

SK

SK

SK



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 2.9.2009
KOM(2009) 447 v konečnom znení

**OZNÁMENIE KOMISIE
RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU**

O VYTVORENÍ SPOLOČNÉHO PROGRAMU EÚ PRE PRESÍDLOVANIE

{KOM(2009) 456 v konečnom znení}
{SEK(2009) 1127}
{SEK(2009) 1128}

**OZNÁMENIE KOMISIE
RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU**

O VYTVORENÍ SPOLOČNÉHO PROGRAMU EÚ PRE PRESÍDĽOVANIE

1. KONTEXT

1.1. Kontext politiky

Od roku 1999, kedy nadobudla platnosť Amsterdamská zmluva¹, EÚ pracovala na vytvorení **spoločného európskeho azylového systému (CEAS)**, ktorého primárnym cieľom je zabezpečiť, aby v azylových veciach dochádzalo k čoraz väčšej konvergencii v rámci EÚ, a to prostredníctvom spoločných minimálnych noriem pre prijímanie žiadateľov o azyl, spoločného azylového postupu a jednotného statusu, ako aj prostredníctvom posilňovania praktickej spolupráce. Komisia v kontexte vývoja CEAS vždy zdôrazňovala, že je nutné, aby EÚ zohrávala aktívnejšiu úlohu v oblasti presídľovania utečencov z tretích krajín a aby sa presídľovanie stalo neoddeliteľnou súčasťou politiky EÚ v oblasti azylu vo všeobecnosti.

Komisia v súlade s **Haagskym programom²** prijala v septembri 2005 **oznámenie o regionálnych programoch ochrany³**. Tieto programy by sa mali vypracovať v partnerskej spolupráci s vybranými tretími krajinami, aby sa posilnila ochrana utečencov v niektorých oblastiach sveta. V oznámení sa konštatovalo, že v rámci poskytovania pomoci týmto krajinám by malo zohrávať ústrednú úlohu presídľovanie. V oboch regionálnych programoch ochrany, ktoré sa v súčasnosti realizujú (jeden v Tanzánii a druhý na Ukrajine, v Bielorusku a Moldavskej republike), je prítomný aspekt presídlenia.

Z nového **Európskeho fondu pre utečencov⁴** (ERF III), ktorý funguje od roku 2008, sa poskytuje finančná pomoc na presídlenie utečencov z tretích krajín do členských štátov EÚ.

Zo širokej konzultácie zameranej na politiky v oblasti azylu, do ktorej boli zapojené všetky zainteresované strany a ktorá sa začala v júni 2007 po uverejnení **Zelenej knihy o budúcom spoločnom európskom azylovom systéme⁵**, vyplynulo, že existuje široká zhoda v tom, že presídľovanie by malo byť ústredným prvkom vonkajších politik EÚ súvisiacich s azylom a že lepšia spolupráca v rámci problematiky presídľovania medzi členskými štátmi, Úradom Vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR) a mimovládnyimi organizáciami môže byť mimoriadnym prínosom. Z tohto dôvodu Komisia dospela v **Pláne politiky v oblasti azylu⁶** zo 17. júna 2008 k záveru, že koncepcia presídlenia by sa mala ďalej rozvíjať a rozširovať, aby sa z nej stal účinný nástroj ochrany, ktorý bude EÚ používať na naplnenie potrieb

¹ Ú. v. ES C 340, 10.11.1997.

² Ú. v. EÚ C 53, 3.3.2005, s. 1.

³ KOM (2005) 388 v konečnom znení.

⁴ Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 573/2007/ES z 23. mája 2007, ktorým sa zriaďuje Európsky fond pre utečencov na obdobie rokov 2008 až 2013 (Ú. v. EÚ L 144, 6.6.2007, s. 1).

⁵ Zelená kniha o budúcom spoločnom európskom azylovom systéme, KOM (2007) 301 v konečnom znení.

⁶ Plán politiky v oblasti azylu - integrovaný prístup k ochrane v rámci celej EÚ, KOM (2008) 360 v konečnom znení.

ochrany utečencov v tretích krajinách a na preukázanie solidarity s tretími krajinami prvého azylu.

V **Európskom pakte o príst'ahovalectve a azyle**⁷ sa uvádza, že medzi nové iniciatívy, ktoré je nutné podniknúť, aby sa zavrášilo vytváranie spoločného európskeho azylového systému, by malo patriť aj posilnenie spolupráce s UNHCR zamerané na zlepšenie ochrany osôb mimo územia EÚ, ktoré o ochranu žiadajú, a to predovšetkým „dobrovoľným napredovaním na ceste presídlenia osôb, ktoré sa nachádzajú pod ochranou Úradu Vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov, na územie Európskej únie.“

Komisia 18. februára 2009 predložila návrh na zriadenie **Európskeho podporného úradu pre azyl**⁸ (EASO) ako štrukturálneho rámca pre uskutočňovanie praktickej spolupráce v oblasti azylu, ako aj aktivít súvisiacich s presídľovaním.

