



Bruksela, dnia 23.9.2015 r.
COM(2015) 490 final

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

**Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: natychmiastowe środki operacyjne,
budżetowe i prawne w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji**

I. WPROWADZENIE

Każdego dnia tysiące osób zmuszane są do opuszczenia swoich domostw i szukania schronienia przed przemocą, w ich własnych krajach lub za granicą. Skala wymuszonej migracji jest olbrzymia, a ponieważ konflikty przedłużają się, liczba uchodźców stale rośnie. Na całym świecie przesiedlonych jest prawie 60 mln osób – tak wielkiej liczby osób uciekających przed konfliktami nie odnotowano od czasu drugiej wojny światowej.

Duża liczba uchodźców, migrantów i osób przesiedlonych przybywających obecnie na nasze granice stanowi sprawdzian dla Unii Europejskiej. W przedstawionym w maju Europejskim programie w zakresie migracji Komisja zwróciła uwagę na konieczność wypracowania wszechstronnego podejścia do zarządzania migracjami. Od tego czasu wprowadzono szereg środków, m.in. przyjęto dwa programy w ramach reagowania w sytuacji nadzwyczajnej, których celem była relokacja 160 tys. osób wymagających ochrony międzynarodowej z państw członkowskich najbardziej dotkniętych kryzysem do pozostałych państw członkowskich. Obecny kryzys związany z uchodźcami wymaga jednak dalszych natychmiastowych działań.

Celem niniejszego komunikatu jest określenie szeregu **działań priorytetowych**, które mają zostać podjęte w terminie najbliższych sześciu miesięcy. Realizacja **działań krótkoterminowych** służących ustabilizowaniu obecnej sytuacji musi być połączona z realizacją **działań długoterminowych**, mających na celu stworzenie trwałego systemu, który będzie w stanie znieść próbę czasu.

Nie rozpoczynamy od zera: istnieją już przepisy, środki finansowe i mechanizmy, które przygotowano z myślą o rozwiązaniu obecnej sytuacji. Problem polega na tym, że w wielu przypadkach nie zostały one wdrożone, nie są znane bądź nie są w wystarczającym stopniu wykorzystywane.

Wykaz działań priorytetowych (zob. Załącznik I) zawiera najważniejsze rozwiązania, niezwłocznie wymagane w zakresie: (i) środków operacyjnych; (ii) wsparcia budżetowego; (iii) wdrożenia prawa UE oraz (iv) kolejnych kroków legislacyjnych. Komisja wprowadza już te rozwiązania w życie w ramach swoich uprawnień. Pracom Komisji muszą teraz towarzyszyć skoordynowane działania państw członkowskich.

Razem musimy pokazać światu, że Unia jest w stanie podołać temu kryzysowi. Wymaga to od wszystkich państw członkowskich odegrania przypisanej im roli, tak by zachowana została równowaga między solidarnością a odpowiedzialnością.

II. PODJĘTE DZIAŁANIA

W przedstawionym w maju **Europejskim programie w zakresie migracji** zwrócono uwagę na konieczność wypracowania wszechstronnego podejścia do zarządzania migracjami: rozwiązania aktualnego kryzysu, lecz również działania wewnątrz UE i poza nią, tak by zmienić sposób wypełniania naszych obowiązków wobec osób potrzebujących ochrony oraz sposób pomagania najbardziej dotkniętym państwom członkowskim, by przestrzegać unijnych i międzynarodowych zobowiązań w zakresie azylu, by zapewnić powrót osób, które nie wymagają ochrony, do ich państw pochodzenia, by kontrolować nasze zewnętrzne granice, oraz przede wszystkim, by zająć się podstawowymi przyczynami, jakie motywują ludzi do wyruszania w ryzykowną podróż do Europy. Konieczne jest również określenie naszego stosunku do długoterminowej potrzeby Europy w zakresie legalnej migracji.

W programie zastosowano podwójną logikę zachowania równowagi między odpowiedzialnością a solidarnością. Oznacza to, że wszystkie państwa członkowskie muszą zaoferować wsparcie, ale także, że państwa członkowskie znajdujące się pod największą presją migracyjną muszą w pierwszej kolejności przywrócić na swoim obszarze uporządkowany proces przyjmowania uchodźców. Jeśli mamy ustabilizować ponownie sytuację w UE, konieczna jest poprawa w zakresie działań w obydwu tych kwestiach.

Rozpoczęto już realizację programu.

Państwa członkowskie zademonstrowały solidarność i zgodziły się na **relokację 160 tys. osób** ewidentnie wymagających ochrony międzynarodowej z państw członkowskich najbardziej dotkniętych kryzysem do pozostałych państw członkowskich UE.

Uruchomiliśmy **środki unijne** na rzecz wsparcia państw członkowskich najbardziej dotkniętych kryzysem: przeznaczaliśmy ponad 75 mln EUR na pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych, dodatkowo uruchomiliśmy 7 mld EUR w ramach wieloletniego finansowania na okres 2014-2020 w celu wspierania działań dotyczących migracji, uchodźców i zarządzania granicami.

Trzykrotnie zwiększyliśmy naszą obecność na morzu w efekcie potrojenia zdolności i środków przeznaczonych na prowadzone przez **Frontex wspólne operacje „Tryton” i „Posejdon”**. We wspólnych, koordynowanych przez Frontex operacjach we Włoszech, w Grecji i na Węgrzech uczestniczy 29 krajów – państw członkowskich UE oraz państw stowarzyszonych w ramach Schengen. Od tamtej pory uratowano ponad 122 tys. osób. Każde utracone życie jest tragedią. Uratowano jednak znacznie więcej osób, które w przeciwnym wypadku by zginęły – liczba uratowanych wzrosła o 250 %.

Zdwoiliśmy wysiłki, aby rozbić grupy zajmujące się przemytem i handlem ludźmi, zwłaszcza poprzez zainicjowanie **morskiej operacji wojskowej EUNAVFOR MED**¹. Dzięki niej ograniczone zostały dostawy statków, przez co mniej osób ryzykuje życie, płynąc na niezdatnych do żeglugi, rozchybotanych łodziach. W konsekwencji ustabilizowała się liczba

¹ W dniu 22 czerwca 2015 r. rozpoczęto operację zarządzania kryzysowego (EUNAVFOR MED), której celem jest zwalczanie przemytu ludzi w południowym regionie Morza Śródziemnego. Po zakończeniu pierwszego etapu polegającego na zbieraniu informacji państwa członkowskie podjęły w dniu 14 września 2015 r. decyzję o przejściu do etapu drugiego, operacyjnego. Ta istotna zmiana charakteru operacji umożliwi unijnym służbom znajdującym się na jednostkach uczestniczących w działaniach na pełnym morzu wchodzenie na pokład, dokonywanie przeszukań, a także przejmowanie oraz zmienianie kursu jednostek pływających, co do których będzie istniało podejrzenie, że są wykorzystywane do przemytu ludzi i handlu ludźmi. Czynności te będą realizowane w ramach prawa międzynarodowego.

migrantów docierających do Europy szlakiem przez środkowy region Morza Śródziemnego – w sierpniu tego roku było to 115 tys. osób, podobnie jak w roku ubiegłym.

