



KOMISJA  
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.10.2015 r.  
COM(2015) 510 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY  
EUROPEJSKIEJ I RADY**

**Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: stan realizacji działań priorytetowych  
w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji**

## ZARZĄDZANIE KRYZYSEM ZWIĄZANYM Z UCHODźCAMI: STAN REALIZACJI DZIAŁAŃ PRIORYTETOWYCH W RAMACH EUROPEJSKIEGO PROGRAMU W ZAKRESIE MIGRACJI

### I. WPROWADZENIE

W ciągu pierwszych dziewięciu miesięcy tego roku do Europy dotarło ponad 710 tys. osób<sup>1</sup> – uchodźców, przesiedleńców i innych migrantów – i tendencja ta będzie się utrzymywać. Jest to sprawdzian dla Unii Europejskiej. W przedstawionym w maju 2015 r. Europejskim programie w zakresie migracji<sup>2</sup> Komisja zwróciła uwagę na konieczność wypracowania wszechstronnego podejścia do zarządzania migracjami. Od tego czasu wprowadzono szereg ważnych środków, m.in. przyjęto dwa nadzwyczajne programy, których celem była relokacja 160 tys. osób ewidentnie wymagających ochrony międzynarodowej z państw członkowskich najbardziej dotkniętych kryzysem do pozostałych państw członkowskich UE. Obecny kryzys związany z uchodźcami wymaga jednak natychmiastowego podjęcia dalszych działań.

W związku z tym w dniu 23 września Komisja Europejska przedstawiła szczegółowo zestaw **działań priorytetowych**, które należy podjąć w ciągu następnego sześciu miesięcy w celu wdrożenia Europejskiego programu w zakresie migracji<sup>3</sup>. Obejmują one działania krótkoterminowe służące ustabilizowaniu obecnej sytuacji, a także działania długoterminowe, mające na celu stworzenie stabilnego systemu, który przetrwa próbę czasu.

Wykaz działań priorytetowych zawiera najważniejsze rozwiązania, wymagane niezwłocznie, w zakresie: (i) **środków operacyjnych**; (ii) **wsparcia budżetowego** oraz (iii) **wdrożenia przepisów prawa UE**.

Wykaz ten został zatwierdzony na nieformalnym spotkaniu szefów państw lub rządów, które odbyło się 23 września 2015 r.<sup>4</sup>

Trzy tygodnie później w niniejszym komunikacie przedstawione zostają postępy w realizacji działań priorytetowych (zob. załącznik 1). Posiedzenie Rady Europejskiej w tym tygodniu jest okazją dla szefów państw lub rządów, aby wyraźnie i jednoznacznie zobowiązać się do rozpoczęcia kolejnego etapu unijnej reakcji na kryzys związany z uchodźcami: jest nim szybkie i zdecydowane wdrożenie.

### II. ŚRODKI OPERACYJNE

Skuteczne zarządzanie presją związaną z przepływami migracyjnymi na niektórych odcinkach wspólnej zewnętrznej granicy obszaru Schengen wymaga odpowiedzialności i solidarności ze strony wszystkich państw członkowskich. Dzięki szybkiemu uruchomieniu podejścia opartego na tzw. hotspotach, najbardziej dotknięte kryzysem państwa członkowskie otrzymują wsparcie w zakresie właściwego przyjmowania i identyfikacji przybyszów oraz

---

<sup>1</sup> Dane Fronteksu opublikowane 13 października 2015 r.

<sup>2</sup> COM(2015) 240 final.

<sup>3</sup> COM(2015) 490 final.

<sup>4</sup> Oświadczenie dostępne na stronie: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/23-statement-informal-meeting>.

rozpatrywania ich sytuacji. Równocześnie Komisja zaproponowała, a Rada przyjęła środki mające na celu **relokację 160 tys. osób ewidentnie wymagających ochrony międzynarodowej**. Pozwoli to na znaczące, choć nie całkowite, zmniejszenie presji wywieranej na najbardziej dotknięte państwa członkowskie. Pełne wdrożenie tych równoległych środków jest w tej chwili niezwykle ważne, a obejmują one pobranie odbitek linii papilarnych wszystkich migrantów, szybkie wyodrębnienie i relokację osób ubiegających się o azyl przy zapewnieniu możliwości ich przyjęcia, a także kroki zapobiegające wtórnemu przemieszczaniu się oraz natychmiastowy powrót do państwa relokacji osób relokowanych, a następnie zatrzymanych w innym państwie członkowskim. Kolejnym istotnym krokiem będzie zapewnienie szybkiego powrotu, dobrowolnie lub pod przymusem, osób niewymagających ochrony międzynarodowej, które tym samym nie kwalifikują się do relokacji. Działania priorytetowe określone przez Komisję koncentrowały się przede wszystkim na powodzeniu operacyjnym tych środków.

## **II.1 Wdrożenie podejścia opartego na hotspotach**

Sprawne i skuteczne zarządzanie migracją na granicach zewnętrznych, które znajdują się pod największą presją, ma kluczowe znaczenie dla przywrócenia zaufania do całego systemu, a w szczególności do obszaru Schengen, w którym obowiązuje swobodny przepływ osób, bez kontroli na granicach wewnętrznych. Dla unijnej strategii i wiarygodności najważniejsze jest wykazanie, że można przywrócić właściwe funkcjonowanie systemu migracyjnego, w szczególności przez wykorzystanie **zespołów wsparcia zarządzania migracją działających w ramach hotspotów**<sup>5</sup>, tak aby pomóc państwom członkowskim znajdującym się pod największą presją w wypełnieniu zobowiązań i wykonaniu zadań. Aby takie zespoły wsparcia mogły działać sprawnie, potrzebują one zdecydowanych działań ze strony unijnych agencji, ścisłej współpracy z władzami Włoch i Grecji, a także wsparcia innych państw członkowskich.

Komisja skierowała do Włoch i Grecji specjalnych wysłanników, którzy mają zapewnić praktyczną koordynację i wsparcie. W Grecji specjalny zespół pracuje pod kierownictwem dyrektora generalnego Służby ds. Wspierania Reform Strukturalnych, podlegającego bezpośrednio przewodniczącemu Komisji. Zespół ten uzgodnił podejście złożone z następujących kroków: określenie hotspotów, oddelegowanie zespołów wsparcia, rozpoczęcie relokacji, wznowienie powrotów oraz wzmocnienie granicy. Ten sam model bezpośredniego, natychmiastowego wsparcia i koordynacji funkcjonuje już we Włoszech. Takie intensywne, pełnowymiarowe wsparcie ze strony Komisji w istotnym stopniu pomogło obu państwom członkowskim przejść do wdrożenia relokacji (zob. załącznik 2 i 3).

Zarówno w Grecji, jak i we Włoszech tworzone są zespoły wsparcia zarządzania migracją, za których koordynację odpowiadają europejskie regionalne grupy zadaniowe, w związku ze zwiększeniem działań agencji określonym w Europejskim programie w zakresie migracji. W przedsięwzięciu tym uczestniczą: Frontex, Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), Europol i Eurojust<sup>6</sup>. Dzięki temu mogą one niezwłocznie reagować na potrzeby określone w harmonogramach przedstawionych przez Włochy i Grecję.

---

<sup>5</sup> Hotspot to odcinek granicy zewnętrznej UE lub region znajdujący się pod nadzwyczajną presją migracyjną, wymagający wzmocnionego i skoordynowanego wsparcia ze strony agencji UE.

<sup>6</sup> Przedstawiciele tych agencji współpracują ze sobą we wspólnych biurach, zlokalizowanych w portach lub specjalnych ośrodkach recepcyjnych, koordynując pomoc UE dla władz krajowych w zakresie identyfikacji, rejestracji i powrotów, a także gromadząc informacje i dane wywiadowcze, dzieląc się nimi i je analizując w celu wspierania dochodzeń karnych dotyczących sieci zajmujących się przemytem osób.

