

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 2.9.2009
COM(2009) 447 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE
SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU**

O VZPOSTAVITVI SKUPNEGA PROGRAMA EU ZA PONOVNO NASELITEV

{COM(2009) 456 konč}
{SEC(2009) 1127}
{SEC(2009) 1128}

SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

O VZPOSTAVITVI SKUPNEGA PROGRAMA EU ZA PONOVNO NASELITEV

1. OZADJE

1.1. Ozadje politike

EU si že od začetka veljavnosti Amsterdamske pogodbe¹ leta 1999 prizadeva za vzpostavitev **skupnega evropskega azilnega sistema (CEAS)**, katerega glavni namen je postopna usklajitev azilnih zadev v celotni EU z določitvijo skupnih najmanjših standardov, vzpostavitvijo skupnega azilnega postopka in enotnega statusa ter z okrepitevijo sodelovanja v praksi. Komisija je v okviru razvoja skupnega evropskega azilnega sistema vedno poudarjala potrebo po večjem sodelovanju EU pri ponovni naselitvi beguncev iz tretjih držav in po tem, da ponovna naselitev postane sestavni del splošne azilne politike EU.

Komisija je septembra 2005 skladno s **Haaškim programom**² sprejela **Sporočilo o regionalnih programih zaščite**³, ki naj bi jih razvila v partnerstvu z izbranimi tretjimi državami, da bi se v nekaterih svetovnih regijah okrepila zaščita beguncev. V sporočilu je poudarjeno, da bi morala biti ponovna naselitev ključna pri zagotavljanju pomoči tem državam. Oba regionalna programa zaščite, ki se trenutno izvajata – eden v Tanzaniji, drugi pa v Ukrajini, Belorusiji in Moldaviji – imata razsežnost ponovne naselitve.

Novi **evropski sklad za begunce**⁴ (ERF III), ki je začel delovati leta 2008, zagotavlja finančno pomoč za ponovno naselitev beguncev iz tretjih držav v države članice EU.

Obsežno posvetovanje vseh zadevnih zainteresiranih strani o azilnih politikah, ki se je začelo z objavo **Zelene knjige o prihodnjem skupnem evropskem azilnem sistemu (CEAS)**⁵ junija 2007, je v veliki meri potrdilo, da bi morala biti ponovna naselitev osrednji del zunanjih azilnih politik EU in da bi lahko večja raven sodelovanja na področju ponovne naselitve med državami članicami, Uradom visokega komisarja Združenih narodov za begunce (UNHCR) in nevladnimi organizacijami na področju ponovne naselitve prinesla marsikaj koristnega. Komisija je zato v **Načrtu politike azila**⁶, sprejetem 17. junija 2008, sklenila, da bi bilo treba ponovno naselitev še naprej razvijati in razširiti v učinkovit instrument zaščite, ki ga bo EU uporabljala za izpolnjevanje potreb beguncev na področju zaščite v tretjih državah in izkazovanje solidarnosti do tretjih držav prvega azila.

V **Evropskem paktu o priseljevanju in azilu**⁷ je navedeno, da je treba v okviru novih pobud, ki jih je treba sprejeti za dokončno vzpostavitev skupnega evropskega azilnega sistema,

¹ UL C 340, 10.11.1997.

² UL C 53, 3.3.2005, str. 1.

³ COM(2005) 388 konč.

⁴ Odločba št. 573/2007/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. maja 2007 o ustanovitvi Evropskega sklada za begunce za obdobje 2008–2013 (UL L 144, 6.6.2007, str. 1).

⁵ Zelena knjiga o prihodnjem skupnem evropskem azilnem sistemu (COM(2007) 301).

⁶ Načrt politike azila, celostni pristop k zaščiti v EU, COM(2008) 360 konč.

⁷ Na voljo na spletni strani <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>.

okrepiti sodelovanje z Uradom visokega komisarja Združenih narodov za begunce, da se zagotovi boljša zaščita ljudem zunaj ozemlja EU, ki zaprosijo za zaščito, zlasti z večjim prostovoljnim sodelovanjem pri ponovni naselitvi ljudi, ki so pod zaščito Urada visokega komisarja Združenih narodov za begunce, v Evropski uniji.

Komisija je 18. februarja 2009 sprejela predlog za ustanovitev **Evropskega urada za podporo azilu**⁸ (EASO), ki bo zagotovil strukturni okvir za izvajanje dejavnosti sodelovanja v praksi na področju azila, vključno z dejavnostmi, povezanimi s ponovno naselitvijo.