1.2. Presídľovanie – najdôležitejšie prvky

Presídlenie do tretej krajiny je **jedným z troch tzv. „trvalých riešení“**, ktoré majú utečenci k dispozícii a jeho zásadný význam spočíva v tom, že je riešením pre utečencov, ktorí už nemajú k dispozícii žiadne iné trvalé riešenie. Presídlenie sa zvyčajne uskutočňuje tak, že UNHCR plní funkciu prostredníka. Je určené pre utečencov, v prípade ktorých bola potreba ochrany už jednoznačne zistená. Pre prijímajúcu krajinu má tú výhodu, že ide o **riadny postup** a pre utečenca spočíva výhoda v tom, že presídlenie garantuje jeho **fyzickú bezpečnosť**. Presídlení utečenci nie sú odkázaní na rôzne formy nelegálnej migrácie (ako je napríklad prevádzachstvo). Krajine, do ktorej sa uskutočňuje presídlenie, ponúka dôležitú výhodu aj v tom, že prijatie utečenca a jeho integráciu je možné vopred zorganizovať.

Malo by sa jasne rozlišovať medzi presídľovaním utečencov z územia mimo EÚ do niektorého členského štátu, čo je humanitárne opatrenie a vyjadrenie solidarity EÚ vo vzťahu k tretím krajinám, a **presídľovaním utečencov v rámci EÚ**, ktoré sa primárne uskutočňuje na účely rozdelenia bremena medzi členské štáty EÚ. Presídľovaním takéhoto druhu sa toto oznámenie nezaobrá. Predmetom tohto oznámenia a s ním súvisiaceho návrhu na zmenu a doplnenie rozhodnutia o Európskom fonde pre utečencov je otázka solidarity s tretími krajinami pri riešení otázky utečencov. Komisia takisto naliehavo rieši aj ďalšie aspekty solidarity v rámci riadenia migrácie, v súlade s výzvou, ktorá zaznela od hláv štátov a vlád na zasadnutí Európskej rady 18. a 19. júna 2009. Komisia popri ďalších iniciatívach predložila v záujme posilnenia solidarity vo vnútri EÚ pilotnú schému presídľovania osôb pod medzinárodnou ochranou z Malty do ostatných členských štátov.

1.3. Aktuálny vývoj v EÚ

V súčasnosti sa do presídľovania každoročne zapája **desať členských štátov EÚ** (Švédsko, Dánsko, Fínsko, Holandsko, Spojené kráľovstvo, Írsko, Portugalsko, Francúzsko, Rumunsko a Česká republika). Niektoré ďalšie členské štáty sa zapájajú do presídľovania spôsobom *ad hoc*, pričom zvyčajne v obmedzenom rozsahu, a to najmä v individuálnych naliehavých prípadoch, v súvislosti s ktorými ich oslovil UNHCR. Nemecko nedávno súhlasilo s tým, že tam môže byť presídlených 2 500 irackých utečencov zo Sýrie a Jordánska.

⁷ K dispozícii na: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>

⁸ Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje Európsky podporný úrad pre azyl, KOM (2009) 66 v konečnom znení.

Pokiaľ ide o **nové záväzky v súvislosti s presídľovaním**, v priebehu rokov 2007 a 2008 sa zaviazali každoročne prijímať kontingent presídľencov Portugalsko, Francúzsko, Rumunsko a Česká republika.⁹ Rumunsko okrem toho podpísalo v priebehu roka 2008 aj tripartitnú dohodu s UNHCR a Medzinárodnou organizáciou pre migráciu (IOM) o zriadení evakuačného tranzitného centra v rumunskom meste Temešvár, ktoré slúži na presídľovacie účely v naliehavých a iných osobitných prípadoch.

Od roku 2008 sa na presídľovanie poskytuje **značná finančná podpora z Európskeho fondu pre utečencov (ERF III)**. Jednou z hlavných priorít (priorita 3) pre programy vynakladania týchto finančných prostriedkov je podľa strategických usmernení vydaných na tento účel¹⁰ podpora akcií, ktorých cieľom je posilniť spoločnú zodpovednosť členských štátov a tretích krajín. Patrí sem aj presídlenie utečencov z tretej krajiny do členského štátu. V rámci priority 3 vnútroštátnych programov ERF (režim zdieľaného hospodárenia) je na financovanie oprávnená široká škála opatrení v členských štátoch súvisiacich s problematikou presídľovania.

Pri výpočte prostriedkov, ktoré majú byť na ročnom základe pridelené členskému štátu z ERF, sa zohľadňuje počet utečencov, ktorí doň boli počas uplynulých troch rokov presídlení. Okrem toho sa na základe článku 13 ods. 3 a 4 rozhodnutia o zriadení ERF poskytuje pevná suma 4 000 EUR na každého presídlenca patriaceho do jednej zo štyroch ďalej uvedených kategórií, pričom členské štáty musia v tejto súvislosti každoročne Komisii vopred predkladať „presídľovacie prísľuby“. Ide o tieto kategórie:

- (1) osoby z krajiny alebo regiónu určeného na vykonávanie regionálneho programu ochrany;
- (2) maloletí bez sprievodu;
- (3) deti a ženy, ktorým hrozí najmä psychické, fyzické alebo sexuálne násilie alebo vykorisťovanie;
- (4) osoby so závažnými zdravotnými potrebami, ktoré možno uspokojiť len prostredníctvom presídlenia.

Na poskytnutie finančných prostriedkov z ERF (v rámci Komisiou uplatňovaného režimu priameho hospodárenia) sú ako akcie Spoločenstva oprávnené aj nadnárodné akcie alebo akcie v záujme Spoločenstva ako celku, ktoré súvisia s azylovou politikou, vrátane akcií v oblasti presídľovania.