Ich praca opiera się jednak w dużej mierze na wsparciu państw członkowskich. **Frontex i EASO wystosowały do państw członkowskich wezwania do wniesienia wkładów**, zarówno w postaci zasobów ludzkich, jak i wyposażenia technicznego. W obu przypadkach wezwania te dotyczą niespotykanie wysokich wkładów w porównaniu z wnioskami składanymi przez agencje w przeszłości, co odzwierciedla szczególny charakter wyzwań, przed jakimi stoją obecnie najbardziej dotknięte państwa członkowskie: ważne jest, aby państwa członkowskie reagowały na te wezwania w sposób pozytywny, konkretny i szybki.

Ostatnie wezwanie Fronteksu dotyczyło 775 dodatkowych funkcjonariuszy straży granicznej, operatorów urządzeń prześwietlających, specjalistów ds. przesłuchań, a także tłumaczy ustnych – wszystkich czynności niezbędnych do skutecznego zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej. Wezwanie składało się z odrębnych części obejmujących 670 funkcjonariuszy – głównie do celów bezpośredniego wsparcia w hotspotach we Włoszech i Grecji, co pozwoli pokryć szacowane potrzeby do końca stycznia 2016 r. – oraz 105 zaproszonych funkcjonariuszy rozmieszczonych na różnych zewnętrznych granicach lądowych Unii Europejskiej.

Ostatnie wezwanie EASO dotyczące ponad 370 ekspertów jest przeznaczone na pokrycie potrzeb we Włoszech i Grecji aż do trzeciego kwartału 2017 r. Zadaniem ekspertów byłoby wspieranie organów azylowych obu państw członkowskich w trakcie procesu rejestracji, w wykonywaniu zadań informacyjnych związanych z relokacją oraz wykrywaniu ewentualnych fałszywych dokumentów.

Zapotrzebowanie na personel i wyposażenie zostało wyraźnie uznane we wrześniu na nieformalnym posiedzeniu unijnych szefów państw lub rządów, przy czym termin zaspokojenia tych potrzeb wyznaczono na listopad.

Jak dotąd jednak zobowiązania podjęte przez państwa członkowskie są dalekie od rzeczywistego zapotrzebowania. Na dzień 8 października tylko sześć państw członkowskich<sup>7</sup> odpowiedziało na wezwanie do wniesienia wkładów na rzecz EASO, oferując pomoc 81 ekspertów, podczas gdy potrzebnych jest 374 ekspertów. Na wezwanie Fronteksu odpowiedziało dotychczas sześć państw członkowskich<sup>8</sup> i oddelegowało 48 funkcjonariuszy straży granicznej. **Państwa członkowskie powinny jak najszybciej wnieść swój wkład w celu zaspokojenia potrzeb agencji.**

**Włochy** określiły jako hotspoty następujące obszary: Augustę, Lampedusę, Porte Empedocle, Pozzallo, Taranto i Trapani (zob. załącznik 5). Pierwszy zespół wsparcia zarządzania migracją działa już na Lampedusie. Podstawą jego działania jest europejska regionalna grupa zadaniowa powołana w czerwcu 2015 r. w Katanii na Sycylii<sup>9</sup>. Zespół wsparcia składa się obecnie z dwóch zespołów ds. przesłuchań Fronteksu oraz ekspertów EASO zarówno na obszarze hotspotu, jak i w pobliskim ośrodku wykorzystywanym do celów relokacji. Frontex rozmieścił już 42 zaproszonych funkcjonariuszy, zaś EASO oddelegowało 6 ekspertów.

Aby podejście oparte na hotspotach było skuteczne, należy zwiększyć zdolności recepcyjne, aby móc przyjąć osoby ubiegające się o azyl do czasu ich relokacji. Muszą również istnieć odpowiednie obiekty pozwalające na zatrzymanie nielegalnych migrantów do czasu wykonania decyzji nakazujących powrót. Włochy zwiększyły swoje zdolności recepcyjne i posiadają już pierwsze ośrodki recepcyjne w czterech wskazanych hotspotach, mogące

<sup>7</sup> Austria, Belgia, Hiszpania, Niemcy, Rumunia i Słowacja.

<sup>8</sup> Belgia, Republika Czeska, Litwa, Portugalia, Rumunia i Szwecja.

<sup>9</sup> Grupa zadaniowa obejmuje Frontex, EASO i Europol, unijną operację morską EUNAVFORMED-SOPHIA i przedstawicieli władz włoskich.

pomieścić około 1,5 tys. osób. Zdolności te zostaną powiększone, aby zapewnić do końca roku dodatkowe 1 tys. miejsc, zwiększając tym samym początkowe zdolności recepcyjne do 2,5 tys.

**Grecja** określiła jako hotspoty pięć następujących obszarów: Lesbos, Chios, Leros, Samos i Kos (zob. załącznik 4). Europejska regionalna grupa zadaniowa jest w pełni operacyjna, a swoją działalność prowadzi w Pireusie. Pierwszy zespół wsparcia zarządzania migracją zostanie ulokowany na wyspie Lesbos. Frontex skierował tam już 53 ekspertów: obecnie jeden członek personelu EASO stale przebywa na terytorium Grecji, pomagając od strony organizacyjnej w rozmieszczeniu ekspertów EASO.

Grecja zwiększyła swoje zdolności recepcyjne i posiada obecnie siedem ośrodków recepcyjnych, ośrodki kontroli i tymczasowe obiekty dla uchodźców w czterech obszarach określonych jako hotspoty (Lesbos, Chios, Samos i Leros) mogące pomieścić około 2 tys. osób. Obecnie trwa powiększanie tych zdolności<sup>10</sup>.

Część potrzeb recepcyjnych w obszarach określonych jako hotspoty związana jest z koniecznością identyfikacji i rejestracji nielegalnych migrantów, którzy nie wymagają ochrony międzynarodowej, a zatem nie kwalifikują się do relokacji. Wymaga to udostępnienia obiektów o wystarczającej pojemności, tak aby zapobiec ucieczkom nielegalnych migrantów.

## **II.2 Uruchomienie systemu relokacji**

W dniu 14 września Rada przyjęła wniosek Komisji dotyczący decyzji<sup>11</sup> o relokacji 40 tys. osób ewidentnie wymagających ochrony międzynarodowej z obszaru Włoch i Grecji. Tydzień później przyjęto kolejną decyzję<sup>12</sup>, również na podstawie wniosku Komisji, o relokacji 120 tys. osób ewidentnie wymagających ochrony międzynarodowej z obszaru Włoch, Grecji i innych państw członkowskich bezpośrednio dotkniętych kryzysem związanym z uchodźcami. Zespoły wsparcia zarządzania migracją pozwalają zapewnić, że relokacja ta może faktycznie mieć miejsce na zewnętrznych granicach Unii.

Obydwie decyzje wymagają natychmiastowych działań następczych ze strony instytucji UE, państw członkowskich znajdujących się pod presją migracyjną i państw członkowskich, które są zobowiązane do przyjęcia osób relokowanych.

W dniu 1 października Komisja Europejska zgromadziła ponad 80 uczestników reprezentujących państwa członkowskie, agencje UE, Międzynarodową Organizację ds. Migracji i Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) w ramach **forum na temat relokacji i przesiedlenia**, tak aby przejść do praktycznej realizacji. W trakcie forum Włochy i Grecja przedstawiły swoje plany działania dotyczące relokacji, obejmujące środki w zakresie azylu, przyjmowania i powrotów, a także działania, jakie zamierzają wdrożyć w nadchodzących tygodniach, aby w pełni zrealizować program relokacji.