UE zapewnia **pomoc dla ludności w Syrii** – w szczególności dla osób wewnętrznie przesiedlonych – oraz wsparcie finansowe dla państw sąsiadujących, które przyjmują największą liczbę uchodźców. Komisja Europejska i państwa członkowskie udostępniły dotąd 3,9 mld EUR na potrzeby pomocy humanitarnej, rozwojowej, gospodarczej oraz pomocy na rzecz stabilizacji, udzielanej Syryjczykom w ich własnym kraju oraz syryjskim uchodźcom i przyjmującym ich społecznościom w krajach sąsiadujących, tj. w Libanie, Jordanii, Iraku, Turcji i Egipcie. Komisja Europejska zdecydowała również o przeznaczeniu 1,8 mld EUR z unijnych środków na stworzenie „**nadzwyczajnego funduszu powierniczego na rzecz stabilności i zajęcia się przyczynami nielegalnej migracji i wysiedleń w Afryce**”.

W geście solidarności z naszymi sąsiadami zobowiązaliśmy się wspólnie do **przesiedlenia** w trakcie następnego roku **ponad 22 tys. osób** spoza Europy. Poszczególne państwa członkowskie² ogłosiły również dwustronne zobowiązania w zakresie przesiedleń.

Na przestrzeni ostatnich miesięcy Europa zareagowała w sposób zdecydowany. Obecny kryzys związany z uchodźcami wymaga jednak dalszych natychmiastowych działań. Znalezienie trwałego rozwiązania kryzysu wymaga natychmiastowej zmiany w unijnej polityce migracyjnej, tak aby zapewnić Europie silne granice, sprawiedliwe procedury oraz system umożliwiający zapobieganie problemom.

Zrealizowane już najważniejsze działania	<p>Działania już podjęte w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji obejmują:</p> <ul style="list-style-type: none">• trzykrotnie zwiększono środki i zasoby w celu zapewnienia obecności na morzu w ramach wspólnych operacji Fronteksu – „Posejdon” i „Tryton”,• podwojono pomoc finansową w sytuacjach nadzwyczajnych dla państw członkowskich najbardziej dotkniętych kryzysem,• ograniczono dostawy statków dla przemytników dzięki podjętym przeciwko nim działaniom: liczba migrantów przepływających przez Morze Śródziemne w sierpniu 2015 r. spadła do poziomu z 2014 r.,• relokacja osób wymagających ochrony międzynarodowej już na terenie UE może rozpocząć się szybko po uzgodnieniu relokacji 160 tys. osób w bieżącym roku,• trwają również prace prowadzone wspólnie z Biurem UNHCR, których celem jest przesiedlenie do państw członkowskich 22 tys. uchodźców znajdujących się wciąż poza UE.
---	--

III. DZIAŁANIA PRIORYTETOWE NA NAJBLIŻSZE SZEŚĆ MIESIĘCY

Obecnie najbardziej palącą potrzebą jest wsparcie państw członkowskich, które mierzą się z wyjątkowo dużą liczbą uchodźców na swoim terytorium.

² Dotyczy to Irlandii (zobowiązała się do wsparcia w uzupełnieniu programu UE 2 900 osób ewidentnie wymagających ochrony międzynarodowej, zarówno w formie relokacji, jak i przesiedlenia) i Zjednoczonego Królestwa (maksymalnie 20 tys. syryjskich uchodźców ma zostać przesiedlonych przed zakończeniem kadencji obecnego Parlamentu Zjednoczonego Królestwa w 2020 r.).

Wymaga to działań zarówno wewnątrz UE, jak i poza jej granicami. **Wewnątrz UE**, by udzielić wsparcia państwom członkowskim znajdującym się pod największą presją poprzez stosowanie procedur, zapewnienie wsparcia finansowego i technicznego, złagodzenie presji dzięki zastosowaniu sprawiedliwego mechanizmu relokacji i wzmocnienie naszej wspólnej granicy. **Poza UE**, poprzez stworzenie warunków, w których uchodźcy mogliby pozostać bliżej swoich domów, a to dzięki wzmocnieniu naszego partnerstwa z państwami sąsiadującymi zapewniającymi tymczasową ochronę i najważniejszymi państwami tranzytowymi, a także poprzez zapewnienie finansowania dla Biura UNHCR i Światowego Programu Żywnościowego oraz innych właściwych agencji, podjęcie bardziej zdecydowanej walki z handlarzami i przemytnikami ludzi oraz zwiększone zaangażowanie dyplomatyczne w największe kryzysy, takie jak w przypadku Syrii.

III.1 ŚRODKI OPERACYJNE

Wspieranie państw członkowskich w potrzebie leży u podstaw uzgodnionej przez Radę w ciągu ostatnich dni polityki relokacji, zgodnie z którą **relokacji poddanych zostanie 160 tys. osób wymagających ochrony międzynarodowej**. Pozwoli to na znaczące, choć nie całkowite, zmniejszenie presji na najbardziej dotknięte państwa członkowskie. Wszystkie państwa członkowskie muszą teraz jak najszybciej wyznaczyć krajowe punkty kontaktowe ds. relokacji, aby umożliwić szybkie zidentyfikowanie i przewiezienie osób składających wnioski o relokację do danego państwa członkowskiego. Zasady uniemożliwiające wtórne przemieszczanie się uchodźców – tak by zostali w miejscu, do którego zostali przeniesieni – również będą wymagały zaangażowania ze strony państw członkowskich.

Najbardziej bezpośrednie praktyczne wsparcie będzie udzielane przez **zespoły wsparcia zarządzania migracjami** działające na obszarach pod szczególną presją migracyjną, tzw. „hotspotach” (zob. Załącznik II). Zespoły wsparcia będą miały natychmiastowy wpływ na najbardziej krytyczne ogniwo w łańcuchu, czyli tam, gdzie liczba przybywających migrantów jest zbyt duża dla państw członkowskich najbardziej dotkniętych kryzysem, by móc sobie z nią skutecznie radzić. Personel oddelegowany przez agencje UE oraz inne państwa członkowskie UE będzie pomagać przy identyfikacji, kontroli i rejestracji migrantów przy wjeździe na terytorium UE. Jest to pierwszy krok służący zapewnieniu bezpiecznej przyszłości osobom potrzebującym oraz okazja do zidentyfikowania na wczesnym etapie osób, które powinny zostać zawrócone do swoich państw pochodzenia. Sieć zaangażowanych agencji UE pogłębi również współpracę na rzecz zwalczania przemytu migrantów, identyfikowania podejrzanych i pomagania w nowych dochodzeniach. Zespoły wsparcia mogą pracować wyłącznie we współpracy z władzami krajowymi. Jedyne władze krajowe mogą stworzyć (przy wsparciu ze strony funduszy unijnych) dobrze funkcjonującą infrastrukturę służącą przyjmowaniu uchodźców i zarządzać nią, zapewnić kierunek działań i utrzymać relacje z kluczowymi podmiotami, takimi jak władze lokalne, służby socjalne, organy egzekwowania prawa i organy zarządzające infrastrukturą wykorzystywaną przy przyjmowaniu migrantów. Frontex³, Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu

³ Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex) promuje, koordynuje i rozwija europejski system zarządzania granicami. Agencja ta została utworzona w dniu 26 października 2004 r. rozporządzeniem Rady (WE) nr 2007/2004.