V EÚ sa v uplynulých rokoch realizovalo niekoľko **projektov súvisiacich s presídľovaním**, medzi ktoré patrili aj partnerské (tzv. „twinningové“) projekty. Tieto projekty sa týkali rôznych oblastí, akými sú napríklad proces výberu a prijímanie a integrácia presídlených utečencov¹¹. Na týchto projektoch sa zúčastňovalo veľa rôznych subjektov, vládnych, ako aj mimovládnych (medzinárodných a miestnych mimovládnych organizácií, UNHCR, IOM), a to z krajín zapojených do presídľovania, ale aj z iných krajín. V priebehu rokov 2008 a 2009

⁹ Uvedené krajiny sa rozhodli, že v rámci presídľovania každoročne prijímú takéto kontingenty utečencov: Portugalsko 30 utečencov, Francúzsko približne 350 až 450 utečencov, Rumunsko 40 utečencov a Česká republika 30 utečencov.

¹⁰ Rozhodnutie Komisie 2007/815/ES z 29. novembra 2007, ktorým sa vykonáva rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 573/2007/ES, pokiaľ ide o prijatie strategických usmernení na obdobie rokov 2008 až 2013, Ú. v. EÚ L 326, 12.12.2007, s. 29 – 31.

¹¹ Na väčšinu týchto projektov Komisia poskytla spolufinancovanie prostredníctvom programu ARGO alebo z ERF.

sa uskutočnilo aj viacero spoločných návštev na ministerskej úrovni a úrovni EÚ v Thajsku, Keni, Sýrii a v Jordánsku, ktoré boli zamerané na priebeh presídľovacích operácií.

V júli a novembri 2008 **Rada pre spravodlivosť a vnútorné veci** prijala **závery k otázke presídlenia utečencov z Iraku**, v ktorých stanovila cieľ presídliť do EÚ približne 10 000 irackých utečencov žijúcich na území Sýrie a Jordánska.¹² Tieto závery majú zásadný význam nielen vzhľadom na ochranu, ktorá sa poskytuje konkrétnym presídľovaným utečencom, ale aj preto, lebo zdôrazňujú, že presídľovaním sa prispieva aj k udržaniu situácie v oblasti ochrany utečencov v Sýrii a Jordánsku. Na základe týchto záverov Rady sa zaviazali v rámci presídľovania prijať utečencov z Iraku aj štyri členské štáty, ktoré sa zvyčajne do presídľovacích projektov nezapájajú (Nemecko, Taliansko, Belgicko a Luxembursko).

2. NEDOSTATKY ZISTENÉ PRI POHLEDE NA SÚČASNÝ STAV A Z TOHO VYPLÝVAJÚCE CIELE

2.1. Reakcia EÚ na potreby, ktoré vo svete existujú v súvislosti s presídľovaním utečencov

Je treba pripomenúť, že z celosvetového pohľadu sa prevažná väčšina utečencov nachádza mimo EÚ, a to najmä v ázijských a afrických krajinách.

Celosvetové potreby v súvislosti s presídľovaním osôb sú omnoho vyššie ako kapacity, ktoré sú vo svete k dispozícii na účely prijímania presídlených osôb. Podľa odhadov UNHCR je celosvetovo potrebné presídliť približne 747 000 osôb. Patria sem aj skupiny obyvateľov, v prípade ktorých by sa malo presídlenie uskutočniť v priebehu niekoľkých rokov. Vychádzajúc zo stanovenia priorít dospel UNHCR k odhadu, že len v roku 2010 bude z tohto celkového počtu potrebovať presídlenie 203 000 osôb¹³. Podľa údajov UNHCR bolo celosvetovo v roku 2008 presídlených 65 596 utečencov. Z toho 4 378 utečencov, resp. 6,7 %, odišlo do niektorého z členských štátov EÚ¹⁴. Medzi počtom utečencov presídlených do EÚ a počtom presídlených do ostatných krajín industrializovaného sveta je značný rozdiel.¹⁵ Zároveň platí, že EÚ prijíma proporcionálne vyšší počet „spontánnych“ žiadateľov o azyl ako ostatné časti rozvinutého sveta. Väčšina členských štátov EÚ navyše nemá žiadny presídľovací program, takže na to, aby tieto krajiny boli schopné sa zapájať do presídľovania utečencov na pravidelnom základe, museli by najprv začať s budovaním príslušných kapacít. **Z tohto dôvodu by hlavným zmyslom spoločného opatrenia EÚ v oblasti presídľovania malo byť to, aby sa do presídľovacích aktivít zapojilo viac členských štátov a aby sa vytvorili také podmienky, ktoré zabezpečia presídľovaným osobám riadny a bezpečný prístup k ochrane. Týmto opatrením by sa súčasne mala prejaviť väčšia solidarita s tretími krajinami v prijímaní utečencov.** Európska únia sa tak bude vo väčšom rozsahu podieľať na napĺňaní celosvetových potrieb v oblasti presídľovania. Súčasne by to mohlo viesť aj k tomu, že príchod do EÚ cez kanály nelegálnej migrácie stratí pre niektoré skupiny utečencov na atraktivnosti.

Všeobecne sa uznáva, že presídľovanie nie je len humanitárnou pomocou presídľovaným osobám a nepriamou pomocou tým utečencom, ktorí zostávajú v prvej azylovej krajine, ale zároveň sa ním uľahčuje situácia v príslušnej krajine, ktorá je vystavená záťaži v súvislosti

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

¹³ Výhľadová správa UNHCR o potrebách v oblasti presídľovania v roku 2010.