Przeprowadzono już pierwszą relokację osób ewidentnie wymagających ochrony, konieczne są jednak dalsze działania, by zapewnić szybki przepływ kolejnych kilkuset relokowanych

---

<sup>10</sup> Do końca roku ma powstać na przykład ośrodek tymczasowy dla 300-400 osób na wyspie Kos.

<sup>11</sup> Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz.U. L 239 z 15.9.2015, s. 146).

<sup>12</sup> Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 80).

osób miesięcznie. Wszystkie państwa członkowskie zostały poproszone o wyznaczenie krajowych punktów kontaktowych na swoim terenie: dotychczas takie punkty wskazało 21 państw członkowskich<sup>13</sup>. Zostały one również poproszone o skierowanie w razie potrzeby oficerów łącznikowych do Włoch i Grecji. Dotychczas takich oficerów skierowały tam 22 państwa członkowskie<sup>14</sup>.

Istotnym elementem łańcucha relokacji jest istnienie odpowiednich zdolności recepcyjnych umożliwiających osobom relokowanym zamieszkanie w przyjmujących państwach członkowskich. Dotychczas jedynie sześć państw członkowskich powiadomiło o istnieniu zdolności recepcyjnych umożliwiających przyjęcie takich osób<sup>15</sup>. **Wszystkie państwa członkowskie powinny dokonać takiego zgłoszenia najpóźniej do końca października.**

### **Pierwsza dokonana relokacja osób ewidentnie wymagających ochrony międzynarodowej**

W dniu 9 października 2015 r. z Rzymu odleciał pierwszy samolot, na pokładzie którego znajdowało się 19 Erytrejczyków mających rozpocząć nowe życie w Szwecji. Pięć kobiet i czternastu mężczyzn opuściło port lotniczy w Ciampino w obecności komisarza ds. migracji i spraw wewnętrznych Dimitrisa Avramopoulosa, ministra spraw zagranicznych Luksemburga Jeana Asselborna oraz ministra spraw wewnętrznych Włoch Angelino Alfano. Był to ważny, symboliczny moment wyznaczający początek nowego europejskiego podejścia do rozpatrywania wniosków o azyl. Niemniej jednak, poza kwestią symboliki, relokacje muszą stać się systematycznym, rutynowym działaniem we Włoszech i w Grecji.

Pierwszy lot był poprzedzony intensywnymi przygotowaniem przeprowadzonymi w terenie przez organy włoskie i szwedzkie, przez Frontex i inne agencje UE, przez lokalne organizacje pozarządowe oraz przez specjalnych wysłanników skierowanych przez Komisję Europejską. Dzięki niestrudżonym wysiłkom udało się zapewnić funkcjonowanie systemu i możliwość dokonania niezbędnej rejestracji i przetwarzania na każdym etapie tego procesu.

Dotarcie do społeczności erytrejskiej miało kluczowe znaczenie dla powodzenia tej pierwszej próby. Początkowo osoby ubiegające się o azyl niechętnie zgłaszały się do rejestracji, gdyż nie miały zaufania do całego systemu. Potrzeba było wielu starań podjętych przez wysłanników Komisji w ostatnich tygodniach we współpracy z UNCHR i lokalnymi organizacjami pozarządowymi, aby przekonać pierwszą grupę osób, że faktycznie zostaną one relokowane.

Zaufanie do systemu jednak wzrasta, szczególnie od momentu przeprowadzenia pierwszej próby. Na Lampedusie i w Villa Sikanìa ustawiają się obecnie kolejki osób, które pragną się zarejestrować. Ponad 100 kolejnych Erytrejczyków uznano już za kandydatów do relokacji.

Należy teraz dopilnować, by jak najszybciej doszło do dalszych relokacji, co pozwoli uniknąć tworzenia się wąskich gardeł i spiętrzania się liczby kandydatur.

<sup>13</sup> Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Republika Czeska, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Włochy.

<sup>14</sup> Z Austrii, Belgii, Chorwacji, Cypru, Republiki Czeskiej, Estonii, Finlandii, Francji, Hiszpanii, Irlandii, Litwy, Luksemburga, Łotwy, Malty, Niderlandów, Niemiec, Polski, Portugalii, Rumunii, Słowacji i Szwecji do Włoch oraz ze Słowenii do Włoch i Grecji.

<sup>15</sup> Austria, Francja, Hiszpania, Luksemburg, Niemcy i Szwecja.

Pomyślne przekazanie pierwszych grup osób w ramach relokacji jest ważnym początkowym krokiem. Działania te muszą być teraz realizowane w oparciu o mocne i solidne podstawy i w odpowiednio dużej skali. **Wszystkie państwa członkowskie powinny przekazać Komisji jasne zobowiązanie co do liczby osób, które zamierzają relokować od chwili obecnej do końca roku**, mając na uwadze pilny charakter problemu.

### II.3 Przesiedlenia

Przesiedlanie osób wymagających ochrony międzynarodowej bezpośrednio z państw trzecich odpowiadałoby zobowiązaniom humanitarnym UE i zapewniałoby uchodźcom bezpieczną alternatywę, dzięki której nie musieliby oni wyruszać w niebezpieczną podróż do Europy we własnym zakresie. Podczas forum na temat relokacji i przesiedlenia, które odbyło się 1 października, państwa członkowskie potwierdziły sformułowane w lipcu zobowiązanie do przyjęcia w ten sposób ponad 20 tys. uchodźców w ciągu najbliższych dwóch lat. Podczas przeprowadzonych 2 października warsztatów dotyczących przesiedleń opracowano praktyczne rozwiązania zapewniające ich skuteczną realizację. Pierwsze przesiedlenia już się odbyły<sup>16</sup>. **Państwa członkowskie powinny teraz przekazać Komisji informacje o liczbie i kraju pochodzenia osób, które zostaną przesiedlone w ciągu najbliższych sześciu miesięcy.**

### II.4 Powroty i readmisje

Kluczowym elementem połączonych ze sobą mechanizmów, które składają się na system azylowy UE, jest dopilnowanie, by osoby, które nie mają prawa do ochrony międzynarodowej, faktycznie **wracały do kraju pochodzenia**. Zbyt mało decyzji nakazujących powrót jest obecnie wykonywanych w praktyce, a siatki przemytnicze wykorzystują ten fakt, aby przyciągnąć migrantów, którzy nie wymagają ochrony międzynarodowej. Im skuteczniejszy będzie system powrotów, tym mniejsza jest szansa, że przemytnicy będą w stanie przekonać ludzi, że uda im się prześliznąć przez luki w systemie, jeżeli zostaną zidentyfikowani jako osoby niewymagające ochrony międzynarodowej.

Na posiedzeniu Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w październiku 2015 r. państwa członkowskie zatwierdziły przedstawiony przez Komisję plan działania UE w zakresie powrotów<sup>17</sup>. **Najważniejsze są teraz szybkie i skuteczne działania następcze.**

---

<sup>16</sup> 132 Syryjczyków przebywających w krajach sąsiednich zostało już przesiedlonych w ramach programu uzgodnionego w dniu 20 lipca 2015 r. do Republiki Czeskiej (16), Włoch (96) i Liechtensteinu (20).

<sup>17</sup> COM(2015) 453 final.

We Włoszech przeprowadzono niedawno dwie operacje powrotów – 28 Tunezyjczyków zostało odesłanych z Włoch do Tunezji, a 35 Egipcjan – do Egiptu. Na październik przewidziano jedną wspólną koordynowaną przez Frontex operację powrotów z Włoch oraz dwie operacje powrotów z Grecji. Częstotliwość takich operacji musi zostać zwiększona.

Zapewnienie skutecznych powrotów jest jednym z kluczowych zadań zespołów wsparcia zarządzania migracją w obszarach określonych jako hotspoty.

