

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, 31.08.2010
SEC(2010) 1006 wersja ostateczna

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

Sprawozdanie o stanie prac Europejskiej Sieci Migracyjnej za 2009 r.

SPIS TREŚCI

0.	WPROWADZENIE	4
1.	KRÓTKI RYS HISTORYCZNY	4
2.	ISTOTNE WYDARZENIA W DZIEDZINIE POLITYKI AZYŁOWEJ I MIGRACYJNEJ OD PRZYJĘCIA DECYZJI RADY 2008/381/WE	5
2.1.	Europejski pakt o imigracji i azylu	5
2.2.	Zmiany ustawodawcze	6
2.3.	Program sztokholmski.....	7
2.4.	Traktat lizboński.....	7
3.	MANDAT ESM	7
4.	SKŁAD ESM	8
4.1.	Komitet kierowniczy ESM.....	8
4.2.	Krajowe punkty kontaktowe ESM.....	9
4.3.	Usługodawcy ESM.....	10
5.	DZIAŁANIA ZREALIZOWANE OD MOMENTU PRZYJĘCIA DECYZJI RADY NR 2008/381/WE.....	10
5.1.	Budowanie sieci kontaktów	10
5.2.	Zapytania doraźne, sprawozdania i badania.....	12
5.2.1.	Roczne sprawozdania z realizacji polityki.....	13
5.2.2.	Roczne sprawozdania w sprawie statystyk azyłowych i migracyjnych.....	13
5.2.3.	Badania ESM	14
5.2.3.1.	Organizacja polityki azyłowej i migracyjnej w państwach członkowskich UE	15
5.2.3.2.	Przyjęcia, powroty i polityka integracji oraz liczba małoletnich migrujących bez opieki – studium porównawcze na szczeblu UE.....	15
5.2.3.3.	Programy i strategie na rzecz wspomaganym dobrowolnym powrotów z państw członkowskich UE do państw trzecich i reintegracji	16
5.2.3.4.	Zróżnicowanie praktyk krajowych w zakresie przyznawania niezharmonizowanych na szczeblu UE statusów ochrony.....	16
5.2.4.	Zapytania doraźne	17
5.3.	Gromadzenie, udostępnianie i porównywalność informacji.....	17
5.3.1.	System wymiany informacji	17
5.3.2.	Glosariusz terminów ESM	18

5.4.	Popularyzacja działań ESM	19
5.4.1.	Działania na szczeblu krajowym.....	19
5.4.2.	Strona internetowa ESM (http://emn.sarenet.es)	19
5.4.3.	Rozpowszechnianie materiałów ESM.....	19

0. WPROWADZENIE

Niniejszy dokument jest pierwszym sprawozdaniem o stanie prac opracowanym przez Europejską Sieć Migracyjną (ESM) zgodnie z art. 4 ust. 5 lit. c decyzji Rady 2008/381/WE, który nakłada wymóg, by „co najmniej raz do roku dostarczać Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komisji, Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu oraz Komitetowi Regionów zwięzłe sprawozdanie poświęcone bieżącym pracom sieci ESM i zawierające najważniejsze wnioski z jej analiz.”

Sprawozdanie obejmuje głównie okres od przyjęcia decyzji Rady (14 maja 2008 r.) do końca 2009 r., z uwzględnieniem również późniejszych wydarzeń, o ile były szczególnie istotne. Dotyczy to zwłaszcza odwołań do najnowszych sprawozdań zbiorczych dotyczących badań ESM sporządzonych od momentu ogłoszenia decyzji Rady¹.

1. KRÓTKI RYS HISTORYCZNY

W 1996 r. Komisja Europejska zamówiła studium wykonalności dla Europejskiego Obserwatorium Ruchów Migracyjnych². Następnie w 2001 r. Rada Europejska w Laeken³ zwróciła się do Komisji z propozycją rozważenia „budowy europejskiego systemu wymiany informacji w zakresie azylu, migracji i krajów pochodzenia”. W rezultacie w 2003 r. uruchomiono Europejską Sieć Migracyjną (ESM) jako projekt pilotażowy, a następnie, w latach 2004–2006, w ramach działań przygotowawczych. Na szczycie w Salonikach (2003)⁴ Rada Europejska stwierdziła, że „z aprobatą odnosi się do ustanowienia Europejskiej Sieci Migracyjnej i rozważy możliwość ustanowienia stałej struktury w przyszłości”.

W programie haskim⁵ jeszcze dobitniej wyrażono potrzebę gromadzenia, udostępniania, wymiany i sprawnego korzystania z aktualnych informacji w tych dziedzinach. Plan działania służący realizacji programu haskiego⁶ obejmował publikację zielonej księgi w sprawie przyszłości Europejskiej Sieci Migracji⁷, która doprowadziła do przedstawienia przez Komisję w sierpniu 2007 r. wniosku⁸ w sprawie decyzji Rady ustanawiającej podstawę prawną ESM. Odnośna decyzja Rady 2008/381/WE⁹ została przyjęta 14 maja 2008 r.

Podczas etapu pilotażowego i prac przygotowawczych opracowano znaczącą liczbę dokumentów, mimo że udział państw członkowskich był dobrowolny. Dokumenty te

¹ Wszystkie sprawozdania ESM (zbiorcze i krajowe) są dostępne na stronie: <http://emn.sarenet.es/>.

² Feasibility Study for a European Migration Observatory. Final Report (Studium wykonalności dla Europejskiego Obserwatorium Ruchów Migracyjnych. Sprawozdanie końcowe). Wspólnoty Europejskie, Luksemburg: Urząd Publikacji Wspólnot Europejskich, 1998 r. (ISBN 92-828-3360-7).

³ Konkluzje prezydencji – Rada Europejska w Laeken, 14 i 15 grudnia 2001 r., ([SN 300/1/01 REV 1](#))

⁴ Konkluzje prezydencji – Rada Europejska w Salonikach, 18 i 19 czerwca 2003 r., ([11638/03](#))

⁵ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z 10 maja 2005 r. – Program haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat. Partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości [[COM\(2005\) 184](#) wersja ostateczna, Dz. U. C 236 z 24.9.2005].

⁶ Plan działania służący realizacji programu haskiego mającego na celu wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej; ([2005/C 198/01](#))

⁷ Zielona księga w sprawie przyszłości Europejskiej Sieci Migracji, listopad 2005 r., [COM\(2005\)606](#) wersja ostateczna

⁸ Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie decyzji Rady ustanawiającej podstawę prawną ESM; [COM 2007/0466 wersja ostateczna](#)

⁹ Decyzja Rady [2008/381/WE](#) z dnia 14 maja 2008 r. w sprawie ustanowienia Europejskiej Sieci Migracyjnej.