¹⁴ Pozri prílohu 4 zhrnutia hodnotenia vplyvu vypracovaného v súvislosti so spoločným programom EÚ pre presídľovanie, s. 5.

¹⁵ Na ilustráciu je možné uviesť, že napríklad počet utečencov presídlených každoročne do Kanady – približne 10 000 – je v porovnaní s počtom utečencov presídlených do EÚ viac než dvojnásobok.

s poskytovaním útočiska veľkému počtu utečencov. Presídľovanie tak môže byť dôležitým prvkom vonkajších politík EÚ zo všeobecnejšieho hľadiska. Strategické dosahy opatrení v oblasti presídľovania by boli väčšie, ak by sa priority v súvislosti s geografickým pôvodom, štátnou príslušnosťou alebo s osobitnými skupinami presídľovaných osôb v prevažnej miere stanovovali na úrovni EÚ. V súčasnosti si krajiny, ktoré sú zapojené do presídľovania, stanovujú priority na vnútroštátnej úrovni, bez toho, aby na úrovni EÚ existovala nejaká výraznejšia koordinácia, pokiaľ ide o samotné presídľovanie, ale aj pokiaľ ide o iné súvisiace nástroje na realizáciu vonkajšej politiky. Súčasná relatívne nízka miera účasti EÚ na presídľovaní utečencov má navyše negatívny vplyv na snahu EÚ zohrávať poprednú úlohu v rámci riešenia celosvetových humanitárnych otázok a teda aj na postavenie EÚ na medzinárodných fórach. **Európska únia by sa teda mala intenzívnejšie zapájať do aktivít v oblasti presídľovania, aby sa mohla účinnejšie a s vyššou kredibilitou zapájať do medzinárodného diania vo všeobecnosti. Dosahy opatrení v oblasti presídľovania by boli väčšie, ak by sa presídľovanie využívalo na úrovni EÚ strategickejšie a ak by sa vo všeobecnosti presídľovanie účinnnejším spôsobom integrovalo do vonkajších politík EÚ.**

2.2. Neexistencia štruktúry na spoluprácu v rámci EÚ

V súčasnosti nedochádza medzi členskými krajinami EÚ k žiadnej štruktúrovanej výmene informácií súvisiacich s presídľovaním a nejestvuje ani žiadna štruktúrovaná koordinácia aktivít v tejto oblasti na úrovni EÚ. Plánovanie aktivít v oblasti presídľovania sa v prevažnej miere uskutočňuje prostredníctvom bilaterálnych kontaktov medzi krajinami zapojenými do presídľovania a UNHCR. Výmena informácií medzi UNHCR a krajinami zapojenými do presídľovania sa uskutočňuje na ženevských fórach¹⁶, ktoré sú celosvetovými stretnutiami krajín zapojených do presídľovania a zaoberajú sa riešením otázok súvisiacich s problematikou presídľovania. Členské štáty EÚ, ktoré v súčasnosti nie sú do presídľovania zapojené, sa na týchto stretnutiach nezúčastňujú. Z tohto dôvodu Komisia od roku 2007 zvoláva stretnutia odborníkov na túto problematiku na *ad hoc* základe. **Preto by v EÚ malo dôjsť k úprave štruktúr a postupov na koordináciu politiky v oblasti presídľovania, čo umožní užšiu spoluprácu medzi členskými štátmi a účinnejšiu koordináciu aktivít v oblasti presídľovania na úrovni EÚ.**

Presídľovanie si vyžaduje značnú logistickú prípravu, napríklad pracovné návštevy zamerané na výber a prieskum, lekárske prehliadky a bezpečnostné preverovanie, vybavovanie záležitostí týkajúcich sa cesty a víz, ako aj programy zamerané na prijímanie presídlencov a ich integráciu. Niektoré z týchto činností by členské štáty mohli vykonávať spoločne, alebo v úzkej spolupráci. Skutočnosť, že v súčasnosti členské štáty neuskutočňujú žiadne spoločné aktivity a že medzi nimi ani nedochádza k praktickej spolupráci spôsobuje, že krajiny zapojené do presídľovania nesú v súvislosti s touto činnosťou zvýšené finančné náklady. Zároveň to odradzuje tie štáty, ktoré by za iných okolností boli ochotné zvážiť účasť na presídľovacích opatreniach, a to najmä tie krajiny, ktoré by mohli uvažovať nad zavedením malých presídľovacích kvót. Organizovanie rôznych logistických činností nevyhnutných na uskutočnenie presídlenia by členské štáty bez skúseností s presídľovaním a bez príslušných kapacít mohli považovať za komplikované z praktického hľadiska a za neúnosné z hľadiska nákladov. **Preto by prostredníctvom užšej spolupráce medzi členskými štátmi malo dôjsť k zníženiu hospodárskych nákladov v rámci EÚ spojených s presídľovaním.**

¹⁶ Každoročná trojstranná konferencia o otázkach presídľovania (ATCR) a pracovná skupina pre otázky presídľovania.