Wymaga ono również istnienia w UE skutecznych systemów wydawania i egzekwowania decyzji nakazujących powrót. W ostatnim miesiącu podjęto konkretne kroki w celu opracowania systemu zintegrowanego zarządzania powrotami i wykorzystania unijnych systemów wymiany informacji, aby włączyć do niego decyzje nakazujące powrót i zakazy wjazdu. Agencjom państw członkowskich zajmujących się powrotami trzeba także zapewnić odpowiednie zasoby niezbędne do wypełniania tej funkcji.

Powroty mogą mieć miejsce jedynie w przypadku, gdy podpisano umowę z państwem pochodzenia o readmisji takich osób. **Readmisja** jest niezbędnym elementem skutecznej polityki migracyjnej. Osoby powracające muszą zostać przyjęte przez kraj pochodzenia. Wymaga to ścisłego partnerstwa z państwami trzecimi i wykorzystania wszelkich dostępnych narzędzi. Państwa członkowskie i Komisja powinny wspólnie dążyć do osiągnięcia równowagi między środkami nacisku i zachętami w swoich stosunkach z państwami trzecimi, tak aby zwiększyć liczbę powrotów. Ustalono, że aby wspomóc ten proces, **do końca 2015 r. państwa członkowskie oddelegują europejskich oficerów łącznikowych ds. migracji do jedenastu państw, ale oddelegowanie to jeszcze nie nastąpiło**<sup>18</sup>. Wysoka przedstawiciel/wiceprzewodnicząca Komisji zainicjowała pierwsze rozmowy na wysokim szczeblu z głównymi państwami pochodzenia nielegalnych migrantów, a kolejnym krokiem będzie nawiązanie rozmów o szerszym zakresie tematycznym z Etiopią, Somalią, Unią Afrykańską i krajami Sahelu. **Najpilniejszym priorytetem jest zagwarantowanie, że istniejące umowy o readmisji będą skutecznie stosowane w praktyce.**

#### **Zapewnienie skutecznej readmisji: praktyczna współpraca z Pakistanem**

Umowa o readmisji między UE a Pakistanem obowiązuje od 2012 r. Zważywszy na dużą liczbę obywateli, których ta umowa dotyczy (zob. załącznik 9) – przez wiele lat Pakistan był czwartym co wielkości źródłem nielegalnych migrantów pochodzących spoza UE – umowa ta ma szczególne znaczenie. Szacuje się jednak, że tylko około 54 % Pakistańczyków, wobec których w UE wydano decyzję nakazującą powrót, faktycznie wraca do Pakistanu. Skuteczność wdrożenia umowy znacząco się różni w poszczególnych państwach członkowskich. Szczególnie uporczywe trudności stwierdzono w Grecji, gdzie wynikały one ze sporów dotyczących dokumentacji. Poświęcone tej kwestii rozmowy między Komisją, Grecją i władzami pakistańskimi, które odbędą się w tym miesiącu, mają umożliwić wznowienie procesu powrotów:

- rozmowy na temat stosowania umowy o readmisji między UE a Pakistanem odbyły się w Atenach z udziałem urzędników Komisji, władz greckich i pakistańskich;
- kontakty między delegaturą UE w Islamabadzie a pakistańskim Ministerstwem Spraw

<sup>18</sup> Konkluzje Rady z dnia 8 października 2015 r.: „Współpraca z krajami pochodzenia i tranzytu ma kluczowe znaczenie dla powodzenia operacji powrotowych. W perspektywie krótkoterminowej UE będzie analizować synergie związane z unijnymi działaniami dyplomatycznymi na miejscu, podejmowanymi za pośrednictwem delegatur UE, a w szczególności przez europejskich oficerów łącznikowych ds. migracji (EMLOs), którzy zostaną oddelegowani przed końcem 2015 r. do: Egiptu, Maroka, Libanu, Nigru, Nigerii, Senegal, Pakistanu, Serbii, Etiopii, Tunezji, Sudanu, Turcji i Jordanii”.



Zagranicznych miały miejsce w tym samym dniu;

- komisarz Avramopoulos uda się do Islamabadu 29 października w celu omówienia wspólnego planu w zakresie migracji.

Rezultat powinien być następujący:

- wspólne porozumienie w kwestii stosowania unijnej umowy o readmisji pomiędzy Grecją a Pakistanem;
- w listopadzie Frontex przeprowadzi wspólną operację powrotu Pakistańczyków z Grecji;
- Komisja przedstawi plan działań operacyjnych na rzecz lepszego zarządzania migracjami w kontaktach z Pakistanem.

## II.5 Inne sposoby wspierania państw członkowskich

Istnieje szereg innych, niewykorzystanych jak dotąd, możliwości zwracania się przez państwa członkowskie do UE o wsparcie w postaci pomocy w zarządzaniu granicami i migracją.

Państwa członkowskie mogą zwracać się o oddelegowanie **zespołów szybkiej interwencji na granicy (RABIT)** w celu udzielenia natychmiastowego wsparcia straży granicznej w przypadku nagłej lub wyjątkowej presji migracyjnej. Komisja jest zdania, że zespoły te zostały powołane do działania właśnie w takich sytuacjach, jak ta, w której od kilku miesięcy znajduje się Grecja. Ani Grecja, ani Włochy nie skorzystały dotychczas z tego mechanizmu.

**Unijny mechanizm ochrony ludności**<sup>19</sup> może zostać uruchomiony przez państwo, które uznało, że jest przytłoczone kryzysem. Mechanizm ten opiera się na dobrowolnym wkładzie państw członkowskich (obejmującym wiedzę fachową, wyposażenie, schronienie i środki medyczne). Państwa członkowskie zostały w zeszłym miesiącu poproszone o powiadomienie Komisji o aktywach, które są gotowe udostępnić w ramach niesienia pomocy uchodźcom. Tylko osiem państw członkowskich<sup>20</sup> zgłosiło, że posiadają – niestety ograniczone – zasoby z zakresu ochrony ludności lub ekspertów, których w razie potrzeby mogą oddelegować jeszcze w tym roku. **Komisja przypomina o potrzebie wspierania mechanizmu przez państwa członkowskie za pomocą znaczących wkładów.**

W 2015 r. unijny mechanizm ochrony ludności został uruchomiony dwukrotnie, aby pomóc Węgrom<sup>21</sup>, a także jeden raz w celu udzielenia pomocy Serbii<sup>22</sup> – we wszystkich przypadkach pomagał on w zaspokojeniu pilnych potrzeb wynikających z bezprecedensowego napływu uchodźców i migrantów.

Należy również przypomnieć, że państwa członkowskie, poprzez **wspólne operacje Fronteksu TRYTON i POSEJDON**, nadal zapewniają codzienne wsparcie na rzecz zarządzania granicami zewnętrznymi, ratując przy tym tysiące migrantów i uchodźców. Zasoby potrzebne do realizacji operacji TRYTON zapewnia obecnie 17 państw

<sup>19</sup> Mechanizm może wymagać różnego rodzaju pomocy rzeczowej, łącznie z wiedzą fachową, wyposażeniem, schronieniem i środkami medycznymi.

<sup>20</sup> Belgia, Cypr, Republika Czeska, Finlandia, Litwa, Łotwa, Słowacja, Szwecja.

<sup>21</sup> Wnioski te zostały już zamknięte.