obejmowały *roczne sprawozdania z realizacji polityki*, obejmujące okresy od stycznia 2003 r. do lipca 2004 r., od sierpnia 2004 r. do grudnia 2005 r., a następnie corocznie za 2006 i 2007 r. oraz *roczne sprawozdania w sprawie statystyk azylowych i migracyjnych*, przy czym krajowe punkty kontaktowe ESM (KPK ESM) wniosły znaczący wkład w przygotowanie sprawozdań zarówno za 2002 r. i 2003 r. (sporządzonych przez wykonawcę zewnętrznego), a sprawozdania za lata 2004, 2005 i 2006 przygotowało samo ESM. Ponadto podjęto szereg badań, w tym następujące: *Impact of Immigration on Europe's Societies (Wpływ imigracji na społeczeństwa Europy)* (marzec 2006 r., 9 KPK ESM); *Reception Systems, their capacities and the social situation of asylum applicants within the Reception Systems in the EU Member States (Systemy przyjmowania, ich wydajność oraz warunki socjalne osób ubiegających się o azyl w ramach systemu przyjmowania w państwach członkowskich UE)* (maj 2006 r., 10 KPK ESM); *Managed Migration and the Labour Market – The Health Sector (Migracja sterowana a rynek pracy – sektor ochrony zdrowia)* (listopad 2006 r., 11 KPK ESM); *Illegally Resident Third-Country Nationals in EU Member States: state approaches towards them, their profile and social situation (Obywatele państw trzecich nielegalnie przebywający w państwach członkowskich: stosunek państwa do takich osób, ich charakterystyka i sytuacja socjalna)* (styczeń 2007 r., 9 KPK ESM); *Conditions of Entry and Residence of Third-Country Highly Skilled Workers in the EU (Warunki wjazdu i pobytu w UE pracowników wysoko wykwalifikowanych z państw trzecich)* (maj 2007 r., 11 KPK ESM); *Return Migration (Migracja powrotna)* (maj 2007 r., 11 KPK ESM); *Family Reunification (Łączenie rodzin)* (styczeń 2008 r., 9 KPK ESM). Coraz częściej tematy badań podejmowanych przez ESM są wybierane pod kątem ich znaczenia dla najnowszych wydarzeń w ramach odnośnej polityki oraz w celu zapewnienia informacji decydom.

2. ISTOTNE WYDARZENIA W DZIEDZINIE POLITYKI AZYLOWEJ I MIGRACYJNEJ OD PRZYJĘCIA DECYZJI RADY 2008/381/WE

Od momentu utworzenia ESM w Unii Europejskiej miały miejsce liczne wydarzenia polityczne i ustawodawcze, które przyczyniły się do rozbudowy polityki azylowej i migracyjnej UE. Krótki opis tych wydarzeń przedstawiony poniżej ma na celu zarysowanie tła dla postępów ESM.

2.1. Europejski pakt o imigracji i azylu

Rada Europejska na posiedzeniu w dniach 15–16 października 2008 r. przyjęła Europejski pakt o imigracji i azylu¹⁰; który poprzedził opublikowany w czerwcu 2008 r. komunikat Komisji „Wspólna europejska polityka imigracyjna: zasady, działania i narzędzia”¹¹. Pakt jest postrzegany jako kolejny, ważny etap na drodze do wypracowania kompleksowej polityki migracyjnej UE, oparty na dorobku poprzednich dziesięciu lat. Rada Europejska podjęła pięć podstawowych zobowiązań, obejmujących:

1. organizację legalnej imigracji w sposób uwzględniający potrzeby i zdolności przyjmowania określone przez każde państwo członkowskie oraz sprzyjający integracji;

¹⁰ Konkluzje prezydencji [14368/08](#)

¹¹ Komunikat Komisji „Wspólna europejska polityka imigracyjna: zasady, działania i narzędzia”, czerwiec 2008, [COM\(2008\) 359](#) wersja ostateczna.

2. zwalczanie nielegalnej imigracji, zwłaszcza poprzez zapewnienie powrotów cudzoziemców przebywających nielegalnie do państw pochodzenia lub tranzytu;
3. zwiększenie skuteczności kontroli granicznych;
4. budowę Europy, która będzie miejscem azylu;
5. stworzenie globalnego partnerstwa z państwami pochodzenia i tranzytu przez sprzyjanie synergiom między migracją a rozwojem.

Przyjmując pakt, Rada Europejska postanowiła organizować coroczną debatę w sprawie polityki imigracyjnej i azylowej. Celem tej debaty ma być umożliwienie Radzie Europejskiej monitorowania wdrożenia paktu oraz programu sztokholmskiego¹². W pakcie Rada Europejska wzywa również Komisję do przedstawiania Radzie corocznego sprawozdania, którego podstawę stanowią będą w szczególności informacje od państw członkowskich, a w stosownych przypadkach także propozycje zaleceń dotyczących wdrażania – zarówno przez Unię, jak i jej państwa członkowskie – samego paktu i programu sztokholmskiego. W pakcie stwierdza się również, że dzięki tej corocznej debacie Rada Europejska będzie miała możliwość uzyskiwania informacji o najważniejszych zmianach, jakie poszczególne państwa członkowskie planują w ramach swojej polityki imigracyjnej i azylowej.

2.2. Zmiany ustawodawcze

W latach 2008–2009 przyjęto szereg dyrektyw dotyczących migracji i azylu służących dalszemu rozwijaniu polityki i ustawodawstwa UE oraz państw członkowskich w tej dziedzinie.

Po pierwsze, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich¹³ (dyrektywa w sprawie powrotu nielegalnych imigrantów) ustanowiła ogólnounijne zasady i procedury powrotów.

Ponadto w odniesieniu do pracowników z państw trzecich dyrektywa 2009/50/WE w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji¹⁴ ustanowiła atrakcyjniejsze warunki podejmowania pracy wymagającej wysokich kwalifikacji w państwach członkowskich przez pracowników z państw trzecich poprzez wprowadzenie przyspieszonej procedury wydawania specjalnych pozwoleń na pobyt i pracę zwanych „niebieską kartą UE”.

Wreszcie, aby nadal zwalczać nielegalną imigrację, dyrektywą 2009/52/WE Parlamentu Europejskiego i Rady¹⁵ ustanowiono minimalne normy w odniesieniu do kar i środków

¹² Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa w służbie obywateli, Rada Unii Europejskiej, [17024/09](#)

¹³ Dyrektywa [2008/115/WE](#) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich.

¹⁴ Dyrektywa Rady [2009/50/WE](#) z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji

¹⁵ Dyrektywa [2009/52/WE](#) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich.

stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich.

2.3. Program sztokholmski¹⁶

„Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli”, przyjęty przez Radę Europejską w grudniu 2009 r., określa priorytety Unii Europejskiej w dziedzinie polityki migracyjnej i azylowej, a także innych kwestii z zakresu sprawiedliwości i spraw wewnętrznych na lata 2009–2014. Jako kontynuacja programu haskiego, program sztokholmski skupia się na priorytetach takich jak trwałość programów na rzecz powrotów, a także rozwój legalnej migracji i integracji oraz ochrona małoletnich wjeżdżających bez opieki na teren UE. Program ten, obok Europejskiego paktu o imigracji i azylu, jest uważany za dokument wyznaczający kierunki przyszłego rozwoju polityki azylowej i migracyjnej w UE.

Program sztokholmski zawiera również wiele elementów umożliwiających lepszą wymianę informacji pomiędzy państwami członkowskimi w szerokim zakresie spraw związanych z rozwojem polityki azylowej i migracyjnej. Aby zrealizować ten cel w sposób jak najskuteczniejszy, państwa członkowskie muszą dysponować porównywalnymi informacjami, a ESM może służyć zaspokojeniu tej potrzeby.

2.4. Traktat lizboński

Traktat lizboński wszedł w życie dnia 1 grudnia 2009 r. Tytuł V Traktatu, dotyczący przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zawiera postanowienia dotyczące opracowania polityki azylowej i migracyjnej, przy czym traktat ustanawia jako cel wspólną politykę w zakresie imigracji, a także opracowanie przepisów gwarantujących jednolity status azylu dla obywateli państw trzecich. Traktat wprowadził również zwykłą procedurę ustawodawczą w odniesieniu do legalnej migracji i – po raz pierwszy – podstawę prawną dla środków służących integracji.

