



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.10.2011 r.
SEC(2011) 1273/2 wersja ostateczna

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

Sprawozdanie o stanie prac Europejskiej Sieci Migracyjnej za 2010 r.

PL

SPIS TREŚCI

1. WPROWADZENIE	3
2. NAJWAŻNIEJSZE ZMIANY W POLITYCE.....	3
2.1. Migracja ekonomiczna	3
2.2 Polityka azylowa	4
2.3 Ograniczenie nielegalnej migracji.....	4
2.4 Powroty	4
2.5 Globalne podejście do migracji.....	5
2.6 Małoletni bez opieki.....	5
3. PRZEGLĄD DZIAŁAŃ ESM ORAZ NAJWAŻNIEJSZYCH WYDARZEŃ	5
3.1 Rola ESM	5
3.2 Struktura i sposób działania ESM	5
3.3 Udział Norwegii w ESM	6
3.4 Zewnętrzna ocena ESM	7
4. KOORDYNACJA I ZARZĄDZANIE	8
4.1. Posiedzenia komitetu kierowniczego ESM, najważniejsze ustalenia i decyzje... 8	
4.2. Spotkania dotyczące zarządzania i monitorowania.....	8
5. OSIĄGNIĘCIA ESM.....	9
5.1. Tworzenie sieci kontaktów	9
5.1.1 Tworzenie sieci kontaktów pomiędzy KPK ESM.....	9
5.1.2 Tworzenie sieci kontaktów na szczeblu krajowym.....	10
5.1.3. Tworzenie sieci kontaktów z innymi ważnymi podmiotami.....	10
5.2 Sprawozdania roczne, badania i zapytania doraźne	11
5.2.1 Roczne sprawozdania z realizacji polityki	12
5.2.2 Roczne sprawozdania w sprawie statystyk z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej	13
5.2.3. Badania ESM.....	15
5.2.3.1 Zaspokojenie popytu na siłę roboczą dzięki migracji	15
5.2.3.2 Programy i strategie na rzecz wspomaganym powrotów i reintegracji w państwach trzecich	16
5.2.3.3 Migracja czasowa i cyrkulacyjna, obecna polityka w praktyce i przyszłe możliwości w państwach członkowskich UE	17
5.2.4 Zapytania doraźne	18
5.2.4.1 Tematy i priorytety doraźnych zapytań w 2010 r.	18

5.3 Słownik tematyczny i glosariusz ESM	20
5.4 System wymiany informacji (IES).....	21
5.5. Popularyzacja działań ESM	21
5.5.1 Logo ESM	21
5.5.2. Strona internetowa ESM i strony krajowe	22
5.5.3 Biuletyn ESM.....	22
5.5.4 Konferencja EMS w 2010 r.....	22
6. WNIOSKI	23

1. WPROWADZENIE

Niniejsze, drugie już, sprawozdanie o stanie prac Europejskiej Sieci Migracyjnej (ESM), przygotowane zgodnie z art. 4 ust. 5 lit. c) decyzji Rady 2008/381/WE, poświęcone jest zmianom wprowadzonym w 2010 r. i stanowi kontynuację pierwszego sprawozdania¹ obejmującego okres od maja 2008 r., tj. momentu przyjęcia decyzji Rady 2008/381/WE, do końca 2009 r.

W sprawozdaniu przedstawiono przegląd najważniejszych zmian, jakie zaszły w obszarze polityki migracyjnej, której dotyczy działalność ESM, opisano sposób rozwoju i działania sieci oraz podsumowano najważniejsze aspekty jej dotychczasowych osiągnięć.

2. NAJWAŻNIEJSZE ZMIANY W POLITYCE

Na poziomie UE 2010 r. był pierwszym pełnym rokiem wdrażania programu sztokholmskiego, w tym przyjęcia odnośnego planu działania². Wydarzenia, takie jak te w państwach południowego wybrzeża Morza Śródziemnego, uwydatniły dynamiczny charakter migracji oraz konieczność dysponowania narzędziami zapewnienia informacji na potrzeby decydentów politycznych w perspektywie długo- i krótkoterminowej. Różnorodne działania podejmowane przez ESM wykazały zdolność tej sieci do zaspokojenia potrzeb w zakresie informacji. Nieustannie kładzie się nacisk na działalność ESM istotną z dla wspierania działań decydentów politycznych, zgodnie z jej celami.

W niniejszej sekcji określono elementy rozwoju polityki istotne dla działalności ESM w 2010 r. Nie jest to wyczerpujący przegląd zmian w tym obszarze polityki, ponieważ pełne informacje na ten temat można znaleźć na przykład w sprawozdaniu rocznym Komisji dotyczącym imigracji i azylu oraz uzupełniającym sprawozdaniu ESM z realizacji polityki za 2010 r. (zob. sekcja 5.2.1).

2.1. Migracja ekonomiczna

Jeżeli chodzi o konkretne inicjatywy zrealizowane w 2010 r., w które ESM wniosła swój wkład, Komisja przedstawiła wnioski dotyczące pracowników sezonowych³ i pracowników przenoszonych wewnątrz przedsiębiorstwa (ICT)⁴, jako część opracowanego w 2005 r. planu polityki w dziedzinie legalnej migracji. Współstawodawcy nadal prowadzili negocjacje dotyczące wniosku w sprawie jednego pozwolenia⁵, a państwa członkowskie przeprowadzały transpozycję dyrektywy w sprawie niebieskiej karty UE nr 2009/50/WE (termin jej wprowadzenia upłynął 19

¹ Dokument roboczy służb Komisji SEC(2010)1006, dostępny na stronie <http://www.emn.europa.eu> w zakładce „EMN Outputs: Status Report”.

² COM(2010) 171.

³ COM(2010) 379.

⁴ COM(2010) 378.

⁵ COM(2007) 638.

czerwca 2011 r.). Oczekuje się, że badanie ESM poświęcone zaspokajaniu popytu na siłę roboczą dzięki migracji (zob. punkt 5.2.3.1) będzie znaczącym wkładem w opracowanie przyszłych inicjatyw, w szczególności dotyczących rozwiązania problemu niedoboru pracowników dzięki migracji, jak przewidziano w planie działania służącym realizacji programu sztokholmskiego.

2.2 Polityka azylowa

W odniesieniu do postępów w urzeczywistnieniu wspólnego europejskiego systemu azylowego w 2010 r. osiągnięte zostało porozumienie dotyczące rozszerzenia zakresu dyrektywy w sprawie rezydentów długoterminowych na osoby objęte ochroną międzynarodową oraz poczyniono postępy w sprawie poprawek do rozporządzenia dublińskiego i rozporządzenia Eurodac. W czerwcu 2011 r. przedstawiono zmienione wnioski dotyczące dyrektyw w sprawie warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl oraz procedur azylowych. ESM włożyła znaczny wkład w przygotowanie ostatniego z tych dokumentów w postaci badania „The different national practices concerning granting of non-EU harmonised protection statuses” (Zróżnicowanie praktyk krajowych dotyczących przyznawania statusów ochrony, które nie zostały zharmonizowane na szczeblu UE).

Kolejna ważna zmiana, jaka miała miejsce w 2010 r., wiązała się przyjęciem rozporządzenia ustanawiającego Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO)⁶ i mianowaniem dyrektora wykonawczego tego urzędu. Urząd zaczął w pełni funkcjonować w czerwcu 2011 r.⁷ a jego powiązanie z ESM, mające na celu zapewnienie spójności i zgodności działań, jest jednym z aspektów zewnętrznej oceny sieci (zob. sekcja 3.4).

2.3 Ograniczenie nielegalnej migracji

W 2010 r. nadal trwały prace nad transpozycją dyrektywy 2009/52/WE dotyczącej kar nakładanych na pracodawców (termin jej transpozycji to 20 lipca 2011 r.). Wśród innych ważnych elementów walki z nielegalną migracją należy wymienić kontrolę graniczną, gdzie czynną rolę koordynatora odegrała Agencja FRONTEX, zwłaszcza w Grecji, gdzie po raz pierwszy wprowadzono zespoły szybkiej interwencji na granicy (RABITs), oraz współpracę z krajami trzecimi, w szczególności w ramach umów o readmisji.

Badania ESM z 2011 r. „Visa Policy as Migration Channel” (Polityka wizowa jako sposób kierowania strumieniami migracji) oraz „Practical Responses for reducing Irregular Migration” (Praktyczne rozwiązania problemu nielegalnej migracji) mają pomóc w zrozumieniu, w jaki sposób państwa członkowskie podchodzą do kwestii nielegalnej migracji i zarządzania legalną migracją.

2.4 Powroty

Programy w zakresie powrotów są kolejnym elementem całościowego podejścia do zarządzania migracją, w ramach którego promuje się powroty wspomagane jako humanitarną alternatywę dla powrotu przymusowego. W 2010 r. kontynuowano również

⁶ Rozporządzenie (WE) nr 439/2010.

⁷ Zob. komunikat prasowy Komisji IP/11/750 z dnia 17 czerwca 2011 r.

prace nad transpozycją dyrektywy 2008/115/WE. Nie wszystkie państwa członkowskie zakończyły je jednak w wyznaczonym terminie⁸. Badanie ESM „EU Programmes and Strategies fostering Assisted Return to and Reintegration in third countries” (Programy i strategie na rzecz wspomaganých powrotów i reintegracji w państwach trzecich) stanowi cenne źródło informacji o aktualnych problemach wszystkich uczestniczących w projekcie państw członkowskich oraz przyjętych przez nie praktykach. Zostanie ono wykorzystane przy opracowywaniu przewidzianego na 2012 r. komunikatu Komisji na temat powrotów.