<sup>22</sup> Wniosek ten jest nadal otwarty.

członkowskich, a do operacji POSEJDON – 18 państw<sup>23</sup>. **Przekazywane zasoby są jednak wciąż niewystarczające w zestawieniu z potrzebami.**

<i><b>Poczynione postępy</b></i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pierwszy funkcjonujący punkt szybkiej rejestracji migrantów na Lampedusie (Włochy).</li> <li>• Pierwszy punkt szybkiej rejestracji migrantów na Lesbos (Grecja) ma rozpocząć funkcjonowanie w najbliższych dniach.</li> <li>• Relokacje do innych państw członkowskich już się rozpoczęły.</li> <li>• Zespoły wsparcia zarządzania migracją funkcjonują.</li> <li>• Pierwsze przesiedlenia już się odbyły.</li> <li>• Frontex wspiera misje powrotów.</li> </ul>
<i><b>Dalsze działania</b></i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Do końca roku we Włoszech ma działać łącznie sześć punktów szybkiej rejestracji migrantów.</li> <li>• Do końca roku w Grecji ma działać łącznie pięć punktów szybkiej rejestracji migrantów.</li> <li>• Państwa członkowskie mają zrealizować wezwania do udostępnienia ekspertów i wyposażenia w celu wsparcia zespołów wsparcia zarządzania migracją, aby umożliwić im pełną operacyjność.</li> <li>• Państwa członkowskie mają zgłosić liczbę miejsc, które udostępnią na potrzeby relokacji i przesiedlenia oraz określić swoje możliwości recepcyjne.</li> <li>• Wznowione zostaną powroty z Grecji do Pakistanu.</li> <li>• Państwa członkowskie mają zapewnić odpowiednie zasoby dla wspólnych operacji Fronteksu TRYTON i POSEJDON.</li> </ul>

### **III. WSPARCIE BUDŻETOWE**

Trzy tygodnie temu Komisja zobowiązała się do natychmiastowego zwiększenia wsparcia finansowego. Od tego czasu Komisja przedstawiła projekty budżetów korygujących, aby zwiększyć zasoby finansowe przeznaczone na walkę z kryzysem związanym z uchodźcami o dodatkową kwotę **1,7 mld EUR na lata 2015–2016**.

Obejmuje to:

- dodatkową pomoc nadzwyczajną już w 2015 r. w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (100 mln EUR) (zob. załącznik 8);
- zwiększenie personelu trzech kluczowych agencji o 120 stanowisk (60 dla Fronteksu, 30 dla EASO i 30 dla Europolu);
- dodatkowe finansowanie na Europejski Instrument Sąsiedztwa (300 mln EUR) oraz przegrupowanie innych środków finansowych UE, dzięki czemu fundusz powierniczy UE na rzecz Syrii otrzyma w tym roku co najmniej 500 mln EUR;

<sup>23</sup> Malta, Portugalia, Niderlandy, Francja, Norwegia, Hiszpania, Grecja, Polska, Rumunia, Zjednoczone Królestwo, Niemcy, Dania, Republika Czeska, Bułgaria i Łotwa w przypadku operacji TRYTON; Dania, Republika Czeska, Norwegia, Szwecja, Portugalia, Polska, Łotwa, Niemcy, Chorwacja, Niderlandy, Finlandia, Włochy, Francja, Hiszpania, Belgia, Zjednoczone Królestwo i Rumunia w przypadku operacji POSEJDON.

- zwiększenie środków na pomoc humanitarną o kwotę 500 mln EUR (200 mln EUR w 2015 r. i 300 mln EUR w 2016 r.) przeznaczoną na bezpośrednią pomoc dla uchodźców, zwłaszcza za pośrednictwem UNHCR, Światowego Programu Żywnościowego i innych właściwych organizacji, tak aby zaspokoić podstawowe potrzeby uchodźców, takie jak żywność i schronienie;
- dodatkowe środki na zobowiązania w 2016 r. w wysokości 600 mln EUR przeznaczone na zwiększenie finansowania nadzwyczajnego w związku z migracją (94 mln EUR), wsparcie pakietu dotyczącego relokacji (110 mln EUR), zwiększenie zasobów ludzkich i finansowych Fronteksu, EASO i Europolu (około 86 mln EUR na pomoc związaną z powrotami i pomoc w hotspotach, jak również jako wsparcie dla agencji) oraz dodatkowe finansowanie przeznaczone na pomoc państwom członkowskim najbardziej dotkniętym kryzysem związanym z uchodźcami (310 mln EUR).

Ogółem oznacza to, że dostępne finansowanie na zażegnanie tego kryzysu wyniesie **9,2 mld EUR w latach 2015–2016**.

Parlament Europejski i Rada dołożyły starań, aby szybko przyjąć zmiany do budżetu na 2015 r. Komisja przyjęła już poprawki do budżetu na 2016 r. i **wzywa władzę budżetową do podjęcia podobnych zobowiązań, jeśli chodzi o zastosowanie przyspieszonej procedury przyjęcia budżetu na rok 2016**.

Niezwykle istotne jest, by zostały teraz przekazane środki krajowe, stanowiące uzupełnienie tego znaczącego zwiększenia łącznych europejskich wydatków związanych z migracją w ramach budżetu UE. Zostało to uzgodnione przez szefów państw lub rządów UE podczas posiedzenia w dniu 23 września, kiedy to podkreślono, że **rządy krajowe powinny wnieść wkład odpowiadający finansowaniu UE** w ramach starań mających na celu:

- wsparcie pilnych potrzeb uchodźców za pośrednictwem **UNCHR, Światowego Programu Żywnościowego<sup>24</sup> i innych agencji**, aby uzyskać kwotę co najmniej 1 mld EUR. Zważywszy, że dodatkowe wsparcie z unijnego budżetu wyniesie 200 mln EUR w tym roku i 300 mln EUR w przyszłym roku, potrzebne są zobowiązania z budżetów krajowych na kwotę 500 mln EUR.

Od 23 września dziesięć państw członkowskich<sup>25</sup> zobowiązało się do przekazania dodatkowego wkładu w łącznej wysokości około 275 mln EUR. W rzeczywistości jednak tylko dwa państwa członkowskie – Zjednoczone Królestwo i Niemcy – zadeklarowały ponad 80 % tej kwoty. **Pozostawia to nadal niedobór środków przekraczający 225 mln EUR;**

- wsparcie dla znacznego zwiększenia środków **regionalnego funduszu powierniczego UE w odpowiedzi na kryzys w Syrii**. Komisja wzywa państwa członkowskie do wniesienia równowartości 500 mln EUR przekazanych z budżetu UE.

Mimo że Syria jest główną przyczyną obecnego kryzysu oraz że ten fundusz powierniczy stanowi elastyczne narzędzie szybkiego reagowania, dotychczasowa

<sup>24</sup> Cztery państwa członkowskie – Zjednoczone Królestwo, Niemcy, Niderlandy i Szwecja – znalazły się w 2015 r. wśród 10 największych donatorów Światowego Programu Żywnościowego (źródło: Światowy Program Żywnościowy, 6 października 2015 r.).

<sup>25</sup> Cypr, Republika Czeska, Finlandia, Hiszpania, Luksemburg, Łotwa, Niemcy, Polska, Włochy, Zjednoczone Królestwo.

reakcja ze strony państw członkowskich jest minimalna, ponieważ tylko dwa państwa członkowskie zadeklarowały swój wkład (Włochy – 3 mln EUR i Niemcy – 5 mln EUR). **Oznacza to niedobór niemal całej potrzebnej kwoty wynoszącej 492 mln EUR;**

- wsparcie w postaci krajowych wkładów do **nadzwyczajnego funduszu powierniczego na rzecz stabilności oraz zajęcie się przyczynami nielegalnej migracji i przesiedleń w Afryce**. Komisja uważa, że wkłady krajowe powinny odpowiadać unijnemu finansowaniu wynoszącemu 1,8 mld euro. Obiecane dotychczas wsparcie jest bardzo niewielkie, gdyż tylko trzy państwa członkowskie – Hiszpania, Luksemburg i Niemcy – zadeklarowały po 3 mln EUR. Sześć państw członkowskich<sup>26</sup> nieoficjalnie potwierdziło swój wkład, nie podając jednak konkretnych liczb. Cztery inne państwa<sup>27</sup> stwierdziły, że „najprawdopodobniej” wniosą taki wkład, a kolejne cztery<sup>28</sup> nadal to rozważają. Dwa państwa spoza UE<sup>29</sup> nieoficjalnie zapowiedziały, że być może przeznaczą na ten cel łącznie około 9 mln EUR. **Oznacza to olbrzymi niedobór środków wynoszący 1,791 mln EUR.**