3. MANDAT ESM

Zgodnie z decyzją Rady 2008/381/WE celem Europejskiej Sieci Migracyjnej (ESM) jest zaspokajanie zapotrzebowania instytucji Unii oraz organów i instytucji państw członkowskich na informacje o migracji i azylu poprzez dostarczanie aktualnych, obiektywnych, wiarygodnych i porównywalnych informacji w tym zakresie, które pomogą kształtować unijną politykę azylową i migracyjną. ESM dostarcza także informacji z tych dziedzin ogółowi społeczeństwa.

Odnosząc się do art. 2 decyzji Rady 2008/381/WE, oczekuje się, że ESM będzie:

- gromadzić i wymieniać aktualne i wiarygodne dane i informacje z wielu różnych źródeł;
- analizować takie dane i informacje oraz przedstawiać je w przystępnej formie;

¹⁶ Dostępny na stronie <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:PL:PDF>. W kwietniu 2010 r. przyjęto „Plan działań służący realizacji programu sztokholmskiego” jako dokument COM (2010) 171.

- we współpracy z innymi właściwymi organami UE przyczyniać się do opracowania wskaźników i kryteriów, które zwiększą spójność informacji i pomogą Unii przygotować działania dotyczące statystyk migracyjnych;
- przygotowywać i publikować okresowe sprawozdania na temat sytuacji migracyjnej i azylowej w UE i w państwach członkowskich;
- stworzyć i będzie utrzymywać internetowy system wymiany informacji zapewniający dostęp do odpowiednich dokumentów i publikacji z dziedziny migracji i azylu;
- eksponować swoją obecność i w tym celu udostępniać zgromadzone informacje i rozpowszechniać wyniki swoich prac, chyba że te informacje mają charakter poufny;
- koordynować przepływ informacji i współpracować z innymi odpowiednimi podmiotami europejskimi i międzynarodowymi;
- zapewniać zgodność swoich działań z odpowiednimi przepisami unijnymi i ich koordynację z działaniami struktur zajmujących się migracją i azylem.

Główne działania realizowane przez ESM są określone w rocznych programach prac, zatwierdzanych przez komitet kierowniczy po konsultacji z krajowymi punktami kontaktowymi ESM. Następnie Komisja oficjalnie przyjmuje roczne programy prac, umożliwiające również finansowanie krajowych punktów kontaktowych ESM. Jak dotąd zrealizowano programy prac na lata 2008, 2009 i 2010.

4. SKŁAD ESM

Jakkolwiek ESM nadal jest koordynowana przez Komisję Europejską (obecnie bezpośrednio odpowiedzialną za sieć jest Dyrekcja Generalna do Spraw Wewnętrznych) decyzja Rady nr 2008/381/WE wymagała pewnych zmian pierwotnej konstrukcji ESM umożliwiających lepsze zarządzanie i zapewniających sprawne funkcjonowanie. Główne wprowadzone zmiany były następujące:

1. utworzono komitet kierowniczy ESM;
2. powołano i utworzono krajowe punkty kontaktowe ESM we wszystkich uczestniczących państwach członkowskich;
3. wybrano dwóch usługodawców w celu wsparcia Komisji w koordynacji ESM.

Każdy z wymienionych podmiotów został pokrótce omówiony poniżej.

4.1. Komitet kierowniczy ESM

Komitet kierowniczy obraduje pod przewodnictwem Komisji i obejmuje po jednym przedstawicielu z każdego państwa członkowskiego¹⁷ oraz obserwatorów z Danii¹⁸ i

¹⁷ Początkowo Irlandia nie uczestniczyła w przyjęciu decyzji Rady w maju 2008 r., natomiast powiadomiła o chęci przystąpienia w lipcu 2008 r. Udział Irlandii został ostatecznie potwierdzony

Parlamentu Europejskiego. Rolą komitetu kierowniczego jest wytyczanie politycznego kierunku ESM, zapewniającego powiązanie działań podejmowanych przez ESM z politycznymi priorytetami, a także udział w opracowaniu i zatwierdzenie rocznych programów działania ESM. Komitet kierowniczy odpowiada również za weryfikację postępów poczynionych przez ESM i, w razie potrzeby, zalecanie koniecznych działań.

Od dnia przyjęcia decyzji Rady do 31 grudnia 2009 r. komitet kierowniczy spotkał się cztery razy (w dniach 23 maja 2008 r., 10 października 2008 r., 15 maja 2009 r. i 16 października 2009 r.). Podczas tych posiedzeń członkowie komitetu kierowniczego omówili szereg kwestii strategicznych i podjęli decyzje w ich sprawie. Kwestie te dotyczyły m.in.:

- zatwierdzenia programów prac ESM na lata 2008, 2009 i 2010, w tym orientacyjnych kwot minimalnych i maksymalnych budżetów dla każdego z krajowych punktów kontaktowych;
- regulaminów dla różnych rodzajów działań (Regulaminu komitetu kierowniczego, Vademecum obsługi zapytań doraźnych do ESM);
- określania najodpowiedniejszych form współpracy strategicznej z innymi podmiotami zajmującymi się migracją i azylem;
- tematyki badań lub rodzaju wkładu EMS w inne działania (np. od 2009 r. ESM uczestniczy w procesie dotyczącym metody monitorowania realizacji Europejskiego paktu o migracji i azylu).

4.2. Krajowe punkty kontaktowe ESM

Krajowe punkty kontaktowe ESM zostały powołane w niemal wszystkich państwach członkowskich; w skład każdego z nich wchodzi co najmniej trzech ekspertów, z których jeden pełni funkcję koordynatora krajowego i jest urzędnikiem lub pracownikiem jednostki wyznaczonej jako punkt kontaktowy, podczas gdy pozostali eksperci pochodzą albo z danej jednostki, albo z innej organizacji danego państwa członkowskiego. Krajowe punkty kontaktowe ESM powołane przez rządy odnośnych państw członkowskich obejmują głównie ministerstwa spraw wewnętrznych i sprawiedliwości, instytuty badawcze, organizacje pozarządowe i biura krajowe organizacji międzynarodowych. Finansowanie krajowych punktów kontaktowych zapewniają roczne dotacje.

Pod koniec 2009 r. krajowe punkty kontaktowe ESM w Bułgarii, na Cyprze i w Rumunii nie były jeszcze w pełni ustanowione i zintegrowane z działalnością ESM. Krajowe punkty kontaktowe ESM tych państw członkowskich uczestniczyły wprawdzie w niektórych działaniach, ale na poziomie mniej zaawansowanym niż w przypadku innych państw członkowskich.

Zgodnie z art. 5 pkt 5 decyzji Rady nr 2008/381/WE każdy z krajowych punktów kontaktowych ESM realizuje zadania ESM na szczeblu krajowym, w szczególności:

decyzją Komisji C (2009) 2708 opublikowaną w Dzienniku Urzędowym (L 108/53 z 29 kwietnia 2009 r.)

¹⁸ Wprawdzie Dania nie ma formalnie obowiązku wyznaczenia krajowego punktu kontaktowego, jednak uczestniczy w niektórych działaniach i posiedzeniach ESM.

- (a) dostarcza sprawozdania krajowe;
- (b) przekazuje informacje krajowe na potrzeby systemu wymiany informacji;
- (c) wypracowuje zdolność wysyłania doraźnych zapytań oraz szybkiego odpowiadania na takie zapytania z innych punktów kontaktowych;
- (d) tworzy krajową sieć migracyjną, która obejmuje szerokie spektrum organizacji i osób zajmujących się migracją i azylem oraz reprezentujących odpowiednie zainteresowane strony.