1.2. Ponovna naselitev – ključne značilnosti

Ponovna naselitev v tretji državi je **ena od treh tako imenovanih „trajnih rešitev“**, ki so na voljo beguncem, in je ključna, saj pomeni rešitev za begunce, ki nimajo na voljo drugih trajnih možnosti. Ponovna naselitev se običajno izvede s posredovanjem Urada visokega komisarja Združenih narodov za begunce. Namenjena je beguncem, katerih potrebe po zaščiti so že bile jasno ugotovljene, pomeni pa prednost za državo gostiteljico, ker je **urejen postopek**, in za begunce, ker je postopek, ki jim zagotavlja **fizično varnost**. Ponovno naseljenim beguncem se ni treba zatekati k različnim oblikam nezakonite migracije (npr. tihotapljenju ljudi). Ponuja tudi pomembno prednost za državo ponovne naselitve, saj sta lahko sprejem in vključevanje vnaprej organizirana.

Ločevati je treba med ponovno naselitvijo beguncev z ozemlja zunaj EU v državo članico EU, ki je humanitarni ukrep in izraz solidarnosti EU do tretjih držav, **ter ponovno naselitvijo beguncev znotraj EU**, ki se izvaja predvsem zaradi porazdelitve bremena med državami članicami EU. Na slednje se to sporočilo ne nanaša. To sporočilo in spremljajoči predlog spremembe Odločbe o ERF obravnavata vprašanje solidarnosti s tretjimi državami pri obravnavanju beguncev. Komisija nujno obravnava tudi druga vprašanja solidarnosti pri upravljanju migracij, kakor so jo pozvali voditelji držav in vlad na zasedanju Evropskega sveta 18. in 19. junija 2009. V okviru drugih pobud je Komisija za okrepitev solidarnosti znotraj EU začela pilotni načrt za ponovno naselitev upravičencev mednarodne zaščite z Malte v drugih državah članicah.

1.3. Nedavni razvoj dogodkov v EU

Pri ponovni naselitvi trenutno vsako leto sodeluje deset držav članic EU (Švedska, Danska, Finska, Nizozemska, Združeno kraljestvo, Irska, Portugalska, Francija, Romunija in Češka). Nekatero druge države članice so zagotovile ponovno naselitev priložnostno in na splošno v omejenem obsegu, zlasti za posamezne nujne primere, ki jih je predložil Urad visokega komisarja Združenih narodov za begunce. Nemčija je nedavno sklenila, da bo na svojem ozemlju ponovno naselila 2 500 iraških beguncev iz Sirije in Jordanije.

Kar zadeva **nove zaveze o ponovni naselitvi**, so se Portugalska, Francija, Romunija in Češka v letih 2007 in 2008 odločile letno zagotavljati prostor za ponovno naselitev⁹. Romunija je leta 2008 sklenila tudi tristranski sporazum z Uradom visokega komisarja Združenih narodov za begunce in Mednarodno organizacijo za migracije o ustanovitvi evakuacijskega tranzitnega centra v Romuniji (Temišvar), ki je namenjen ponovni naselitvi nujnih in drugih posebnih primerov.

⁸ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Evropskega urada za podporo azilu (COM(2009) 66 konč.).

⁹ Portugalska se je odločila, da bo na svojem ozemlju vsako leto ponovno naselila 30 beguncev, Francija približno 350–450, Romunija 40 in Češka 30.

Ponovni naselitvi je od leta 2008 namenjena **znatna finančna pomoč v okviru Evropskega sklada za begunce (ERF III)**. Kot je določeno v strateških smernicah, sprejetih v ta namen¹⁰, se v okviru ene glavnih prednostnih nalog (prednostna naloga 3) programiranja sredstev zagotavljajo sredstva za podporo ukrepov, ki spodbujajo krepitev delitve odgovornosti med državami članicami in tretjimi državami. To vključuje ponovno naselitev beguncev iz tretje države v državo članico. Za financiranje iz nacionalnih programov Evropskega sklada za begunce v okviru prednostne naloge 3 („skupno upravljanje“) so upravičene številne dejavnosti ponovne naselitve.

Za izračun letne dodelitve sredstev iz Evropskega sklada za begunce posamezni državi članici se uporabi število beguncev, ki so bili v preteklih treh letih ponovno naseljeni v navedeni državi članici. Poleg tega se za štiri posebne kategorije oseb zagotovi fiksni znesek v višini 4 000 EUR na ponovno naseljeno osebo (člen 13(3) in (4) Odločbe o Evropskem skladu za begunce). Zato morajo države članice Komisiji vsako leto vnaprej predložiti „napoved ponovnih naselitev“. Štiri posebne kategorije so:

- (1) osebe iz države ali regije, določene za izvajanje regionalnih programov zaščite;
- (2) mladoletniki brez spremstva;
- (3) otroci in ženske, ki so ogroženi zlasti zaradi psihološkega, fizičnega ali spolnega nasilja ali izkoriščanja;
- (4) osebe z resnimi zdravstvenimi potrebami, ki jih je mogoče zadovoljiti samo s ponovno naselitvijo.

