



Bruksela, dnia 10.2.2016 r.
COM(2016) 85 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**dotyczący stanu realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w
zakresie migracji**

Komunikat dotyczący stanu realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji

I WPROWADZENIE ZARZĄDZANIE KRYZYSEM ZWIĄZANYM Z UCHODźCAMI

Na całym świecie ponad 60 milionów osób posiada status uchodźcy lub osoby wewnętrznie przesiedlonej - oznacza to, że mamy obecnie do czynienia z najpoważniejszym kryzysem uchodźczym od końca drugiej wojny światowej. Konflikt i sytuacja kryzysowa w Syrii i w innych miejscach stanowią bezpośrednią przyczynę tego stanu, lecz istniejące trendy demograficzne, zmiana klimatu, ubóstwo, globalizacja transportu i komunikacji odegrały również ważną rolę, przyczyniając się do rekordowej liczby migrantów i uchodźców przybywających do Unii Europejskiej w 2015 r. Ta kombinacja czynników prawdopodobnie nie ulegnie zmianie w najbliższej przyszłości. Konieczne jest zatem radykalne wzmocnienie unijnego systemu migracyjnego w 2016 r. Wymaga to rozszerzenia działań poza likwidowanie skutków niekontrolowanych i nielegalnych przepływów osób tak, aby obejmowały one rzeczywistą gotowość do zarządzania tymi przepływami oraz odpowiednie zarządzanie środkami prawnymi dotyczącymi osób potrzebujących ochrony, a jednocześnie szybką i skuteczną identyfikację i odsyłanie osób, które nie mają prawa znajdować się na terytorium Unii Europejskiej.

W drugiej połowie 2015 r. odnotowano bezprecedensową liczbę osób nielegalnie przybywających do Unii Europejskiej. W szczytowym okresie kryzysu, w październiku 2015 r., w ciągu jednego miesiąca do Grecji przybyło ponad 200 000 osób. Pomimo znacznego spadku tej liczby do ponad 60 000 osób w styczniu, w porównaniu do miesięcy zimowych lat poprzednich liczby te są nadal wysokie. Oczekuje się, że zaognienie konfliktu w Syrii w ostatnich dniach spowoduje dalszy napływ uchodźców do Turcji. Oznacza to, że nadal potrzebna będzie solidarność europejska, zgodnie z zobowiązaniami, które UE przyjęła na mocy Konwencji genewskiej z 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców, której stronami są wszystkie jej państwa członkowskie, oraz wartościami humanitarnymi, którym te państwa hołdują. UE musi również zadbać o to, by uchodźcy nie byli zmuszeni do odbywania niebezpiecznych podróży, oferując im pomoc bliżej miejsca zamieszkania. Choć ograniczenie przepływów migracyjnych jest wysoce pożądane ze względu na często przeciążone organy krajowe i lokalne, nie należy mieć złudzeń, że kryzys uchodźczy się zakończy, zanim nie zostaną ostatecznie zlikwidowane jego podstawowe przyczyny – niestabilność, wojna i terror w bezpośrednim sąsiedztwie Europy, a w szczególności trwająca wojna w Syrii. Jedynym odpowiedzialnym sposobem postępowania jest zmierzenie się z tą rzeczywistością i wytłumaczenie jej w sposób otwarty i szczerzy obywatelom. Trzeba też wzmocnić wysiłki, aby lepiej i skuteczniej radzić sobie ze skutkami tej sytuacji w Unii Europejskiej za pomocą bardziej skoordynowanego europejskiego podejścia zgodnego ze wspólnie przyjętymi unijnymi przepisami i wartościami.

W ostatnich miesiącach powstał szlak prowadzący przez wschodnią część Morza Śródziemnego i Balkany Zachodnie, który migranci obierają, kierując się na północ i przekraczając szybko kolejne granice. Stoi to w zasadniczej sprzeczności z zasadami wspólnego europejskiego systemu azylowego i przepisami dorobku Schengen. W rezultacie niektóre państwa członkowskie uciekały się do tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych, kwestionując właściwe funkcjonowanie strefy Schengen jako przestrzeni swobodnego przepływu osób i wynikające z niej korzyści dla obywateli Europy i jej gospodarki. Kwestia bezpieczeństwa stanowi również źródło poważnych obaw, szczególnie w kontekście ostatnich ataków terrorystycznych na terytorium europejskim; dla niektórych państw członkowskich stanowiła ona uzasadnienie wprowadzenia wspomnianych środków tymczasowych. Należy dążyć do tego, aby każda osoba przybywająca do Europy poddawana była gruntownej kontroli bezpieczeństwa.

W ciągu ostatnich sześciu miesięcy Komisja Europejska konsekwentnie i stale pracowała na rzecz szybkiej, skoordynowanej reakcji Europy na problem uchodźców i migracji. Komisja przedstawiła szeroki wachlarz wniosków zmierzających do wyposażenia państw członkowskich w narzędzia niezbędne do zarządzania dużą liczbą przybywających osób; wiele z nich zostało już przyjętych przez Parlament Europejski i Radę. Potroiliśmy naszą obecność na morzu; stworzyliśmy nowy system solidarności w sytuacjach wyjątkowych, aby relokować uchodźców z państw najbardziej dotkniętych kryzysem uchodźczym; w bezprecedensowy sposób uruchomiliśmy ponad 10 mld euro z budżetu UE na działania związane z kryzysem uchodźczym oraz pomoc dla najbardziej dotkniętych nim państw; zapewniliśmy nowe ramy koordynacji i współpracy dla państw Bałkanów Zachodnich; zawiazaliśmy nowe partnerstwo z Turcją; przedłożyliśmy wreszcie ambitny wniosek w sprawie nowej europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej. Dzięki tym działaniom wzmocniamy europejską politykę azylową i migracyjną, aby podolać nowym wyzwaniom.

Choć ważne elementy składowe stabilnego systemu zarządzania migracjami istnieją już teraz „na papierze”, to brakuje jeszcze ich szybkiego, pełnego wdrożenia w terenie. W grudniu Komisja Europejska przedstawiła sprawozdanie z wykonywania decyzji podjętych przez państwa członkowskie i stwierdziła, że proces ten przebiegał zbyt wolno. Dwa miesiące później poczyniono pewne postępy w pewnych obszarach. Niektórych terminów jednak nie dotrzymano i państwa członkowskie ociągają się z wypełnieniem wielu zobowiązań. Należy przyjąć odpowiedzialność polityczną na najwyższym szczeblu we wszystkich państwach członkowskich, by zagwarantować szybkie i sprawne działania w terenie prowadzone przez władze lokalne i regionalne w ramach uzgodnionej, skoordynowanej reakcji Europy w odpowiedzi na kryzys związany z uchodźcami. Działania te uzyskują wsparcie UE udostępnione w ciągu ostatnich miesięcy.