2.3. Potreba presnejších priorít v oblasti presídľovania a cielenejšej finančnej podpory

Finančná podpora, ktorá sa z ERF III poskytuje na presídľovanie, viedla v tejto oblasti k jednoznačne pozitívnym účinkom. Doplnková pomoc, ktorú na základe článku 13 ods. 3 rozhodnutia o zriadení ERF III dostávajú členské štáty na každého presídlenca, sa však poskytuje len na štyri osobitné kategórie osôb. Hoci tieto kategórie osôb si bezpochyby zasluhujú ochranu a presídlenie, môžu existovať aj ďalšie kategórie osôb, pre ktoré je presídlenie prinajmenšom rovnako potrebné. Keďže o potrebách, ktoré majú tieto kategórie utečencov v súvislosti s presídlením, sa na úrovni EÚ v súčasnosti na pravidelnom základe nediskutuje, nie sú ani predmetom aktuálneho posudzovania, ktoré by umožnilo lepšie zistiť, ktoré potreby v oblasti presídľovania považuje EÚ za prioritné. Rámec ERF je preto momentálne príliš rigidný a nedostatočne prispôsobivý, aby mohol reagovať na vznikajúce potreby, a to najmä v súvislosti s geografickými prioritami. Členské štáty popritom stanovujú priority v oblasti presídľovania na vnútroštátnej úrovni, bez toho, aby vopred došlo ku konzultácii a koordinácii na úrovni EÚ. **Preto by sa mal vytvoriť mechanizmus, ktorý zabezpečí, že úsilie vyvíjané v EÚ v oblasti presídľovania sa bude lepšie, a to na priebežnom a dynamickom základe, zameriavať na osoby, ktoré potrebujú presídlenie najviac. To je možné dosiahnuť tak, že sa hlavné priority v oblasti presídľovania budú stanovovať spoločne a na pravidelnom základe a že sa budú členským štátom poskytovať finančné stimuly, aby pri svojich aktivitách v oblasti presídľovania postupovali podľa týchto priorít.**

3. SPOLOČNÝ PROGRAM EÚ PRE PRESÍDĽOVANIE

Vzhľadom na uvedené nedostatky **by sa mal vytvoriť spoločný program EÚ pre presídľovanie**, ktorého cieľom by malo byť 1) posilnenie humanitárneho vplyvu EÚ, a to tak, že sa zabezpečí, aby EÚ viac a lepšie podporovala medzinárodnú ochranu utečencov prostredníctvom presídľovania, ďalej 2) zlepšenie strategického využívania presídľovania ako nástroja, a to tak, že sa zabezpečí, aby tento nástroj bol integrovaný do celkovej politiky EÚ v oblasti vonkajších vzťahov a jej humanitárnej politiky a napokon 3) zracionalizovanie úsilia EÚ na úseku presídľovania, a to tak, že sa zabezpečí, aby prinášalo výsledky a zároveň bolo optimálne z hľadiska nákladov.

Komisia v tejto súvislosti navrhuje zmenu a doplnenie rozhodnutia o zriadení ERF III, s cieľom poskytnúť členským štátom ďalšie stimuly na zapojenie sa do presídľovania a zároveň, aby sa zabezpečilo, že priority v oblasti presídľovania dojednané na úrovni EÚ bude účinne podopierať príslušná finančná podpora.

3.1. Hlavné zásady spoločného programu EÚ pre presídľovanie

So zreteľom na všeobecné ciele spoločného programu EÚ pre presídľovanie a pri zohľadnení stanovísk zainteresovaných strán sa program zakladá na týchto hlavných zásadách:

- **účasť členských štátov na presídľovaní by mala aj naďalej byť dobrovoľná.** V súčasnosti existujú medzi členskými štátmi značné rozdiely, pokiaľ ide o cieľové počty a konkrétne skupiny, ktoré by chceli presídliť, ďalej pokiaľ ide o právne kritériá, na základe ktorých sa rozhoduje o tom, koho presídliť a takisto aj, pokiaľ ide o partnerov, v spolupráci s ktorými sa presídlenie uskutočňuje,
- **presídľovanie ako aktivita by sa v EÚ malo rozšíriť**, a to tak, že sa s presídľovaním oboznámi čo najviac členských štátov a že tieto štáty zlepšia svoje skúsenosti v tejto oblasti a posilnia kapacity potrebné na jej uskutočňovanie,

- vytvorený mechanizmus by mal umožňovať jeho **prispôsobovanie** meniacim sa okolnostiam. Aby sa presídľovanie mohlo používať strategicky, bolo by potrebné umožniť každoročné preskúmvanie a revíziu priorít v tejto oblasti. Prispôsobovanie je potrebné aj preto, aby bolo možné reagovať na meniace sa potreby v rámci praktickej spolupráce členských štátov v oblasti presídľovania,
- **mali by sa zapojiť nielen vlády členských štátov, ale aj iné subjekty, ktoré zohrávajú kľúčovú úlohu v rámci presídľovania.** V tejto súvislosti je najdôležitejším partnerom UNHCR, a to pre svoj medzinárodný mandát a ústrednú úlohu, ktoré celosvetovo zohráva v oblasti presídľovania. Takisto je dôležitá aj spoluúčasť Medzinárodnej organizácie pre migráciu (IOM), vzhľadom na jej úlohu v rámci logistických a praktických aspektov presídľovacích operácií po celom svete. Zapojiť by sa mali aj medzinárodné a miestne mimovládne organizácie so špecifickým know-how a skúsenosťami v oblasti presídľovania, ako aj miestne orgány, pričom by sa mali zamerať najmä na oblasť prijímania a integrácie presídlených utečencov,
- formovanie spoločného prístupu EÚ k problematike presídľovania utečencov z tretích krajín by malo byť **postupné** a na základe skúseností by mohlo dôjsť k ďalšiemu rozvoju programu.