2.5 Globalne podejście do migracji

Planowany na jesień 2011 r. komunikat Komisji w sprawie globalnego podejścia do kwestii migracji przyczyni się do lepszego określenia strategicznych kierunków przyszłego rozwoju tego podejścia. W komunikacie tym zostaną wykorzystane ustalenia z badania ESM „Temporary and Circular Migration, current policy practice and future options in EU Member States” (Migracja czasowa i cyrkulacyjna, obecna polityka w praktyce i przyszłe możliwości w państwach członkowskich UE), w szczególności ustalenia dotyczące migracji i rozwoju.

2.6 Małoletni bez opieki

W ostatnich latach znacząco wzrosła liczba małoletnich bez opieki przybywających do państw członkowskich. W 2010 r. Komisja opublikowała Plan działania w zakresie małoletnich bez opieki (2010-2014)⁹, w którym wykorzystano studium porównawcze ESM „Reception, return and integration policies for, and numbers of, unaccompanied minors – a comparative study” (Polityka przyjmowania, powrotów i integracji małoletnich cudzoziemców bez opieki oraz ich liczba). Plan działania miał promować wspólne unijne podejście oparte na zasadzie nadrzędnego interesu dziecka.

3. PRZEGLĄD DZIAŁAŃ ESM ORAZ NAJWAŻNIEJSZYCH WYDARZEŃ

3.1 Rola ESM

Zadaniem ESM jest dostarczanie instytucjom Unii oraz organom i instytucjom państw członkowskich – zgodnie z ich potrzebami – aktualnych, obiektywnych, wiarygodnych oraz porównywalnych informacji o migracji i azylu, które pomagają w kształtowaniu polityki Unii Europejskiej w tych obszarach. ESM zapewnia również takie informacje społeczeństwu.

3.2 Struktura i sposób działania ESM

Pracami ESM koordynuje Komisja Europejska, a bezpośrednią odpowiedzialność za ten obszar ponosi Dyrekcja Generalna do Spraw Wewnętrznych. Roczne programy prac ESM przyjmowane są formalnie przez Komisję. Program prac na 2010 r. został przyjęty jako decyzja Komisji C(2010)2696 z dnia 14 kwietnia 2010 r. umożliwiająca

⁸ Transpozycja wszystkich artykułów wymagana było do dnia 24 grudnia 2010 r., z wyjątkiem art. 13 ust. 4, w przypadku którego termin transpozycji ustalono na rok później.

⁹ COM(2010) 213.

finansowanie działalności ESM. W 2010 r. sieć otrzymała środki finansowe w wysokości 7,5 mln EUR, z czego do 6,125 mln przyznano jako dotacje na finansowanie do 80% kosztów działalności krajowych punktów kontaktowych ESM (KPK ESM). Rzeczywistą kwotę w odniesieniu do każdego z KPK ESM określono na podstawie wniosku o dotację i krajowego planu prac, zgodnego z przyjętym programem prac ESM na 2010 r. Pozostałe 20% pokrywane jest ze środków właściwego organu krajowego odpowiedzialnego za dany KPK ESM. Pozostałą część całkowitego budżetu sieci (1,375 mln EUR) przeznaczają się głównie na usługodawców ESM, przeprowadzanie ocen zewnętrznych i działania promocyjne (np. druk publikacji).

Dwóch zewnętrznych usługodawców ESM, GHK-COWI oraz iLiCONN, wybranych w 2009 r., nadal kontynuowało swoje prace w 2010 r., wspierając Komisję w zakresie koordynacji sieci. Głównym osiągnięciem GHK-COWI było m.in. przygotowanie wstępnych specyfikacji dotyczących wspólnych badań oraz sprawozdań podsumowujących, a także wspieranie sieci, podczas gdy iLiCONN skoncentrował się na rozwijaniu systemu wymiany informacji ESM oraz strony internetowej.

Komisja przewodniczy Komitetowi kierowniczemu ESM. W jego skład wchodzi po jednym przedstawicielu każdego z 26 państw członkowskich uczestniczących w przyjęciu decyzji Rady 2008/381/WE oraz – w charakterze obserwatora – przedstawiciel Danii¹⁰, Parlamentu Europejskiego a obecnie również Norwegii. Komitet kierowniczy ma za zadanie wyznaczać strategiczne kierunki działań sieci zgodne z potrzebami decydentów politycznych. Zadanie to realizuje, zatwierdzając formalnie roczny program działań ESM i protokoły operacyjne oraz wskazując odpowiednie możliwości strategicznej współpracy. Jest on również odpowiedzialny za weryfikację postępów w realizacji rocznych planów pracy i działań KPK ESM, jak również za przedstawianie zaleceń dotyczących wymaganych działań naprawczych.

Każde z państw członkowskich, z wyjątkiem Danii, a obecnie również Norwegia, wyznacza swój krajowy punkt kontaktowy (KPK ESM). Rolę KPK ESM pełnią najczęściej ministerstwa spraw wewnętrznych lub sprawiedliwości, instytuty badawcze, organizacje pozarządowe lub krajowe biura organizacji międzynarodowej. W skład zespołu KPK ESM powinno wchodzić przynajmniej trzech ekspertów. W niektórych przypadkach zespoły liczą więcej członków. W skład wszystkich KPK ESM wchodzi ogółem 120 ekspertów, co daje pojęcie o wielkości sieci. Zgodnie z zakresem swoich kompetencji KPK ESM odbywają regularnie spotkania, opracowują sprawozdania krajowe, wprowadzają informacje krajowe do systemu wymiany informacji, wysyłają doraźne zapytania, udzielają na nie odpowiedzi oraz rozwijają swoją sieć krajową obejmującą szeroki zakres podmiotów reprezentujących wszystkie zainteresowane strony. Najważniejsze wyniki działań podjętych przez KPK ESM w 2010 r. przedstawiono szczegółowo w sekcji 5.

3.3 Udział Norwegii w ESM

Decyzja Komisji C(2010)6171 z dnia 13 września 2010 r. stworzyła podstawy dla współpracy administracyjnej pomiędzy Komisją Europejską a Ministerstwem Sprawiedliwości i Policji Królestwa Norwegii w zakresie udziału tego kraju w Europejskiej Sieci Migracyjnej. Był to kulminacyjny punkt procesu, przewidzianego

¹⁰ Dania nie jest formalnie zobowiązana do wyznaczenia KPK ESM, mimo to jej przedstawiciele są zapraszani do udziału w pracach i posiedzeniach ESM.

w art. 10 decyzji Rady 2008/381/WE, zapoczątkowanego w następstwie inicjatywy Przedstawicielstwa Norwegii przy Unii Europejskiej podjętej w 2009 r. Na posiedzeniu w dniu 6 maja 2010 r. Komitet kierowniczy ESM jednomyślnie zatwierdził projekt uzgodnień roboczych ustanawiających współpracę administracyjną, w następstwie czego Komisja przyjęła formalną decyzję. Podpisane przez obie strony ustalenia robocze weszły w życie w dniu 15 listopada 2010 r.

Położono w nich nacisk na stopniowy rozwój współpracy z Norwegią mającej zaowocować trwałym partnerstwem przynoszącym wzajemne korzyści. W kontekście rocznego programu prac ESM Norwegia może wskazać krajowy punkt kontaktowy, powołać krajowego koordynatora i stworzyć krajową sieć migracyjną, jak również uczestniczyć w charakterze obserwatora w posiedzeniach KPK ESM oraz w posiedzeniach Rady Sterującej ESM. Pod względem operacyjnym Norwegia:

- może uczestniczyć w projektach w ramach współpracy bliźniaczej z innymi KPK ESM, działaniach szkoleniowych, warsztatach i konferencjach ESM;
- może odpowiadać na doraźne zapytania ESM lub je zadawać;
- dostarcza co roku dwa krajowe sprawozdania opisujące sytuację w zakresie migracji i azylu w tym kraju, obejmujące odpowiednio przegląd rozwoju polityki oraz dane statystyczne;
- może uczestniczyć w badaniach ESM, m.in. dostarczając sprawozdania krajowe;
- dostarcza informacje krajowe na potrzeby systemu wymiany informacji, strony internetowej i biuletynu ESM; a także
- uczestniczy w rozwoju słownika tematycznego i glosariusza terminów ESM, m.in. zapewniając jego tłumaczenie na język norweski.

Norwegia okazała się skutecznym członkiem ESM i aktywnie uczestniczyła w wielu działaniach sieci.

3.4 Zewnętrzna ocena ESM

Zgodnie z art. 13 decyzji Rady 2008/381/WE w 2010 r. rozpoczęto proces niezależnej zewnętrznej oceny działań ESM. Jego ukończenie przewidziano na połowę 2011 r. Jako zewnętrznego oceniającego powołano Centre for Strategy and Evaluation Services (CSES, Ośrodek usług strategicznych i oceny), który w listopadzie 2010 r. przedstawił KPK ESM swoje założenia.