Obecnie najpilniejszym priorytetem Unii Europejskiej jest przywrócenie prawidłowego zarządzania granicami na szlaku wschodniośroziemnomorskim i zachodniobałkańskim. Na zbliżającym się posiedzeniu Rady Europejskiej przywódcy muszą zobowiązać się do podjęcia niezbędnych kroków w celu przywrócenia porządku w systemie migracyjnym i wprowadzenia kontroli nielegalnych i niekontrolowanych przepływów na szlaku wschodniośroziemnomorskim i zachodniobałkańskim jeszcze przed nadejściem wiosny. Wymaga to podjęcia trudnych decyzji i zdecydowanych działań, oraz odpowiedzialności i solidarności ze strony wszystkich państw członkowskich.

Co najważniejsze: wszystkie państwa członkowskie muszą skończyć z podejściem polegającym na przepuszczaniu dalej osób, które deklarują zamiar ubiegania się o azyl gdzie indziej. Przybywający do Unii muszą wiedzieć, że jeśli wymagają ochrony, to ją otrzymają, ale nie do nich należy decyzja, gdzie to się stanie. Jeśli zaś nie kwalifikują się do objęcia ochroną, zostaną odesłani, przy pełnym poszanowaniu zasady non-refoulement.

Grecja i kraje położone dalej na szlaku wiodącym przez Bałkany Zachodnie będą potrzebowały znacznego wsparcia w zakresie prowadzenia skutecznej rejestracji osób potrzebujących ochrony i rozpatrzenia ich spraw oraz niezwłocznego powrotu osób nieuprawnionych do ochrony do ich kraju pochodzenia lub innego bezpiecznego kraju trzeciego, przez który się przemieściły. Pozostałe państwa członkowskie muszą wykonać swoje zobowiązania związane z podziałem odpowiedzialności za przyjęcie i udzielenie schronienia osobom uprawnionym przez przyspieszenie wprowadzania nadzwyczajnych systemów relokacji obowiązujących od września 2015 r. W związku z powyższym, chociaż Grecja musi podjąć niezbędne kroki, aby powrócić do zwykłego stosowania kontroli granicznych na zasadach obowiązujących w strefie Schengen oraz przepisów dublińskich, nie powinna być pozostawiona sama sobie z kryzysem związanym z uchodźcami. Powinna ona nadal otrzymywać wsparcie finansowe i pomoc techniczną od instytucji i agencji UE oraz od wszystkich pozostałych państw członkowskich, tak aby umożliwić jej sprostanie wyzwaniom związanym z obowiązkami państwa członkowskiego pierwszego wjazdu zgodnie z wspólnie uzgodnionymi zasadami UE.

Dzisiaj Komisja dokonuje podsumowania realizacji działań uzgodnionych w odpowiedzi na kryzys uchodźczy oraz wskazuje, w jakich kluczowych obszarach konieczne jest wzmocnienie działań w trybie natychmiastowym, aby odzyskać kontrolę nad sytuacją. Przed marcowym posiedzeniem Rady Europejskiej Komisja przedstawi dalsze propozycje dotyczące bardziej fundamentalnych zmian koniecznych do prowadzenia zrównoważonej polityki migracyjnej, w szczególności dotyczące reformy systemu dublińskiego.

Aby przyczynić się do skutecznego zarządzania kryzysem związanym z uchodźcami, na posiedzeniu Rady Europejskiej przywódcy powinni przyjąć zobowiązania w odniesieniu do:

- szybkiego zakończenia tworzenia hotspotów w Grecji i we Włoszech, przy specjalnym wsparciu UE służącym zapewnieniu większej zdolności przyjmowania i w pełni funkcjonujących procedur azylowych i procedur wydalania, w celu zagwarantowania rejestracji migrantów i udzielenia im wsparcia zgodnie z zasadą, że żadna osoba, która nie została odpowiednio zarejestrowana i od której nie pobrano odcisków palców, nie może mieć prawa do wjazdu na terytorium UE;
- zakończenia stosowania podejścia polegającego na przepuszczaniu dalej osób, które deklarują zamiar ubiegania się o azyl gdzie indziej oraz wzmocniony nacisk na stosowanie przepisów UE dotyczących azylu i zarządzania granicami;
- znacznego przyspieszenia wprowadzania uzgodnionego programu relokacji, aby złagodzić presję, której poddawane są Włochy i Grecja;
- bardziej rygorystycznego i spójniejszego stosowania przepisów umożliwiających powrót osób ubiegających się o azyl do bezpiecznych państw trzecich;
- wdrożenia uzgodnionego podejścia dotyczącego lepszej współpracy i koordynacji między państwami położonymi wzdłuż szlaku Bałkanów Zachodnich;
- znacznej intensyfikacji wszelkich wysiłków w celu zapewnienia skutecznych powrotów i readmisji oraz do zajęcia się podstawowymi przyczynami migracji poprzez maksymalizację wszystkich form wywierania nacisku, w tym preferencji handlowych i rozwoju handlu, w celu zapewnienia zaangażowania państw trzecich w dążenie do konkretnych rezultatów;
- nadania toku działaniom w ramach: wspólnego planu działania UE-Turcja w celu zahamowania przepływów z Turcji i szybkiej realizacji projektów w ramach Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji;
- wzmocnienia kontroli granic zewnętrznych, za pomocą przyjęcia wniosku w sprawie europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej najpóźniej do czerwca, lub wcześniej, i uruchomienie jej w okresie letnim;
- udzielania podstawowego wsparcia migrantom i uchodźcom w najtrudniejszej sytuacji, a w szczególności dzieciom;
- wzmocnienia zdolności UE do niesienia pomocy humanitarnej w państwach trzecich oraz stworzenia zdolności do niesienia pomocy humanitarnej w UE, w celu udzielania wsparcia państwom stojącym w obliczu wyzwań związanych z dużą liczbą uchodźców i migrantów;
- zwiększenia wsparcia UE udzielanego syryjskim uchodźcom, w tym stworzenia możliwości prawnych za pomocą przesiedleń i zatwierdzenia programu dobrowolnego przyjmowania ze względów humanitarnych uzgodnionego z Turcją, zgodnie z zaleceniami Komisji z dnia 15 grudnia 2015 r.

II. PODJĘTE DZIAŁANIA

II.1 Środki operacyjne

Zarządzanie przepływami migrantów i uchodźców

Akcje ratunkowe na morzu były działaniami priorytetowymi dla Unii Europejskiej. W 2015 r. w ramach wspólnej operacji „Tryton” i wspólnej operacji „Posejdon” zarządzanych przez agencję Frontex uratowano ponad 250 000 osób¹. Wspomniane działania oraz rozmieszczenie zespołów szybkiej interwencji na granicy koordynowanych przez Frontex nad Morzem Egejskim umożliwiły wykrycie ponad miliona nielegalnych imigrantów i zatrzymanie ponad 900 osób podejrzanych o przemyt ludzi.