Do sredstev Evropskega sklada za begunce, namenjenih financiranju ukrepov Skupnosti (ki jih Komisija neposredno upravlja), so upravičeni tudi nadnacionalni ukrepi in ukrepi v interesu Skupnosti kot celote, ki se nanašajo na azilno politiko, vključno z ukrepi, povezanimi s ponovno naselitvijo.

V preteklih letih so se v EU izvajali številni **projekti, povezani s ponovno naselitvijo**, vključno s projekti „twinning“. Ti projekti so zajemali številne dejavnosti, kot so postopek izbire ter sprejem in vključevanje ponovno naseljenih beguncev¹¹. Pri projektih so sodelovali številni različni akterji, tako vladni kot nevladni (mednarodne in lokalne nevladne organizacije, Urad visokega komisarja Združenih narodov za begunce, Mednarodna organizacija za migracije), iz držav, v katerih je in v katerih ni potekala ponovna naselitev. V letih 2008 in 2009 so bili na ravni ministrov ali EU organizirani tudi številnih skupni obiski operacij ponovne naselitve na Tajskem, v Keniji, Siriji in Jordaniji.

Julija in novembra 2008 je **Svet PNZ sprejel sklepe o ponovni naselitvi beguncev iz Iraka**, v katerih je določen cilj, da se v EU ponovno naseli do približno 10 000 iraških beguncev, ki zdaj živijo v Siriji in Jordaniji¹². Ti sklepi so pomembni zaradi zaščite, ki je tako zagotovljena posebnim ponovno naseljenim beguncem, pa tudi zato, ker poudarjajo dejstvo, da ponovna naselitev prispeva k ohranitvi zaščitnega položaja v Siriji in Jordaniji. Na podlagi teh sklepov Sveta so se štiri države članice, ki ponavadi ne sodelujejo pri ponovni naselitvi (Nemčija,

¹⁰ Odločba Komisije z dne 29. novembra 2007 o izvajanju Odločbe št. 573/2008/ES Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi s sprejetjem strateških smernic za obdobje 2008–2013 (OJ L 326, 12.12.2007, str. 29–31).

¹¹ Večino teh projektov je sofinancirala Komisija v okviru programa ARGO in Evropskega sklada za begunce.

¹² Dokumenta Sveta št. 11653/08 (Presse 205) in 16325/1/08 REV 1 (Presse 344).

Italija, Belgija in Luksemburg), zavezale k ponovni naselitvi beguncev iz Iraka na svojem ozemlju.

2. POMANJKLJIVOSTI SEDANJIH RAZMER IN CILJI, KI IZ NJIH IZHAJAJO

2.1. Odziv EU na globalne potrebe po ponovni naselitvi

Spomniti je treba, da je velika večina beguncev s celega sveta zunaj EU, zlasti v azijskih in afriških državah.

Globalne potrebe po ponovni naselitvi so veliko večje kot prostor za ponovno naselitev, ki je na voljo v svetu. Po ocenah Urada visokega komisarja ZN za begunce globalne potrebe po ponovni naselitvi znašajo približno 747 000 oseb, vključno s populacijami, za katere je ponovna naselitev predvidena v obdobju nekaj let. Urad visokega komisarja ZN za begunce glede na prednostne naloge ocenjuje, da bo od tega števila samo v letu 2010 ponovno naselitev potrebovalo kar 203 000 oseb¹³. Po podatkih Urada visokega komisarja ZN za begunce je bilo leta 2008 na svetu ponovno naseljenih 65 596 beguncev. Od tega je bilo 4 378 beguncev oziroma 6,7 % prišlo v države EU¹⁴. Število beguncev, ponovno naseljenih v EU, se zelo razlikuje od števila beguncev, ki so jih sprejele številne druge države razvitega sveta¹⁵. Obenem pa EU dobi sorazmerno večje število „spontanih“ iskalcev azila kot drugi deli razvitega sveta. Poleg tega večina držav EU sploh nima programov za ponovno naselitev in bi morala začeti izvajati dejavnosti za krepitev zmogljivosti, da bi bila lahko pripravljena redno sodelovati pri ponovni naselitvi na svojem ozemlju. **Glavni cilji skupnega ukrepanja EU na področju ponovne naselitve bi torej moral biti vključiti več držav članic v dejavnosti ponovne naselitve ter osebam, ki so ponovno naseljene, zagotoviti urejen in varen dostop do zaščite. Obenem bi moralo biti to ukrepanje izraz večje solidarnosti do tretjih držav pri sprejemanju beguncev.** Zato bo EU sprejela večji delež odgovornosti za izpolnjevanje svetovnih potreb po ponovni naselitvi. Tako bi bila morda tudi manj privlačna za nekatere skupine beguncev, ki bi radi prišli v EU prek nezakonitih migracij.