(EASO)⁴, Europol⁵ i Eurojust⁶ mogą zapewniać wiedzę fachową w zakresie polityki, usprawnić bezpośrednią komunikację między państwami członkowskimi i odegrać szczególną rolę w koordynowaniu działań związanych z powrotami. Obecnie działaniem priorytetowym dla Włoch i Grecji powinno być sfinalizowanie planów działania dotyczących relokacji i planów dla zespołów wsparcia działających na obszarach pod szczególną presją migracyjną oraz zapewnienie odpowiedniej infrastruktury wykorzystywanej przy przyjmowaniu migrantów.

Innym elementem podstawowego wsparcia operacyjnego są w dalszym ciągu wspólne operacje Fronteksu, „Tryton” i „Posejdon”. Jest to przykład skutecznej solidarności, który trzeba będzie rozszerzyć i powielać. Państwa członkowskie powinny przy tym reagować szybko i aktywnie na wnioski Fronteksu o udostępnienie agencji dodatkowego sprzętu i ekspertów. Istnieje kilka mechanizmów dostępnych państwom członkowskim, które mogłyby służyć temu celowi, które nie zostały jednak w pełni wykorzystane.

Unijny mechanizm ochrony ludności⁷ może zostać uruchomiony przez państwo członkowskie, jeżeli czuje się ono przytłoczone kryzysem. W ramach mechanizmu można zorganizować różnego rodzaju wsparcie rzeczowe, w tym moduły (zespoły i sprzęt), schronienie, środki medyczne i inne produkty niespożywcze, jak również zapewnić pomoc fachowców. Państwa uczestniczące zapewniają pomoc, a Komisja może współfinansować transport pomocy rzeczowej i ekspertów do przedmiotowego państwa. W 2015 r. unijny mechanizm ochrony ludności został uruchomiony dwa razy, aby pomóc Węgrom⁸ oraz jeden raz w celu udzielenia pomocy Serbii⁹, we wszystkich przypadkach w odpowiedzi na pilne potrzeby wynikające z bezprecedensowego napływu uchodźców i migrantów.

Państwa członkowskie mogą żądać oddelegowania **zespołów szybkiej interwencji na granicy** (RABIT) w celu udzielenia natychmiastowego wsparcia straży granicznej w przypadku nagłej lub wyjątkowej presji migracyjnej (zob. Załącznik III). Mechanizm zapewnia pomoc operacyjną w ograniczonym przedziale czasu. Agencja Frontex finansuje i rozmieszcza krajowe środki techniczne i zasoby ludzkie pochodzące od państw

⁴ Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu oferuje państwom członkowskim wsparcie praktyczne i techniczne. Urząd ten został utworzony w dniu 19 maja 2010 r. rozporządzeniem (UE) nr 439/2010 Parlamentu Europejskiego i Rady.

⁵ Europol jest organem ścigania Unii Europejskiej, pomagającym państwom członkowskim UE w walce z poważną przestępczością międzynarodową i terroryzmem. Urząd ten został utworzony w dniu 1 lipca 1999 r.

⁶ Eurojust jest agencją UE ds. współpracy wymiarów sprawiedliwości, wspiera koordynację i współpracę między krajowymi organami śledczymi i organami ścigania. Został ustanowiony w dniu 28 lutego 2002 r. decyzją Rady 2002/187/JHA.

⁷ Unijny mechanizm ochrony ludności ułatwia współpracę w zakresie reagowania kryzysowego między 33 państwami europejskimi (28 państwami członkowskimi UE, Islandią, Czarnogórą, Norwegią, Serbią i byłą jugosłowiańską republiką Macedonii). Turcja podpisała niedawno umowę, dzięki której oficjalnie dołączy do mechanizmu. Powyższe państwa uczestniczące łączą zasoby, które mogą udostępniać sobie nawzajem oraz krajom na całym świecie. Komisja Europejska zarządza mechanizmem za pośrednictwem Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego. Każde państwo na świecie może zwrócić się o pomoc w ramach unijnego mechanizmu ochrony ludności. Organizacja Narodów Zjednoczonych i niektóre organizacje międzynarodowe, takie jak Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji, również mogą uruchomić ten mechanizm w celu zwrócenia się o wsparcie w państwach nienależących do UE.

⁸ Niektóre państwa członkowskie UE, w tym Dania, Bułgaria, Słowenia, Finlandia i Polska, już zapowiedziały wsparcie materialne, takie jak namioty, koce i pościel, która to pomoc została przyjęta przez władze węgierskie.

⁹ Pomoc, o którą wnioskowano 21 września, obejmuje pojazdy, paliwo, środki higieny, łóżka, materace i żywność. Węgry zaoferowały dotychczas 50 tys. masek ochronnych.

członkowskich. Mechanizm został uruchomiony dotąd tylko raz, w 2010 r. przez Grecję¹⁰, kiedy to znacząco zwiększyła się liczba osób przybywających przez granicę lądową między Grecją a Turcją. Podczas trwania operacji co tydzień blisko 200 dobrze wyszkolonych zaproszonych funkcjonariuszy z 26 państw członkowskich pomagało swoim greckim kolegom w kontrolowaniu stref przygranicznych oraz identyfikacji zatrzymanych nielegalnych imigrantów. Skuteczna operacja na granicy grecko-tureckiej pozwoliła ustabilizować sytuację oraz zmniejszyć liczbę przybywających osób w porównaniu ze szczytowym okresem w 2010 r.

W ostatnich tygodniach niektóre państwa członkowskie **przywróciły tymczasowo kontrole graniczne** na mocy kodeksu granicznego Schengen. Może to być uzasadnione w wyjątkowych sytuacjach kryzysowych. Przywrócenie kontroli nie może być jednak czymś więcej niż środkiem krótkoterminowym, wykorzystywanym tylko do momentu ustabilizowania się sytuacji. Należy je postrzegać jako sygnał dla wszystkich, że niezbędne jest pilne działanie służące przywróceniu normalnego procesu zarządzania migracją, tak szybko, jak to możliwe. W wypadku przedłużenia czasu obowiązywania tych środków lub żądania zastosowania dodatkowych środków Komisja sformalizuje swoją ocenę sytuacji w drodze przyjęcia opinii na podstawie kodeksu granicznego Schengen. Pełne wdrożenie programu relokacji oraz rozpoczęcie pracy przez zespoły wsparcia pracujące na obszarach pod szczególną presją migracyjną („hotspotach”) powinno umożliwić zniesienie kontroli w przyszłym miesiącu.