**Zasoby finansowe są nieodłącznym elementem naszej reakcji na obecną sytuację uchodźców, a także działań ukierunkowanych na wyeliminowanie przyczyn tej sytuacji. Niedobór między środkami zadeklarowanymi dotychczas w konkretnych zobowiązaniach nielicznych państw członkowskich a potrzebami określonymi przez Radę Europejską musi zostać jak najszybciej uzupełniony (zob. załącznik 7).**

<b><i>Poczynione postępy</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę zaproponowanego przez Komisję zwiększenia środków na wsparcie dla uchodźców i dla polityki migracyjnej w 2015 r. o 800 mln EUR.</li> <li>• Kolejne zwiększenie środków na 2016 r. o 900 mln EUR rozpatrywane obecnie przez władzę budżetową.</li> </ul>
<b><i>Dalsze działania</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parlament Europejski i Rada powinny przyjąć zaproponowane przez Komisję zmiany do budżetu na 2016 r.</li> <li>• Państwa członkowskie muszą zadeklarować brakującą część kwoty 500 mln EUR na pomoc humanitarną dla uchodźców, tak aby zapewnić 1 mld EUR.</li> <li>• Państwa członkowskie powinny przekazać równowartość 500 mln EUR udostępnionych z budżetu UE na fundusz powierniczy UE na rzecz Syrii oraz 1,8 mld EUR w formie unijnego finansowania funduszu powierniczego UE na rzecz Afryki.</li> </ul>

W tym kontekście pojawiły się pytania dotyczące ujmowania do celów **paktu stabilności i wzrostu** wydatków poniesionych na zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami. Komisja potwierdziła, że po otrzymaniu konkretnego wniosku od państwa członkowskiego zbada, czy i w jaki sposób wydatki te mogłyby zostać ujęte zgodnie z obowiązującymi zasadami paktu stabilności i wzrostu. Obejmuje to przewidzianą w pakcie elastyczność pozwalającą reagować na nieprzewidziane okoliczności i nadzwyczajne zdarzenia.

<sup>26</sup> Belgia, Dania, Francja, Malta, Włochy i Zjednoczone Królestwo.

<sup>27</sup> Austria, Finlandia, Niderlandy i Szwecja.

<sup>28</sup> Republika Czeska, Estonia, Grecja i Łotwa.

<sup>29</sup> Norwegia i Szwajcaria.

Ocena ta powinna być dokonywana na podstawie poszczególnych przypadków w ramach analizy krajowych dokumentów budżetowych. Powinna ona opierać się na dokumentach potwierdzających poniesione koszty netto, zgodnie z ustaloną metodyką stosowania paktu.

#### IV. WDRAŻANIE PRZEPISÓW PRAWA UE

Założeniem wspólnego europejskiego systemu azylowego jest pomoc osobom wymagającym ochrony międzynarodowej oraz zapewnianie powrotów migrantów, którzy nie mają prawa do pobytu na terytorium UE. Aby było to możliwe, UE przyjęła szeroki zestaw wspólnych przepisów dotyczących azylu i nielegalnej migracji. Przepisy te muszą być jednak należycie stosowane.

Jednym z przykładów działań Komisji mających na celu wspieranie skutecznego wdrażania jest kwestia powrotów, w przypadku której Komisja pomaga państwom członkowskim zrozumieć skutki przepisów. Komisja przeprowadziła specjalne dialogi z państwami członkowskimi, akcentując w ich ramach działania, które należy wdrożyć, aby wywiązać się z obowiązku egzekwowania powrotów. Państwa członkowskie powinny zapewnić fizyczną dostępność nielegalnego migranta z orzeczonym nakazem powrotu oraz zastosować zatrzymanie, jako uzasadniony środek ostateczny, jeśli będzie to konieczne do uniemożliwienia mu ucieczki. Dopóki istnieje rozsądne prawdopodobieństwo wydalenia, nie należy ograniczać możliwości jego wykonania przez przedwczesne zakończenie zatrzymania. Ponadto znaczący wpływ na praktyczne wykonanie decyzji nakazujących powrót może mieć też szybkość podejmowania decyzji oraz dostępność personelu i wystarczającej ilości miejsc w ośrodkach zatrzymania.

**Od sierpnia** Komisja wysłała do pięciu państw członkowskich **pisma administracyjne** w sprawie rozporządzenia Eurodac dotyczącego porównywania odbitek linii papilarnych, a także dziesięć pism w sprawie prawidłowego wdrożenia dyrektywy dotyczącej powrotów. Wszystkie odnośne państwa członkowskie udzieliły odpowiedzi w związku z rozporządzeniem Eurodac, a Komisja analizuje obecnie te odpowiedzi, aby upewnić się, czy są one wystarczające, czy też istnieje konieczność uruchomienia postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. W odniesieniu do dyrektywy dotyczącej powrotów otrzymano tylko jedną odpowiedź<sup>30</sup>. Komisja oczekuje na pozostałe odpowiedzi i oceni sytuację jak najszybciej. Kolejne pismo administracyjne skierowano do jednego państwa członkowskiego w kwestii przestrzegania dyrektywy w sprawie procedur azylowych, dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania i kodeksu granicznego Schengen.

W przypadku decyzji **w sprawie 40 przyjętych we wrześniu decyzji dotyczących potencjalnych lub rzeczywistych naruszeń** odnoszących się do dyrektywy w sprawie procedur azylowych, dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania i dyrektywy w sprawie kwalifikowania, oprócz 34 spraw otwartych jeszcze wcześniej, Komisja nie otrzymała jak dotąd żadnej odpowiedzi. Ze względu na szczególne znaczenie tych przepisów wzywa się państwa członkowskie do jak najszybszego udzielenia odpowiedzi w terminie dwóch miesięcy.

**W razie potrzeby Komisja będzie nadal szybko i skutecznie stosować postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, aby zapewnić pełną zgodność z dorobkiem prawnym UE w tym zakresie (zob. załącznik 6).**

---

<sup>30</sup> Włochy.

Określając działania priorytetowe we wrześniu, podkreślono potrzebę zwrócenia szczególnej uwagi na **Grecję**. Od roku 2010 i 2011 państwa członkowskie nie są w stanie odsyłać osób ubiegających się o azyl do Grecji. W 2010 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że doszło do szeregu naruszeń europejskiej konwencji praw człowieka. Następnie Europejski Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że nie można przyjąć domniemania, iż państwa członkowskie przestrzegają praw podstawowych osób ubiegających się o azyl, jeśli nakazują im powrót do Grecji w ramach systemu dublińskiego.

Jak wspomniano powyżej, Komisja przeznaczyła na pomoc dla Grecji znaczne środki. Inne państwa członkowskie zaczynają się obecnie dołączać do tych starań. W krótkim czasie poczyniono znaczne postępy. Uruchomienie zespołów wsparcia zarządzania migracją pozwala wyeliminować najważniejsze niedociągnięcia będące przyczyną wstrzymania w praktyce przekazywania osób w ramach systemu dublińskiego – powiększane są obiekty recepcyjne i przywrócony zostaje stabilny system rozpatrywania wniosków azylowych.