Eksperci każdego z krajowych punktów kontaktowych ESM spotykają się regularnie, aby omówić działalność sieci oraz by wymienić informacje o bieżących i przyszłych działaniach. W razie potrzeby angażują w swoje działania również członków sieci krajowych.

Najważniejsze wyniki działań podejmowanych przez krajowe punkty kontaktowe ESM zostały wyszczególnione w punktach 5.1 do 5.4 poniżej.

4.3. Usługodawcy ESM

W drugiej połowie 2009 r. Komisja Europejska wyznaczyła dwóch usługodawców: GHK-COWI oraz iLiCONN. Zawarta w listopadzie 2009 r. umowa z przedsiębiorstwem GHK-COWI, wyłonionym w wyniku zaproszenia do składania ofert, obowiązuje do końca 2012 r. z możliwością przedłużenia o rok. Główne priorytety dla tego usługodawcy to poprawa zdolności sieci do koordynacji oraz terminowe opracowanie sprawozdań zbiorczych i innych dokumentów. Drugi usługodawca – iLiCONN (Interactive Listening and CONNecting) – będący konsorcjum trzech firm: Intrasoft (główny dostawca), Bibliomatica (hosting) i Unisys (dostawca rozwiązań biznesowych) – został powołany na podstawie odnawialnej umowy ramowej, przedłużanej co roku do końca 2013 r. Głównym zadaniem tego usługodawcy jest opracowanie systemu wymiany informacji i strony internetowej ESM.

5. DZIAŁANIA ZREALIZOWANE OD MOMENTU PRZYJĘCIA DECYZJI RADY NR 2008/381/WE

W tej części opisano główne działania zrealizowane przez ESM do końca 2009 r. w zakresie tworzenia sieci kontaktów (punkt 5.1), doraźnych zapytań, sprawozdań i badań (punkt 5.2), zbierania, udostępniania i porównywalności informacji (punkt 5.3) oraz popularyzacji działań ESM (punkt 5.4).

Program prac ESM na rok 2008 r. koncentrował się głównie na rozwoju ESM od etapu działań przygotowawczych do wypracowania sformalizowanej struktury na podstawie instrumentu prawnego. Program prac na 2009 r. kładł silny nacisk na osiągnięcie przez ESM pełnej gotowości operacyjnej. Aktualny program prac na 2010 r. przewiduje dalszą konsolidację i zakończenie działań zainicjowanych w 2009 r. oraz opracowanie nowych sprawozdań i analiz zgodnie z mandatem ESM i programem politycznym UE.

5.1. Budowanie sieci kontaktów

Jednym z pierwszych priorytetów programów prac zarówno na rok 2008, jak i 2009 było budowanie sieci kontaktów ESM i rozwój współpracy w jej ramach. Główne działania podjęte przez ESM w tej dziedzinie obejmowały:

Budowanie sieci kontaktów na szczeblu UE

1. **Dwanaście posiedzeń krajowych punktów kontaktowych ESM** organizowanych przez Komisję w jej siedzibie we współpracy z krajowymi punktami kontaktowymi ESM, co około 6–8 tygodni. Celem posiedzeń krajowych punktów kontaktowych ESM jest omówienie postępów w realizacji działań przewidzianych w programie prac ESM oraz weryfikacja najważniejszych wyników prac ESM, takich jak sprawozdania zbiorcze z badań ESM. W posiedzeniach takich uczestniczy zwykle jeden lub dwóch przedstawicieli z każdego KPK.
2. Organizacja **dorocznych konferencji ESM** w grudniu 2008 r. i grudniu 2009 r. Konferencja w 2008 r. miała charakter bardziej refleksyjny, poświęcono ją bowiem analizie działalności ESM oraz jej powiązaniom z innymi instrumentami UE (w formie serii warsztatów dotyczących budowania sieci kontaktów i systemu wymiany informacji), komplementarności z innymi instrumentami UE, kwestiom dotyczącym doraźnych zapytań i rocznym sprawozdaniom w sprawie statystyk azylowych i migracyjnych. Konferencja w 2009 r. składała się z dwóch sesji. Podczas sesji porannej ponownie skupiono się na możliwej komplementarności i synergii ESM z innymi jednostkami UE: sesja obejmowała prezentacje na temat Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), mechanizmu wymiany informacji (MIM), ICONet i agencji FRONTEx. Na sesji popołudniowej przedstawiono wstępne ustalenia studium ESM na temat małoletnich bez opieki (zob. punkt 5.2.3.2) oraz studium Agencji Praw Podstawowych dotyczącego dzieci oddzielonych od rodziców i ubiegających się o azyl w państwach członkowskich UE.¹⁹ Konferencja w 2010 r. odbyła się pod auspicjami belgijskiej prezydencji Unii Europejskiej we wrześniu 2010 r. i dotyczyła długoterminowych badań losów imigrantów.
3. Organizacja **sesji szkoleniowych** koncentrujących się wokół określonych zagadnień merytorycznych lub administracyjnych. Sesje te obejmowały szkolenia dotyczące ogólnych działań ESM, a dla nowszych krajowych punktów kontaktowych ESM tematy takie jak cele i działania ESM oraz rozwój sieci krajowej (wrzesień 2008 r.), występowanie o dotacje na krajowe punkty kontaktowe ESM oraz zarządzanie dotacjami (kwiecień 2009 r.), sporządzanie sprawozdań rocznych ESM w sprawie statystyk azylowych i migracyjnych na podstawie danych zebranych i udostępnionych przez inne jednostki (wrzesień 2009 r.) oraz sesja tzw. burzy mózgów na temat stosowania i możliwości przyszłego rozwoju systemu wymiany informacji ESM (grudzień 2009 r.).
4. Miały również miejsce **współpraca bliźniacza** (*ang. twinning*) i **spotkania** pomiędzy bardziej doświadczonymi i nowszymi krajowymi punktami kontaktowymi ESM służące ułatwieniu integracji nowszych i mniej doświadczonych KPK z całą siecią. Szereg krajowych punktów kontaktowych ESM (w tym AT, BE, DE, EE, HU, LU, LV, MT, SE, SK, UK) zorganizowało spotkania dwustronne ze swoimi partnerami i/albo zaprosiło inne KPK do udziału w swoich posiedzeniach na szczeblu krajowym.

Budowanie sieci kontaktów na szczeblu krajowym

¹⁹ Dostępne (w języku angielskim) pod adresem http://fra.europa.eu/fraWebsite/news_and_events/infocus10_3004_en.htm.

Zgodnie z zadaniem budowania sieci krajowej niemal wszystkie krajowe punkty kontaktowe ESM zorganizowały **imprezy krajowe**, obejmujące spotkania sieci krajowych, spotkania ekspertów i inne wydarzenia. Działania te pomogły w wypracowaniu programów prac krajowych punktów kontaktowych ESM, w dostarczeniu konkretnych informacji do badań prowadzonych przez ESM oraz innych prac lub w zwiększeniu widoczności ESM.

Budowanie sieci kontaktów z innymi podmiotami

Oprócz działań wymienionych powyżej, w pracach ESM uczestniczyły również inne podmioty (UE). Jak opisano powyżej, w dorocznej konferencji ESM w 2009 r. uczestniczyły inne jednostki UE, które przedstawiły zarys swojej obecnej sytuacji i działań w zakresie polityki azylowej i migracyjnej w kontekście potrzeb informacyjnych, a także analizy i gromadzenia informacji. Podmioty te zachęcono również do rozważenia zakresu możliwej współpracy i koordynacji działań z ESM. Badania podejmowane przez ESM stanowią kolejną okazję do nawiązywania kontaktów z innymi jednostkami.