Splošno priznano je, da ponovna naselitev koristi tako humanitarnim namenom do oseb, ki so ponovno naseljene, in neposredno do beguncev, ki ostanejo v prvi državi azila, kot tudi za to, da se zadevni tretji državi odzame breme, ki ga ima kot gostiteljica velikega števila beguncev. Ponovna naselitev ima torej lahko na splošno pomembno vlogo kot sestavni del zunanjih politik EU. Učinek ponovne naselitve v strateškem smislu bi bil večji, če bi se na stopnji EU načeloma določile prednostne naloge v smislu geografskega porekla ali nacionalnosti in posebnih kategorij oseb, ki jih je treba ponovno naseliti. Države članice, ki sodelujejo pri ponovni naselitvi, določajo prednostne naloge večinoma na nacionalni ravni brez večjega usklajevanja na ravni EU glede same ponovne naselitve in drugih zadevnih instrumentov zunanjih politik. Poleg tega sedanja sorazmerno nizka raven sodelovanja EU pri ponovni naselitvi beguncev negativno vpliva na ambicije EU, da bi imela pomembno vlogo pri svetovnih humanitarnih dejavnostih, in s tem na vpliv, ki ga ima EU v mednarodnih forumih. **Zato bi bilo treba okrepiti sodelovanje EU pri dejavnostih ponovne naselitve, da se na splošno povečata učinkovitost in verodostojnost Unije v mednarodnih zadevah. Učinek ponovne naselitve bi se povečal z bolj strateško uporabo ponovne naselitve na ravni EU in z učinkovitejšim vključevanjem ponovne naselitve v splošne zunanje politike EU.**

¹³ Urad visokega uradnika za begunce je napovedal potrebe po ponovni naselitvi za leto 2010.

¹⁴ Glej prilogo 4 ocene učinka o skupnem programu za ponovno naselitev, str. 5.

¹⁵ Število beguncev, ki so letno ponovno naseljeni v Kanadi (približno 10 000), je na primer več kot še enkrat večje kot skupno število beguncev, ki so letno ponovno naseljeni v EU.

2.2. Pomanjkanje strukturiranega sodelovanja znotraj EU

Trenutno ni nobene strukturirane izmenjave informacij o ponovni naselitvi med državami EU in nobenega strukturiranega usklajevanja dejavnosti ponovne naselitve na ravni EU. Dejavnosti ponovne naselitve se večinoma načrtujejo v okviru dvostranskih stikov med državami ponovne naselitve in Uradom visokega komisarja ZN za begunce. Izmenjava informacij med Uradom visokega komisarja ZN za begunce in državami ponovne naselitve poteka v okviru forumov v Ženevi¹⁶, ki vključujejo države ponovne naselitve s celega sveta in zajemajo globalna vprašanja ponovne naselitve. Ne vključujejo tistih držav članic EU, ki trenutno ne sodelujejo pri ponovni naselitvi. Zato Komisija od leta 2007 priložnostno sklicuje sestanke strokovnjakov za ponovno naselitev. **Zaradi navedenega bi bilo treba strukture in postopke za usklajevanje politike ponovne naselitve v EU prilagoditi, da bi omogočali tesnejše sodelovanje med državami članicami in učinkovitejše usklajevanje dejavnosti ponovne naselitve na ravni EU.**

Ponovna naselitev zahteva znatne logistične priprave, kot so izbirne in orientacijske misije, zdravstveni in varnostni pregledi, potovalne in vizumske ureditve ter programi sprejema in vključevanja. Nekatere od teh dejavnosti bi lahko skupaj izvedle države članice ali bi bile lahko izvedene v tesnem sodelovanju med njimi. Sedanje pomanjkanje skupnih dejavnosti in sodelovanja med državami članicami v praksi povečuje finančne stroške ponovne naselitve za obstoječe „države ponovne naselitve“ in ovira druge države, ki bi drugače morda razmislile o sodelovanju pri ponovni naselitvi, zlasti tiste, ki bi morda razmislile o uvedbi manjših kvot ponovne naselitve. Države članice, ki nimajo izkušenj in zmogljivosti v zvezi s ponovno naselitvijo, bi verjetno menile, da je organiziranje različnih logističnih dejavnosti, potrebnih za izvedbo ponovne naselitve, nepraktično in nedostopno drago. **Gospodarski stroški, povezani s ponovno naselitvijo v EU, bi se zato morali zmanjšati s tesnejšim sodelovanjem med državami članicami.**