Działania UE są również bezpośrednio ukierunkowane na zwalczanie przemytu migrantów. W południowej i środkowej części Morza Śródziemnego operacja Sofia EUNAVFORMED z powodzeniem przeszła do fazy obejmującej wejścia na pokład, przeszukania, zajęcia i zawrócenia statków na wodach międzynarodowych w przypadku podejrzeń, że są one używane do przemytu ludzi lub handlu ludźmi. Do tej pory uratowano ponad 9 000 osób; działania te można również rozszerzyć na libijskie wody terytorialne, jeżeli stanie się to możliwe dzięki zmianom instytucjonalnym i politycznym w Libii.

Agencje UE, Europol, Frontex i Eurojust zwiększyły swoje zdolności do zwalczania przemytu migrantów za pomocą lepszej koordynacji, uruchomienia dodatkowych zasobów oraz stałej obecności w państwach członkowskich stawiających czoła presji migracyjnej. Działania te obejmują zbieranie informacji w hotspotach, aby pomóc władzom krajowym w gromadzeniu informacji i wszczynaniu dochodzeń. W 2015 r. w bazie danych Europolu znalazło się 10 735 nowych podejrzanych powiązanych z przemytem migrantów – dostępne są w niej obecnie informacje dotyczące ponad 38 600 podejrzanych. Europol uruchomi w najbliższym czasie – dokładnie 22 lutego – Europejskie Centrum ds. Przemytu Migrantów, będące unijnym centrum informacji dotyczących przemytu migrantów².

Dzięki silnemu, specjalnie ukierunkowanemu wsparciu unijnemu Grecja i Włochy rozpoczęły – a w niektórych przypadkach zakończyły – tworzenie **hotspotów**³ w celu sprawdzania, identyfikacji i pobierania odcisków palców obywateli państw trzecich przybywających nielegalnie na zewnętrzne granice UE. Rejestracja stanowi pierwszy, kluczowy krok w kierunku kontroli i zarządzania przepływami osób. Hotspoty zaplanowano w taki sposób, by zintegrowane zespoły pracowników przygranicznych pracowały w specjalnie przeznaczonych do tego placówkach 24 godziny na dobę i siedem dni w tygodniu. Każda osoba przybywająca na granicę zewnętrzną powinna zostać zarejestrowana; należy również pobrać jej odciski palców i sprawdzić posiadane przez nią dokumenty w krajowych i międzynarodowych bazach danych bezpieczeństwa. Obywatele państw trzecich przybywający nielegalnie powinni następnie zostać skierowani do jednej z trzech następujących procedur: krajowego systemu azylu, europejskiego systemu relokacji lub systemu powrotów. **Odsetek migrantów, których odciski palców zostały wprowadzone do bazy danych Eurodac, wzrósł w Grecji z 8 % we wrześniu 2015 r. do 78 % w styczniu 2016 r., a we Włoszech w tym samym**

¹ W maju 2015 r. potrojono zakres operacji „Tryton” w środkowej części Morza Śródziemnego; w ramach tej operacji w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 stycznia 2016 r. uratowano 155 000 osób. Działania we wschodniej części Morza Śródziemnego zostały zintensyfikowane w grudniu 2015 r. dzięki wspólnej operacji „Posejdon”; w tym samym okresie uratowano ponad 107 000 osób.

² Centrum zatrudniające 30 osób będzie służyć jako ośrodek informacyjny, ale również pogłębiać współpracę między głównymi podmiotami, takimi jak jednostki analityki finansowej, jednostka ds. zgłaszania podejrzanych treści w internecie i krajowe punkty kontaktowe w państwach członkowskich.

³ Komunikaty Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Raporty dotyczące postępów we wdrażaniu hotspotów w Grecji i we Włoszech, COM(2015) 678 final i COM(2015) 679 final z dnia 15 grudnia 2015 r. Zob. załączniki 2 i 3.

okresie z 36 % do 87 %⁴. Oczekuje się, że w miarę coraz lepszego funkcjonowania hotspotów wskaźniki te ulegać będą dalszej poprawie. Komisja ustanowiła stałe służby w obu państwach członkowskich, których wyłącznym zadaniem jest udzielanie wsparcia organom krajowym. W hotspotach pracuje obecnie jedynie 518 ekspertów z agencji Frontex oraz 21 ekspertów EASO; liczba zatrudnionego personelu nie odpowiada potrzebom. Odpowiedzi państw członkowskich na wezwania do utworzenia zespołów szybkiej interwencji granicznej były bardziej zdecydowane⁵.

Komisja w bezprecedensowy sposób uruchomiła środki z budżetu UE i przeznaczyła ponad 10 mld euro na rozwiązanie kryzysu związanego z uchodźcami. Na przykład zwiększono finansowanie kryzysowe; w 2015 r. w jego ramach udostępniono 174 mln EUR; środki te zostały szybko rozdysponowane i wykorzystane w całości do końca roku. W 2016 r. w podobny sposób udostępniono 161 mln EUR. Grecja otrzymała ok. 146 mln EUR w ramach finansowania kryzysowego.

Relokacja stanowiła inny kluczowy element wsparcia UE. Wdrożono zarówno przepisy, jak i struktury mające na celu umożliwienie pilnej relokacji 160 000 osób potrzebujących ochrony międzynarodowej do innych państw członkowskich⁶. W budżecie UE na wsparcie relokacji przeznaczono 640 mln EUR⁷. Jednak tempo postępów w tym zakresie jest znacznie poniżej niezbędnego poziomu (zob. sekcja na temat relokacji i załącznik 4).

W reakcji na poważną presję migracyjną i szczególne trudności, z jakimi mierzyła się Szwecja, Komisja zaproponowała w grudniu tymczasowe zawieszenie zobowiązań tego państwa w ramach mechanizmu relokacji. Komisja wystąpiła obecnie z podobnym wnioskiem w sprawie zawieszenia zobowiązań Austrii dotyczących relokacji.

W grudniu Komisja zatwierdziła program o wartości 80 mln EUR, by zwiększyć **zdolności przyjmowania** w zakresie oferowania migrantom i uchodźcom zakwaterowania w Grecji do zakładanego docelowego poziomu 50 000 dodatkowych miejsc, w tym 20 000 miejsc dla osób ubiegających się o azyl obsługiwanych przez przez Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) za pomocą systemu bonów, a także by wesprzeć utworzenie 7 000 miejsc w obszarach, gdzie zlokalizowane są hotspoty. W ramach systemu bonów powstało 14 950 miejsc.

Komisja powołała Grupę Zadaniową ds. Strategii Informowania Migrantów (MIS) do której obowiązków należy opracowywanie i przekazywanie skutecznych **informacji** osobom ubiegającym się o azyl, dotyczących ich praw i obowiązków. Ważne jest, aby osoby te wiedziały, że mają prawo do ubiegania się o azyl, lecz nie do wyboru państwa członkowskiego, w którym mogą złożyć taki wniosek, oraz by były one należycie informowane o konsekwencjach wynikających z systemu relokacji. Pierwszy zestaw materiałów informacyjnych na temat azylu i relokacji jest już dostępny w 14 językach⁸; jest on obecnie wykorzystywany przez EASO w hotspotach.