Inne konkretne działania w zakresie budowania sieci kontaktów dotyczyły Agencji Praw Podstawowych (FRA) w kontekście jej wspomnianego wyżej studium na temat dzieci odłączonych od rodziców i ubiegających się o azyl w państwach członkowskich UE.

Dodatkowo, zgodnie z art. 10 decyzji Rady nr 2008/381/WE, w 2009 r. Norwegia zwróciła się do ESM z wnioskiem o możliwość uczestniczenia w ESM i udziału w jej działaniach. Podejście to spotkało się z przychylnym przyjęciem komitetu kierowniczego oraz krajowych punktów kontaktowych ESM, a w 2010 r. podjęto kroki w celu zawarcia porozumienia roboczego pomiędzy Norwegią i Komisją, określającego zasady uczestnictwa Norwegii w pracach ESM.

W odniesieniu do bieżących badań ESM z 2010 r. pt.: „Satisfying labour demand through migration” (Zaspokojenie popytu na siłę roboczą dzięki migracjom) oraz „Circular and temporary migration” (Migracja cyrkulacyjna i tymczasowa), ESM nawiązała kontakty odpowiednio z Grupą Roboczą Eurocities ds. Migracji Ekonomicznej (Economic Migration Working Group of Eurocities) oraz Grupą Zadaniową ds. Migracji Tymczasowej i Cyrkulacyjnej (Temporary & Circular Migration Task Force) koordynowaną przez Centrum Polityki Europejskiej (European Policy Centre – EPC).

ESM uczestniczyła również w szeregu imprez zorganizowanych przez inne jednostki, opisanych w punkcie 5.4. *Zwiększanie widoczności ESM.*

5.2. Zapytania doraźne, sprawozdania i badania

Podstawowa działalność ESM polega na sporządzaniu rocznych sprawozdań z realizacji polityki, rocznych sprawozdań w sprawie statystyk azylowych i migracyjnych oraz opracowań analitycznych na konkretne tematy dotyczące rozwoju polityki migracyjnej i azylowej, takich jak małoletni bez opieki, pomoc przy powrotach, migracja zarobkowa czy też niezharmonizowane na szczeblu UE statusy ochrony przyznawane przez państwa członkowskie. Inne ważne zadanie ESM dotyczy zapytań doraźnych.

W odniesieniu do metodyki realizacji określonych badań, komitet kierowniczy odpowiada za zatwierdzenie doboru ich tematów, proponowanych zwykle przez krajowe punkty kontaktowe ESM lub Komisję. Następnie opracowuje się wspólną specyfikację – w celu zapewnienia porównywalności – uzgadnianą przez krajowe punkty kontaktowe ESM we współpracy z Komisją i jej usługodawcami. Na podstawie tak uzgodnionej specyfikacji każdy krajowy

punkt kontaktowy ESM sporządza sprawozdanie krajowe, które w miarę możliwości jest opracowywane we współpracy z członkami danej sieci krajowej. Sprawozdania krajowe zawierają analizę lub syntezę informacji dostępnych na szczeblu państwa członkowskiego (tzw. „desk research”), zapewniając tym samym wyczerpujący i bezstronny opis sytuacji w danym państwie członkowskim. Komisja, wraz z usługodawcą, sporządza sprawozdanie zbiorcze, przedstawiające najważniejsze ustalenia z każdego sprawozdania krajowego, uwypuklające najważniejsze aspekty i naświetlające je, w miarę możliwości, z perspektywy UE (np. poprzez odniesienie ich do najnowszych inicjatyw politycznych). Duży nacisk kładzie się na prezentację informacji w sposób bezstronny i obiektywny – ma to być opis faktów, na podstawie którego decydenci mogą następnie podjąć decyzje o dalszych działaniach. Wszystkie sprawozdania krajowe i zbiorcze są udostępniane na stronie internetowej ESM.

5.2.1. Roczne sprawozdania z realizacji polityki

Celem rocznych sprawozdań z realizacji polityki przygotowywanych przez ESM jest przedstawienie najważniejszych wydarzeń politycznych i ustawodawczych, a także publicznych debat w dziedzinie migracji i azylu, jakie miały miejsce w państwach członkowskich. Sprawozdania te zawierają także, o ile to możliwe, odnośne dane statystyczne (nawet jeśli są to dane niepotwierdzone) umożliwiające wyjaśnienie zmian w ujęciu liczbowym.

Ważna zmiana w porównaniu z poprzednimi latami miała miejsce przy sporządzaniu rocznego sprawozdania z realizacji polityki za 2009 r. Sprawozdanie zostało sporządzone dwuetapowo. Najpierw krajowe punkty kontaktowe ESM zostały poproszone o złożenie sprawozdania krajowego (do 31 grudnia 2009 r.) dotyczącego postępów w realizacji zobowiązań zawartych w metodzie monitorowania realizacji Europejskiego paktu o migracji i azylu.²⁰ Streszczenie dokumentów krajowych stanowiło wkład do dokumentu roboczego służb Komisji²¹ stanowiącego załącznik do sprawozdania Komisji przedstawionego Radzie Europejskiej w czerwcu 2010 r. Następnie krajowe punkty kontaktowe ESM poproszono o przedłożenie „kompletnego” sprawozdania krajowego, zawierającego również informacje o zmianach sytuacji azylowej i migracyjnej niekoniecznie poruszonych w sprawozdaniu sporządzonym w ramach metody monitorowania. Zbiorcza wersja „pełnego” rocznego sprawozdania z realizacji polityki za 2009 r. została opublikowana w sierpniu 2010 r.

Oczekuje się, że również *roczne sprawozdanie z realizacji polityki za 2010 r.* sporządzone przez ESM będzie stanowić wkład do rocznego sprawozdania Komisji w sprawie realizacji Europejskiego paktu o migracji i azylu za 2010 r. oraz programu sztokholmskiego, a dostarczenie dokumentu przez ESM przewidziane jest na początek 2011 r.

5.2.2. Roczne sprawozdania w sprawie statystyk azylowych i migracyjnych

Celem rocznych sprawozdań w sprawie statystyk azylowych i migracyjnych²² jest przedstawienie analizy trendów statystycznych w dziedzinie azylu i migracji, w tym nielegalnych wjazdów, zatrzymań i powrotów za dany rok w danym państwie członkowskim. Sprawozdania te opierają się w miarę możliwości na statystykach Eurostatu. ESM nie

²⁰ Pierwsze sprawozdanie roczne na temat imigracji i azylu [COM\(2010\) 214](#).

²¹ [SEC\(2010\) 535](#)

²² Sprawozdania są dostępne na stronie internetowej ESM pod adresem <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=15>.

odpowiada za gromadzenie danych statystycznych – wchodzi to w zakres obowiązków Eurostatu – chyba że chodzi o dane dodatkowe, uzupełniające dane dostarczane przez Eurostat. Zamiast tego krajowy punkt kontaktowy ESM, we współpracy z właściwym krajowym dostawcą danych, weryfikuje a następnie analizuje dane z danego państwa członkowskiego oraz przedstawia sprawozdanie analityczne o prawidłowościach i trendach w analizowanych danych.