UE powinna również niezwłocznie przyspieszyć prowadzenie **ofensywy dyplomatycznej** wspomnianej w niedawnym wspólnym komunikacie na temat roli działań zewnętrznych UE w rozwiązywaniu kryzysu uchodźców w Europie¹¹. Kluczowym aspektem takiej ofensywy jest wyważone podejście podkreślające oczekiwania UE wobec partnerów w odniesieniu do rozwiązywania kwestii migracji przy jednoczesnym pogłębieniu pomocy i współpracy, jakie UE może zaoferować w ramach wspierania tych wysiłków.

- **Szczyt w Valletcie poświęcony migracji**, który odbędzie się w dniach 11-12 listopada 2015 r., będzie najlepszą okazją do przedstawienia nowego priorytetu w stosunkach UE z partnerami z Afryki, jakim są kwestie związane z migracją¹². UE zintensyfikowała już wysiłki w celu przygotowania szczytu we współpracy ze wszystkimi partnerami i zainteresowanymi organizacjami międzynarodowymi. Utworzenie „nadzwyczajnego funduszu powierniczego na rzecz stabilności i zajęcia się przyczynami nielegalnej migracji i wysiedleń w Afryce” z początkowym wkładem kapitałowym w wysokości 1,8 mld EUR stanowi już namacalny dowód przyszłego zaangażowania UE. Może to stanowić część dwustronnego partnerstwa na rzecz spowolnienia napływu migrantów z Afryki i przyspieszenia powrotów osób niekwalifikujących się do ochrony międzynarodowej.
- Zaplanowana na 8 października 2015 r., wraz posiedzeniem Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, **konferencja wysokiego szczebla na temat**

¹⁰ Operacja na granicy grecko-tureckiej rozpoczęła się 2 listopada 2010 r. i zakończyła 2 marca 2011 r. (tj. gdy Frontex wznowił lądową część wspólnej operacji „Posejdon”).

¹¹ JOIN(2015) 40, 9 września 2015 r.

¹² W szczycie udział wezmą państwa członkowskie UE, państwa członkowskie Unii Afrykańskiej, państwa afrykańskie będące stroną procesu z Rabatu i procesu chartumskiego, Biuro UNHCR oraz Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji. Szczyt w Valletcie będzie stanowił kontynuację kolegiów Komisji Europejskiej i Komisji Unii Afrykańskiej, które miało miejsce w dniu 21 kwietnia 2015 r. w Brukseli.

szlaków biegnących przez Bałkany Zachodnie będzie stanowiła forum dyskusji na temat wspólnego zadania, jakim jest radzenie sobie z obecną presją i przywrócenie stabilności w obszarze zarządzania migracją na szlakach w regionie Bałkanów Zachodnich. Finansowanie, jakiego UE udziela Bałkanom Zachodnim, służy podkreśleniu gotowości UE do wspierania sąsiadujących z nią partnerów w obliczu ogromnych i szybko zmieniających się wyzwań. Działania te wykraczają daleko poza pomoc humanitarną dla uchodźców – kluczowe znaczenie ma również wsparcie w szybkim zwiększeniu zdolności w zakresie zarządzania migracją oraz w zwalczaniu przemytu osób.

- Częścią strategii UE powinno być rozwinięcie **współpracy operacyjnej**, tak by umiejętności, które rozwijamy oraz wiedza, którą zdobywamy i gromadzimy w ramach UE, były w coraz większym stopniu dostępne dla naszych partnerów spoza UE. W coraz większym stopniu stosować należy narzędzia, takie jak wspólne zespoły ekspertów, uzgodnienia administracyjne i wymianę informacji. Umożliwią one nawiązywanie bliższej współpracy między organami ścigania i służbami imigracyjnymi w UE i w partnerskich państwach sąsiadujących, w tym w dziedzinie powrotów i readmisji. Frontex, Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, Europol i Eurojust – wszystkie te instytucje mają tu istotną rolę do odegrania.
- Kryzys uchodźców jest kryzysem globalnym i UE powinna uczestniczyć w **działaniach na skalę światową**, jak również je pobudzać. Oznacza to ścisłą współpracę z kluczowymi międzynarodowymi organizacjami, takimi jak Biuro UNHCR, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji i Czerwony Krzyż. UE zacieśnia już współpracę z UNHCR. Współpraca powinna również stać się priorytetem w rozmowach z partnerami strategicznymi i z podmiotami regionalnymi, takimi jak państwa Zatoki Perskiej.

<p>Najważniejsze działania do zrealizowania w ciągu sześciu miesięcy</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pełne wdrożenie programu relokacji i powołanie zespołów wsparcia zarządzania migracjami pracujących na obszarach pod szczególną presją migracyjną. • Wykorzystanie istniejących środków przez państwa członkowskie poprzez uruchomienie mechanizmu ochrony ludności i rozmieszczenie zespołów szybkiej interwencji na granicy. • Unormowanie sytuacji w strefie Schengen i zniesienie tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych. • Nasilenie ofensywy dyplomatycznej i wzmożenie współpracy z państwami trzecimi.
---	--

III.2 WSPARCIE BUDŻETOWE

Wsparcie finansowe zostanie natychmiast zwiększone. W tym roku nadzwyczajne środki finansowe dostępne w ramach unijnego budżetu w obszarze azylu, migracji i kontroli granic podwojono już do poziomu 73 mln EUR. W ten sposób zapewniono bezpośrednie i natychmiastowe wsparcie w sytuacji kryzysowej (zob. załącznik IV). W ramach **Funduszu Azylu, Migracji i Integracji** (AMIF) oraz **Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego** (ISF) w tym roku Włochy otrzymały na przykład ponad 19 mln EUR pomocy finansowej w sytuacjach nadzwyczajnych, Grecja prawie 5 mln EUR, a rozpatrywane są właśnie nowe

wnioski o finansowanie. W ubiegłym tygodniu 4 mln EUR przyznano Węgrom, z dotychczasowej łącznej kwoty ponad 5 mln EUR. Zważywszy, że obecnie rozpatrywanych jest kilka innych wniosków, te środki finansowe zostały już wyczerpane. W przyszłym tygodniu Komisja przedstawi wniosek w sprawie dodania **100 mln EUR do tego budżetu na 2015 r.**

Poza tym znaczące kwoty (ponad 300 mln EUR) są uruchamiane w 2015 r. jako płatności zaliczkowe w ramach **wieloletniego finansowania w obszarze migracji i zarządzania granicami**. W zeszłym tygodniu Grecja otrzymała pierwszą transzę w wysokości 33 mln EUR, a do Włoch w sierpniu trafiło 39,2 mln EUR.

To oznacza, że **środki są dostępne** i są na bieżąco udostępniane, ale do ich szybkiego wykorzystania potrzebne jest zaangażowanie wielu różnych agencji rządowych, a także inteligentne podejście zapewniające najlepsze efekty w jak najkrótszym czasie. Przykładowo, zamiast polegać na budowaniu tradycyjnych ośrodków recepcyjnych, można by szukać rozwiązań w postaci natychmiastowego wykorzystania istniejących budynków publicznych lub prywatnych.