⁴ Włochy i Grecja należą do czterech państw członkowskich (pozostałe to Cypr i Chorwacja), wobec których Komisja wszczęła postępowanie w sprawie naruszenia przepisów rozporządzenia Eurodac.

⁵ Wskaźnik odpowiedzi na bieżące wezwania Fronteksu wyniósł 83 %. EASO zaapelował o utworzenie 374 stanowisk ekspertów; ostatecznie przyznano ich 201.

⁶ We wrześniu państwa członkowskie uzgodniły w ramach forum ds. relokacji i przesiedleń, zorganizowanego przez Komisję, jak będą przebiegać w praktyce poszczególne etapy wdrażania programu relokacji.

⁷ Uzgodnienia te obejmowały 20 mln EUR dotacji przyznanej w grudniu i przeznaczonej na wsparcie wdrożenia w Grecji, a także kwotę ryczałtową dla każdego państwa członkowskiego w wysokości 6 000 EUR na każdą osobę relokowaną, oraz 500 EUR na koszty transportu. Kwota ta zostanie wypłacona państwom członkowskim w następnej transzy środków w ramach programów krajowych funduszy AMIF i ISF.

⁸ W języku angielskim, francuskim, hiszpańskim, włoskim, portugalskim, arabskim, farski, armeńskim, paszto, rosyjskim, somalijskim, albańskim, tigrina i urdu.

Unijny mechanizm ochrony ludności (UCPM) jest wykorzystywany do celów udzielania wsparcia pięciu państwom; cztery wnioski o wsparcie są nadal aktualne, mianowicie pochodzące z Serbii, Słowenii, Chorwacji i Grecji. Łącznie 15 krajów złożyło oferty pomocy, dostarczając przedmiotów takich jak namioty, materiały do spania, przedmioty ochrony osobistej, grzejniki, generatory i oświetlenie. Komisja Europejska wspiera finansowo transport pomocy zaoferowanej przez państwa uczestniczące oraz ułatwia ogólną koordynację transportu i logistyki. Komisja niedawno zwiększyła stosowne środki finansowe i pokrywa obecnie 85 % kosztów transportu przedmiotowej pomocy, ale wnioski w tym zakresie złożone przez państwa członkowskie nadal pozostają niezrealizowane, jak opisano w załączniku 9.

Komisja organizuje cotygodniowe spotkania w celu monitorowania 17-punktowego planu uzgodnionego na szczycie przywódców, którego gospodarzem był przewodniczący Juncker, dotyczącego przepływu uchodźców wzdłuż szlaku położonego na **Balkanach Zachodnich**. W czasie gdy komunikacja przestała działać, ten nowy mechanizm koordynacji pozwolił ograniczyć ryzyko, że któreś z państw podejmie nieoczekiwane działania mające wpływ na sytuację w innym kraju. W tym zakresie udzielono wsparcia bezpośredniego. Aby dokonać praktycznej zmiany, Komisja przeznaczyła 10 mln EUR dla Serbii i byłej jugosłowiańskiej republiki Macedonii w celu zwiększenia możliwości operacyjnych tych krajów w zakresie zarządzania migracjami⁹. Jest to uzupełnienie 22 mln EUR przeznaczonych na pomoc humanitarną.

II.2 Wymiar zewnętrzny

Wewnętrzne i zewnętrzne wymiary migracji są ściśle ze sobą związane. Działania UE koncentrują się na zwalczaniu przyczyn leżących u źródła zwiększonych przepływów migracyjnych w kontekście powodów, które generują przepływy i je ułatwiają oraz na eliminacji konieczności podejmowania przez uchodźców niebezpiecznej podróży do Europy przez udzielanie im wsparcia na obszarach bliżej ich miejsca zamieszkania. Skupiają się one także na zacieśnieniu współpracy z państwami trzecimi pochodzenia i tranzytowymi w zakresie zarządzania migracją, jako istotnego elementu dwustronnego partnerstwa tych krajów z UE i jej państwami członkowskimi.

Wysiłki dyplomatyczne prowadzące do rozwiązania sytuacji kryzysowych takich jak panujące w Syrii i Libii, oraz do zwalczania zagrożenia związanego z działalnością ISIS, nakierowane są na zwalczanie przyczyn generujących przepływy migracyjne i mają na celu stworzenie stabilnego otoczenia, do którego uchodźcy będą mogli powrócić. Muszą mieć one jednak charakter globalny. W Libii UE udziela wsparcia politycznego, finansowego i logistycznego pracom ONZ zmierzającym do położenia kresu kryzysowi politycznemu i kryzysowi w zakresie bezpieczeństwa. W ostatnich miesiącach poczyniono znaczne postępy, których wyrazem jest podpisanie w grudniu libijskiego porozumienia politycznego. Niemniej jednak postępy te są nadal mało stabilne i powinny zostać jak najszybciej utrwalone; rząd jedności narodowej powinien posiadać wystarczające uprawnienia, by móc sprostać zagrożeniom i wyzwaniom, jakie stoją przed Libią. Następstwem porozumienia podpisanego w grudniu musi być utworzenie rządu jedności narodowej zdolnego do stawienia czoła zagrożeniom i wyzwaniom, przed jakimi stoi ten kraj: UE przeznaczyła środki finansowe w wysokości 100 mln EUR na pakiet wsparcia dla przyszłego rządu. UE jest największym darczyńcą w zakresie pomocy humanitarnej i rozwojowej w Syrii, a ponadto odgrywała i nadal odgrywa kluczową rolę w utworzeniu Międzynarodowej Grupy Wsparcia dla Syrii i w jej pracach, w tym działaniach prowadzących do jednomyślnego przyjęcia przez Radę Bezpieczeństwa ONZ rezolucji określającej

⁹ Oraz dalszych 8 mln EUR w ramach programu regionalnego.

harmonogram wewnątrzsyryjskich rozmów i procesu politycznego. Ze względu na nasilenie walk w północnej Syrii należy podwoić zabiegi dyplomatyczne.