Dotychczasowe postępy wydają się zachęcające i należy je kontynuować. Na tej podstawie **Komisja oceni sytuację do dnia 30 listopada 2015 r. i jeżeli wszystkie warunki będą spełnione, zaleci Radzie Europejskiej na posiedzeniu w grudniu 2015 r. lub w marcu 2016 r. wydanie potwierdzenia, że przekazywanie osób do Grecji w ramach systemu dublińskiego zostaje przywrócone.**

Niedawno kilka państw członkowskich **przywróciło tymczasowo kontrole graniczne** na mocy kodeksu granicznego Schengen. Takie działanie może być uzasadnione w wyjątkowych sytuacjach kryzysowych, szczególnie gdy dotyczą one poważnego zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w danym państwie członkowskim. Przywrócenie kontroli może być jednak wyłącznie środkiem krótkoterminowym, wykorzystywanym tylko do momentu ustabilizowania się sytuacji.

**Komisja kończy obecnie ocenę sytuacji, przyjmując opinię w sprawie przedłużenia tymczasowych kontroli granicznych** przez Niemcy, Austrię i Słowenię na podstawie kodeksu granicznego Schengen.

<p><i>Poczynione postępy</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komisja zajmuje się uchybieniami państw członkowskich, jeśli chodzi o pełną transpozycję i wykonanie przepisów prawa UE.</li> <li>• W Grecji powiększane są ośrodki recepcyjne i zapewniane są warunki dla prawidłowego funkcjonowania systemu azylowego i rozpatrywania wniosków o azyl.</li> </ul>
<p><i>Dalsze działania</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komisja zapewni dynamiczny i sprawny przebieg wszystkich postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w zakresie azylu i powrotów.</li> <li>• Do 30 listopada 2015 r. Komisja oceni sytuację pod względem przekazywania osób do Grecji w ramach systemu dublińskiego.</li> </ul>

## V. WYMIAR ZEWNĘTRZNY

W Europejskim programie w zakresie migracji podkreślono, że aby polityka migracyjna mogła być skuteczna, musi ona nieuchronnie obejmować działania wewnątrz Unii, jak i poza nią. Europa musi zawsze przyjmować osoby wymagające ochrony. W interesie wszystkich leży jednak eliminowanie przyczyn kryzysów, które zmuszają uchodźców do tego, by opuszczali swoje domy i udawali się w pełną niebezpieczeństw podróż.

Fundamentem działań priorytetowych i wydane go w zeszłym miesiącu wspólnego komunikatu Komisji i wysokiej przedstawiciel/wiceprzewodniczącej<sup>31</sup> jest umieszczenie kwestii migracji na pierwszym miejscu, jeśli chodzi o problemy UE w polityce zewnętrznej. Zostało to odzwierciedlone w zobowiązaniach do dodatkowego finansowania określonych powyżej. Prowadzona obecnie ofensywa dyplomatyczna sprawiła też, że kwestia migracji znalazła się na pierwszym planie w kontaktach dwustronnych, regionalnych i wielostronnych.

Kluczowym partnerem jest **Turcja**. Wraz z Libanem i Jordanią ponosi główny ciężar działań humanitarnych mających na celu udzielenie schronienia uchodźcom syryjskim. Jej położenie geograficzne sprawia, że stała się głównym kanałem przepływu migrantów przybywających na Bałkany Zachodnie. Turcja udowodniła, że potrafi w zdecydowany sposób walczyć z przemytem. Szczegółowy plan działania w zakresie migracji, przekazany przez przewodniczącego Junckera prezydentowi Erdoganowi w dniu 5 października, zawiera szereg konkretnych środków obejmujących zarówno wsparcie dla uchodźców, migrantów i społeczności ich przyjmujących, jak i zacieśnienie współpracy w celu przeciwdziałania nielegalnej migracji. W planie tym omówiono działania krótko-, średnio- i długoterminowe. **Komisja prowadzi obecnie ożywioną dyskusję z władzami tureckimi w celu sfinalizowania planu działania.**

Współpraca z Turcją była również kluczowym aspektem **konferencji na wysokim szczeblu poświęconej szlakowi prowadzemu przez wschodnią część Morza Śródziemnego i Bałkany Zachodnie**, zwołanej 8 października przez wysoką przedstawiciel/wiceprzewodniczącą Komisji wraz z prezydentką luksemburską. W trakcie tego spotkania uzgodniono szereg praktycznych działań ułatwiających skuteczniejszą współpracę z państwami partnerskimi położonymi wzdłuż tego szlaku, m.in. poprzez wspieranie krajów pierwszego azylu oraz krajów tranzytowych, jak również zwracanie uwagi na konieczność eliminowania przyczyn problemów i walki z przemytem<sup>32</sup>.

Wysoka przedstawiciel/wiceprzewodnicząca Komisji utrzymuje rozległe kontakty dyplomatyczne mające na celu osiągnięcie porozumienia, które zakończyłoby kryzys w **Libii**. Te polityczne i finansowe starania podjęto jako wsparcie działań specjalnego przedstawiciela Sekretarza Generalnego ONZ Bernardino Léona, który 8 października przedstawił wszystkim uczestnikom dialogu politycznego ostateczny tekst libijskiego porozumienia politycznego. Priorytetem w tej chwili jest uzyskanie poparcia wszystkich stron dla tego porozumienia i jeżeli tak się stanie, UE będzie gotowa przekazać znaczące i natychmiastowe wsparcie dla nowego rządu porozumienia narodowego, z korzyścią dla libijskiego społeczeństwa. Na posiedzeniu w dniu 12 października Rada do Spraw Zagranicznych przyjęła konkluzje w tej sprawie.

Po tym jak pomyślnie zrealizowano cele etapu 1 **operacji wojskowej UE w południowym rejonie Morza Śródziemnego – EUNAVFOR MED** – (obserwacja i rozpoznanie sieci przemytników), przyczyniając się tym samym do ocalenia ponad 3 tys. osób, w dniu 7 października rozpoczął się drugi etap tej operacji prowadzony na wodach międzynarodowych. Możliwe teraz będzie wejście na pokład statków podejrzewanych o wykorzystywanie do przemytu osób, ich przeszukanie, zajęcie i zmiana kursu na pełnym morzu, a ponadto przyczyni się to do postawienia osób podejrzanych o przemyt przed wymiarem sprawiedliwości. Oznacza to istotny przełom w walce z modelem biznesowym

<sup>31</sup> JOIN (2015) 40 z 9 września 2015 r.

<sup>32</sup> Dokument ten można znaleźć pod następującym adresem: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/08-western-balkans-route-conference-declaration/>

przemysłowców, a cała operacja uzyskała zdecydowane poparcie polityczne w postaci rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2240 przyjętej w dniu 9 października.

Pod przewodnictwem wysokiej przedstawiciel/wiceprzewodniczącej w dniu 12 października Rada do Spraw Zagranicznych przyjęła konkluzje w sprawie kryzysu w **Syrii**, na podstawie których UE zwiększy swoje zaangażowanie w prowadzone pod egidą ONZ międzynarodowe starania na rzecz politycznego rozstrzygnięcia konfliktu. Wysoka przedstawiciel/wiceprzewodnicząca prowadzi intensywne rozmowy ze wszystkimi podmiotami liczącymi się na szczeblu regionalnym i międzynarodowym, w tym z Rosją, Stanami Zjednoczonymi, Arabią Saudyjską, Iranem, Turcją i Irakiem. ESDZ stara się zwiększać wsparcie dla opozycji politycznej wewnątrz Syrii i poza jej granicami, uznając ją za element procesu transformacji, a także stara się w dalszym ciągu ułatwiać zbliżenie między licznymi politycznymi i wojskowymi odłamami oraz ich zjednoczenie w ramach realizacji wspólnej strategii. W dniach 7 i 9 września ESDZ wraz ze specjalnym wysłannikiem ONZ Staffanem de Misturą przeprowadziła szczegółowe konsultacje ze specjalistami z zakresu mediacji, pochodzącymi z Rosji, Iranu, Egiptu i Arabii Saudyjskiej, a także z wysłannikami państw członkowskich do Syrii. UE angażuje się także w działalność niektórych grup roboczych ustanowionych przez wąską grupę globalnej koalicji na rzecz walki z Daiszem, w szczególności zajmujących się kwestią stabilizacji, problemem zagranicznych bojowników terrorystycznych i walką z finansowaniem. Wciąż trwa realizacja regionalnej strategii UE w sprawie Syrii i Iraku, a równocześnie utrzymuje się zagrożenie ze strony Daiszu.