2.3. Potreba po boljši ciljni usmerjenosti prednostnih nalog ponovne naselitve in finančne pomoči

Finančna pomoč, ki jo ERF III zagotavlja ponovni naselitvi, je pozitivno vplivala na ponovno naselitev. Dodatna pomoč, ki se zagotavlja državam članicam za vsakega ponovno naseljenega begunca na podlagi člena 13(3) Odločbe o ERF III, pa se uporablja samo za štiri posebne kategorije oseb. Te kategorije oseb si nedvomno zaslužijo zaščito in ponovno naselitev, vendar pa so lahko še druge kategorije oseb, ki vsaj tako nujno potrebujejo ponovno naselitev. Ker se o potrebah po ponovni naselitvi teh kategorij beguncev na ravni EU trenutno redno ne razpravlja, niso predmet posodobljene ocene, ki bi omogočala boljšo opredelitev potreb po zaščiti, za katere EU meni, da so prednostne. Sedanji okvir Evropskega sklada za begunce je zato preveč tog in premalo prilagodljiv, da bi lahko upošteval novo nastajajoče potrebe, zlasti glede geografskih prednostnih nalog. Po drugi strani pa države članice določajo prednostne naloge ponovne naselitve na nacionalni ravni brez predhodnega posvetovanja in usklajevanja na ravni EU. **Zato bi bilo treba uvesti mehanizem za zagotovitev, da so prizadevanja za ponovno naselitev v EU, ki morajo biti trajna in dinamična, bolj usmerjena v osebe, ki najbolj potrebujejo ponovno naselitev. To se lahko doseže z zagotovitvijo redne skupne določitve ključnih prednostnih nalog glede ponovne naselitve in finančne spodbude državam članicam k sodelovanju pri ponovni naselitvi skladno s temi prednostnimi nalogami.**

¹⁶ Letna tristranska konferenca o ponovni naselitvi in delovna skupina za ponovno naselitev.

3. SKUPNI PROGRAM EU ZA PONOVRNO NASELITEV

Glede na navedene pomanjkljivosti bi moral biti **skupni program EU za ponovno naselitev vzpostavljen** za (1) povečanje humanitarnega vpliva EU, in sicer z zagotovitvijo, da ponovna naselitev ponuja boljšo in bolj usmerjeno podporo mednarodni zaščiti beguncev, (2) okrepitev strateške uporabe ponovne naselitve z zagotovitvijo, da je ustrezno vključena v splošne zunanje humanitarne politike Unije, in (3) boljšo racionalizacijo prizadevanj EU na področju ponovne naselitve, da bodo koristi zagotovljene čim bolj stroškovno učinkovito.

Komisija zato predlaga spremembo Odločbe o ERF III, da se zagotovijo dodatne spodbude državam članicam k sodelovanju pri ponovni naselitvi in da imajo prednostne naloge na področju ponovne naselitve, sprejete na ravni EU, učinkovito in ustrezno finančno podporo.

3.1. Vodilna načela skupnega programa EU za ponovno naselitev

Ob upoštevanju splošnih ciljev skupnega programa EU za ponovno naselitev in mnenj zainteresiranih strani program temelji na naslednjih vodilnih načelih:

- **Sodelovanje držav članic pri ponovni naselitvi bi moralo ostati prostovoljno.** Trenutno so med državami članicami precejšnje razlike glede številčnih ciljev in posebnih primerov, ki bi jih želele ponovno namestiti, pravnih meril, ki se uporabljajo pri odločanju, koga ponovno naseliti, in glede partnerjev, prek katerih se ponovna naselitev izvede.
- **Obseg dejavnosti ponovne naselitve v EU bi bilo treba razširiti** s seznanitvijo čim večjega števila držav članic s ponovno namestitvijo ter z izboljšanjem potrebnih izkušenj in zmogljivosti za izvedbo ponovne naselitve.
- Vzpostavljeni mehanizem bi moral omogočati **prilagajanje** na spreminjajoče se okoliščine. Da bi se ponovna naselitev strateško uporabila, bi bilo treba omogočiti letne preglede in spremembe prednostnih nalog ponovne naselitve. Prilagodljivost je potrebna tudi zaradi odzivanja na spreminjajoče se potrebe v zvezi s sodelovanjem v praksi na področju ponovne naselitve med državami članicami.
- **Sodelovati bi morali tudi akterji, ki imajo ključno vlogo pri ponovni naselitvi in niso vlade držav članic.** Najpomembnejši akter pri tem je Urad visokega komisarja ZN za begunce, in sicer zaradi svoje mednarodne pristojnosti in osrednje vloge, ki jo ima na svetu na področju ponovne naselitve. Pomembno je tudi sodelovanje Mednarodne organizacije za migracije (IOM), ki ima pomembno vlogo pri logističnih in praktičnih vidikih dejavnosti ponovne naselitve po vsem svetu. Vključene bi morale biti tudi mednarodne in lokalne nevladne organizacije s posebnim znanjem in izkušnjami v zvezi s ponovno naselitvijo, pa tudi lokalni organi, zlasti v zvezi s sprejemom in vključevanjem ponovno naseljenih beguncev.
- Razvoj skupnega pristopa EU k ponovni naselitvi beguncev iz tretjih držav bi moral biti **postopen** in z izkušnjami bi se lahko nadalje razvijal obseg programa.