ESM podjęła się zadania sporządzenia wstecznie brakujących sprawozdań, tak aby mieć pełną serię sprawozdań rocznych od 2001 r., możliwie jak najbardziej aktualnych, w zależności od dostępności danych. W tym zakresie ESM sporządziła *roczne sprawozdanie w sprawie statystyk azylowych i migracyjnych za 2006 r.* (okres referencyjny od stycznia do grudnia 2006 r.) oraz *za 2007 r.* (okres referencyjny od stycznia do grudnia 2007 r.). Oprócz tego sporządzono również znormalizowane tabele danych, w formacie wspólnym dla wszystkich KPK ESM poszczególnych państw członkowskich, zawierające zestawienie danych od roku 2001 r.

W 2009 r. ESM sporządziła po raz pierwszy *roczne sprawozdanie w sprawie statystyk z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej za 2008 r.* Dane do tego i kolejnych sprawozdań rocznych będą dostarczane zgodnie z rozporządzeniem Rady nr 862/2007 w sprawie statystyk z zakresu migracji²³. Oczekuje się, że sprawozdanie zbiorcze zostanie ukończone do końca 2010 r., a tym samym zadanie sporządzenia brakujących sprawozdań przez ESM zostanie wykonane. Większość danych statystycznych do sprawozdania za 2009 r. będzie dostępna pod koniec 2010 r. lub na początku 2011 r., co oznacza, że sprawozdanie zbiorcze może być gotowe już w połowie 2011 r.

5.2.3. *Badania ESM*²⁴

Od momentu przyjęcia decyzji Rady, ESM sporządziła następujące opracowania:

- Organizacja polityki azylowej i migracyjnej w państwach członkowskich UE (*The organisation of Asylum and Migration Policies in the EU Member States*);
- Przyjęcia, powroty i polityka integracji oraz liczba małoletnich migrujących bez opieki – studium porównawcze na szczeblu UE (*Reception, Return and Integration Policies for, and numbers of, unaccompanied minors – an EU comparative study*);
- Programy i strategie na rzecz wspomaganých powrotów z państw członkowskich UE do państw trzecich i reintegracji (*EU Programmes and Strategies fostering Assisted Return to and Reintegration in third countries*);
- Zróżnicowanie praktyk krajowych w zakresie przyznawania niezharmonizowanych na szczeblu UE statusów ochrony (*The different national practices concerning granting of non-EU harmonised protection statuses*).

²³ Rozporządzenie Rady (WE) [862/2007](#)

²⁴ Sprawozdania różne są dostępne pod adresem <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=113>.

5.2.3.1. Organizacja polityki azylowej i migracyjnej w państwach członkowskich UE

Celem sprawozdania było przedstawienie w zarysie sposobu organizacji polityki azylowej i migracyjnej w państwach członkowskich UE. Obejmowało to m.in. kontekst instytucjonalny, zaangażowane ministerstwa, podstawowe przepisy oraz inne organizacje zajmujące się imigrantami. Sprawozdanie posłużyło przede wszystkim do zintegrowania nowych krajowych punktów kontaktowych ESM oraz zgromadzenia doświadczeń przy sporządzaniu sprawozdania zbiorczego z pełnej sieci docelowo 26 KPK. Każdy krajowy punkt kontaktowy został również poproszony o sporządzenie tzw. „schematu instytucjonalnego”, czyli diagramu przedstawiającego ramy instytucjonalne polityki migracyjnej i azylowej danego państwa członkowskiego, wraz z najważniejszymi podmiotami i ich zadaniami. Schematy instytucjonalne są również punktem wyjścia dla uzyskania dalszych informacji, dzięki hiperłączom do stron internetowych różnych wymienionych instytucji.

Sprawozdanie zbiorcze sporządzone na podstawie 24 sprawozdań krajowych pokazało, że polityka azylowa i migracyjna poszczególnych państw członkowskich jest skomplikowana, często też ma unikalny charakter. W większości państw członkowskich w działania w zakresie odnośnej polityki zaangażowane są zazwyczaj trzy głównie instytucje i ministerstwa, a mianowicie ministerstwo spraw wewnętrznych, ministerstwo pracy i ministerstwo spraw zagranicznych. Wydaje się, że obecnie państwa członkowskie stosują bardziej kompleksowe podejście, jeśli chodzi o określanie i realizację polityki azylowej i migracyjnej, uwzględniające w tych procesach różne zainteresowane strony, takie jak eksperci i organizacje pozarządowe. W ujęciu historycznym niektóre państwa członkowskie mają długą tradycję imigracji wynikającą z powiązań historycznych z określonymi państwami trzecimi, podczas gdy inne mają mniej doświadczenia w tym zakresie, i musiały na przykład dostosować swój system po przystąpieniu do UE. Kilka innych państw członkowskich z krajów emigracyjnych przekształciło się w kraje imigracyjne, co wiąże się ze zwiększoną presją na ich systemy tak azylowe, jak i imigracyjne.

5.2.3.2. Przyjęcia, powroty i polityka integracji oraz liczba małoletnich migrujących bez opieki – studium porównawcze na szczeblu UE

Celem studium było zapełnienie luki w wiedzy na temat polityki dotyczącej dzieci migrujących bez opieki w UE, począwszy od oceny powodów i okoliczności wjazdu do UE przez procedury wjazdowe po organizację przyjęcia, w tym środki integracyjne, zatrzymania, powroty i przykłady najlepszych praktyk. Ponadto zestawiono dostępne dane statystyczne dotyczące małoletnich bez opieki. Udostępnione informacje mogą stanowić podstawę dla podejmowanych przez stosowne organy decyzji o podjęciu lub wzmocnieniu nowych inicjatyw skierowanych do tej szczególnie podatnej na zagrożenia grupy.

Sprawozdanie zbiorcze opracowane na podstawie 22 sprawozdań krajowych pozwoliło zidentyfikować kilka wzajemnie powiązanych ze sobą różnych przyczyn i okoliczności wjazdu do UE, począwszy od ucieczki przed prześladowaniami i poszukiwaniem ochrony przez chęć dołączenia – z powodów ekonomicznych czy aspiracyjnych – do rodziny już będącej w UE, aż po ofiary handlu ludźmi lub przemytu osób. Podczas gdy procedury wjazdu, w tym kontroli granicznej, dotyczące małoletnich bez opieki występujących o azyl są ustabilizowane i mniej więcej ujednolicone we wszystkich państwach członkowskich, w innych przypadkach nie zawsze ma to miejsce. Jeśli chodzi o organizację przyjęcia, kluczowym elementem jest wyznaczenie opiekuna prawnego lub jego odpowiednika dla osoby małoletniej bez opieki występującej o azyl oraz zapewnienie zakwaterowania i innych usług społecznych. Wszystkie państwa członkowskie zapewniają (niekiedy w ramach działań

integracyjnych) dostęp do opieki zdrowotnej, edukacji oraz – po spełnieniu pewnych warunków określonych na szczeblu krajowym – do zatrudnienia. Zatrzymanie małoletnich migrujących bez opieki jest zazwyczaj ostatecznością, a niektóre państwa członkowskie w ogóle nie stosują takich środków wobec osób małoletnich. Jakkolwiek państwa członkowskie podejmują starania w celu odnalezienia rodziny małoletniego migrującego bez opieki w jego kraju pochodzenia i mają stosowne procedury w tym zakresie, w praktyce udaje się to w nielicznych przypadkach. Działania w zakresie powrotu małoletnich migrujących bez opieki do ich kraju pochodzenia i ich reintegracji są podejmowane wyłącznie wtedy, gdy uznaje się, że najlepiej zabezpieczą interesy dziecka. W praktyce, podobnie jak w przypadku zatrzymania, liczba powracających jest generalnie niska i przeprowadza się tylko powroty wspomagane.