Agencje unijne odgrywają zasadniczą rolę w zapewnianiu współpracy i najbardziej skutecznym wykorzystywaniu dostępnej wiedzy fachowej. Obecnie agencje te proszone są o zdecydowanie większą aktywność w terenie niż było to pierwotnie przewidziane. Agencje unijne działające w obszarach związanych z migracją potrzebują **poważnego zastrzyku zasobów**. W przyszłym tygodniu Komisja wystąpi z wnioskiem dotyczącym zwiększenia zdolności trzech kluczowych agencji UE o łączną liczbę dodatkowych 120 stanowisk pracy: 60 dla Fronteksu, 30 dla EASO i 30 dla Europolu. Związane z tym dodatkowe koszty na 2015 r. wyniosą 1,3 mln EUR i kwota ta zostanie udostępniona jeszcze w tym roku. Dalsze rozszerzenie mandatu tych trzech agencji wymagałoby natychmiastowego dodatkowego finansowania.

Komisja zamierza przedstawić wnioski w sprawie zwiększenia o 600 mln EUR środków finansowych na migrację i zarządzanie granicami w 2016 r. Oprócz tej kwoty planuje się też przeznaczenie 780 mln EUR na nadzwyczajny program relokacji. Dzięki tym dodatkowym środkom finansowym możliwe będzie wsparcie obszarów pod szczególną presją migracyjną („hotspotów”), pomoc dla najbardziej dotkniętych państw członkowskich, wcześniejsze wydatkowanie wsparcia finansowego dla państw członkowskich na relokację oraz wzmocnienie zdolności operacyjnych agencji. W ten sposób zaspokojone zostaną bezpośrednie potrzeby w zakresie zarządzania migracjami, przyjmowania i powrotu migrantów oraz kontroli granic.

Priorytetem musi być uzupełnienie **braków w pomocy finansowej na rzecz rozwiązania kryzysu w Syrii**. Po części braki te są bezpośrednią przyczyną zwiększonego napływu uchodźców we wschodnim regionie Morza Śródziemnego. Częściowo są one również wynikiem tzw. „zmęczenia darczyńców”. Jeśli naprawdę chcemy pomóc większości uchodźców, aby mogli pozostać jak najbliżej swoich domów, to musimy zwiększyć finansowanie na ten cel. Organizacja Narodów Zjednoczonych szacuje łączne niezaspokojone potrzeby humanitarne związane z kryzysem w Syrii w 2015 r. na 4 mld EUR¹³. Pokryto jednak zaledwie 38% potrzeb finansowych. Ma to dramatyczne skutki. Jak poinformował UNICEF w swoim sprawozdaniu, w ostatnich miesiącach aż 5 mln osób – z czego blisko połowa to dzieci – miało znacznie utrudniony dostęp do wody, co w konsekwencji rodziło

¹³ System monitorowania finansowego Biura ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (OCHA) ONZ.

poważne ryzyko wystąpienia chorób. UE i państwa członkowskie powinny zobowiązać się do pokrycia co najmniej połowy brakującego wsparcia.

Światowy Program Żywnościowy, Czerwony Krzyż i Światowa Organizacja Zdrowia oraz inni partnerzy doświadczyli znaczących niedoborów i przerw w dostawach żywności i zapewnianiu opieki zdrowotnej. Większość państw członkowskich UE zmniejszyła swoje wkłady na rzecz Światowego Programu Żywnościowego, niektóre niemal o 100 % (zob. załącznik V). Biuro UNHCR donosi, że ograniczono już wsparcie żywnościowe dla 1,6 mln uchodźców; 750 tys. dzieci nie uczęszcza do szkół, pomimo znacznych wysiłków UE i innych darczyńców; braki w finansowaniu stwarzają też ryzyko niebezpiecznego porodu dla 70 tys. ciężarnych kobiet. Nic dziwnego, że tak wielu uchodźców stwierdza, że ryzyko pozostania na miejscu przeważa już nad niebezpieczeństwem podróży do Europy. Komisja wzywa państwa członkowskie do **przywrócenia finansowania na rzecz pomocy żywnościowej za pośrednictwem Światowego Programu Żywnościowego do poziomu z 2014 r.**, aby ustabilizować dostawy żywności dla syryjskich uchodźców. Komisja zwiększy pomoc humanitarną w nadzwyczajnych sytuacjach i środki na ochronę ludności o **200 mln EUR** na 2015 r., aby móc natychmiast udostępnić zasoby w odpowiedzi na żądania Biura UNHCR i Światowego Programu Żywnościowego oraz innych organizacji i bezzwłocznie udzielić pomocy uchodźcom.

W szybko zmieniającej się sytuacji kluczowe znaczenie ma elastyczność. **Pomoc humanitarna** jest jednym z najbardziej elastycznych i szybkich narzędzi, jakimi dysponuje UE. W 2016 r. środki na ten cel zostaną zwiększone o dodatkowe **300 mln EUR** w porównaniu z poziomem proponowanym w projekcie budżetu. Wraz ze zmianą pór roku niezwykle istotne jest, aby UE zachowała zdolność do reagowania na prośby organizacji pozarządowych lub agencji ONZ o udzielenie natychmiastowej, ukierunkowanej pomocy.

Jednym z najbardziej efektywnych instrumentów wsparcia dla syryjskich uchodźców jest **regionalny fundusz powierniczy UE w odpowiedzi na kryzys w Syrii** (fundusz „Madad”¹⁴ – zob. załącznik VI). Do tej pory UE wniosła początkowe wkłady w wysokości 38 mln EUR, a większe wpłaty planowane są jeszcze w 2015 r. i później. Włochy przekazały na ten cel 3 mln EUR. Niemcy zapowiedziały wkład w wysokości 5 mln EUR. Do końca 2015 r. UE zamierza wpłacić jeszcze 100 mln EUR. To oznacza, że już w pierwszym roku ten fundusz powierniczy dysponuje kwotą około 150 mln EUR. Biorąc pod uwagę potrzeby na miejscu oraz ambitne planowane projekty już opiewające na kwotę 440 mln EUR, potrzeba znacznie więcej środków. Wyraźne i długoterminowe zobowiązanie do zapewnienia środków na rzecz tego funduszu powierniczego dowiodłoby jednoznacznie uchodźcom i społeczności międzynarodowej, że na wsparcie UE można liczyć. W przyszłym tygodniu Komisja zaproponuje zasilenie Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa w 2015 r. kwotą 300 mln EUR, by umożliwić zwiększenie środków na fundusz powierniczy Madad i udzielenie pomocy państwom trzecim przyjmującym uchodźców z Syrii. Wraz z dalszym przekierowaniem środków z Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej umożliwi to zwiększenie łącznego finansowania na poziomie UE na rzecz funduszu powierniczego na tym etapie do powyżej **500 mln EUR**.