3.2. Sestavni elementi skupnega programa EU za ponovno naselitev

Program bo prvotno zajemal mehanizem, ki omogoča določitev skupnih letnih prednostnih nalog v zvezi s ponovno naselitvijo in učinkovitejšo uporabo finančne pomoči, ki je na voljo na podlagi napovedi ponovnih naselitev v okviru Evropskega sklada za begunce. To bodo dopolnjevali okrepitev sodelovanja v praksi, povečanje učinkovitosti zunanjih azilnih politik in redno vrednotenje skupnega programa za ponovno naselitev.

3.2.1. *Letna določitev skupnih prednostnih nalog, ki temelji na postopku posvetovanja in boljši uporabi napovedi ponovnih naselitev v okviru Evropskega sklada za begunce*

Strokovna skupina za ponovno naselitev

Sedanja *ad hoc* strokovna skupina za ponovno naselitev se bo razvila v telo, ki bo imelo redne sestanke. Sodelovale bodo vse države članice, torej tiste, v katerih potekajo in v katerih ne potekajo ponovne naselitve, pa tudi druge zainteresirane strani (npr. Urad visokega komisarja ZN za begunce, Mednarodna organizacija za migracije, Evropski svet za begunce in izgnance ter nevladne organizacije, ki so dejavne na področju ponovne naselitve, bodo sodelovali na podlagi svojega posebnega strokovnega znanja in v okviru omejitev svojih pooblastil). Strokovna skupina za ponovno naselitev bo pripravila vse potrebno za opredelitev skupnih letnih prednostnih nalog EU, ki bodo nato podlaga za osnutek odločbe Komisije. Te prednostne naloge bodo temeljile na okvirni napovedi potreb po ponovni naselitvi, ki jo bo vsako pomlad zagotovil Urad visokega komisarja ZN za begunce. Skupina bo tudi izmenjevala informacije o številčnih ciljih med državami članicami in razpravljala o posebnih potrebah v zvezi s ponovno naselitvijo, kot so dejavnosti za spodbujanje držav članic, ki ne sodelujejo pri ponovni naselitvi. Skupina bo skupaj z Evropskim uradom za podporo azilu lahko tudi ugotavljala trenutne potrebe za sodelovanje v praksi na področju ponovne naselitve.

Skupne prednostne naloge s finančno podporo Evropskega sklada za begunce

Vzpostavljen bo mehanizem, s katerim se bodo z odločbo Komisije letno določale skupne prednostne naloge v zvezi s ponovno naselitvijo za celotno EU. Prednostne naloge se lahko nanašajo za geografske regije in nacionalnosti, pa tudi za posebne kategorije beguncev, ki jih je treba ponovno naseliti, vključno z nujnimi primeri. EU bi na primer lahko prednostno opredelila ponovno naselitev iraških beguncev iz Sirije in Jordanije, somalijskih beguncev iz Kenije ali sudanskih beguncev iz Čada. Pri opredelitvi teh prednostnih nalog bo zagotovljena splošna skladnost z zunanjimi politikami EU. Ta okvir bo na letni osnovi omogočal opredelitev novo nastalih ali prednostnih potreb po ponovni naselitvi. Zlasti pri ranljivih skupinah, kot so otroci ali mladoletniki brez spremstva, bo omogočal bolj poglobljeno analizo najnujnejših potreb in prednostnih nalog.

V skladu z navedenim je predlagana sprememba Odločbe o ERF III, da bi države članice, ki ponovno naseljujejo begunce skladno s skupnimi letnimi prednostnimi nalogami EU, dobijo finančno pomoč na podlagi člena 13 Odločbe o ERF III. Ta člen trenutno določa, da se državam članicam dodeli dodatna finančna pomoč, če napovejo, da bodo ponovno naselile begunce, ki spadajo v posebne kategorije iz točke 1.3. Ta določba bo spremenjena, da bo sedanji mehanizem bolj dinamičen in prilagodljiv. Vendar pa je treba poudariti, da bodo države članice še naprej same odločale o tem, ali bodo ponovno naselile begunce, ki spadajo v druge kategorije. **Komisija predstavlja predlog o spremembi Odločbe o ERF III skupaj s tem sporočilom.**

Na podlagi predhodnega dela strokovne skupine za ponovno naselitev bodo prednostne naloge določene vsako leto, da se sproži napovedovanje, ki državam članicam omogoči dodatno finančno pomoč. Komisija bo na podlagi posvetovanj v upravljalnem odboru splošnega programa „Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov“, vključno z ERF III, vsako leto sprejela odločitev o letnih prednostnih nalogah v zvezi s ponovno naselitvijo. Ta odločba Komisije bo eden od izvedbenih ukrepov Odločbe o vzpostavitvi ERF III, ki sta jo sprejela Svet in Evropski parlament na podlagi člena 63(2)(b) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti. Rok sprejetja te letne odločbe bo moral omogočati, da države članice predložijo napoved ponovnih naselitev za upravičenost do finančnih sredstev iz Evropskega sklada za begunce.