Ustalenia poczynione w studium pomogły w wypracowaniu przez Komisję Planu działania w zakresie małoletnich bez opieki²⁵, przyjętego w maju 2010 r., zgodnie z założeniami programu sztokholmskiego. Ponadto, jak zaznaczono wcześniej, studium było realizowane w ścisłej współpracy z Agencją Praw Podstawowych, która zrealizowała studium w sprawie sytuacji odłączonych od rodziców dzieci ubiegających się o azyl w państwach członkowskich UE.

5.2.3.3. Programy i strategie na rzecz wspomaganych dobrowolnych powrotów z państw członkowskich UE do państw trzecich i reintegracji

Celem tego badania było upowszechnienie posiadanej wiedzy we wszystkich państwach członkowskich, a tym samym pomoc w wypracowaniu polityki i programów ułatwiających wspomagane powroty, m.in. osób ubiegających się o azyl, których wnioski zostały odrzucone lub migrantów o innym statusie, którzy zdecydowali się na powrót do domu. Oczekuje się, że publikacja sprawozdania zbiorczego nastąpi przed końcem 2010 r.

5.2.3.4. Zróżnicowanie praktyk krajowych w zakresie przyznawania niezharmonizowanych na szczeblu UE statusów ochrony

Celem badania była analiza różnych praktyk krajowych w zakresie przyznawania statusów ochrony niezharmonizowanych na szczeblu UE, tj. wszelkich statusów nie uwzględnionych w dyrektywie w sprawie kwalifikacji²⁶ oraz w dyrektywie w sprawie tymczasowej ochrony²⁷. Miało również ono na celu zbadanie proporcji i trendów dotyczących wnioskodawców, którym przyznano status ochrony na podstawie prawa krajowego, dodatkowej ochrony w ramach prawa UE oraz statusu uchodźcy przyznawanego na mocy konwencji genewskiej.

Sprawozdanie zbiorcze sporządzone na podstawie 23 sprawozdań krajowych pokazało, że ponad dwie trzecie państw członkowskich UE przyznaje statusy ochrony niezharmonizowane na szczeblu UE. Ponadto istnieje szeroka gama powodów, dla których przyznaje się niezharmonizowany status ochrony (np. powody medyczne, rodzinne, ofiary klęsk żywiołowych). Ponadto istnieje znaczne zróżnicowanie pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie powodów, procedur, praw, długości pobytu na terytorium poszczególnych państw i poziomu wdrożenia niezharmonizowanych na szczeblu UE statusów ochrony. Nastęcza ta ogromnych trudności osobom, które chciałyby wystąpić o ochronę w UE lub są w trakcie składania odnośnego wniosku. Kwestie tego, komu ochrona zostanie przyznana, w jaki

²⁵ [COM\(2010\) 213](#)

²⁶ [Dyrektywa Rady nr 2004/83/WE](#)

²⁷ [Dyrektywa Rady nr 2001/55/WE](#)

sposób i na jakich warunkach (prawa i okres pobytu), są w poszczególnych państwach członkowskich rozstrzygane bardzo różnie. Na koniec należy zaznaczyć, że o ile w przypadku niektórych niezharmonizowanych na szczeblu UE rodzajów statusu ochrony daje się zauważyć skłonność do traktowania ich w kategoriach ochrony według definicji konwencji genewskiej, nie jest jasne, czy inne rodzaje statusu, na przykład tymczasowe pozwolenia na pobyt udzielane szerokiej gamie obywateli państw trzecich poza ramami procedury azylowej można uznać za ochronę.

5.2.4. Zapytania doraźne

Zapytania doraźne stanowią ważne, elastyczne i bardzo pożyteczne narzędzie gromadzenia informacji. Każdy krajowy punkt kontaktowy ESM oraz Komisja mogą zgłosić zapytanie doraźne. Zazwyczaj krajowe punkty kontaktowe ESM mają cztery tygodnie na odpowiedź; następnie sporządza się zestawienie wszystkich odpowiedzi, rozsyłane do wszystkich KPK w przeciągu ośmiu tygodni od daty zgłoszenia zapytania. Za zgodą krajowych punktów kontaktowych ESM udzielone odpowiedzi są udostępniane ogółowi społeczeństwa za pośrednictwem strony internetowej ESM²⁸.

Aktywność w zakresie zgłaszania zapytań wzrosła znacząco od momentu uruchomienia tego narzędzia. Liczba zapytań doraźnych zgłoszonych w 2009 wzrosła o 43% w porównaniu z 2008 r. W 2008 r. zgłoszono łącznie 62 zapytania doraźne, a w 2009 r. – 89 (7-8 zapytań miesięcznie), przy czym na ostatnie zapytania uzyskiwano przeciętnie odpowiedzi z 23 państw członkowskich.

Tematyka zapytań doraźnych jest zróżnicowana, od pytań o praktyki stosowane w państwach członkowskich w zakresie m. in. monitorowania cudzoziemców, programów pomocy dla ofiar handlu ludźmi i stosowania krajowych baz odcisków palców, po zapytania dotyczące warunków i wymogów stosowanych przez państwa członkowskie na przykład w odniesieniu do udzielania zezwoleń na pobyt z powodów medycznych czy warunków integracji rezydentów długoterminowych pochodzących z państw trzecich. Inne zapytania doraźne dotyczyły reakcji państw członkowskich na najnowsze wydarzenia, takie jak trzęsienie ziemi na Haiti czy zniesienie obowiązku wizowego dla osób z Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii oraz Czarnogóry i Serbii. Komisja wykorzystała również cenne informacje uzyskane dzięki temu mechanizmowi przy opracowywaniu swoich inicjatyw, z których ostatnie dotyczyły jednego pozwolenia, a także pracowników sezonowych i osób oddelegowanych służbowo.

5.3. Gromadzenie, udostępnianie i porównywalność informacji

Dzięki systematycznemu gromadzeniu informacji oraz ich udostępnianiu ESM ułatwia wymianę informacji i zwiększa ich porównywalność.

5.3.1. System wymiany informacji

System wymiany informacji ESM ma służyć jako wyposażona w mechanizm wyszukiwania biblioteka dokumentów, które ESM uznała za istotnie dla swoich działań. Dokumenty te obejmują na przykład informacje o ustawodawstwie krajowym, orzecznictwie i polityce, o zakresie wdrożenia przepisów UE na szczeblu krajowym, oficjalne statystyki krajowe i inne (nie gromadzone przez Eurostat), dane kontaktowe KPK ESM i ich członków krajowych oraz

²⁸

Pod adresem <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=118>.

współpracujących jednostek UE, a także artykuły prasowe i inne materiały z mediów. Zakłada się, że krajowe punkty kontaktowe ESM będą dodawać dokumenty przywołane w sprawozdaniach krajowych dotyczących określonych działań.

Przyjęcie decyzji Rady nr 2008/381/WE umożliwiło wybranie nowego usługodawcy, konsorcjum iLiCONN, które przejęło system i sprawiło, że jest on w pełni operacyjny. Wstępne działania iLiCONN koncentrowały się za zapoznaniu się z możliwościami systemu i jego architekturą, co stanowiło punkt wyjścia dla dalszego rozwoju tego narzędzia. W grudniu 2009 r. odbyło się spotkanie z krajowymi punktami kontaktowymi ESM w celu omówienia potencjalnych funkcji, które system mógłby oferować, a także procedur, które należy przyjąć w odniesieniu do przechowywania danych oraz dostępu do informacji dla ogółu społeczeństwa.