Wkłady państw członkowskich powinny odpowiadać finansowaniu UE, tak aby środki funduszu sięgnęły łącznie co najmniej 1 mld EUR. W ten sposób UE w dobitny sposób zademonstrowałaby na skalę światową swoje zaangażowanie w pomoc uchodźcom z Syrii.

¹⁴ Arabska nazwa tego funduszu powierniczego to „Madad”, co ogólnie znaczy wspólne niesienie pomocy.

Od wielu lat narasta presja na **Turcję, Liban i Jordanię** w związku z ucieczką milionów uchodźców z Syrii. To oczywiste, że podstawowe przyczyny tej sytuacji istnieją od dawna. Rozwiązanie problemu, jakim jest napięcie polityczne, jest skomplikowane, lecz musimy zdwoić nasze wysiłki. UE współpracuje też ze swoimi sąsiadami, aby pomóc im stawić czoła wyzwaniu migracji:

- W **Turcji** przeznaczono już 176 mln EUR na działania związane z migracją, w tym bezpośrednią pomoc dla uchodźców. Obecnie UE prowadzi rozmowy z Turcją na temat zasadniczej zmiany przydziału funduszy unijnych, która umożliwiłaby udostępnienie **1 mld EUR** na działania związane z uchodźcami w latach 2015–2016, od wsparcia na infrastrukturę po opiekę zdrowotną i zapewnienie dzieciom uchodźców nauki w ich własnym języku. Znaczna część tych środków zostanie przekazana za pośrednictwem funduszu powierniczego „Madad”, aby zapewnić szybką realizację tych działań. Równoległe z tym znaczącym wsparciem finansowym Komisja podjęła też gruntowny dialog na temat migracji z Turcją dotyczący wszystkich aspektów, w tym rejestracji, readmisji i powrotów, w przypadku których Turcja musi poprawić swoją skuteczność. Należy niezwłocznie sfinalizować plan działania UE–Turcja w dziedzinie migracji.
- W **Serbii i byłej jugosłowiańskiej republice Macedonii** nieoczekiwany napływ dziesiątek tysięcy uchodźców spoza regionu wywarł ogromną presję na infrastrukturę. Choć głównym celem jest uniknięcie sytuacji, w której taki stan rzeczy utrzymywałby się dłużej niż tymczasowo, oczywiste jest, że te państwa potrzebują dwojakiego wsparcia: pomocy i doradztwa w tworzeniu struktur zarządzania migracjami i wsparcia dla uchodźców, a także bezpośredniej pomocy w radzeniu sobie z napływem uchodźców na ich terytoria w chwili obecnej. Kwota 78 mln EUR ze środków UE została już przeznaczona na usprawnienie ośrodków recepcyjnych i kontroli granic. Ponadto od lipca przekazano 1,7 mln EUR w postaci pomocy humanitarnej. Komisja przygotowuje kolejny pakiet w wysokości **17 mln EUR** z uwagi na to, że przepływ uchodźców przez Bałkany Zachodnie prawdopodobnie nie ustanie w najbliższym czasie.

Nadzwyczajny fundusz powierniczy na rzecz stabilności i zajęcia się przyczynami nielegalnej migracji i wysiedleń w Afryce służyć będzie wsparciu działań dotyczących słabości strukturalnych w zarządzaniu migracjami. Fundusz ten przyczyni się do rozwiązywania kryzysów w regionie Sahelu i Jeziora Czad, Rogu Afryki i w Afryce Północnej. Ma on na celu wsparcie budowy stabilności w tych regionach i pomoc w lepszym zarządzaniu migracjami. Dotychczas tylko dwa państwa członkowskie UE¹⁵ potwierdziły swoje wkłady, które uzupełnią kwotę **1,8 mln EUR** ze środków unijnych. Wkłady państw członkowskich powinny odpowiadać finansowaniu UE.

Fakt, że problem uchodźców jest obecnie kwestią dominującą, świadczy o potrzebie zwiększenia podstawowego finansowania UE w tym obszarze. Prawdą jest jednak, że państwa członkowskie znajdujące się w potrzebie już teraz mogą skorzystać z wielu form wsparcia, zarówno finansowego, jak i operacyjnego. W przypadkach, w których wymaga to przeprogramowania istniejących planów, taka opcja istnieje właśnie po to, by umożliwić państwom członkowskim reagowanie na takie sytuacje, jak kryzys migracyjny. Istnieje pilna potrzeba większej elastyczności w wieloletnich ramach finansowych, aby umożliwić

¹⁵ Francja i Hiszpania (kwoty do ustalenia).

przesunięcie ograniczonych zasobów finansowych do obszarów priorytetowych. Nawet jeśli **fundusze strukturalne** działają w oparciu o perspektywę długoterminową, można je mobilizować na wsparcie działań zajmujących się problemem migracji za pomocą środków służących integracji, takich jak nauczanie języka lub współfinansowanie kluczowej infrastruktury, w tym mieszkalnej i społecznej, a w sytuacjach wyjątkowych – ośrodków recepcyjnych. Dostępne jest również finansowanie bardziej krótkoterminowe: **Fundusz dla najbardziej potrzebujących**, dysponujący kwotą 3,8 mld EUR na lata 2014–2020, jest już wykorzystywany do pomocy migrantom i uchodźcom w Belgii, Hiszpanii i Szwecji. Środki te można przeznaczyć na pokrycie kosztów jedzenia i odzieży już od pierwszego dnia pobytu osób ubiegających się o azyl lub na ich wstępną integrację. W tym celu potrzebne jest zobowiązanie państw członkowskich do przeprogramowania istniejących planów celem dostosowania ich do nowych priorytetów.

<p><i>Najważniejsze działania do zrealizowania w ciągu sześciu miesięcy</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zwiększenie nadzwyczajnej pomocy finansowej dla państw członkowskich najbardziej dotkniętych kryzysem o 100 mln EUR na 2015 r. • Zwiększenie zdolności trzech kluczowych agencji UE od 2015 r. dzięki dodatkowym 120 stanowiskom. • Zwiększenie nadzwyczajnej pomocy finansowej dla państw członkowskich najbardziej dotkniętych kryzysem oraz finansowania przeznaczonego dla agencji Frontex, EASO i Europolu o 600 mln EUR na 2016 r. • Państwa członkowskie powinny przywrócić finansowanie pomocy żywnościowej za pośrednictwem Światowego Programu Żywnościowego do poziomów z 2014 r. Ponadto w 2015 r. uruchomiona zostanie dodatkowa kwota 200 mln EUR z funduszy unijnych na pomoc humanitarną, aby bezpośrednio wesprzeć uchodźców. • Zwiększenie pomocy humanitarnej o 300 mln EUR w 2016 r., aby zapewnić gotowość do niesienia pomocy uchodźcom w zakresie podstawowych potrzeb takich jak żywność i schronienie. • Wsparcie funduszu powierniczego na rzecz Syrii kwotą ponad 500 mln EUR z budżetu UE, do której powinny dojść odpowiednie wkłady od państw członkowskich. • Zasadnicza zmiana w przydziale funduszy unijnych (do 1 mld EUR) dla Turcji na rzecz działań związanych z uchodźcami. Uruchomienie 17 mln EUR dla Serbii i byłej jugosłowiańskiej republiki Macedonii.
---	--

III.3 WDRAŻANIE PRAWA UE

Europejski program w dziedzinie migracji opiera się na prostej zasadzie: udzielania pomocy migrantom potrzebującym ochrony międzynarodowej oraz organizowania powrotów migrantów, którzy nie mają prawa pozostania na terytorium UE. Aby realizować tę europejską politykę migracyjną, konieczne jest, by wszystkie państwa członkowskie w pełni stosowały wspólne przepisy w dziedzinie azylu i nielegalnej migracji, które przyjęto niedawno na poziomie UE.