W ramach oceny zewnętrznej dokonany zostanie przegląd skuteczności i wydajności ESM oraz przeprowadzona ocena stopnia, w jakim ESM realizuje zakładane cele. W szczególności ocenione zostaną: wpływ sieci na kształt polityki, jej zadania, struktura, organizacja, osiągnięcia, skuteczność w rozwijaniu sieci kontaktów, synergie z innymi systemami informacyjnymi i sieciami oraz opłacalność działań. W tym celu CSES odbył m.in. szereg spotkań z członkami ESM i innymi zainteresowanymi stronami.

Wyniki przeprowadzonej oceny zostaną następnie wykorzystane w sprawozdaniu Komisji na temat ESM i jej możliwego przyszłego rozwoju, które ma zostać opublikowane jesienią 2011 r.

4. KOORDYNACJA I ZARZĄDZANIE

4.1. Posiedzenia komitetu kierowniczego ESM, najważniejsze ustalenia i decyzje

W 2010 r. Komitet kierowniczy ESM odbył dwa posiedzenia: w dniach 5 maja i 15 października. Oprócz monitorowania ogólnej działalności sieci komitet przyjął – zgodnie z zakresem swoich kompetencji – szereg decyzji, m.in. zatwierdził:

- program prac ESM na 2011 r., w tym orientacyjne minimalne i maksymalne środki budżetowe dla każdego KPK ESM oraz dwa planowane na 2011 r. badania ESM, a mianowicie: „Visa Policy as Migration Channel” (Polityka wizowa jako sposób kierowania strumieniami migracji) oraz „Practical Responses for reducing Irregular Migration” (Praktyczne rozwiązania problemu nielegalnej migracji). Komitet przewidział również możliwość przeprowadzenia ukierunkowanego badania z udziałem wybranych KPK ESM;
- sprawozdanie o stanie prac Europejskiej Sieci Migracyjnej za 2009 r.;
- wspomniany wyżej udział Norwegii w pracach ESM;
- aktualne vademecum ESM dotyczące doraźnych zapytań, w którym znalazły się wskazówki dla KPK ESM na temat sposobu przygotowania i wysyłania doraźnych zapytań, jak również udzielania na nie odpowiedzi i sporządzania odnośnych zestawień;
- strategię ESM dotyczącą współpracy z innymi podmiotami;
- strategię komunikacyjną i rozpowszechniania wyników ESM.

4.2. Spotkania dotyczące zarządzania i monitorowania

W 2010 r. Komisja i usługodawcy ESM odbywali regularne spotkania, aby zapewnić sprawne funkcjonowanie sieci, m.in. aby zapewnić: wsparcie realizacji zadań powierzonych KPK ESM, przygotowanie spotkań KPK ESM, opracowywanie sprawozdań zbiorczych, badań i sprawozdań statystycznych, a także ciągły rozwój i bieżące funkcjonowanie strony internetowej ESM oraz systemu wymiany informacji (IES). Spotkania te obejmowały: *okresowe spotkania na temat postępu prac*, które odbywały się po złożeniu sprawozdań okresowych dotyczących realizacji umowy; *spotkania przygotowawcze* poprzedzające spotkania KPK ESM i mające zapewnić sprawny ich przebieg oraz możliwie aktualne informacje; *regularne spotkania poświęcone postępom w realizacji prac* mające na celu monitorowanie bieżącej działalności i znalezienie rozwiązań wszelkich problemów operacyjnych i innych; *spotkania mające na celu omówienie postępów prac dotyczących strony internetowej i systemu wymiany informacji* oraz uzgodnienie przyszłych działań i wyników; jak również *regularne wspólne spotkania z usługodawcami ESM* poświęcone kwestiom stanowiącym przedmiot wspólnego zainteresowania w odniesieniu do rozwoju strony internetowej i systemu wymiany informacji.

Komisja położyła szczególny nacisk na zarządzanie finansowe siecią ESM oraz kwestię dotacji na rzecz KPK ESM. Do działań w tym zakresie należało przygotowanie pakietu dokumentów dla wnioskodawców ubiegających się o dotację, ocena wniosków, zawarcie 24 umów o udzielenie dotacji oraz ocena sprawozdań końcowych. Pozostałe kwestie

finansowe dotyczyły zarządzania umowami z usługodawcami ESM oraz umowami na przygotowanie publikacji i opracowanie logotypu ESM. Ponadto Komisja nadal koordynowała działania ESM z działaniami Eurostatu i Dyrekcji Generalnej ds. Badań Naukowych w celu rozpowszechniania osiągnięć ESM i zapewnienia ich spójności z innymi powiązаныmi działaniami.

5. OSIAGNIĘCIA ESM

W niniejszej sekcji skoncentrowano się na głównych osiągnięciach ESM w ramach programu prac na 2010 r., jak również na tych aspektach jej działań, gdzie możliwe jest wprowadzenie udoskonaleń. Przedstawiono postępy w zakresie: *tworzenia sieci kontaktów* (sekcja 5.1), *doraźnych zapytań, sprawozdań i analiz* (sekcja 5.2), *słownika tematycznego oraz glosariusza terminów ESM* (sekcja 5.3), *systemu wymiany informacji* (sekcja 5.4) i *popularyzacji działań ESM* (sekcja 5.5).

5.1. Tworzenie sieci kontaktów

Zasadniczą cechą ESM jest tworzenie sieci kontaktów, które ma miejsce zarówno na poziomie poszczególnych KPK ESM, jak i na poziomie krajowym, co przedstawiono poniżej. W odniesieniu do współpracy z innymi właściwymi podmiotami przyjęto bardziej strategiczne podejście.

5.1.1 Tworzenie sieci kontaktów pomiędzy KPK ESM

W omawianym okresie zorganizowano siedem spotkań KPK ESM (39. do 45.) odbywających się średnio co 6-8 tygodni. Ich gospodarzem była Komisja. Spotkania te dotyczyły postępów w realizacji działań przewidzianych w programie prac ESM oraz przeglądu kluczowych osiągnięć ESM, takich jak przygotowanie sprawozdań zbiorczych podsumowujących badania ESM. Zazwyczaj w spotkaniach brał udział jeden lub dwóch delegatów z każdego KPK ESM oraz, w stosownych przypadkach, przedstawiciele innych podmiotów zewnętrznych. Przy tej okazji często odbywały się warsztaty lub spotkania grupy roboczej ds. słownika tematycznego i glosariusza (zob. poniżej).

Ponadto w 2010 r. w odpowiedzi na zaistniałe potrzeby organizowano warsztaty dla KPK ESM. Wśród nich znalazły się warsztaty poświęcone temu, jak zapewnić porównywalność gromadzonych informacji oraz jak popularyzować działania ESM; warsztaty poświęcone opracowywaniu sprawozdań i innych dokumentów oraz poprawie ich jakości; warsztaty na temat przygotowywania protokołów operacyjnych i wytycznych; oraz warsztaty poświęcone rozbudowie strony internetowej ESM i systemu wymiany informacji.

W 2010 r. kontynuowano również spotkania i współpracę bliźniaczą (ang. *twinning*), mającą na celu poprawę dostępu do wszystkich informacji o ESM i ułatwienie wymiany informacji między bardziej doświadczonymi i nowymi KPK ESM. Wiele KPK ESM zorganizowało spotkania w ramach współpracy bliźniaczej lub zaprosiło przedstawicieli innych KPK do udziału w posiedzeniu krajowym. W 2010 r. zorganizowano w sumie blisko 30 spotkań, konferencji lub szkoleń, w których uczestniczył dodatkowo przedstawiciel Komisji lub usługodawca ESM (GHK-COWI).

5.1.2 Tworzenie sieci kontaktów na szczeblu krajowym

Jak wcześniej wspomniano, KPK ESM są również zobowiązane rozwijać sieć krajową składającą się z szerokiego spektrum ważnych zainteresowanych stron. W tym celu członkowie KPK ESM i Komitetu sterującego podejmowali wzmoczone wysiłki na rzecz popularyzacji ESM na szczeblu krajowym, zwłaszcza wśród decydentów politycznych, obejmujące szeroki zakres działań, m.in. organizację konferencji i innych wydarzeń, takich jak spotkania członków sieci krajowej. Wydarzenia te, które przyciągały często wielu zainteresowanych, stanowiły znakomitą okazję, by informować o działaniach ESM i rozszerzać sieci krajowe. W niektórych przypadkach wydarzenia te spotkały się również z zainteresowaniem mediów krajowych. Niektóre KPK ESM wzięły także udział w wydarzeniach organizowanych przez inne zainteresowane strony, podczas których wygłoszono prelekcje na temat ESM.

Niemal wszystkie KPK ESM zorganizowały co najmniej jedno spotkanie sieci krajowej oraz inne wydarzenia z udziałem swoich partnerów sieciowych. Na przykład na początku 2010 r. łotewski KPK ESM zorganizował spotkanie krajowe, które poświęcono tłumaczeniu terminów z glosariusza ESM dotyczących tematyki powrotów. Hiszpański KPK ESM zorganizował spotkanie mające na celu poprawę współpracy z innymi właściwymi instytucjami badającymi ruchy migracyjne na terytorium Hiszpanii. W marcu KPK ESM zorganizowały kilka wydarzeń, bądź też wspierały ich organizację, jak np. spotkanie ekspertów dotyczące małoletnich bez opieki, będące częścią konferencji dyrektorów generalnych służb imigracyjnych (GDISC), która odbyła się w Niderlandach, czy też spotkanie informacyjne dla studentów zainteresowanych działalnością ESM, w Republice Słowackiej.