UE zareagowała na tragiczne skutki kryzysu syryjskiego na kilka sposobów. Wkład z budżetu UE na **pomoc humanitarną dla Syrii** i sąsiadujących z nią krajów przyjmujących wyniósł ponad 400 mln EUR w 2015 r., co stanowiło część ogólnej kwoty środków na zobowiązania UE przeznaczonej na pomoc humanitarną, rozwój i stabilizację, wynoszącej ponad 5 mld EUR. Środki te przeznaczone na wsparcie bezpośrednie dla Syryjczyków w Syrii, jak również na pomoc dla krajów przyjmujących najwięcej syryjskich uchodźców w przeliczeniu na mieszkańca. Ponad 160 mln EUR przeznaczone na działania doraźne ratujące życie w samej Syrii, w dziedzinach takich jak zdrowie, ochrona, dostęp do wody, infrastruktura sanitarna, żywność i schronienie: 97 mln EUR przeznaczone na pomoc dla uchodźców w Libanie, 58 mln EUR na pomoc w Jordanii oraz 35 mln EUR na wsparcie w Turcji. **Regionalny fundusz powierniczy UE w odpowiedzi na kryzys w Syrii** stanowi bardzo elastyczne i skuteczne narzędzie łączenia i stopniowego udostępniania wsparcia ze strony UE i jej państw członkowskich. Kwota środków finansowych zebranych w ramach funduszu wynosi obecnie 654 mln EUR, przy czym wkłady krajowe nie osiągnęły jeszcze docelowego poziomu odpowiadającego wkładom z budżetu UE¹⁰. Środki z funduszu przeznaczone są na udzielanie pomocy 1,5 mln syryjskich uchodźców oraz przeciążonym społecznościom przyjmującym w Libanie, Turcji, Jordanii i Iraku przez zapewnianie podstawowej edukacji i ochrony dzieci, lepszego dostępu do opieki zdrowotnej i wody, lepszej infrastruktury oczyszczania ścieków, a także wspieranie możliwości rozwoju gospodarczego i włączenia społecznego. Jak ogłoszono w zeszłym tygodniu podczas **londyńskiej konferencji na rzecz wsparcia Syrii i regionu**, wkład UE w związku z kryzysem w Syrii w 2016 r. wyniesie 1 115 mld EUR. Komisja podejmuje działania w celu zagwarantowania, by wkład UE w 2017 r. utrzymał się na tym samym poziomie. Podczas konferencji Komisja odegrała także przewodnią rolę w organizacji międzynarodowej odpowiedzi na kryzys, proponując opracowanie porozumień dla Jordanii i Libanu. Są to kompleksowe pakiety składające się z szerokiego wachlarza środków politycznych w różnych dziedzinach kompetencji Unii, a zwłaszcza w dziedzinie preferencji handlowych.

Szczyt w sprawie migracji w Valletcie w listopadzie 2015 r. zgromadził europejskich i afrykańskich szefów państw i rządów, którzy obradowali nad wzmocnieniem współpracy w dziedzinie migracji między krajami pochodzenia, tranzytu i krajami docelowymi. Podczas rozmów podkreślono potrzebę zwiększenia wysiłków na rzecz ograniczenia zjawiska nielegalnej migracji do Europy i uwzględnienia kwestii migracji we współpracy na rzecz rozwoju oraz uzgodniono konkretne działania, które mają zostać zrealizowane do końca 2016 r. UE utworzyła **kryzysowy fundusz powierniczy UE dla Afryki**, w ramach którego finansowane są działania ukierunkowane na przywracanie stabilności i zapobieganie podstawowym przyczynom nielegalnej migracji, pomoc osobom przesiedlonym oraz współpracę w dziedzinie migracji z państwami pochodzenia i tranzytu. Środki przeznaczone na ten cel oscylują w granicach 1,9 mld euro, ale również w tym przypadku daleko jeszcze do osiągnięcia celu zakładającego, że środki krajowe będą równe środkom pochodzącym z finansowania unijnego, jako że krajowe wkłady wynoszą obecnie 82 mln EUR¹¹. Uzgodniono już realizację projektów na łączną kwotę ponad 350 mln EUR, obejmujących takie dziedziny jak tworzenie miejsc pracy, lepsze zarządzanie migracjami i zwiększanie bezpieczeństwa¹². Ponadto UE nadal udziela wsparcia

¹⁰ Zob. załącznik 7. Dotychczas przeznaczono 654 milionów EUR na fundusz powierniczy na rzecz Syrii, z czego 594 mln EUR pochodziło z budżetu UE, a tylko 60,5 mln EUR ze składek 19 państw członkowskich.

¹¹ Zob. załącznik 7.

¹² Przykłady obejmują: Mali: 3 projekty o wartości 43,5 mln EUR w celu wsparcia władz lokalnych i najsłabszych grup społecznych w północnej części Mali i tworzenia miejsc pracy w pozostałej części kraju; Niger: w regionie Agadez w Nigrze zostaną zrealizowane dwa projekty o wartości 32 mln EUR, które mają na celu wspomoczenie władz lokalnych w zarządzaniu przepływami migracyjnymi i promowanie zrównoważonych alternatyw dla nielegalnej migracji; Senegal: projekt o wartości 8 mln EUR ukierunkowany na pomoc najbardziej potrzebującej ludności tego kraju poprzez poprawę warunków życia i zwiększenie

uchodźcom i osobom wewnątrznie przesiedlonym w Libii. Wysoka przedstawiciel/wiceprzewodnicząca i Komisja rozpoczęły również działania na szczeblu dyplomatycznym, ukierunkowane na włączenie kwestii migracji i bezpieczeństwa do priorytetów politycznych w ramach stosunków dwustronnych z krajami afrykańskimi.

Wspólny plan działania UE-Turcja¹³ to ogromny krok w kierunku zacieśnienia współpracy w zakresie działań na rzecz Syryjczyków korzystających z tymczasowej ochrony w Turcji oraz zarządzania migracjami w taki sposób, aby rozwiązać kryzys wywołany sytuacją w Syrii (zob. sekcja dotycząca współpracy z Turcją poniżej). UE i jej państwa członkowskie zacieśniły współpracę z Turcją i znacznie zwiększą swoje zaangażowanie polityczne i finansowe. **Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji**, utworzony przez Komisję w dniu 24 listopada 2015 r., stanowi kluczowy wkład UE w duchu podziału odpowiedzialności; kwota środków finansowych przeznaczonych na ten cel została uzgodniona przez państwa członkowskie w dniu 3 lutego 2016 r. W ramach instrumentu połączono zasoby finansowe pochodzące z budżetu UE i wkładów państw członkowskich w celu niezwłocznego zaoferowania wszechstronnego i skoordynowanego pakietu pomocowego 2 milionom uchodźców syryjskich w Turcji. **Kwota środków finansowych przeznaczonych na ten cel w latach 2016–17 wyniesie 3 mld EUR.**

III. DZIAŁANIA PRIORYTETOWE W NADCHODZĄCYCH TYGODNIACH I MIESIĄCACH

Znaczne obciążenia spowodowane przepływami uchodźców i migrantów są ogromnym wyzwaniem dla unijnego systemu zarządzania migracjami. Procedury związane z zarządzaniem granicami i procedury azylowe w miejscach wjazdu okazały się niewystarczające. Przepływy uchodźców i migrantów, z którymi musiano się zmierzyć, były wyraźnie sprzeczne z podstawowymi zasadami unijnego systemu azylowego. Uchodźcy starali się dotrzeć samodzielnie do pożądanego miejsca przeznaczenia, natomiast w przepisach UE wyraźnie sformułowano konieczność uprzedniego ubiegania się o ochronę w państwie UE przybycia. W związku z tym kraje położone wzdłuż szlaku uchodźców, zamiast wypełniać swoje obowiązki w zakresie rozpatrywania wniosków o azyl, zaczęły uznawać, iż są jedynie państwami tranzytowymi. Rezultatem było zaprzestanie stosowania obowiązujących przepisów oraz nieproporcjonalna i nadmierna presja na trzy główne docelowe państwa członkowskie. Proces ten utrudnił też znacznie skuteczne wprowadzenie systemu relokacji. Przywrócenie porządku w tych okolicznościach wymaga szybkich, skoordynowanych europejskich działań w celu natychmiastowego usunięcia nieprawidłowości, jak również zmniejszenia skali samego nasilonego napływu migrantów.