Od początku ubiegłej dekady Komisja przedstawiła szereg wniosków mających na celu stworzenie **wspólnego europejskiego systemu azylowego** (zob. załącznik VII). Parlament i Rada stopniowo wprowadzały te przepisy.

W całej Europie obowiązują obecnie wspólne normy dotyczące sposobu przyjmowania osób ubiegających się o azyl, z poszanowaniem ich godności, oraz rozpatrywania wniosków azylowych. Zdefiniowano też wspólne kryteria, dzięki którym niezawisłe wymiary sprawiedliwości mogą rozstrzygać, czy dana osoba jest uprawniona do uzyskania ochrony międzynarodowej.

Podstawą wspólnego europejskiego systemu azylowego jest pięć aktów prawnych (rozporządzenie Dublin II, dyrektywa w sprawie procedur azylowych, dyrektywa w sprawie kwalifikowania, dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania oraz zasady EURODAC dotyczące pobierania odbitek linii papilarnych). Wszystkie zostały przyjęte niedawno, a ostatnie weszły w życie dopiero w lipcu 2015 r.

Wyniki pod względem wdrażania prawa UE w tym obszarze są słabe. Komisja jest zdecydowana użyć wszystkich swoich uprawnień, aby zapewnić transpozycję i egzekwowanie prawa w dziedzinie azylu i migracji. W tym celu w dniu dzisiejszym wszczyna kolejną serię postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego – 40 nowych decyzji w tej sprawie (zob. załącznik VII). Prawda jest taka, że tegoroczną sytuację kryzysową pogorszyły braki we wdrażaniu obowiązujących przepisów w dziedzinach takich jak warunki przyjmowania, pobieranie odbitek linii papilarnych i powroty.

Szczególną uwagę należy zwrócić na **Grecję**, aby w pierwszym rządzie doprowadzić do normalizacji sytuacji i **powrotu do systemu dublińskiego w ciągu najbliższych sześciu miesięcy**. Pozycja geopolityczna Grecji sprawiła, że w ostatnich miesiącach kraj ten doświadczył największej presji spowodowanej napływem uchodźców. Ta sytuacja nałożyła się na utrzymujące się problemy z wywiązywaniem się przez Grecję z zobowiązań nałożonych prawem UE. Począwszy od 2011 r., po wyrokach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości zawieszono przekazywanie osób w ramach systemu dublińskiego z powrotem do Grecji, ponieważ z uwagi na utrzymujące się niedociągnięcia w greckim systemie azylowym takie działanie stanowiłoby naruszenie praw podstawowych tych osób. Grecja musi teraz podjąć działania gwarantujące, by zaoferowane jej wsparcie zostało wykorzystane do konkretnych interwencji w terenie. W tym celu Grecja powinna maksymalnie zwiększyć swoje wysiłki i zapewnić w szczególności, aby:

- do służby azylowej i służby ds. pierwszego przyjmowania mianowany był odpowiedni personel, aby zagwarantować efektywne zarządzanie granicami (kontrolę przesiewowe, identyfikacja, pobieranie odbitek linii papilarnych) i skuteczną procedurę azylową;
- dokonano niezbędnych inwestycji dla zaspokojenia potrzeb w zakresie przyjmowania mieszanych przepływów migracyjnych; w szczególności Grecja powinna zmaksymalizować wysiłki, aby stworzyć odpowiednie zdolności przyjmowania, które zaspokoją potrzeby obecnego napływu migrantów, oraz zapewnić odpowiednie warunki dla osób objętych procedurą relokacji;
- usprawnione zostały procedury i systemy absorpcji funduszy unijnych;
- zaczął działać skuteczny system powrotów (wspomagane dobrowolne powroty i powroty przymusowe).

Najważniejsze	• Pełne i szybkie wdrożenie przez państwa członkowskie przepisów prawa
----------------------	--

<i>działania do zrealizowania w ciągu sześciu miesięcy</i>	<p>UE w obszarze azylu i migracji.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Przywrócenie normalnych warunków i podjęcie wszelkich koniecznych środków w Grecji, aby przywrócić w ciągu sześciu miesięcy przekazywanie osób w ramach systemu dublińskiego do Grecji.
--	--

IV. KOLEJNE KROKI LEGISLACYJNE: USTANOWIENIE SOLIDNEGO SYSTEMU, KTÓRY PRZETRWA PRÓBĘ CZASU

Środki krótkoterminowe konieczne do zaradzenia bezpośredniej sytuacji kryzysowej nie są rozwiązaniem długoterminowym. Właśnie dlatego w Traktacie z Lizbony przewidziano opracowanie wspólnego systemu azylowego. Obecnie musimy nie tylko w pełni wdrożyć i egzekwować już uzgodnione przepisy, ale także przyspieszyć prace nad pozostałymi składnikami tego systemu, aby stworzyć prawdziwie europejski system. Strategie polityczne niezbędne do skutecznego zarządzania migracjami są ściśle powiązane. Słabości na granicy zewnętrznej wywierają presję na system azylowy. Niedociągnięcia w identyfikacji i rejestracji migrantów w punkcie wejścia osłabiają zaufanie do całego systemu. Słabe wyniki w zakresie powrotów migrantów, którzy nie kwalifikują się do pozostania w UE, budzą cynizm wobec znaczenia decyzji azylowych. Jak pokazały ostatnie tygodnie i miesiące, niezdolność do zajęcia się podstawowymi przyczynami migracji czy złagodzenia presji spoza UE skutkuje ogromnym obciążeniem dla Unii. Dlatego konieczne są działania w następujących obszarach:

(i) **Wspólny europejski system azylowy** jest gwarancją Europy, że jej zobowiązanie do udzielenia pomocy osobom potrzebującym ochrony międzynarodowej na okres przejściowy lub na stałe oraz prawa podstawowe migrantów będą przestrzegane. Te zasady muszą pozostać podstawą naszych działań. Niemniej jednak presja wywierana na ten system w roku bieżącym świadczy o **potrzebie dokonania przeglądu rozporządzenia Dublin II**¹⁶, a także zapewnienia jego pełnego wdrożenia. Elementem dobrze zorganizowanego i sprawiedliwego systemu jest też umożliwienie osobom ubiegającym się o azyl podjęcia pracy: te państwa członkowskie, które w pełni wykorzystują dziewięciomiesięczny okres na mocy obecnych przepisów, mogłyby od razu zobowiązać się, że zezwolą na pracę osobom ubiegającym się o azyl, przybywającym do tych państw w ramach programów relokacji. Ponadto długotrwałe, przeciągające się procedury podważają wiarygodność systemu i stwarzają poczucie niepewności: wprowadzenie **unijnego systemu uznawania bezpiecznych krajów pochodzenia** do procedur udzielania azylu, jak zaproponowała Komisja w odniesieniu do państw Bałkanów Zachodnich i Turcji, będzie ważnym krokiem, który pomoże wyróżnić osoby najbardziej potrzebujące ochrony.