3.2. Prvky spoločného programu EÚ pre presídľovanie

Program bude primárne pozostávať z mechanizmu, ktorý umožní každoročne stanovovať spoločné priority v oblasti presídľovania a účinnejšie využívať finančnú pomoc, ktorá je k dispozícii z ERF na základe „presídľovacích prísľubov“. Okrem toho sa posilní praktická spolupráca, zlepši účinnosť vonkajších politík EÚ súvisiacich s azylom a zavedie sa pravidelné hodnotenie spoločného programu EÚ pre presídľovanie.

3.2.1. Každoročné stanovovanie spoločných priorít na základe konzultačného procesu a lepšie využívanie „presídľovacích prísľubov“ v rámci ERF

Skupina odborníkov na problematiku presídľovania

Skupina odborníkov na problematiku presídľovania, ktorá sa v súčasnosti stretáva na *ad hoc* základe, sa zmení na orgán, ktorý sa bude schádzať pravidelne. Budú v nej zastúpené všetky členské štáty, či už sa do presídľovania zapájajú alebo nie, a takisto aj ostatné zainteresované strany [napr. UNHCR, IOM, Európska rada pre utečencov a exulantov (ECRE) a mimovládne organizácie pôsobiace v oblasti presídľovania, a to na základe ich špecifických odborných znalostí a v rámci rozsahu ich mandátu]. Skupina odborníkov na problematiku presídľovania bude zapojená do prípravných prác zameraných na každoročnú identifikáciu spoločných priorít EÚ, čo bude podkladom pre následný návrh rozhodnutia Komisie. Tieto priority sa budú opierať o výhľadovú správu o potrebách v oblasti presídľovania, ktorú uverejňuje UNHCR každoročne na jar. Táto skupina by takisto slúžila ako fórum na výmenu informácií medzi členskými štátmi o kvantitatívnych cieľoch, ktoré si stanovili, a na diskusiu o špecifických potrebách v súvislosti s presídľovaním, napríklad o motivačných aktivitách zameraných na štáty, ktoré sa do presídľovania zatiaľ nezapájajú. Uvedená skupina by sa spolu s Európskym podporným úradom pre azyl (EASO) mohla podieľať na identifikácii potrieb súvisiacich s praktickou spolupracou v oblasti presídľovania.

Spoločné priority s finančnou podporou z Európskeho fondu pre utečencov

Vytvorí sa mechanizmus, v rámci ktorého sa budú prostredníctvom rozhodnutia Komisie každoročne stanovovať spoločné priority EÚ v oblasti presídľovania. Priority by sa mohli vzťahovať buď na určité geografické regióny alebo na určitých štátnych príslušníkov, ale takisto aj na niektoré kategórie utečencov, ktorí sa majú presídliť, kam patria aj naliehavé

případy. Európska únia by napríklad mohla za prioritné označiť presídlenie irackých utečencov zo Sýrie a Jordánska, somálskych utečencov z Kene alebo sudánskych utečencov z Čadu. Stanovením týchto priorit bude vo všeobecnosti zabezpečená koherencia s politikami EÚ v oblasti vonkajších vzťahov. Vďaka uvedenému mechanizmu bude možné každoročne identifikovať vznikajúce resp. prioritné potreby v súvislosti s presídľovaním osôb. V prípade zraniteľných skupín, ako napríklad detí alebo maloletých bez sprievodu, by to umožňovalo hlbšiu analýzu najdôležitejších potrieb a priorit.

Z tohto dôvodu sa navrhuje, aby sa rozhodnutie o zriadení ERF III zmenilo a doplnilo takým spôsobom, aby členské štáty, ktoré sa budú zúčastňovať na presídľovaní v súlade so spoločnými prioritami EU na príslušný rok, dostali finančnú pomoc podľa článku 13 tohto rozhodnutia. V uvedenom článku sa v súčasnosti ustanovuje, že doplnková finančná pomoc sa členským štátom poskytuje v prípade, že prisľúbia, že prijmú presídlencov patriacich do štyroch osobitných kategórií spomínaných v časti 1.3 tohto oznámenia. Toto ustanovenie by sa malo zmeniť a doplniť, aby sa existujúci mechanizmus získal na dynamike a bol flexibilnejší. Tu však treba zdôrazniť, že členské štáty budú mať aj naďalej možnosť uskutočňovať presídľovanie utečencov patriacich do iných kategórií. **Návrh na zmenu a doplnenie rozhodnutia o zriadení ERF III Komisia predkladá spolu s týmto oznámením.**

Na základe prípravných prác, ktoré vykoná skupina odborníkov na problematiku presídľovania, sa každý rok stanovia spoločné priority, čo bude východiskom pre proces formulovania presídľovacích prisľubov, v rámci ktorého členské štáty dostanú doplnkovú finančnú pomoc. Komisia každoročne rozhodne prioritách v oblasti presídľovania na príslušný rok na základe konzultácií s riadiacim výborom všeobecného programu „Solidarita a riadenie migračných tokov“, ako aj ERF III. Toto rozhodnutie Komisie bude jedným z opatrení na vykonanie rozhodnutia o zriadení ERF III, ktoré Rada a Európsky parlament prijali na základe článku 63 ods. 2 písm. b) Zmluvy o ES. Uvedené rozhodnutie Komisie bude musieť byť prijímané v takom čase, aby členské štáty boli schopné predložiť presídľovacie prisľuby, na základe ktorých budú oprávnené na čerpanie finančných prostriedkov z ERF.