Późniejsze krajowe wydarzenia zorganizowane w 2010 r. większość KPK ESM wykorzystywała do promowania najnowszych badań i sprawozdań ESM lub omówienia planowanych opracowań. Badanie „Satisfying Labour Demand through Migration” (Zaspokojenie popytu na siłę roboczą dzięki migracji) wzbudziło duże zainteresowanie w wielu państwach członkowskich: w Austrii, Estonii, Francji, Irlandii, we Włoszech, w Luksemburgu, na Słowacji i w Polsce krajowe punkty kontaktowe zorganizowały konferencje i warsztaty poświęcone tej problematyce, aby przedstawić pierwsze ustalenia sprawozdań krajowych oraz ogólnounijne sprawozdanie zbiorcze.

5.1.3. Tworzenie sieci kontaktów z innymi ważnymi podmiotami

Ze względu na potrzebę zapewnienia spójności i koordynacji działań ESM z właściwymi unijnymi instrumentami i strukturami, ESM kontynuowała zgodnie z zakresem swoich uprawnień współpracę z innymi podmiotami¹¹, w szczególności w odniesieniu do szczególnych badań i kwestii politycznych. Szczególny nacisk położono na rozwijanie dalszej współpracy z Eurostatem i Dyrekcją ds. Badań Naukowych Komisji, jak również z Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), a także na zapewnienie spójności i koordynacji z działaniami Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO). Jednym z priorytetów określonych przez Komitet kierowniczy ESM było uczestnictwo strony norweskiej w działaniach ESM (sekcja 3.3). Wśród pozostałych znalazły się: nawiązanie stosunków mających na celu zwiększenie widoczności ESM

¹¹ Obszerny wykaz najważniejszych podmiotów jest dostępny na stronie internetowej internetowej ESM (<http://www.emn.europa.eu>) w zakładce „Useful Links”, jak również, w odniesieniu do innych baz danych, w zakładce „Activities: Other Databases”.

poprzez popularyzację działań tej sieci, nawiązywanie kontaktów z odpowiednimi podmiotami w państwach strefy Schengen nienależących do UE (Islandia, Liechtenstein, Szwajcaria) i z potencjalnymi KPK ESM w państwach znajdujących się w końcowej fazie przygotowań do członkostwa w UE. Poza promowaniem ESM na międzynarodowych i krajowych konferencjach w 2010 r. nie podjęto w praktyce żadnych szczególnych działań dotyczących wymienionych priorytetów.

Szczególne działania podjęte w 2010 r.:

- w kontekście badania „Satisfying labour demand through migration” (Zaspokojenie popytu na siłę roboczą dzięki migracji) ESM współpracowała z **Eurocities**¹² oraz **niezależną siecią ekspertów ds. migracji zarobkowej i integracji (LINET)**¹³, natomiast w przy badaniu „Circular and temporary migration” (Migracja cyrkulacyjna i czasowa) współpracowała z **grupą zdaniową ds. migracji czasowej i cyrkulacyjnej** koordynowaną przez **Centrum Polityki Europejskiej (EPC)**¹⁴. Organizacja Eurocities wniosła szczególny wkład w przygotowanie sprawozdania zbiorczego „Satisfying labour demand through migration”, przedstawiając omawianą problematykę z perspektywy miast;
- w kontekście współpracy z **Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA)** miała miejsce wymiana wyników komplementarnych badań „Unaccompanied Minors” (Małoletni bez opieki), przeprowadzonego przez ESM, oraz „Separated, Asylum Seeking Children in EU Member States” (Dzieci bez opieki ubiegające się o azyl w państwach członkowskich UE)¹⁵. Ponadto niektóre KPK ESM dobrowolnie wzięły udział w ankiecie FRA przeprowadzonej na potrzeby badania na temat praw podstawowych nielegalnych migrantów „The Fundamental Rights of Irregular Migrants”. FRA nadal brała udział w pracach grupy roboczej ds. słownika tematycznego i glosariusza ESM.

5.2 Sprawozdania roczne, badania i zapytania doraźne

Gromadzenie informacji na temat migracji i azylu w państwach członkowskich oraz analiza tych informacji na potrzeby kształtowania polityki w tych dziedzinach pozostały głównym zadaniem ESM. Przy sporządzaniu sprawozdań i badań stosowano podstawową metodologię, zgodnie z którą poszczególne KPK ESM przygotowywały w oparciu o specyfikacje ESM sprawozdania krajowe, na podstawie których opracowywano następnie sprawozdanie zbiorcze przedstawiające najważniejsze ustalenia z punktu widzenia UE. Metoda ta pozwala zarówno „przefiltrować” najważniejsze informacje, jak i wskazać źródło informacji bardziej szczegółowych.

¹² <http://www.eurocities.eu>

¹³ <http://www.labourmigration.eu/network>

¹⁴ http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1237_temporary_and_circular_migration_wp35.pdf

¹⁵ http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/pub_sep_asylum_en.htm.

Z założenia wszystkie KPK ESM uczestniczą we wszystkich działaniach. Niestety nie zawsze jest to możliwe z uwagi na fakt, że niektóre punkty kontaktowe są nadal w fazie rozwoju i nie biorą jeszcze pełnego udziału w pracach sieci. Kolejnym problemem, który ESM dostrzega i próbuje rozwiązać, są częste opóźnienia w przedstawianiu sprawozdań krajowych.

W niniejszej sekcji przedstawiono postępy poczynione w 2010 r., krótko podsumowano wyniki zakończonych sprawozdań rocznych i badań, jak również dokonano przeglądu doraźnych zapytań wysłanych w trakcie tego roku. Wszystkie zakończone sprawozdania krajowe i zbiorcze są dostępne na stronie internetowej ESM¹⁶.

5.2.1 Roczne sprawozdania z realizacji polityki¹⁷

Zgodnie z art. 9 decyzji Rady 2008/381/WE roczne sprawozdania ESM z realizacji polityki przedstawiają najważniejsze zmiany polityczne i prawne (w tym na szczeblu UE), debaty publiczne w obszarze migracji i azylu oraz wszelkie istotne dane statystyczne potrzebne do ilościowego zilustrowania rozwoju sytuacji i jej wyjaśnienia.

W rocznym sprawozdaniu ESM z realizacji polityki za 2009 r. wprowadzono nowe podejście w stosunku do poprzednich lat: uwzględniono w nim bowiem informacje o postępach w realizacji zobowiązań zawartych w dokumencie Metoda monitorowania realizacji Europejskiego paktu o imigracji i azylu¹⁸. Pierwsze sprawozdanie roczne Komisji na temat imigracji i azylu za 2009 r. składało się z komunikatu¹⁹, w którym przedstawiono najważniejsze zmiany dokonane w ciągu roku na poziomie unijnym i krajowym, zaleceń Komisji oraz sprawozdania merytorycznego (dokumentu roboczego służb Komisji)²⁰. W sprawozdaniu tym podsumowano najważniejsze wprowadzone lub planowane zmiany, na poziomie UE i państw członkowskich, w odniesieniu do wszystkich zobowiązań zawartych w pakcie, przy czym jeśli chodzi o zmiany na poziomie krajowym oparto się w znacznej mierze na informacjach przedstawionych przez ESM. Następnie w oparciu o streszczenie 24 krajowych sprawozdań przedłożonych przez KPK ESM, uwzględniające oprócz informacji o metodzie monitorowania również informacje o rozwoju sytuacji w dziedzinie azylu i migracji, opracowano roczne sprawozdanie z realizacji polityki za 2009 r., które opublikowano w sierpniu 2010 r.

Takie samo podejście zastosowano przy opracowywaniu rocznego sprawozdania z realizacji polityki za 2010 r., w którym uwzględniono również istotne elementy programu sztokholmskiego i dołączonego do niego planu działania, zgodnie z postulatem zawartym w konkluzjach Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z czerwca 2010 r. dotyczących pierwszego sprawozdania rocznego Komisji na temat

¹⁶ <http://www.emn.europa.eu> w zakładce „EMN Outputs”.

¹⁷ Sprawozdania są dostępne na stronie internetowej ESM w zakładce „EMN Outputs: Annual Policy Reports”.

¹⁸ COM(2009) 266.

¹⁹ COM(2010) 214.

²⁰ [SEC\(2010\) 535](#).

imigracji i azylu²¹. Do końca 2010 r. KPK ESM po raz kolejny przedłożyły swoje sprawozdania krajowe, które zostały następnie wykorzystane do przygotowania sprawozdania Komisji za 2010 r. oraz towarzyszącego mu dokumentu roboczego jej służb²².

Wkład ESM w przygotowanie sprawozdań rocznych Komisji na temat imigracji i azylu dowodzi, że ESM posiada odpowiednie zasoby i umiejętności, by w krótkim czasie zgromadzić i zsyntetyzować obszerne i istotne z punktu widzenia decydentów politycznych informacje krajowe pochodzące z wielu różnych źródeł.