Część tych prac musi być gotowa, na wypadek gdyby Unia znów doświadczyła tak wyjątkowej presji, jak w tym roku: dlatego Komisja zaproponowała, oprócz dwóch wniosków dotyczących relokacji w sytuacji nadzwyczajnej, także nowelizację mającą na celu stworzenie **mechanizmu umożliwiającego relokację osób ewidentnie wymagających ochrony**

¹⁶ Rozporządzenie (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona).

międzynarodowej w sytuacjach kryzysowych utrudniających stosowanie systemu dublińskiego. Ten wniosek¹⁷ powinien zostać przyjęty w trybie pilnym.

(ii) Wiarygodność systemu częściowo zależy od przeświadczenia, że osoby, które nie kwalifikują się do uzyskania ochrony międzynarodowej, są zwracane do krajów pochodzenia. Pełne wdrożenie środków określonych w niedawnym **planie działania Komisji w dziedzinie powrotów** przywróciłoby wiarygodność unijnemu systemowi powrotów¹⁸. Wymaga to dwutorowego podejścia do działania: na poziomie UE – lepszej wymiany informacji, zwiększonych zasobów na szczeblu unijnym i krajowym, wzmocnienia roli Fronteksu oraz położenia nacisku na readmisję w stosunkach z państwami trzecimi, zaś na poziomie krajowym – zapewnienia skutecznego stosowania obowiązujących przepisów i wykonywania decyzji o powrotach.

(iii) UE nie może ignorować rzeczywistych wyzwań, z jakimi borykają się obecnie państwa członkowskie, które zarządzają granicami zewnętrznymi Unii. Granica zewnętrzna wciąż jest najważniejszym elementem służącym zapewnieniu stabilności polityki azylowej i migracyjnej jako całości. To silna granica zewnętrzna umożliwi nam otwarcie granic wewnętrznych w ramach strefy Schengen i zagwarantowanie swobodnego przepływu osób. Dlatego musimy ściślej współpracować przy zarządzaniu naszymi granicami zewnętrznymi. To oznacza wzmocnienie Fronteksu i rozszerzenie mandatu tej agencji oraz ustanowienie w pełni operacyjnej europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej, aby lepiej chronić granice zewnętrzne i wzmocnić zdolności UE do szybkiej mobilizacji zasobów na wypadek wystąpienia kryzysu.

(iv) Lepiej zorganizowany i bardziej sprawiedliwy system zarządzania migracjami musi się też wiązać z przeniesieniem nacisku na działania podejmowane zanim migranci ruszą w niebezpieczną podróż do Europy – bez względu na to, czy chodzi o uchodźców prawdopodobnie kwalifikujących się do ochrony międzynarodowej, o migrantów chcących skorzystać z programów legalnej migracji czy też osoby, które podejmą ryzyko podróży do UE po to tylko, by otrzymać nakaz powrotu do kraju. Skuteczne podejście musi się opierać na europejskiej tradycji pomocy humanitarnej za pośrednictwem solidnego, obowiązującego w całej UE systemu **przesiedleń**. Wykorzystując doświadczenie bieżącego programu, zgodnie z Europejskim programem w dziedzinie migracji Komisja opracuje propozycję zorganizowanego systemu, aby zapewnić wspólne podejście do przesiedleń w sytuacjach natężonego kryzysu związanego z uchodźcami. Bardziej spójne podejście i łączenie unijnych działań dowiodłoby, że UE jest zdolna reagować na zaistniałe potrzeby. Pokazałoby też uchodźcom, że najlepszą gwarancją jest skorzystanie z ugruntowanych kanałów migracji Biura UNHCR. Wymagałoby to zdecydowanych wysiłków na rzecz środków zapewniających, aby migranci oczekujący na rozpatrzenie wniosków byli przyjmowani w odpowiednich warunkach, a ich prawa w pełni przestrzegane, jak najbliżej ich kraju pochodzenia.

(v) Wreszcie, podejście długoterminowe musi zakładać otwarcie **legalnych kanałów migracji**. Stanowi to element tworzenia solidnego systemu zarządzania migracjami i jest niezbędne, jeśli chcemy, by migracja była w mniejszym stopniu problemem do rozwiązania, a w większym stopniu dobrze zarządzanymi zasobami dla kontynentu, który znajduje się w sytuacji poważnego niżu demograficznego.

Najważniejsze	• Ambitne kroki w kierunku ustanowienia europejskiej straży granicznej i
----------------------	--

¹⁷ COM(2015) 450, 9 września 2015 r.

¹⁸ COM(2015) 453, 9 września 2015 r.

<i>działania Komisji do zrealizowania do marca 2016 r.</i>	<p>przybrzeżnej oraz rozszerzenie mandatu agencji Frontex (grudzień 2015 r.).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pakiet dotyczący legalnej migracji, w tym nowelizacja niebieskiej karty (marzec 2016 r.). • Dalsza reforma rozporządzenia Dublin II (marzec 2016 r.). • Wniosek dotyczący zorganizowanego systemu przesiedleń (marzec 2016 r.). • Zaktualizowana strategia w sprawie handlu ludźmi (marzec 2016 r.).
---	---

V. PODSUMOWANIE

Od początku roku blisko 500 tys. osób dotarło do Unii i ta tendencja będzie się nadal utrzymywać.

Komisja Europejska stale i konsekwentnie pracuje na rzecz skoordynowanej reakcji Europy na problem uchodźców i migracji. Wiele osiągnęliśmy w krótkim czasie.

Szefowie państw lub rządów zebrani dziś w Radzie Europejskiej muszą doprowadzić te wysiłki do końca i przyjąć przedstawione w załączniku działania priorytetowe oraz wdrożyć je ze skutkiem natychmiastowym.

Wykaz załączników

I. Działania priorytetowe Europejskiego programu w zakresie migracji do wykonania w ciągu sześciu miesięcy

II. Zespoły wsparcia zarządzania migracjami pracujące na obszarach pod szczególną presją migracyjną

III. Mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy

IV. Wsparcie finansowe dla państw członkowskich w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego

V. Wkłady państw członkowskich i Komisji na rzecz Światowego Programu Żywnościowego

VI. Regionalny fundusz powierniczy UE w odpowiedzi na kryzys w Syrii (fundusz „Madad”)

VII. Wdrażanie wspólnego europejskiego systemu azylowego