III.1 Stabilizacja sytuacji w państwach członkowskich znajdujących się pod największą presją migracyjną

odporności lokalnej populacji; Proces chartumski: projekt o wartości 40 mln EUR, którego celem jest poprawa zarządzania migracjami poprzez dostarczanie podstawowego sprzętu i budowanie zdolności, rozwój polityki i ustawodawstwa dotyczącego handlu ludźmi i przemytu ludzi oraz podnoszenie świadomości na temat zagrożeń związanych z nielegalną migracją; Etiopia: projekt o wartości 20 mln EUR, którego celem jest poprawa warunków życia migrantów i osób powracających poprzez szkolenia zawodowe, mikrofinansowanie i tworzenie miejsc pracy, z myślą o stworzeniu warunków umożliwiających powrót i reintegrację uchodźców w Etiopii; Somalia: projekt o wartości 50 mln EUR, którego celem jest wsparcie zarządzania dobrowolnymi powrotami uchodźców somalijskich do stabilnych regionów Somalii poprzez stworzenie warunków sprzyjających ich powrotowi i reintegracji.

¹³ Wspólny plan działania uruchomiono na szczycie szefów państw lub rządów UE z udziałem Turcji w dniu 29 listopada 2015 r. Zob. załącznik 1.

Konieczne jest podjęcie działań zmierzających do stawienia czoła problemom, z którymi borykają się państwa członkowskie wjazdu do UE, przyjmujące większość przybywających uchodźców lub migrantów; w tym celu niezbędna jest pomoc ze strony wszystkich państw członkowskich, udzielana przede wszystkim Grecji i Włochom.

Podejście „hotspot” umożliwia skoncentrowanie wysiłków na miejscach poddanych skrajnej presji migracyjnej. Punkty hotspot pozwalają na wprowadzenie porządku oraz procedur w sytuacji bezprecedensowej liczby przybywających. Jednak po sześciu miesiącach od ich wprowadzenia we wrześniu zeszłego roku, odnotowano znacznie wolniejsze postępy niż wymaga tego skala istniejących wyzwań. W pełni operacyjne są obecnie jedynie trzy¹⁴ hotspoty. Dlatego niezwykle ważne jest zapewnienie pełnej gotowości do działania pozostałych punktów hotspot. Proces ten należy zakończyć jak najszybciej; w przeciwnym razie istnieje wysokie ryzyko, że presja migracyjna zostanie przekierowana do najsłabszych punktów granicznych. W nadchodzących dniach należy przyspieszyć proces doprowadzania hotspotów do pełnej operacyjności, tak aby zostały one odpowiednio wyposażone i mogły bezzwłocznie podjąć swoje działania. Oznacza to, że przy wsparciu unijnych i krajowych urzędników obecnych na miejscu, wszelkie braki w zakresie infrastruktury, personelu oraz połączeń między poszczególnymi hotspotami i pozostałymi częściami systemu migracyjnego powinny zostać usunięte. Przepisy dotyczące rejestracji, identyfikacji, pobierania odcisków palców i kontroli bezpieczeństwa przybywających muszą być stosowane skutecznie i konsekwentnie. Niezwykle ważne jest, aby państwa członkowskie przekazywały wiedzę fachową agencji Frontex i EASO w odpowiedzi na wezwania do udostępnienia ekspertów¹⁵.

W przypadku **Grecji** oznacza to przyspieszenie prac oraz zwiększone wysiłki w zakresie eliminacji niedociągnięć. Wprowadzenie hotspotów to powolny proces ze względu na konieczność budowania ich od podstaw oraz na braki w zakresie infrastruktury, personelu i koordynacji. Obecnie tylko jeden punkt hotspot można uznać za całkowicie operacyjny, ale pozostałe będą również wkrótce w pełnej gotowości¹⁶. W wyniku intensywnego dialogu z Komisją, rząd grecki zobowiązał się ostatnio do użycia sił zbrojnych w celu doprowadzenia hotspotów do pełnej operacyjności do dnia rozpoczęcia lutowego szczytu Rady Europejskiej. Działania te obejmują ukończenie budowy, zapewnienie świadczenia kluczowych usług oraz rozmieszczenie niezbędnego personelu. Należy zwiększyć zdolności przyjmowania, odpowiadając zarówno na potrzeby humanitarne, jak i na konieczność lepszego zarządzania napływami osób; dostępne są już środki finansowe UE przeznaczone na wsparcie sprawnego utworzenia docelowych 50 000 miejsc, jak ustalono na posiedzeniu przywódców krajów Bałkanów Zachodnich. Należy stosować ujednolicone procedury na wszystkich etapach procesu, oraz zakończyć rozmieszczanie urządzeń Eurodac do poboru odcisków palców. Ponadto nie mogą istnieć żadne luki w systemie wsparcia UE: agencje powinny być obecne na wszystkich wyspach.

Liczba osób przybywających do **Włoch** zmniejszyła się ze względu na miesiące zimowe, ale konieczne jest wczesne podjęcie działań przygotowawczych w odpowiedzi na spodziewany wzrost liczby przybywających wraz z poprawą warunków pogodowych¹⁷. Tylko dwa hotspoty¹⁸ są w pełni operacyjne. Prowadzony jest obecnie remont dwóch kolejnych punktów hotspot; zostaną one otwarte tuż po jego zakończeniu. Powolne postępy w zakresie dwóch ostatnich hotspotów związane są z obecnym użytkowaniem jednego z obiektów jako ośrodka relokacji, oraz problemami

¹⁴ Dwa we Włoszech i jedno w Grecji.

¹⁵ Gdy okres oddelegowania ekspertów dobiega końca ważne jest, by wsparcie w postaci wiedzy fachowej było kontynuowane; w innym przypadku istnieje poważne ryzyko, że postępy zostaną spowolnione ze względu na powrót ekspertów do kraju macierzystego bez uprzedniego wyznaczenia odpowiedniego zastępstwa.

¹⁶ Zob. załącznik 2.

¹⁷ Zob. załącznik 3.