Jednocześnie – w uzupełnieniu do omówionych dokumentów – ukończono roczne sprawozdanie ESM z realizacji polityki za 2008 r., opracowane na podstawie 23 sprawozdań krajowych. Oznacza to, że obecnie istnieje kompletny zestaw rocznych sprawozdaniach z realizacji polityki od 2004 r., umożliwiających ocenę rozwoju polityki azylowej i migracyjnej na przestrzeni wielu lat.

5.2.2 Roczne sprawozdania w sprawie statystyk z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej²³

Celem tych sprawozdań jest analiza trendów statystycznych w dziedzinie azylu i migracji, w tym dotyczących nielegalnych wjazdów, zatrzymań i powrotów, w oparciu o dane Eurostatu. W stosownych przypadkach wykorzystuje się również dane dodatkowe w stosunku do danych Eurostatu. KPK ESM analizują we współpracy ze swoimi dostawcami danych odpowiednie dane krajowe i w oparciu o wspólne specyfikacje opracowują analityczne sprawozdanie krajowe na temat obserwowanych prawidłowości i trendów.

ESM chce opracować szereg takich sprawozdań rocznych, które umożliwią następnie analizę trendów długoterminowych i rozwoju sytuacji w całej UE. Obecnie sprawozdania obejmują lata 2001–2008. Należy zauważyć, że przygotowanie sprawozdania rocznego następuje zawsze z pewnym opóźnieniem, ponieważ wszystkie potrzebne dane dostępne są około 15 miesięcy po zakończeniu danego roku referencyjnego, choć niektóre dane, np. dotyczące ochrony międzynarodowej, dostępne są znacznie wcześniej. Oznacza to, że np. analizę statystyk za 2009 r. ESM będzie w stanie rozpocząć dopiero pod koniec 2010 r.

Aby zilustrować rodzaj przeprowadzanych analiz: w sprawozdaniu zbiorczym dotyczącym rocznego sprawozdania w sprawie statystyk z zakresu migracji i ochrony za 2007 r., prace nad którym zakończono w 2010 r., przedstawiono analizę porównawczą sytuacji i trendów w zakresie azylu (pierwszy wniosek o udzielenie azylu, decyzje wstępne i ostateczne) oraz migracji (przepływy migracyjne, liczba ludności według obywatelstwa, zezwolenia na pobyt, liczba zatrzymań i przypadków wydalenia). Sprawozdanie pokazuje na przykład, że w dalszym ciągu największa liczba osób

²¹

<http://www.consilium.europa.eu/App/NewsRoom/related.aspx?bid=86&grp=16875&lang=EN&id=352>, które zostało następnie zatwierdzone przez Radę Europejską w dniu 17 czerwca 2010 r.

²² COM(2011)291 i SEC(2011)620.

²³ Sprawozdania są dostępne na stronie internetowej ESM <http://www.emn.europa.eu> w zakładce „EMN Outputs: Migration and International Protection Statistics”.

ubiegających się o azyl (w przeliczeniu na tysiąc mieszkańców) przypadała na cztery państwa członkowskie, Szwecję, Malte, Grecję i Austrię, oraz że w porównaniu z poprzednim rokiem we wszystkich tych państwach, z wyjątkiem Austrii, wzrósł odsetek osób ubiegających się o azyl. Ogólnie rzecz biorąc, w latach 2006–2007 większość państw członkowskich odnotowała spadek liczby osób ubiegających się o azyl. Państwami członkowskimi o najniższym odsetku osób ubiegających się o azyl, i o najniższej liczbie bezwzględnej takich osób, były Estonia, Łotwa i Portugalia.

W odniesieniu do przepływów migracyjnych w UE-27 nie nastąpiły żadne istotne zmiany. W latach 2006–2007 w niektórych państwach członkowskich odnotowano wzrost dodatniego salda migracji (Austria, Belgia, Republika Czeska, Finlandia, Niemcy, Hiszpania, Słowenia, Słowacja, Szwecja oraz Zjednoczone Królestwo), podczas gdy w przypadku innych nastąpił jego spadek (Węgry, Irlandia, Włochy i Malta). Wśród państw UE-15 Niderlandy jako jedyne odnotowały ujemne saldo migracji; natomiast w odniesieniu do państw UE-10 ujemne saldo odnotowano również w Estonii, na Łotwie, Litwie i w Polsce. W odniesieniu do liczby ludności według obywatelstwa państwa członkowskie UE-15, Irlandia, Hiszpania, Austria, Belgia i Niemcy, zgłosiły najwyższy odsetek osób z obywatelstwem innego kraju (8–10,5%); spośród państw UE-10 najwyższy odsetek (16–19%) odnotowały Łotwa i Estonia, głównie ze względu na osoby niebędące obywatelami tych krajów. Główną przyczyną wydawania zezwoleń na pobyt było łączenie rodzin lub formowanie rodziny. Niemniej jednak od 2006 r. istnieje wyraźny trend, zgodnie z którym w państwach członkowskich UE-10 zwiększa się liczba pozwoleń na pracę wydawanych, aby zaspokoić popyt na siłę roboczą. Jednocześnie w UE-25 obserwuje się ogólną tendencję spadkową, jeśli chodzi o liczbę zezwoleń rodzinnych, którą częściowo można wyjaśnić wprowadzeniem nowych wymogów prawnych.

W 2007 r. w większości państw członkowskich na zewnętrznych granicach UE (morskich i lądowych) odnotowano wzrost liczby przypadków odmowy. Dla przykładu w Estonii, Finlandii, Hiszpanii, Irlandii oraz na Łotwie wrosła liczba osób, którym odmówiono wjazdu. W niektórych przypadkach był to trend obserwowany od 2005 r. Jeśli chodzi o zatrzymania, sytuacja w 2007 r. w poszczególnych państwach członkowskich była zróżnicowana. W niektórych odnotowano wzrost liczby osób zatrzymanych, w innych – spadek. Jeśli chodzi o wydalenia, w 2007 r. odnotowano wyraźną tendencję spadkową.

ESM podjęła się również przygotowania rocznego sprawozdania w sprawie statystyk z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej za 2008 r. – po raz pierwszy w oparciu o dane dostarczone zgodnie z rozporządzeniem Rady nr 862/2007 w sprawie statystyk z zakresu migracji. W konsekwencji proces opracowywania sprawozdań krajowych przebiegał inaczej niż we wcześniejszych latach i został ułatwiony dzięki usługodawcy, który przygotował szablony standardowych tabel, które KPK ESM musiały uzupełnić o nowe kategorie dostępnych danych. Sprawozdania krajowe są obecnie dostępne na stronie internetowej ESM, a sprawozdanie zbiorcze, prace nad którym mają się zakończyć w 2011 r., będzie miało bardziej analityczny charakter niż w latach ubiegłych w celu wskazania związków z rozwojem polityki w tym obszarze.

5.2.3. Badania ESM²⁴

Zgodnie z art. 9 ust. 2 decyzji Rady 2008/381/WE, ESM może realizować badania, według wspólnych specyfikacji, dotyczące konkretnych kwestii związanych z migracją i azylem, konieczne jako pomoc w kształtowaniu polityki. W 2010 r. ESM opracowało i opublikowało szereg istotnych badań, których streszczenia przedstawiono w dalszej części niniejszej sekcji.

Jeśli chodzi o badania zakończone w 2009 r., tj. „The different national practices concerning granting of non-EU harmonised protection statuses and Policies on Reception” oraz „Return and Integration arrangements for, and numbers of, unaccompanied minors – an EU comparative study”, towarzyszył im szereg działań następczych. W szczególności ostatnie z wymienionych badań zostało wykorzystane w pracach nad komunikatem Komisji „Plan działania w zakresie małoletnich bez opieki”²⁵ przyjętym w maju 2010 r., a wyniki tego badania zostały przedstawione podczas licznych wydarzeń, m.in. podczas konferencji zorganizowanej pod patronatem belgijskiej prezydencji Rady UE²⁶.

W 2011 r. ESM zrealizuje kolejne dwa badania, mianowicie „Visa Policy as Migration Channel” oraz „Practical Responses for reducing Irregular Migration”. Przewidziano również aktualizację badania ESM z 2009 r. „Organisation of Asylum and Migration Policies in the EU Member States” (Polityka azylowa i migracyjna w poszczególnych państwach członkowskich) oraz ewentualne przeprowadzenie ukierunkowanego badania obejmującego wybrane KPK ESM „Individual profiles and migration trajectories of third-country national cross-border workers - The case of Luxembourg” (Indywidualne profile i trasy migracji pracowników transgranicznych będących obywatelami państw trzecich – na przykładzie Luksemburga).

5.2.3.1 Zaspokojenie popytu na siłę roboczą dzięki migracji

Celem tego badania była analiza strategii w zakresie zaspokojenia popytu na rynku pracy w państwach członkowskich i niedoborów na tym rynku dzięki pracownikom migrującym z państw trzecich. Należało określić, na czym polega skuteczność tych strategii oraz przeanalizować, jak na nie wpłynęły niedawne pogorszenie i poprawa koniunktury gospodarczej. Badanie obejmowało lata 2004–2010. Dostępne dane statystyczne obejmują okres do końca 2009 r. Oprócz 23 KPK ESM w badaniu wzięły również udział dwie grupy robocze Eurocities: ds. migracji ekonomicznej oraz ds. migracji i integracji.