3.2.2. Posilnená praktická spolupráca

Európsky podporný úrad pre azyl

Očakáva sa, že Európsky podporný úrad pre azyl (EASO) začne pracovať v priebehu roka 2010. Úrad poskytne **štrukturálny rámec pre uskutočňovanie praktickej spolupráce v oblasti azylu, ako aj aktivít súvisiacich s presídľovaním.** V návrhu nariadenia, ktorým sa zriaďuje tento úrad, sa uvádza, že „úrad po dohode s Komisiou koordinuje výmeny informácií a všetky ostatné vykonávané činnosti, ktoré sa týkajú otázok súvisiacich s uplatňovaním nástrojov a mechanizmov vonkajšieho rozmeru spoločného európskeho azylového systému. Úrad koordinuje výmeny informácií a všetky ostatné vykonávané činnosti, ktoré sa týkajú presídlenia utečencov na území Európskej únie.“

Očakáva sa, že rozvoj praktickej spolupráce v oblasti presídľovania prinesie dôležité synergie. Každoročné stanovovanie spoločných priorit by malo umožniť lepšie zacielenie tejto spolupráce. Členské štáty môžu spoločne uskutočňovať konkrétne činnosti, napríklad pracovné návštevy zamerané na výber a prieskum, programy na poskytnutie prvotných informácií pred presídlením, lekárske prehliadky a vybavovanie záležitostí týkajúcich sa cesty a víz. Medzi ďalšie formy spolupráce by napríklad mohla patriť výmena informácií o charakteristikách konkrétnych skupín, ktoré sa majú presídliť, a spoločné odborné

vzdelávanie. Spolupráca v oblasti prijímania a integrácie presídlencov sa bude pravdepodobne uskutočňovať predovšetkým prostredníctvom výmeny informácií a hľadania „najlepšej praxe“ s cieľom zvýšiť kvalitu prijímacích a integračných systémov, ktorých úroveň je v jednotlivých členských štátoch rozdielna. Poučenie je možné získať aj zo skúseností nadobudnutých prostredníctvom širokého spektra činností s účasťou rôznych zainteresovaných strán.

Európsky podporný úrad pre azyl by sa mohol v súvislosti s presídľovaním zapojiť aj do technickej spolupráce s tretími krajinami, a to s nečlenskými krajinami EÚ zapojenými do presídľovania a rovnako aj s krajinami prvého azylu. Podobne by bola možná aj spolupráca s medzinárodnými organizáciami, najmä s UNHCR a Medzinárodnou organizáciou pre migráciu (IOM). Aby mohol Európsky podporný úrad pre azyl začať urýchlene pracovať, je potrebné, aby boli v rámci jeho programu činnosti čo najskôr stanovené priority na prvé roky. Komisia bude spolupracovať s rôznymi zainteresovanými stranami, aby sa tak stalo v najkratšom možnom čase. Prvý súbor priorít by mohol byť stanovený ešte pred skončením súčasného švédskeho predsedníctva (do konca roka 2009).

Pilotné projekty a najlepšia prax v oblasti presídľovania

V posledných rokoch sa realizoval celý rad projektov zameraných na praktickú spoluprácu v oblasti presídľovania. To sa podarilo do značnej miery vďaka aktívnemu pôsobeniu občianskej spoločnosti a predovšetkým niekoľkých mimovládnych organizácií. Očakáva sa, že podobné aktivity budú nutné aj v nasledujúcich rokoch. Komisia preto bude tieto aktivity podporovať, a to najmä v rámci systému akcií Spoločenstva realizovaných s príspevom z ERF.

Nedávno bolo zriadené evakuačné tranzitné centrum (ETC) v Rumunsku, ktoré slúži na presídľovacie účely. Niekoľko členských štátov prejavilo záujem o to, aby toto centrum mohli využiť ako zariadenie, z ktorého môžu presídliť určité kategórie utečencov s naliehavou potrebou presídlenia. Využitie ETC by mohlo presídľovanie zjednodušiť a optimalizovať z hľadiska nákladov, pričom by mohlo slúžiť ako pilotný projekt na účely ďalších podobných iniciatív tohto typu.

3.2.3. Účinnnejšie vonkajšie politiky EÚ v oblasti azylu

Spolupráca s UNHCR

Pre úspech programu EÚ, či už ide o stanovenie spoločných priorít alebo o praktickú spoluprácu, je **dôležitá úzka spolupráca s UNHCR**. V rámci problematiky presídľovania sú potrebné intenzívnejšie konzultácie medzi členskými štátmi, Komisiou a UNHCR, a to aj v rámci pracovnej skupiny pre otázky presídľovania v Ženeve a v rámci trojstrannej konferencie o otázkach presídľovania (ATCR). Do spolupráce bude úzko zapojený aj Európsky podporný úrad pre azyl. Nový program EÚ si možno bude vyžadovať určité modifikácie v rámci existujúceho systému riadenia presídľovania zo strany UNHCR, nemal by ho však nadmieru skomplikovať. Zavedenie tohto nového programu by sa malo chápať ako príležitosť dať nový impulz problematike presídľovania na globálnej úrovni.