¹⁸ Lampedusa (od października 2015 r.) i Pozzallo (od 19.01.2016 r.).

administracyjnymi związanymi z władzami portowymi w drugim obiekcie; w razie takiej potrzeby należy rozważyć alternatywne lokalizacje, jeżeli jest to jedyny sposób zagwarantowania wystarczających zdolności w najbliższych tygodniach. Konieczne są również dalsze działania ukierunkowane na likwidację luk i zwiększenie skuteczności, takie jak lepsze wsparcie medyczne, dalsza koordynacja akcji sprowadzania na ląd migrantów uratowanych na morzu, oraz pełna łączność baz danych kontroli bezpieczeństwa. Komisja jest gotowa powołać innowacyjny mobilny zespół „Hotspot” (składający się z pracowników Frontex i EASO) we wschodniej części Sycylii w celu usprawnienia identyfikacji i pobierania odcisków palców oraz przekazywania informacji migrantom, których nie można sprowadzić na ląd w wyznaczonych portach „Hotspot”, aby pomóc zniwelować niedociągnięcia w zakresie pobierania odcisków palców i rejestracji migrantów poza punktami hotspot. Aby zagwarantować, że migranci zaklasyfikowani do powrotu lub dalszych procedur azylowych pozostaną w systemie, konieczna jest ciągła komunikacja z kontynentem.

Wzmocnione środki bezpieczeństwa muszą stanowić zasadniczy element hotspotów we Włoszech i w Grecji. Stwierdzono problemy w zakresie spójności wystawianych dokumentów; wydają się one występować częściej w krytycznych punktach, takich jak punkty transferu z hotspotów na kontynent. W Grecji niezbędne jest wprowadzenie zabezpieczeń w dokumentach wydawanych w trakcie rejestracji, aby nie mogły być one przedmiotem potencjalnej zamiany lub zakupu. Kontrole danych w bazach Interpolu i europejskich bazach danych bezpieczeństwa i weryfikacji dokumentów, w szczególności w bazach systemu informacyjnego Schengen, muszą być przeprowadzane systematycznie, a europejskie bazy danych muszą zostać udostępnione oddelegowanym funkcjonariuszom agencji Frontex. Systematyczne kontrole w bazach danych dotyczących bezpieczeństwa są wymagane nie tylko w świetle prawa Unii, lecz są również niezwykle istotne ze względu na bardzo realne zagrożenie terrorystyczne. Zarówno władze greckie, jak i włoskie stanęły wobec problemu odmowy złożenia odcisków palców przez migrantów. Wprowadzenie zmian do ustawodawstwa krajowego ma obecnie priorytetowe znaczenie; niezbędne jest również podjęcie wszelkich działań w celu zagwarantowania, że odciski palców są pobierane od wszystkich migrantów – w tym w ostateczności za pomocą proporcjonalnego zastosowania środków przymusu – oraz w celu zlikwidowania wszelkich przepływów wtórnych niezidentyfikowanych i niezarejestrowanych migrantów. Poczyniono pewne postępy, jednak należy przyspieszyć prace, tak aby przybysze zostali objęci w 100 % procesem identyfikacji i rejestracji do dnia rozpoczęcia marcowego szczytu Rady Europejskiej. Jednocześnie należy zagwarantować bardziej zdecydowane ściganie i karanie przestępców wykorzystujących dokumenty podróży i dokumenty tożsamości do nadużyć związanych z przemytem migrantów.

Kluczowym elementem podejścia hotspot jest możliwość wskazania, kto potrzebuje ochrony międzynarodowej, a komu taka pomoc nie przysługuje, za pomocą procesu identyfikacji i filtrowania wniosków. UE i jej agencje powinny być gotowe do udzielenia wszelkiej pomocy w zakresie realizacji tego procesu. Szczególne znaczenie mają w tym względzie powiązania z systemem **powrotów**. W dniu 1 lutego Frontex uruchomił nowy program wsparcia w zakresie powrotów, ukierunkowany w szczególności na Grecję, Włochy i Bułgarię – w ramach którego przewidziano szeroko zakrojoną i elastyczną pomoc. **Grecja** odnotowała w przeszłości pewne sukcesy w tej dziedzinie: już w 2013 r. osiągnęła ona wyniki powyżej średniej UE; wskaźnik powrotów wynosił 59 %. Obecnie konieczne jest podjęcie szczególnych wysiłków w celu przyspieszenia procedur. Grecja musi szybko wydawać decyzje nakazujące powrót migrantom przybywającym nielegalnie na jej terytorium, jeżeli nie kwalifikują się oni do otrzymania azylu lub nie złożyli wniosku o azyl. Tam, gdzie to możliwe, powinna ona stosować procedury przyspieszone w odniesieniu do powrotu migrantów oraz gwarantować, że pozostają oni pod kontrolą stosownych organów podczas całego procesu. Wymaga to także działań ukierunkowanych na zapobieganie ucieczkom nielegalnych migrantów przed wydaniem decyzji o powrocie – w tym realizowanych w drodze zatrzymań.

Włochy mają również problemy z zapewnieniem skutecznych powrotów. Włochy poczyniły postępy w zakresie nowego programu wspomaganego dobrowolnych powrotów, który już wkrótce zacznie działać; pracują również nad kwestią readmisji i skutecznie stosują przyspieszone procedury w zakresie wydawania decyzji nakazujących powrót i dotyczących readmisji nielegalnych migrantów do niektórych państw afrykańskich. Jednakże nadal istnieje problem związany z ucieczkami nielegalnych migrantów przed sfinalizowaniem procedur. W związku z tym należy podjąć pilne działania w odniesieniu do ograniczonych możliwości zatrzymywania migrantów oraz kwestii maksymalnego okresu zatrzymań administracyjnych do celów powrotu wynoszącego 90 dni. UE i jej agencje będą nadal wspierać władze włoskie w tych sprawach.

Przywrócenie przekazywania osób na podstawie rozporządzenia dublińskiego do Grecji

Aby zapewnić funkcjonowanie wspólnego europejskiego systemu azylowego, muszą istnieć realne możliwości zawrócenia osób ubiegających się o azyl do pierwszego państwa UE, do którego przybyły („przekazywanie osób na podstawie rozporządzenia dublińskiego“) – tak jak to przewidują wspólnie uzgodnione przepisy unijne. W październiku Komisja przypomniała, że od lat 2010-2011 państwa członkowskie nie były w stanie przekazywać osób na podstawie rozporządzenia dublińskiego do Grecji¹⁹. Systemowe uchybienia, na które zwróciły uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka i Trybunał Sprawiedliwości UE, dotyczyły pełnego dostępu do systemu azylowego oraz jakości zdolności przyjmowania. Odpowiedzialność za podejmowanie decyzji o wznowieniu przekazywania spoczywa na władzach państw członkowskich, kontrolowanych przez sądy krajowe i Trybunał Sprawiedliwości. Choć od tego czasu poczyniono postępy, nadal istnieją niedociągnięcia w zakresie zdolności i warunków przyjmowania, dostępu do procedury azylowej, odwołań oraz pomocy prawnej. W związku z tym Komisja przyjmuje dziś zalecenie zawierające wykaz konkretnych działań koniecznych do ponownego objęcia Grecji systemem dublińskim²⁰. Sprawozdania Grecji dotyczące postępów we wdrażaniu zalecanych działań, jak również inne informacje, takie jak sprawozdania Komitetu Ministrów Rady Europy z wykonania orzeczeń oraz uwagi Komisji Praw Człowieka ONZ, pozwolą na dokonanie oceny, czy istnieją już takie warunki, które umożliwiają państwom członkowskim indywidualne wznowienie przekazywania osób do Grecji na mocy rozporządzenia dublińskiego, przy uwzględnieniu faktu, że liczba przekazywanych osób i kategorie osób, które mają być przekazane, powinny odpowiadać konkretnym osiągnięciem postępom.