W badaniu tym porównano podejścia państw członkowskich UE do migracji ekonomicznej pod kątem zaspokojenia popytu na siłę roboczą dzięki migracji wysoko wykwalifikowanych, wykwalifikowanych i nisko wykwalifikowanych pracowników. Większość państw członkowskich nie uwzględniło migracji w swojej wizji ogólnej i strategii przeciwdziałania obecnym i przyszłym niedoborom siły roboczej, choć niektóre

²⁴ Poszczególne sprawozdania są dostępne na stronie internetowej ESM <http://www.emn.europa.eu> w zakładce „EMN Outputs: EMN Studies”.

²⁵ [COM\(2010\) 213](#) z dnia 6 maja 2010 r.

²⁶ Małoletni bez opieki: dzieci przekraczające zewnętrzne granice UE w poszukiwaniu ochrony, 9-10 grudnia 2010 r.

państwa członkowskie dostrzegają, w jaki sposób obywatele państw trzecich mogą pomóc w zaspokojeniu popytu na ich rynkach pracy. Kilka państw członkowskich szczególnie wspiera i ułatwia imigrację obywateli państw trzecich mającą służyć poprawie zatrudnienia w niektórych sektorach ich gospodarki, podczas gdy inne kładą większy nacisk na rozwiązanie problemu niedoboru pracowników przede wszystkim poprzez wykorzystywanie krajowej siły roboczej, uznając, że migracja zarobkowa nie jest konieczna. Niektóre państwa członkowskie wprowadziły szczególne środki ustawodawcze mające na celu uregulowanie wykorzystania migracji do celów zaspokojenia popytu na rynku pracy. Inne regulują migrację zarobkową za pomocą ogólnych krajowych przepisów w dziedzinie migracji. W badaniu przedstawiono również stosowane przez państwa członkowskie metody i narzędzia, za pomocą których wdrażają one przepisy i realizują politykę w dziedzinie migracji ekonomicznej, takie jak sporządzanie wykazu zawodów, w przypadku których istnieją niedobory na rynku pracy, przeprowadzanie analizy potrzeb pracodawców i ustalanie kwot. Większość państw członkowskich nie opracowała szczególnych środków służących integracji migrantów przybyłych w celach zarobkowych, lecz stosuje te same środki w stosunku do wszystkich obywateli państw trzecich.

W sprawozdaniu zbiorczym we wnioskach podkreślono ewentualną potrzebę konsolidacji i dalszego rozwoju polityki i prawodawstwa w celu ułatwienia migracji ekonomicznej i zaspokojenia popytu na rynku pracy. Państwa członkowskie wskazały również, że elastyczny i atrakcyjny rynek pracy ma duże znaczenie dla zapewnienia trwałej konkurencyjności państw członkowskich i UE.

5.2.3.2 Programy i strategie na rzecz wspomaganych powrotów i reintegracji w państwach trzecich

Powroty stanowią integralną część polityki migracyjnej a celem tego badania była analiza różnych form powrotów wspomaganych istniejących w państwach członkowskich. Tym samym badanie to miało ułatwić przeprowadzenie analizy porównawczej i wspierać kształtowanie polityki na szczeblu krajowym i unijnym. Zamierzony cel został osiągnięty dzięki analizie poszczególnych programów powrotów wspomaganych w państwach członkowskich pod kątem zdobytych doświadczeń i wyciągniętych z nich wniosków, najlepszych praktyk oraz możliwych synergii, mających służyć dalszemu rozwijaniu i udoskonalaniu tych programów. Przewiduje się, że sprawozdanie zbiorcze oparte na sprawozdaniach krajowych sporządzonych przez 22 państwa członkowskie zostanie wykorzystane przy opracowaniu planowanego na 2012 r. komunikatu Komisji na temat powrotów.

Prawie wszystkie państwa członkowskie przewidują możliwość powrotów wspomaganych. Stopień ich dostępności jest jednak zróżnicowany. W niektórych państwach członkowskich istnieją kompleksowe – często wieloletnie – programy, w innych dopiero uruchomiono projekty pilotażowe dzięki pomocy z Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów, w innych z kolei nadal rozważa się możliwości rozpoczęcia takich projektów. Ponieważ coraz częściej uznaje się powroty wspomagane za skuteczną i często preferowaną alternatywę w stosunku do powrotów przymusowych, od pewnego czasu podejmowane są działania, by ta forma powrotów stała się trwałą i wykonalną opcją.

Państwa członkowskie podkreślały, że wartość programów i projektów dotyczących wspomaganych powrotów leży m.in. w tym, że pozwalają zaradzić ewentualnym obawom i stresowi obywateli państw trzecich w związku z powrotem do kraju

pochodzenia. Ponadto państwa członkowskie poinformowały, że w przypadku środków dotyczących wspomaganych powrotów inaczej rozłożono akcenty, aby oprócz fazy poprzedzającej powrót i transportu, uwzględniały również fazę po powrocie, która może obejmować m.in. rozwój i szkolenia lub pomoc w związku z zakładaniem działalności gospodarczej (przygotowaniem planu biznesowego) w oparciu o środki finansowe lub dzięki doradztwu dla przedsiębiorstw i poradnictwu zawodowemu. Najważniejszym elementem środków dotyczących fazy po powrocie jest w szczególności udana reintegracja osoby powracającej, a ogólnie – trwały charakter powrotu.

W badaniu wskazano, że mimo iż państwa członkowskie oraz ich partnerzy wdrażający projekty podjęli znaczne działania na rzecz uczynienia powrotów wspomaganych realnym rozwiązaniem przynoszącym trwałe rezultaty, warto rozważyć potrzebę bardziej kompleksowych i spójnych programów lub „pakietów” takich programów obejmujących poszczególne fazy powrotów. To, w jakim stopniu powroty wspomagane były faktycznie opłacalne, trwałe i zapewniały osobom powracającym godne możliwości powrotu, zależało nie tylko od środków indywidualnych podejmowanych w fazie przed i po powrocie, lecz również, zwłaszcza, od stopnia, w jakim poszczególne fazy wzajemnie się przenikały, by stworzyć spójny i całościowy pakiet.

5.2.3.3 Migracja czasowa i cyrkulacyjna, obecna polityka w praktyce i przyszłe możliwości w państwach członkowskich UE

To badanie ESM przeprowadzone w 2010 r. również dotyczy niezwykle aktualnych problemów podejmowanych w licznych debatach politycznych. W szczególności stanowi ono odpowiedź na potrzebę lepszego zrozumienia migracji czasowej i cyrkulacyjnej, zarówno w kontekście europejskiej polityki zatrudnienia, strategii „Europa 2020”, jak również globalnego podejścia do kwestii migracji. Jak wspomniano powyżej, wyniki tego badania posłużą do przygotowania komunikatu Komisji oraz towarzyszących mu dokumentów roboczych w sprawie rozwoju globalnego podejścia do kwestii migracji, zaplanowanych na jesień 2011 r., w szczególności w odniesieniu do związku między migracją a rozwojem. Jak już wspomniano, zainteresowanie tym badaniem było duże. Interesowała się nim również grupa zadaniowa ds. migracji czasowej i cyrkulacyjnej przy Centrum Polityki Europejskiej.

Celem tego badania jest dokonanie ogólnego przeglądu różnych preferencji politycznych, poglądów i koncepcji w państwach członkowskich, jak również wszelkich szczególnych przepisów, programów i środków wprowadzonych w celu propagowania migracji czasowej i cyrkulacyjnej. Badanie ma również doprowadzić do lepszego zrozumienia charakterystyki modeli migracji czasowej i cyrkulacyjnej w odniesieniu do kategorii obywateli państw trzecich uczestniczących w tego typu migracji, z uwzględnieniem przeglądu i analizy istniejących danych statystycznych i dowodów empirycznych. Wreszcie w badaniu próbuje się również wskazać zdobyte doświadczenia i wyciągnięte z nich wnioski, najlepsze praktyki i zalecenia, które można by dalej wykorzystać na szczeblu polityki krajowej i unijnej. W ten sposób badania ESM próbują odpowiedzieć na wezwanie Rady, zawarte w jej konkluzjach i programie sztokholmskim, dotyczące rozwoju migracji cyrkulacyjnej jako elementu polityki migracyjnej UE i dalszych badań w tej dziedzinie.

5.2.4 Zapytania doraźne

Zapytania doraźne ESM pozostają ważnym, aktywnym i użytecznym narzędziem szybkiego gromadzenia danych porównawczych dotyczących konkretnej aktualnej

kwestii i mogą być przesyłane przez dowolny KPK ESM lub Komisję. Czas na udzielenie odpowiedzi wynosi do czterech tygodni. Po upływie tego terminu na podstawie zebranych odpowiedzi przygotowuje się opracowanie zbiorcze, które jest następnie rozpowszechniane w ciągu ośmiu tygodni od dnia zapytania. Udzielone odpowiedzi są obecnie upubliczniane za pośrednictwem strony internetowej ESM²⁷, z zastrzeżeniem zgody poszczególnych KPK ESM. Zbiór wszystkich zapytań doraźnych, który obecnie liczy ich ponad 300, stał się cennym źródłem informacji zarówno dla Komisji, jak i KPK ESM.