Lepšia koordinácia politík EÚ v oblasti vonkajších vzťahov

Je potrebné postupovať štruktúrovane, aby sa k presídľovaniu, ďalším prvkom vonkajších politík EÚ súvisiacich s azylom a politikám EÚ v oblasti vonkajších vzťahov vo všeobecnosti pristupovalo integrovane. Mal by sa predovšetkým zabezpečiť súlad s globálnym prístupom

EÚ k migrácii¹⁷. V rámci spoločného programu by sa priority mali stanovovať na základe existujúcich potrieb pravidelne identifikovaných UNHCR a takisto aj na základe ďalších humanitárnych a politických úvah členských štátov a Komisie, pri zohľadnení špecifickej situácie príslušných tretích krajín a rovnako aj celkových vzťahov EÚ s týmito krajinami. Nedávna diskusia Rady pre spravodlivosť a vnútorné veci o presídlení irackých utečencov žijúcich v Sýrii a Jordánsku a jej závery v tejto súvislosti ukazujú, že presídľovanie môže byť významným prvkom politik EÚ v oblasti vonkajších vzťahov. Okrem toho, že Rada poukázala na naliehavú potrebu presídlenia určitého počtu týchto utečencov, súčasne výslovne uviedla, že „zvýšené úsilie vynaložené na presídlenie utečencov v krajinách Európskej únie by vyslalo pozitívny signál solidarity so všetkými Iračanmi a spolupráce so Sýriou a Jordánskom na udržanie ich priestoru ochrany¹⁸.“ Priame zapojenie sa Rady pre spravodlivosť a vnútorné veci do otázky presídlenia irackých utečencov zo Sýrie a Jordánska však malo výnimočný charakter a preukazuje potrebu štruktúrovaného rozhodovacieho mechanizmu a príslušnej infraštruktúry, ktoré možno využiť v reakcii na vzniknuté udalosti. Politiky EÚ v oblasti vonkajších vzťahov môžu byť tiež nápomocné pri vytváraní rámca pre prípravu a uplatňovanie presídľovacích programov.

Do budúcich regionálnych programov ochrany by sa malo účinnejšie začleniť presídľovanie a jeho realizácia by sa mala podrobne monitorovať. Od roku 2007 sa realizovali pilotné regionálne programy ochrany v Tanzánii a v troch bývalých nových nezávislých štátoch (Ukrajina, Bielorusko a Moldavská republika). Zo skúsenosti však vyplýva, že presídľovanie bolo v rámci týchto pilotných programov pomerne málo rozvinuté a z krajín prijímajúcich pomoc v rámci týchto programov bolo do členských štátov EÚ presídlených len málo utečencov. Budúce regionálne programy ochrany by sa mohli vzťahovať na severnú Afriku a Blízky východ. Aspekt presídľovania bude preskúmaný aj v rámci hodnotenia regionálnych programov ochrany, ktoré Komisia v spolupráci s ostatnými zainteresovanými stranami uskutoční pred koncom roka 2009.

3.3. Podávanie správ a hodnotenie

Komisia bude za podpory EASO podávať každý rok Rade a Európskemu parlamentu správy o práci v oblasti presídľovania v rámci EÚ a o výsledkoch presídľovacích príslubov, aby tieto inštitúcie mohli sledovať pokrok v predmetnej oblasti v EÚ a po diskusii dospieť k záverom týkajúcim sa ďalšieho vývoja. V priebehu roka 2012 sa uskutoční konferencia, na ktorej všetky zainteresované strany vykonajú strednodobé hodnotenie pokroku, ktorý sa v oblasti presídľovania podarilo dosiahnuť prostredníctvom spoločného programu EÚ pre presídľovanie. V rámci tohto hodnotenia by sa mala skúmať účinnosť finančnej pomoci poskytovanej podľa článku 13 rozhodnutia o zriadení ERF III a mohla by sa preskúmať aj možnosť úpravy paušálnej sumy v závislosti na zraniteľnosti alebo potrebách osobitných kategórií presídľovaných osôb.

Spoločný program EÚ pre presídľovanie bude vyhodnotený v roku 2014 s cieľom určiť, kde sú potrebné vylepšenia a stanoviť smer, akým by sa mal program pre presídľovanie ďalej uberať. Ako Komisia navrhla vo svojom oznámení z 10. júna 2009, tento ambicióznejší cieľ by sa mal stať súčasťou Štokholmského programu, ktorý by mal byť prijatý do konca roka

¹⁷ Oznámenia Komisie o globálnom prístupe EÚ k migrácii, KOM(2005) 621, KOM(2006) 735, KOM(2007) 247, KOM(2008) 611.

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

2009 a v ktorom by sa mali stanoviť ciele EÚ na obdobie nadchádzajúcich piatich rokov v oblasti spravodlivosti, slobody a bezpečnosti¹⁹.

4. NÁVRH NA ZMENU A DOPLNENIE ROZHODNUTIA O ZRIADENÍ ERF III

Komisia v súlade s uvedeným navrhuje, aby sa rozhodnutie o zriadení ERF III zmenilo a doplnilo tak, ako je uvedené v legislatívnom návrhu, ktorý sprevádza toto oznámenie.

¹⁹ KOM(2009) 262 v konečnom znení.