3.2.2. Okrepljeno sodelovanje v praksi

Evropski urad za podporo azilu

Po pričakovanjih naj bi Evropski urad za podporo azilu (EASO) začel delovati leta 2010. Zagotovil bo **strukturni okvir za izvajanje dejavnosti sodelovanja v praksi, vključno z dejavnostmi v zvezi s ponovno naselitvijo**. Predlagana odločba o vzpostavitvi Urada navaja, da „urad v soglasju s Komisijo usklajuje izmenjave informacij ter vse druge sprejete ukrepe v zvezi z vprašanji, povezanimi z izvajanjem instrumentov in mehanizmov glede zunanje razsežnosti skupnega evropskega azilnega sistema. Urad usklajuje izmenjave informacij in vse druge sprejete ukrepe v zvezi s ponovno naselitvijo beguncev znotraj Evropske unije.“

Razvoj sodelovanja v praksi na področju ponovne naselitve naj bi zagotovil pomembne sinergije. Opredelitev skupnih letnih prednostnih nalog naj bi omogočila večjo ciljno usmerjenost tega sodelovanja. Države članice bi lahko skupaj izvajale konkretne dejavnosti, kot so izborne misije in misije za ugotavljanje dejstev, orientacijski programi, ki se izvedejo pred odhodom, zdravstveni pregledi, potovalne ali vizumske ureditve. Druge oblike sodelovanja bi lahko vključevale izmenjavo informacij o značilnostih posebnih primerov ponovne naselitve in skupno usposabljanje. Sodelovanje na področju sprejema in vključevanja bo verjetno potekalo v obliki izmenjave informacij in opredelitve „najboljših praks“, da se izboljša kakovost sistemov za sprejem in vključevanje, ki se med državami članicami zelo razlikujejo. Lahko bi se marsikaj naučili iz izkušenj, pridobljenih z vrsto dejavnosti, ki vključujejo različne zainteresirane strani.

EASO bi lahko sodeloval tudi pri tehničnem sodelovanju na področju ponovne naselitve s tretjimi državami, in sicer tako z državami zunaj EU, ki sodelujejo pri ponovni naselitvi, kot tudi z državami prvega azila. Tako sodelovanje bi se lahko izvajalo tudi z mednarodnimi organizacijami ter zlasti z Urdom visokega komisarja ZN za begunce in Mednarodno organizacijo za migracije. Za zagotovitev, da lahko EASO hitro začne izvajati svoje dejavnosti, je treba čim prej opredeliti prednostne naloge za prva leta njegovega delovnega programa. Komisija bo sodelovala z različnimi zainteresiranimi stranmi, da bi lahko čim prej določila te prednostne naloge. Prvi sveženj prednostnih nalog bi bil lahko določen pred koncem sedanjega (2009), švedskega predsedstva.

Pilotni projekti in najboljše prakse v zvezi s ponovno naselitvijo

V zadnjih letih so bili izvedeni številni projekti praktičnega sodelovanja na področju ponovne naselitve. To lahko pripišemo predvsem aktivni vlogi civilne družbe, zlasti številnim nevladnim organizacijam. Po pričakovanjih naj bi bile podobne dejavnosti potrebne tudi v prihodnjih letih. Zato jih bo Komisija še naprej podpirala, zlasti prek ukrepov Skupnosti v okviru Evropskega sklada za begunce.

Nedavni dosežek na tem področju je vzpostavitev evakuacijskega tranzitnega centra za ponovno naselitev v Romuniji. Številne države članice so nedavno pokazale interes za uporabo tega evakuacijskega tranzitnega centra kot zmogljivosti, iz katere bi lahko ponovno naselile begunce iz posebnih kategorij, ki nujno potrebujejo ponovno naselitev. Uporaba evakuacijskega tranzitnega centra bi lahko omogočila lažjo in stroškovno učinkovitejšo izvedbo ponovne naselitve ter bi služila kot pilotni projekt za druge podobne tovrstne pobude.

3.2.3. Večja učinkovitost zunanjih azilnih politik EU

Sodelovanje z Uradom visokega komisarja ZN za begunce

Za uspeh programa EU – tako glede opredelitve skupnih prednostnih nalog kot glede dejavnosti praktičnega sodelovanja – bo **pomembno tesno sodelovanje z Uradom visokega komisarja ZN za begunce**. Zato bo treba okrepiti posvetovanja med državami članicami, Komisijo in Uradom visokega komisarja ZN za begunce glede ponovne naselitve, med drugim tudi v okviru forumov delovne skupine za ponovno naselitev v Ženevi in letnih tristranskih posvetovanj o ponovni naselitvi. Tesno bo moral sodelovati tudi EASO. Novi program EU lahko zahteva nekatere prilagoditve sedanjega upravljanja ponovne naselitve s strani Urada visokega komisarja ZN za begunce, vendar naj ga ne bi po nepotrebnem zapletal. Uvedba tega novega programa bi morala pomeniti priložnost za nov zagon ponovne naselitve po vsem svetu.