O wartości i znaczeniu tego narzędzia może świadczyć zakres, w jakim wykorzystują go KPK ESM i Komisja. W 2010 r. przesłano łącznie 99 doraźnych zapytań, co stanowi wzrost w wykorzystaniu tego narzędzia o 11% w stosunku do roku poprzedniego. Przy tym w każdym zapytaniu uzyskano średnio 16 odpowiedzi indywidualnych, tj. w sumie 1600 odpowiedzi indywidualnych udzielonych przez KPK ESM. Dalsza analiza wskazała, że w przypadku 88% wszystkich zapytań otrzymano średnio 10 lub więcej odpowiedzi, w przypadku 67% – 15 lub więcej odpowiedzi oraz w przypadku 13% – 20 lub więcej odpowiedzi. Największą liczbę odpowiedzi uzyskano w odniesieniu do zapytań dotyczących tematów takich jak granice, migracja ekonomiczna, łączenie rodzin, ochrona, integracja i pobyt.

W 2010 r. poczyniono postępy w zakresie poprawy funkcjonalności procesu doraźnych zapytań dzięki opracowaniu systemu on-line dostępnego za pośrednictwem systemu wymiany informacji ESM (zob. również sekcja 5.4). W początkowej fazie wdrażania nowego systemu pojawiły się pewne problemy, lecz oczekuje się, że w 2011 r., po przeprowadzeniu rozległych testów, będzie on w pełni działać.

5.2.4.1 *Tematy i priorytety doraźnych zapytań w 2010 r.*

W 2010 r. każdy z KPK ESM wysłał przynajmniej jedno zapytanie doraźne, przy czym fiński, francuski i belgijski KPK ESM zadały ich najwięcej (odpowiednio 12, 11 i 10 zapytań). Zapytania doraźne dotyczyły wielu niezwykle aktualnych kwestii migracyjnych i azylowych. Najczęściej poruszano kwestię ochrony (32% wszystkich przesłanych zapytań doraźnych), z uwzględnieniem zagadnień takich jak uznawanie ochrony uzupełniającej przyznanej w jednym państwie członkowskim przez inne państwo członkowskie; prognozowanie liczby osób ubiegających się o azyl, gromadzenie i przechowywanie danych, jak również kwestie dotyczące ochrony socjalnej. Zapytania dotyczyły też szczególnej sytuacji obywateli państw trzecich, takich jak Haiti, Afganistan, Sri Lanka, Armenia, Azerbejdżan, Czeczenia i Rosja.

Kolejnym poruszonym problemem był pobyt: 18% zapytań doraźnych dotyczyło właśnie tej kwestii obejmującej szeroki zakres zagadnień, takich jak podejście poszczególnych państw członkowskich do kwestii pobytu, w przypadku gdy przymusowe wydalenie jest niemożliwe; status obywateli państw trzecich, którzy nie mogą zostać wydalen; rejestracja i kontrola cudzoziemców; polityka państw członkowskich w odniesieniu do dokumentów potwierdzających tożsamość; sposób zarządzania procesem wydawania wiz umożliwiających pobyt lub pracę (łącznie lub oddzielnie) i ewentualne opłaty związane z wydaniem takiej wizy; możliwe rozwiązania problemu nadużywania rozporządzenia (WE) nr 987/2009 dotyczącego wykonania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie

²⁷ <http://www.emn.europa.eu> w zakładce „EMN Outputs: EMN Ad-Hoc Queries”.

koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego; oraz możliwe podejścia do kwestii równoległych statusów prawnych.

Niemal 10% zapytań doraźnych koncentrowało się na kwestiach dotyczących powrotów konkretnych narodowości (np. powrotów Czeczenów do Rosji, Erytrejczyków, Pakistańczyków po powodziach w 2010 r. i Egipcjan), kwestii efektywnych powrotów; polityce w zakresie powrotu dzieci oraz środkach alternatywnych wobec zatrzymania.

Kwestie odnoszące się bezpośrednio do wdrożenia dorobku prawnego UE stanowiły 8% wszystkich zapytań doraźnych. Dotyczyły one m.in. regulacji w sprawie zakazów wjazdu na mocy art. 11 dyrektywy 2008/115/WE; sposobu stosowania przez państwa członkowskie przepisów dyrektywy Rady 2003/9/WE do osób ubiegających się o azyl na mocy rozporządzenia dublińskiego; oraz tego, czy państwa członkowskie ograniczają okres ważności wydanych już zezwoleń na pobyt lub czy zamierzają pobierać opłaty za karty pobytu wydane na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 380/2008 ustanawiającego jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich.

Inne zapytania doraźne dotyczyły granic, migracji ekonomicznej, łączenia rodzin, nielegalnej imigracji, integracji, handlu ludźmi i wiz.

Również Komisja wysłała cztery zapytania doraźnie, głównie w celu określenia kształtu przyszłej polityki. Dwa dotyczyły migracji ekonomicznej (pracowników sezonowych i osób przenoszonych wewnątrz przedsiębiorstwa oraz uznawania kwalifikacji uzyskanych poza terytorium UE); jedno dotyczyło poszczególnych kategorii wiz i miało służyć opracowaniu specyfikacji do badania na temat polityki wizowej; ostatnie zaś odnosiło się do zezwoleń na pobyt i poziomu opłat nakładanych na obywateli państw trzecich pracujących w państwach członkowskich w kontekście prac nad wnioskiem w sprawie dyrektywy dotyczącej jednego zezwolenia. Kolejne zapytanie, przesłane przez francuski KPK ESM po trzęsieniu ziemi na Haiti, przedstawiono w marcu 2010 r. Komitetowi ds. Imigracji i Azylu działającemu przy Komisji.

Na zapytanie w sprawie pracowników sezonowych otrzymano 21 odpowiedzi, m.in. od Danii, a uzyskane informacje zostały wykorzystane w pracach nad oceną skutków załączoną do wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy sezonowej²⁸, i nad jej streszczeniem²⁹, z szczególnym uwzględnieniem informacji statystycznych zebranych za pośrednictwem ESM. Podobnie w przypadku oceny skutków towarzyszącej wnioskowi dotyczącemu dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa³⁰ wykorzystano informacje uzyskane dzięki temu zapytaniu w odniesieniu do osób przenoszonych wewnątrz przedsiębiorstw.

We wniosku z 2007 r. w sprawie dyrektywy dotyczącej jednego zezwolenia³¹ Komisja zebrała przepisy i praktyki w odniesieniu do różnych aktualnych w owym czasie

²⁸ SEC(2010) 887.

²⁹ SEC(2010) 888.

³⁰ SEC(2010) 884.

³¹ COM(2007)638 i SEC(2007)1408.

zagadnień istotnych z perspektywy tego dokumentu. Wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego Komisję proszono następnie o przekazywanie aktualnych informacji, np. dotyczących liczby państw członkowskich, które wprowadziły już jedno zezwolenie obejmujące zezwolenie na pobyt i na pracę, oraz wysokości opłat nałożonych przez państwa członkowskie. Komisja uzyskała żądane informacje za pośrednictwem zapytania doraźnego ESM, a otrzymane od 20 państw członkowskich odpowiedzi zostały wykorzystane podczas debaty nad wspomnianą dyrektywą zarówno w Radzie, jak i w Parlamencie.

5.3 Słownik tematyczny i glosariusz ESM³²

Wielojęzyczny glosariusz ESM zawierający ponad 300 terminów odnoszących się do azylu i migracji wprowadzono, aby ułatwić dokonywanie porównań między poszczególnymi państwami członkowskimi dzięki jednakowemu rozumieniu pojęć i definicji. Glosariusz zamieszczono na stronie internetowej ESM jako interaktywne narzędzie. Służy on za dokument referencyjny KPK ESM oraz członkom sieci krajowych, jak również innym osobom pracującym w dziedzinie azylu i migracji, umożliwiając lepsze zrozumienie i porównanie sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich, jak również pozwalając ujednoczyć koncepcje polityczne. Jest również przydatny dla dziennikarzy piszących o problematyce azylu i migracji. W badaniach ESM gromadzących informacje w odniesieniu do poszczególnych pojęć w coraz większym stopniu odnoszono się do definicji zawartych w glosariuszu, a KPK ESM potwierdziły, że ich sieci krajowe są w wysokim stopniu zadowolone z takiego podejścia.

Glosariusz został opracowany przez grupę roboczą ds. słownika tematycznego i glosariusza ESM, której członkowie rekrutują się z ESM i Agencji Praw Podstawowych. W 2010 r. grupa robocza zebrała się sześciokrotnie, aby omówić, udoskonalić i uzgodnić terminy, często w odniesieniu do konkretnych kwestii poruszanych w trakcie opracowywania badań i innych dokumentów ESM. Członkowie grupy roboczej są również proszeni o tłumaczenie i dalsze opracowywanie terminów pomiędzy posiedzeniami. Opublikowano wersję drukowaną glosariusza, a ponad 2000 egzemplarzy zostało przekazanych zainteresowanym podmiotom w UE i państwach członkowskich. Prace koncentrowały się również na tłumaczeniu definicji i terminów na języki francuski, niemiecki, portugalski, włoski i hiszpański w celu przygotowania w 2011 r. publikacji o charakterze kompendium na podstawie zaktualizowanego glosariusza. Trwały również dyskusje dotyczące włączenia glosariusza do bazy terminologicznej IATE (ang. Inter-Active Terminology for Europe)³³.

Poczyniono również pewne postępy w zakresie dalszego rozwoju słownika tematycznego ESM, mającego ułatwić uporządkowane wyszukiwanie dokumentów zawartych w systemie wymiany informacji ESM.

