie przesiedleń. Umożliwiłoby to bardziej dogłębną analizę najistotniejszych potrzeb i priorytetów, w szczególności w odniesieniu do grup najbardziej wrażliwych, takich jak dzieci lub małoletni bez opieki.

W związku z powyższym **proponuje się zmianę decyzji w sprawie ERF III**, tak aby państwa członkowskie przyjmujące przesiedlanych uchodźców zgodnie ze wspólnymi rocznymi priorytetami UE otrzymywały pomoc finansową na mocy art. 13 decyzji w sprawie ERF III. Artykuł ten obecnie stanowi, że państwu członkowskiemu, które zobowiąza się przyjąć przesiedlanych uchodźców należących do szczególnych kategorii opisanych w pkt 1.3, przyznawana jest dodatkowa pomoc finansowa. Przepis ten zostałby zmieniony, tak aby nadać obecnemu mechanizmowi więcej dynamiki i elastyczności. Należy jednak podkreślić, że państwa członkowskie zachowałyby swobodę w przeprowadzaniu przesiedleń innych

kategorii uchodźców. **Wniosek dotyczący zmiany decyzji w sprawie ERF III Komisja przedstawia wraz z niniejszym komunikatem.**

Na podstawie wstępnych prac grupy ekspertów ds. przesiedleń co roku określone będą wspólne priorytety, na podstawie których przeprowadzany będzie proces składania zobowiązań dotyczących liczby przesiedlanych osób, w ramach którego państwa członkowskie otrzymują dodatkową pomoc finansową. Komisja będzie co roku podejmować decyzję w sprawie dorocznych priorytetów w zakresie przesiedleń na podstawie konsultacji prowadzonych w ramach komitetu zarządzającego programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, w którego zakres wchodzi ERF III. Wspomniana decyzja Komisji będzie jednym ze środków wykonawczych decyzji ustanawiającej trzeci Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców, przyjętej przez Radę i Parlament Europejski na mocy art. 63 ust. 2 lit. b) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Termin podjęcia tej dorocznej decyzji musi zostać zaplanowany tak, aby państwa członkowskie miały możliwość złożenia swoich zobowiązań dotyczących liczby przesiedlanych osób w celu zakwalifikowania się do przydziału środków finansowych w ramach ERF.

3.2.2. Zacieśniona współpraca praktyczna

Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu

Oczekuje się, że Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu rozpocznie działalność w 2010 r. Zapewni on **ramy strukturalne dla prowadzenia działań w ramach współpracy praktycznej, w tym m.in. działań dotyczących przesiedleń.** Wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego urząd stanowi, że „w kwestiach zewnętrznych, za zgodą Komisji, Urząd koordynuje wymianę informacji i wszelkie inne działania w zakresie aspektów wdrażania instrumentów i mechanizmów dotyczących wymiaru zewnętrznego wspólnego europejskiego systemu azylowego. Urząd koordynuje wymianę informacji i wszelkie inne działania dotyczące przesiedlania spoza Unii uchodźców do Unii Europejskiej”.

Oczekuje się, że rozwój praktycznej współpracy w zakresie przesiedleń przyniesie istotne efekty synergii. Określenie wspólnych priorytetów na każdy rok powinno umożliwić lepsze ukierunkowanie współpracy. Państwa członkowskie mogą wspólnie przeprowadzać konkretne działania, takie jak misje selekcyjne i rozpoznawcze, przedwyjazdowe programy orientacyjne, badania lekarskie, organizację podróży i wiz. Inne formy współpracy mogą obejmować wymianę informacji na temat charakterystyki konkretnych przypadków przesiedleń oraz wspólne szkolenia. Współpraca w zakresie przyjmowania i integracji prawdopodobnie przyjmie formę wymiany informacji oraz określania najlepszych praktyk w celu poprawy jakości systemów przyjmowania oraz integracji, które znacznie się różnią w poszczególnych państwach członkowskich. Wiele wniosków można wyciągnąć z doświadczeń nagromadzonych w toku różnorodnych działań z udziałem różnych zainteresowanych stron.

Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu może również angażować się we współpracę techniczną w zakresie przesiedleń z krajami trzecimi, zarówno z państwami nienależącymi do UE, które uczestniczą w procesie przesiedleń, jak i z krajami pierwszego azylu. Taką współpracę można nawiązać również z organizacjami międzynarodowymi oraz w szczególności z UNHCR i Międzynarodową Organizacją ds. Migracji. Aby zagwarantować, że urząd bezzwłocznie rozpocznie działalność, priorytety na pierwsze lata jego programu działań należy określić tak szybko, jak to możliwe. Komisja będzie współpracować z różnymi

zainteresowanymi stronami, aby możliwie sprawnie określić powyższe priorytety. Pierwszy zestaw priorytetów powinien zostać określony przed końcem obecnej prezydencji szwedzkiej (2009).

Projekty pilotażowe i najlepsze praktyki w zakresie przesiedleń

W ostatnich latach przeprowadzono wiele projektów praktycznej współpracy związanej z przesiedleniami. W znacznym stopniu można to przypisać aktywnej roli, jaką odgrywa społeczeństwo obywatelskie, a w szczególności kilka organizacji pozarządowych. Oczekuje się, że konieczność podobnych działań utrzyma się w nadchodzących latach. W związku z powyższym Komisja będzie w dalszym ciągu wspierać te działania, w szczególności poprzez działania wspólnotowe ERF.

Najnowszym osiągnięciem jest ustanowienie w Rumunii ewakuacyjnego centrum tranzytowego na potrzeby przesiedleń. Kilka państw członkowskich okazało ostatnio zainteresowanie możliwością skorzystania z ewakuacyjnego centrum tranzytowego jako ośrodka, z którego mogłyby przesiedlić szczególne kategorie uchodźców, w przypadku których jest to najbardziej konieczne. Wykorzystanie ewakuacyjnego centrum tranzytowego może ułatwić przesiedlenia i zwiększyć ich opłacalność, a także posłużyć jako projekt pilotażowy dla innych, podobnych inicjatyw.

3.2.3. Zwiększona skuteczność zewnętrznej polityki azylowej UE

Współpraca urzędu z Wysokim Komisarzem ONZ ds. Uchodźców (UNHCR)

Aby program UE odniósł sukces – zarówno pod względem określania wspólnych priorytetów, jak i praktycznej współpracy – bardzo **ważna** będzie **ściśła współpraca z UNHCR**. Należy zatem zintensyfikować konsultacje między państwami członkowskimi, Komisją i UNHCR w kwestii przesiedleń, także w ramach grupy roboczej ds. przesiedleń w Genewie oraz dorocznych konsultacji trójstronnych w sprawie przesiedleń. Konieczne będzie również zaangażowanie Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu. Nowy program UE może wymagać pewnych dostosowań do aktualnego sposobu zarządzania przesiedleniami przez UNHCR, nie powinien ich jednak niepotrzebnie skomplikować. Wprowadzenie nowego programu należy postrzegać jako szansę nadania przesiedleniom na całym świecie nowej dynamiki.

Ulepszona koordynacja z polityką zewnętrzną UE

Istnieje potrzeba stworzenia struktury dla zintegrowanego podejścia do przesiedleń, innych elementów zewnętrznej polityki azylowej UE oraz ogólnej polityki zewnętrznej UE. W szczególności należy zapewnić spójność z globalnym podejściem UE do kwestii migracji¹⁷. W ramach wspólnego programu określanie priorytetów w zakresie przesiedleń będzie dokonywane na podstawie bieżących potrzeb, regularnie ustalanych przez UNHCR, a także w oparciu o inne kwestie humanitarne i polityczne określone przez państwa członkowskie i

¹⁷ Komunikaty Komisji w sprawie globalnego podejścia do kwestii migracji, COM (2005) 621, COM (2006) 735, COM (2007) 247, COM (2008) 611.