5.3.2. Glosariusz terminów ESM

Celem wielojęzycznego glosariusza terminów dotyczących azylu i migracji opracowywanego przez ESM jest m.in. poprawa porównywalności informacji jakimi dysponują poszczególne państwa członkowskie UE poprzez stosowanie i jednolite rozumienie terminów i definicji w nim zawartych. Glosariusz ma służyć jako pomoc dla krajowych punktów kontaktowych ESM i członków sieci krajowych, a także innych osób zajmujących się azylem i migracją.

Stosowanie i wspólne rozumienie spójnej terminologii zawartej w glosariuszu umożliwi decydentom i osobom zajmującym się tematyką azylu i migracji w państwach członkowskich i w instytucjach unijnych lepsze porównanie sytuacji i doświadczeń danego kraju oraz ujednoczenie pojęć. Twórcy glosariusza ESM mają również nadzieję, że zachęci on media do stosowania poprawnej terminologii w odniesieniu do publikowanych informacji dotyczących azylu i migracji. Pomóc w tym powinno tłumaczenie terminów zawartych w glosariuszu na języki innych państw członkowskich. Duża liczba terminów, która obecnie sięga blisko 300, jest również świadectwem skomplikowanego charakteru kwestii azylowych i migracyjnych. Definicje terminów słownikowych są tłumaczone na inne języki UE, obecnie na francuski, niemiecki, włoski, portugalski i hiszpański.

Glosariusz został opracowany przez ESM w kontekście prac *grupy roboczej ds. glosariusza*. Grupa ta spotykała się co około 6 do 8 tygodni na przestrzeni czterech lat. Członkami grupy były głównie przedstawiciele Komisji Europejskiej (DG do spraw Wewnętrznych, DG ds. Statystyki i DG ds. Tłumaczeń) oraz zainteresowane krajowe punkty kontaktowe ESM. W skład grupy wchodził też przedstawiciele Agencji Praw Podstawowych oraz eksperci z krajowych sieci KPK ESM. Podczas każdego spotkania omawiano, uściślano i uzgadniano poszczególne terminy. Członkowie grupy roboczej są również proszeni o tłumaczenie i dalsze opracowywanie terminów pomiędzy posiedzeniami.

Pierwsza ogólnie dostępna wersja elektroniczna glosariusza ESM została opublikowana 4 sierpnia 2009 r. Wersja ta została szeroko rozpowszechniona wśród członków komitetu kierowniczego ESM, przedstawicieli DG ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa oraz innych agencji i instytucji unijnych, Stałych Przedstawicielstw i innych właściwych zainteresowanych stron. W 2010 r. sporządzono drukowaną wersję glosariusza²⁹ w ponad 2 000 egzemplarzy rozprowadzonych wśród zainteresowanych podmiotów krajowych i

²⁹ Glosariusz ESM, [ISBN 978-92-79-14979-5 \(January 2010\)](https://doi.org/10.1017/9789279149795), dostępny również pod adresem <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=117>.

unijnych. Glosariusz zostanie również zintegrowany z serwisem internetowym ESM jako interaktywne narzędzie.

Następnym krokiem podjętym w ciągu 2010 r. jest dalszy rozwój teaurusu umożliwiającego systematyczne wyszukiwanie dokumentów zawartych w systemie wymiany informacji ESM.

5.4. Popularyzacja działań ESM

Podjęto szereg kroków w celu zapoznania z działalnością ESM decydentów na szczeblu krajowym i europejskim oraz informowania ogółu społeczeństwa o celach tej sieci a także obecnych i przyszłych jej działaniach. Działania te nasiliły się w 2010 r., zwłaszcza po wybraniu dwóch usługodawców pracujących na rzecz ESM.

5.4.1. Działania na szczeblu krajowym

Krajowe punkty kontaktowe ESM i członkowie komitetu kierowniczego aktywnie działali na rzecz popularyzacji działalności ESM na szczeblu krajowym poprzez szeroki zakres działań, w tym organizację konferencji i innych imprez, spotkania sieci krajowych itp. Imprezy te stanowiły dobrą okazję do przedstawienia działań podejmowanych przez ESM oraz rozbudowania sieci krajowej. Niektóre krajowe punkty kontaktowe ESM wzięły także udział w imprezach organizowanych przez inne zainteresowane strony, wygłaszając prelekcje na temat ESM.

Inne działania podejmowane przez krajowe punkty kontaktowe popularyzujące działalność ESM obejmowały:

- utworzenie stron internetowych krajowych punktów kontaktowych ESM;
- opracowanie krajowych strategii komunikacyjnych i informacyjnych;
- tłumaczenie sprawozdań zbiorczych sporządzanych przez ESM;
- dystrybucja biuletynów informacyjnych (krajowych i biuletynu ESM).

5.4.2. Strona internetowa ESM (<http://emn.sarenet.es>)

Strona internetowa ESM została uruchomiona na etapie przygotowawczym tworzenia ESM. Służy ona nie tylko udostępnianiu informacji o sieci ESM ogółowi społeczeństwa i umożliwianiu dostępu do jej materiałów, ale także jako portal, przez który członkowie ESM mogą uzyskać dostęp do systemu wymiany informacji. W ramach swoich działań iLiCONN, usługodawca pracujący na rzecz ESM, ma przebudować i unowocześnić stronę w ciągu 2010 r. Strona internetowa ESM będzie wówczas zawierać dostęp do biuletynu ESM, publikowanego od jesieni 2010 r.

Obecnie na stronie odnotowuje się około 10 000 wejść miesięcznie. W ciągu roku 2010 podjęto działania służące poinformowaniu szerszych kręgów społeczeństwa o jej istnieniu.

5.4.3. Rozpowszechnianie materiałów ESM

Zgodnie ze swoim mandatem ESM udostępnia wszystkie sporządzone opracowania ogółowi społeczeństwa poprzez stronę internetową ESM, a także prezentuje je przy okazji warsztatów, seminariów, spotkań i konferencji na szczeblu unijnym i krajowym. Dla przykładu, w ramach

konferencji Metropolis 2009 krajowe punkty kontaktowe ESM zorganizowały warsztaty zatytułowane „Małoletni bez opieki w Europie – sytuacja, doświadczenia i perspektywy”. Zamierzają uczestniczyć również w konferencji Metropolis 2010 „Sprawiedliwość a migracja – paradoks przynależności”³⁰. Udział w konferencji służy promowaniu ESM i jej opracowań wśród ogółu społeczeństwa oraz uwypukleniu roli ESM jako podmiotu dostarczającego informacje decydom.

W programach prac na 2008 r. i 2009 r. podkreślono znaczenie rozpowszechniania materiałów i ustaleń ESM. W 2010 r. położono jeszcze większy nacisk na ten aspekt. Obejmować to będzie opracowanie biuletynu informacyjnego ESM, modernizację strony internetowej ESM (jak opisano w punkcie 0 powyżej), w tym wprowadzenie możliwości internetowej rejestracji w celu otrzymywania biuletynu oraz dalsze działania służące poszerzeniu grona osób zainteresowanych działalnością ESM. W tym celu zostanie opracowana strategia informacyjna, której zadaniem będzie skoncentrowanie poszczególnych działań w taki sposób, by zwiększyć widoczność ESM i popularyzować opracowane przez nią materiały. ESM opracowała i regularnie uaktualnia ulotkę informacyjną, która przedstawia szczegółowo ESM, jej mandat, zadania, członków i dotychczasowe osiągnięcia.

³⁰ 4 – 8 października 2010 r., Haga, Holandia