³² ISBN 978-92-79-14979-5 (January 2010), dostępny również na stronie <http://www.emn.europa.eu> w zakładce „EMN Outputs: EMN Glossary”.

³³ <http://iate.europa.eu/>

5.4 System wymiany informacji (IES)

Usługodawca ESM (iLiCONN) podjął szeroko zakrojone prace mające na celu ponowny rozruch systemu wymiany informacji i włączenie modułu dotyczącego zapytań doraźnych. Po pierwszych komplikacjach dotyczących rejestracji KPK ESM z systemu można było znów korzystać. Było jednak oczywiste, że nie odpowiada już on potrzebom sieci, ani nie spełnia jej wymagań oraz, że struktura ogólnodostępnej strony internetowej wymaga aktualizacji. Przeprowadzono zatem rozległą dyskusję, m.in. w podczas specjalnych warsztatów, na temat możliwego rozwoju systemu i strony internetowej pod kątem potrzeb KPK ESM i popularyzacji działalności sieci (patrz sekcja 5.5.2 poniżej). Prace w tym zakresie będą kontynuowane w 2011 r. Obecnie system wymiany informacji jest w znacznym stopniu wykorzystywany do wymiany dokumentów z KPK ESM, w tym dokumentów na potrzeby spotkań i badań oraz dokumentów referencyjnych.

5.5. Popularyzacja działań ESM

Podjęto szereg działań w celu zapoznania decydentów na szczeblu krajowym i europejskim z działalnością ESM oraz informowania ogółu społeczeństwa o celach tej sieci a także o jej obecnych i przyszłych działaniach. Wszystkie osiągnięcia sieci są udostępniane społeczeństwu, przede wszystkim dzięki stronie internetowej ESM i publikacji wybranych badań, jak również przedstawiane podczas warsztatów, seminariów, spotkań i konferencji na szczeblu unijnym i krajowym. Na przykład w ramach 15. międzynarodowej konferencji Metropolis w 2010 r. niderlandzki i niemiecki KPK ESM, we współpracy z fińskim, włoskim, szwedzkim i brytyjskim KPK oraz kilkoma ekspertami w danej dziedzinie, zorganizowały warsztaty na temat zarządzania migracją cyrkulacyjną, które stanowiły uzupełnienie odnośnego badania ESM „Temporary and Circular Migration”. KPK ESM planują również organizację warsztatów w ramach konferencji Metropolis we wrześniu 2011 r. stanowiących uzupełnienie badania ESM na temat zwalczania nielegalnej imigracji „Combating Irregular Migration: Practical Responses”.

W 2010 r. zintensyfikowano wysiłki na rzecz popularyzacji działalności sieci, co zostało ułatwione dzięki opracowaniu strategii komunikacyjnej i rozpowszechniania wyników ESM. W strategii przedstawiono kluczowe cele działań promocyjnych oraz główne przesłania oparte na wizji i wartościach ESM. Wskazano w niej główne zainteresowane podmioty i odbiorców docelowych ESM, a także potencjalne narzędzia i kanały komunikacji z poszczególnymi odbiorcami. Zaproponowano również plan wykonania.

Poniżej przedstawiono najważniejsze działania podjęte w 2010 r. oraz poczynione postępy.

5.5.1 Logo ESM

W celu stworzenia wspólnej tożsamości ESM opracowano specjalne logo, które zostało formalnie uzgodnione w maju 2010 r. Logo to będzie dostępne w różnych wersjach: będzie zawierać nazwę „Europejska Sieć Migracyjna” we wszystkich 23 językach państw członkowskich. Członkowie ESM wykorzystują je obecnie we wszystkich oficjalnych publikacjach i na swoich witrynach krajowych, przy czym na potrzeby odbiorców krajowych wykorzystują logo w rodzimej wersji językowej.

5.5.2. Strona internetowa ESM i strony krajowe

Nawiązując do sekcji 5.4, należy zauważyć, że strona internetowa jest głównym narzędziem, dzięki któremu różne opracowania ESM są dostępne publicznie. W 2010 r. usługodawca (iLiCONN) zmodernizował strony portalu, wskazano jednak wyraźną potrzebę aktualizacji jego struktury. Strona internetowa ESM działa również jako portal, za pomocą którego członkowie ESM mają dostęp do systemu wymiany informacji. Ważna zmiana, jaka miała miejsce w 2010 r., wiązała się z wprowadzeniem nowego adresu tej strony, a mianowicie: <http://www.emn.europa.eu>, na który przekierowywano z poprzedniego adresu.

Liczba odwiedzin na stronie jest monitorowana co tydzień, co pozwala poznać skalę i zakres, w jakim użytkownicy korzystają ze strony, oraz monitorować postępy w zakresie popularyzacji działań ESM. Wykorzystywane w tym celu narzędzie analityczne firmy Google wskazuje, że średnia liczba wizyt w ciągu dnia wynosi od 150 do 200 oraz że strona jest używana głównie przez członków ESM, a dostęp ogółu społeczeństwa i użytkowników spoza sieci jest ograniczony. W 2011 r. sytuacja ta będzie nadal ściśle monitorowana w związku z planowaną modernizacją strony internetowej oraz ewentualnym wprowadzeniem właściwych narzędzi mediów społecznościowych.

Na poziomie krajowym wiele KPK ESM opracowało własne strony internetowe, na których znalazły się odnośniki do głównego portalu ESM³⁴. Krajowe strony są często lepiej opracowane niż strona ESM, dlatego zostały wykorzystane jako inspiracja do jej modernizacji.

5.5.3 Biuletyn ESM

Kolejną zmianą mającą służyć popularyzacji działań ESM było ponowne zainicjowanie publikacji biuletynu informacyjnego (EMNews), rozpowszechnianego za pośrednictwem strony internetowej ESM, na której jest on udostępniany wraz z kanałem RSS. Pierwsze wydanie biuletynu zostało opublikowane pod koniec 2010 r., a kolejne powstają w przybliżeniu co dwa miesiące. Biuletyn zawiera podsumowanie ostatnich opracowań ESM, informacje z KPK ESM oraz szczegóły dotyczące najnowszych publikacji w dziedzinie azylu i migracji, w szczególności z UE. Niektóre KPK ESM przygotowują również własne biuletyny skierowane do krajowych członków sieci.

5.5.4 Konferencja EMS w 2010 r.

Tegoroczna konferencja odbyła się we wrześniu 2010 r. w Brukseli pod egidą belgijskiej prezydencji Rady Unii Europejskiej. Jej temat przewodni brzmiał „Long-term follow-up of migrants trajectories”³⁵ (badanie długookresowe trajektorii migracyjnych). W konferencji wzięło udział około 150 osób, w tym przedstawiciele KPK ESM, ich partnerzy z sieci krajowych, przedstawiciele Komisji Europejskiej oraz podmiotów zewnętrznych, zarówno instytucji europejskich (np. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny), jak i organizacji międzynarodowych (np. OECD, MOP, Regionalny Ośrodek Inicjatywy na rzecz Migracji, Azylu i Uchodźców), eksperci i pracownicy naukowci.

³⁴ Linki do poszczególnych stron internetowych można znaleźć na stronie <http://www.emn.europa.eu> w zakładce „EMN NCPS”.

³⁵ <http://www.eutrio.be/long-term-follow-migration-trajectories-conference-european-migration-network-emn>

Wnioski z konferencji dotyczyły rzeczywistej wartości dodanej badań długookresowych w stosunku do badań przekrojowych (ze względu na większą możliwość analizy zmiany sytuacji jednostek i grup w czasie) oraz potrzeby udoskonalenia ogólnoeuropejskich badań z myślą o zapewnieniu wiarygodnych i ujednoczonych danych społeczno-gospodarczych dotyczących migrantów.

6. WNIOSKI

W 2010 r. nadal rosło znaczenie sieci ESM i jej wpływ na kształtowanie polityki, a wiele przygotowanych przez nią opracowań służyło za źródło informacji decydom na szczeblu unijnym i krajowym. Dzięki swemu rocznemu sprawozdaniu z realizacji polityki ESM miało m.in. wkład w monitorowanie Europejskiego paktu o imigracji i azylu; natomiast badania ESM analizujące bieżące zmiany w polityce na poziomie UE zostały bezpośrednio wykorzystane w pracach nad aktualnymi komunikatami Komisji i dokumentami roboczymi jej służb. Państwa członkowskie w coraz większym stopniu wykorzystywały zapytania doraźne do badania kwestii o znaczeniu krajowym. Podobnie Komisja wykorzystywała to narzędzie, aby uzyskać informacje w odniesieniu do konkretnych kwestii dotyczących polityki UE, na przykład w odniesieniu do proponowanych dyrektyw w sprawie pracowników sezonowych i osób przenoszonych wewnątrz przedsiębiorstwa. Liczba odpowiedzi była duża. Również glosariusz ESM okazał się pomocnym narzędziem referencyjnym i ułatwił m.in. dokonywanie porównań między poszczególnymi państwami członkowskimi.

W przyszłości dzięki wynikom oceny zewnętrznej będzie można określić te aspekty działalności sieci ESM, które wymagają dalszego rozwoju i doskonalenia, co pozwoli jej jeszcze skuteczniej realizować zamierzone cele.