Komisję, z uwzględnieniem szczególnej sytuacji zainteresowanych krajów trzecich, a także ogólnych stosunków UE z tymi krajami. W swoich ostatnich dyskusjach i wnioskach w sprawie przesiedleń uchodźców irackich z Syrii i Jordanii Rada Ministrów ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (WSiSW) podkreśla fakt, że przesiedlenia mogą stanowić ważny element polityki zewnętrznej UE. Poza odwołaniem się do palących potrzeb w zakresie przesiedleń pewnej liczby wspomnianych uchodźców, Rada wyraźnie zaznaczyła, że „fakt, że nasilenie działań na rzecz przesiedlenia do państw Unii Europejskiej byłoby pozytywnym sygnałem solidarności z Irakijczykami, a także wyrazem współpracy z Syrią i Jordanią na rzecz utrzymania świadczonej przez nie ochrony.”¹⁸ Bezpośrednie zaangażowanie Rady WSiSW w przesiedlenia uchodźców irackich z Syrii i Jordanii stanowiło jednak wyjątek i ukazało potrzebę stworzenia usystematyzowanego mechanizmu podejmowania decyzji oraz stosownej infrastruktury, która mogłaby być wykorzystywana w ramach reakcji na wydarzenia. Polityka zewnętrzna UE może również odegrać istotną rolę w tworzeniu ram przygotowania i wprowadzania w życie programów w zakresie przesiedleń.

Należy bardziej skutecznie uwzględnić przesiedlenia w regionalnych programach ochrony, które powstaną w przyszłości, a także ściśle monitorować ich realizację. Od 2007 r. w Tanzanii oraz w trzech niegdysiejszych nowych państwach niepodległych (na Ukrainie, Białorusi i w Republice Mołdowy) prowadzone są pilotażowe regionalne programy ochrony. Doświadczenie pokazuje jednak, że przesiedlenia w dalszym ciągu są stosunkowo słabo rozwiniętym elementem tych programów pilotażowych oraz że jedynie ograniczona liczba uchodźców została przesiedlona przez państwa członkowskie UE z państw będących beneficjentami programów. Przyszłe regionalne programy ochrony mogłyby obejmować regiony Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Wymiar przesiedleń zostanie również przeanalizowany w ramach oceny regionalnych programów ochrony, którą Komisja przeprowadzi z innymi zainteresowanymi stronami pod koniec 2009 r.

3.3. Sprawozdania i ocena

Komisja, przy wsparciu Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, składa Radzie i Parlamentowi Europejskiemu w sprawie działań roczne sprawozdania w zakresie przesiedleń podejmowanych w UE, jak również wyników procesu składania zobowiązania dotyczących liczby przesiedlanych osób, aby umożliwić instytucjom prześledzenie postępów w działaniach przesiedleńczych prowadzonych w UE oraz omówienie wniosków dotyczących dalszego rozwoju. W 2012 r. zostanie zorganizowana konferencja z udziałem ważnych zainteresowanych stron, której założeniem będzie przeprowadzenie śródkresowej oceny postępów w zakresie przesiedleń w ramach wspólnego unijnego programu przesiedleń. Ocenie poddana zostanie skuteczność pomocy finansowej udzielanej zgodnie z art. 13 ERF III, a także możliwość wprowadzenia modulacji kwoty ryczałtowej w zależności od narażenia lub potrzeb konkretnej kategorii przesiedlanych osób.

W 2014 r. wspólny unijny program przesiedleń zostanie poddany ocenie w celu określenia niezbędnych udoskonaleń oraz dalszego rozwoju programu przesiedleń. W komunikacie z dnia 10 czerwca 2009 r. Komisja zaproponowała, aby ten bardziej ambitny cel został uwzględniony w programie sztokholmskim, który zostanie przyjęty przed końcem 2009 r. i w

¹⁸

Dokument Rady 16325/1/08 REV 1 (Presse 344)

którym określone zostaną cele UE w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości na pięć kolejnych lat¹⁹.

4. WNIOSEK DOTYCZĄCY ZMIANY DECYZJI W SPRAWIE ERF III

Komisja proponuje zatem wprowadzenie zmian do decyzji w sprawie ERF III, zgodnie z wnioskiem legislacyjnym towarzyszącym niniejszemu komunikatowi.

¹⁹ COM(2009) 262 wersja ostateczna.