Migracja była bardzo ważnym tematem dyskusji przedstawicieli instytucji UE i państw członkowskich podczas obrad 70. **Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych**, które odbyły się pod koniec września. Podkreślono w tym kontekście, że potrzebna jest większa aktywność i zaangażowanie ze strony społeczności międzynarodowej w reagowaniu na wyzwania związane z migracją i mobilnością ludzi, zwłaszcza uchodźców syryjskich.

Przedstawiony w maju Unijny plan działania na rzecz zwalczania **przemytu migrantów**<sup>33</sup> jest obecnie wdrażany, podobnie jak operacje organów ścigania zarówno w UE, jak i poza nią – realizowane są na przykład kampanie w Etiopii i Nigrze, mające zapobiegać przemytowi u źródła.

Ważnym punktem, jeśli chodzi o priorytetowe potraktowanie problemów związanych z migracją, będzie zaplanowany na przyszły miesiąc **szczyt w sprawie migracji w Valletcie** (11-12 listopada). Obecnie trwają intensywne przygotowania do tego szczytu z udziałem partnerów afrykańskich. Będzie on okazją do pokazania, że zarówno UE, jak i jej partnerzy afrykańscy mogą wdrożyć konkretne działania, aby usunąć przyczyny nielegalnej migracji oraz zagwarantować uporządkowaną, bezpieczną, regularną i odpowiedzialną migrację i mobilność osób. Podstawą tego partnerstwa jest wsparcie, którego UE musi udzielać swoim partnerom, w postaci pomocy finansowej, wiedzy fachowej, zaufania pozwalającego na współdziałanie i świadczącego o wspólnym wysiłku. Jego powodzenie jest zatem nierozdzielnie związane ze wspólnym wysiłkiem, aby zapewnić znaczne środki finansowe dla funduszu powierniczego UE na rzecz Afryki (zob. wyżej w pkt III).

<b><i>Poczynione postępy</i></b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Szereg spotkań na wysokim szczeblu odbytych przez wysoką przedstawiciel/wiceprzewodniczącą oraz członków Komisji podniosło rangę nowej ofensywy dyplomatycznej dotyczącej migracji.</li><li>• W ramach operacji EUNAVFOR MED osiągnięto cele etapu 1.</li></ul>
----------------------------------	---

<sup>33</sup> COM(2015) 285 final.



<i>Dalsze działania</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ukończenie planu działania z Turcją.</li> <li>• Przewidziane przez wysoką przedstawiciel/wiceprzewodniczącą dialogi wysokiego szczebla z Etiopią, Unią Afrykańską i Somalią w dniach 20-21 października.</li> <li>• Realizacja celów etapu 2 operacji EUNAVFOR MED-SOPHIA.</li> <li>• UE wspiera nowy rząd porozumienia narodowego w Libii.</li> <li>• Zwiększenie zaangażowania UE we wsparcie realizowanych pod egidą ONZ międzynarodowych starań na rzecz politycznego rozstrzygnięcia konfliktu w Syrii.</li> <li>• Szczyt w sprawie migracji w Valletcie.</li> </ul>
-------------------------	--

## VI. PODSUMOWANIE

Przedstawione wyżej działania operacyjne i budżetowe mają na celu dostarczenie wsparcia niezbędnego do przywrócenia porządku w ramach unijnego systemu migracyjnego, tak aby jego zasady były prawidłowo stosowane, a cały system był wystarczająco stabilny i był w stanie reagować na nieuniknione, gwałtowne wzrosty migracji. Nieodłącznym elementem przywrócenia stabilności są granice zewnętrzne. Jest to kluczowy element **zobowiązania Komisji do przedstawienia przed końcem roku projektów mających na celu stworzenie w pełni sprawnej europejskiej straży przybrzeżnej i granicznej**, a równocześnie wyraz wiary w to, że należy w większym stopniu wspierać państwa członkowskie w obliczu wyzwania, jakim jest zarządzanie zewnętrznymi granicami Europy.

### Podsumowanie wniosków szczegółowych

- państwa członkowskie powinny jak najszybciej wnieść swój wkład w celu zaspokojenia potrzeb agencji UE związanych z wdrożeniem podejścia opartego na hotspotach;
- Włochy i Grecja powinny zwiększyć swoje możliwości recepcyjne;
- państwa członkowskie powinny zgłosić swoje możliwości, jeśli chodzi o przyjęcie osób objętych relokacją;
- państwa członkowskie powinny jasno określić swoje zobowiązania pod względem liczby osób, które zamierzają relokować do końca roku;
- państwa członkowskie powinny teraz przekazać Komisji informacje o liczbie i kraju pochodzenia osób, które zostaną przesiedlone w ciągu najbliższych sześciu miesięcy;
- państwa członkowskie powinny jak najszybciej wdrożyć przedstawiony przez Komisję unijny plan działania w zakresie powrotów, tak aby stworzyć skuteczny system powrotów na poziomie całej Unii;
- do końca 2015 r. do jedenastu państw trzecich należy skierować europejskich oficerów łącznikowych ds. migracji;
- państwa członkowskie powinny wesprzeć unijny mechanizm ochrony ludności przy pomocy znacznych wkładów;
- państwa członkowskie powinny zapewnić odpowiednie zasoby dla wspólnych operacji

Fronteksu TRYTON i POSEJDON;

- państwa członkowskie powinny zapewnić równowartość unijnego finansowania w ramach starań na rzecz wsparcia Światowego Programu Żywnościowego UNCHR oraz innych organizacji międzynarodowych, funduszu powierniczego UE na rzecz Syrii oraz funduszu powierniczego UE na rzecz Afryki;
- Parlament Europejski i Rada powinny przyjąć zaproponowany przez Komisję projekt budżetu korygującego na 2016 r.;
- Komisja będzie nadal dążyć w razie potrzeby do szybkiego i skutecznego przeprowadzenia postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, tak aby zapewnić pełną zgodność z dorobkiem prawnym w obszarze azylu i powrotów;
- Do dnia 30 listopada 2015 r. Komisja oceni, czy spełnione są wszystkie warunki, aby mogła zalecić Radzie Europejskiej na posiedzeniu w grudniu 2015 r. lub w marcu 2016 r. potwierdzenie, że przekazywanie osób do Grecji w ramach systemu dublińskiego zostaje przywrócone;
- Komisja ukończy prace nad opinią w sprawie przedłużenia tymczasowych kontroli granicznych przez Niemcy, Austrię i Słowenię na podstawie kodeksu granicznego Schengen;
- Komisja ukończy plan działania z Turcją.

### **Wykaz załączników**

Załącznik 1: Tabela przedstawiająca realizację działań priorytetowych

Załącznik 2: Grecja – sprawozdanie z postępu prac z dnia 11 października 2015 r.

Załącznik 3: Włochy – sprawozdanie z postępu prac z dnia 11 października 2015 r.

Załącznik 4: Mapa hotspotów wyznaczonych w Grecji

Załącznik 5: Mapa hotspotów wyznaczonych we Włoszech

Załącznik 6: Wdrażanie wspólnego europejskiego systemu azylowego

Załącznik 7: Zobowiązania finansowe państw członkowskich w zakresie wspierania migracji

Załącznik 8: Wsparcie finansowe dla państw członkowskich w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Załącznik 9: Funkcjonowanie umowy o readmisji między UE a Pakistanem w latach 2012-2014