Boljše usklajevanje z zunanjimi politikami EU

Obstaja potreba po strukturirani zagotovitvi celostnega pristopa k ponovni naselitvi, drugim sestavnim delom zunanjih azilnih politik EU in zunanji politiki EU kot celoti. Zagotoviti bi bilo treba predvsem skladnost z globalnim pristopom EU k migracijam¹⁷. Prednostne naloge v zvezi s ponovno naselitvijo bodo v okviru skupnega programa določene na podlagi trenutnih potreb, ki jih redno ugotavlja Urad visokega komisarja ZN za begunce, pa tudi na podlagi drugih humanitarnih in političnih razmislekov, ki jih ugotovijo države članice in Komisija, ob upoštevanju posebnih razmer zadevnih tretjih držav, ter na podlagi splošnih odnosov EU s temi državami. Nedavne razprave in sklepi o ponovni naselitvi iraških beguncев iz Sirije in Jordanije, ki jih je sprejel Svet ministrov PNZ, poudarjajo dejstvo, da je lahko ponovna naselitev pomemben sestavni del zunanjih politik EU. Svet je poleg sklicevanja na nujne potrebe po ponovni naselitvi določenega števila teh beguncев izrecno opozoril, da „z dejstvom, da bi v državah Evropske unije z okrepljenimi prizadevanji za preselitev jasno pokazali solidarnost do vseh Iračanov, Siriji in Jordaniji pa pripravljenost za sodelovanje v prizadevanjih, da se ohrani njuno območje zaščite“¹⁸. Neposredna vključenost Sveta PNZ v ponovno naselitev iraških beguncев iz Sirije in Jordanije pa je bila izjemna in izraža potrebo po strukturiranem mehanizmu odločanja in ustrezni infrastrukturi, ki si se lahko uporabila za odzivanje na razvoj dogodkov. Tudi zunanje politike EU bi bile lahko pomembne pri oblikovanju okvira za pripravo in razvoj programov za ponovno naselitev.

Ponovna naselitev bi morala biti učinkoviteje vključena v regionalne programe zaščite, ki bodo razviti v prihodnosti, njeno izvajanje pa bi bilo treba skrbno spremljati. Od leta 2007 so se izvajali pilotni regionalni programi zaščite v Tanzaniji in v treh nekdanjih novih neodvisnih državah (Ukrajini, Belorusiji in Moldaviji). Vendar pa izkušnje kažejo, da je ponovna naselitev še vedno sorazmerno premalo razvit sestavni del teh pilotnih regionalnih programov zaščite in da so države članice EU ponovno naselile le omejeno število beguncев iz držav gostiteljic. Regionalni programi zaščite bi lahko v prihodnosti zajemali severnoafriške in srednjevzhodne regije. Razsežnost ponovne naselitve bo proučena v okviru vrednotenja regionalnih programov zaščite, ki jih bo Komisija izvedla z drugimi zainteresiranimi stranmi do konca leta 2009.

¹⁷ Sporočila Komisije o globalnem pristopu k migracijam COM(2005) 621, COM(2006) 735, COM(2007) 247, COM(2008) 611.

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

3.3. Poročanje in ocenjevanje

Komisija bo ob pomoči EASO Svetu in Evropskemu parlamentu letno poročala o prizadevanjih glede ponovne naselitve znotraj EU ter o rezultatih napovedi ponovnih naselitev, da bi evropskim institucijam omogočila spremljanje prizadevanj glede ponovne naselitve v EU in razprave o sklepnih ugotovitvah v zvezi z nadaljnjim razvojem. Leta 2012 bo organizirana konferenca z vsemi zadevnimi zainteresiranimi stranmi, da se izvede vmesna ocena napredka na področju ponovne naselitve v okviru skupnega programa EU za ponovno naselitev. V oceni bo proučena učinkovitost finančne pomoči, zagotovljene na podlagi člena 13 Odločbe o ERF III, lahko pa tudi možnost uvedbe prilagoditve pavšalnega zneska glede na ranljivost ali potrebe posebnih kategorij ponovno naseljenih oseb.

Skupni program EU za ponovno naselitev bo leta 2014 ovrednoten, s čimer se bodo ugotovile nujne izboljšave in omogočil nadaljnji razvoj programa za ponovno naselitev. Kot je Komisija predlagala v svojem sporočilu z dne 10. junija 2009, bi moral biti ta višje zastavljeni cilj vključen v Stockholmski program, ki naj bi bil sprejet do konca leta 2009 in bo določal cilje EU na področju svobode, varnosti in pravice za naslednjih pet let¹⁹.

4. PREDLOG ZA SPREMEMBO ODLOČBE O ERF III

Na podlagi navedenega Komisija predlaga spremembo Odločbe o ERF III, kakor je določeno v zakonodajnem predlogu, ki spremlja to sporočilo.

¹⁹ COM(2009) 262 konč.