Najważniejsze kolejne kroki:

- Przy pełnym poparciu UE, Grecja i Włochy muszą jak najszybciej zapewnić pełną funkcjonalność hotspotów we wszystkich lokalizacjach;
- ***pozostałe państwa członkowskie*** muszą pilnie odpowiedzieć na zapotrzebowanie na ekspertów z Fronteksu oraz z EASO;
- ***Grecja i Włochy*** muszą zintensyfikować wysiłki zmierzające do przywrócenia skutecznych powrotów oraz zapobieżenia ucieczkom nielegalnych migrantów przed przeprowadzeniem procedury powrotu;
- ***Grecja*** powinna podjąć kroki określone w dzisiejszym zaleceniu Komisji w celu umożliwienia wznowienia przekazywania osób w ramach systemu dublińskiego w trybie indywidualnym w oparciu o poczynione postępy.

¹⁹ 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, COM(2015) 510 final z dnia 14 października 2015 r.

²⁰ Zalecenie Komisji skierowane do Republiki Greckiej w sprawie pilnych środków, jakie Grecja powinna podjąć w związku ze wznowieniem przekazywania na mocy rozporządzenia (UE) nr 604/2013 (C(2016) 871 z dnia 10 lutego 2016 r.

III.2 Wdrażanie programu relokacji

Przyjęcie przez Radę dwóch prawnie wiążących decyzji w sprawie **relokacji** odzwierciedla potrzebę udzielenia pilnej pomocy Grecji i Włochom w sytuacji nadzwyczajnej. Mechanizm relokacji jest niezbędny, aby zmniejszyć obciążenie państw członkowskich znajdujących się pod największą presją i ponownie zarządzać migracją w zorganizowany sposób. Wymaga to jednak skutecznej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi, które przekazują uchodźców i migrantów w ramach relokacji, a państwami, które ich przyjmują. Po pierwsze, kluczowe znaczenie ma bez wątpienia zaangażowanie Grecji i Włoch w proces systematycznej i rzetelnej rejestracji oraz kontroli. Oba państwa członkowskie wprowadzają systemy służące do identyfikacji, oddawania pod opiekę właściwych służb, rejestracji i przekazywania kandydatów do relokacji, jak również do celów badań medycznych i kontroli bezpieczeństwa przed wyjazdem.

Osoby ubiegające się o azyl powinny zrozumieć, że relokacja oferuje im lepsze perspektywy niż ucieczka z lokalnego systemu azylowego i że nie będą mieli możliwości nielegalnego przemieszczenia się do wybranego przez siebie państwa członkowskiego. W przypadku Grecji osiągnięcie tego celu wymaga **lepszej kontroli granicy między Grecją a byłą jugosłowiańską republiką Macedonii (przy wsparciu UE)**, przede wszystkim w celu zapewnienia rejestracji osób, które przybyły na terytorium UE nielegalnie, oraz szybkiego i skutecznego identyfikowania i odsyłania osób, które nie mają prawa znajdować się na terytorium Unii Europejskiej. Niezwykle ważne jest również stosowanie kar w przypadku wtórnego przemieszczania się uchodźców i migrantów do innych państw członkowskich oraz odsyłanie ich z powrotem do państwa członkowskiego relokacji.

Jednak najważniejszym czynnikiem, od którego zależy skuteczność relokacji, pozostaje wola polityczna państw członkowskich²¹. Podczas gdy liczba kandydatów kwalifikujących się do relokacji stale rośnie, państwa członkowskie formalnie zgłosiły niewiele ponad 2 000 miejsc, a tylko dwanaście państw członkowskich faktycznie przyjęło osoby relokowane. Od dnia 8 lutego z Grecji relokowano jedynie 218 osób, a z Włoch – 279²². Pięć państw członkowskich nie przygotowało jeszcze żadnych miejsc na potrzeby relokacji²³. Powolne tempo relokacji jest tłumaczone m.in. brakiem wyspecjalizowanych punktów kontaktowych (do celów badań lekarskich i kontroli bezpieczeństwa, których wyniki stanowią jedyną dopuszczalną podstawę odmowy przyjęcia kandydata do relokacji przez przyjmujące państwo członkowskie) oraz niewystarczające zdolności przyjmowania relokowanych osób w państwie członkowskim. Niedopuszczalne są dalsze opóźnienia i ograniczające preferencje przy wskazywaniu i zgłaszaniu dostępnych miejsc przez państwa członkowskie relokacji.

W związku z tym Komisja wystosowała dzisiaj pisma do wszystkich państw członkowskich, przypominając im o obowiązkach wynikających z dwóch decyzji Rady oraz **apelując o ich szybsze wdrażanie, aby osiągnąć jasno wytyczony cel, którym jest udzielenie pilnej pomocy**. Ponieważ presja migracyjna, którą miały zmniejszyć decyzje Rady, będzie prawdopodobnie rosnąć jeszcze bardziej wskutek zaostrzenia kontroli granicznych na szlaku zachodniobałkańskim, sytuacja wymaga jeszcze większej solidarności ze strony państw członkowskich.

²¹ W ramach forum ds. relokacji i przesiedleń zorganizowanego przez Komisję we wrześniu państwa członkowskie uzgodniły, jak będą przebiegać w praktyce poszczególne etapy wdrażania programu relokacji.

²² W ramach pierwszego programu relokacji dotyczącego relokacji 40 000 uchodźców pozostaje 8000 miejsc, które nie zostały jeszcze przypisane do poszczególnych państw członkowskich.

²³ Dane liczbowe na dzień 8 lutego 2016 r. Szczegółowe informacje można znaleźć w załączniku 4.

Najważniejsze kolejne kroki:

- **Państwa członkowskie** powinny wywiązać się z podjętych zobowiązań i przyspieszyć wdrażanie decyzji o relokacji.
- **Państwa członkowskie i agencje UE (Frontex, EASO)** powinny wspierać **Grecję** w działaniach mających na celu lepszą kontrolę granicy między Grecją a byłą jugosłowiańską republiką Macedonii, przede wszystkim w celu zapewnienia rejestracji osób, które nielegalnie wjechały na terytorium UE, oraz szybkiego i skutecznego identyfikowania i odsyłania osób, które nie mają prawa pobytu na terytorium Unii Europejskiej.

III.3 Szczelne granice

Zarządzanie granicami zewnętrznymi UE wiąże się z dużą odpowiedzialnością. Osoby przekraczające granicę zewnętrzną nielegalnie powinny mieć możliwość ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Państwo członkowskie pierwszego wjazdu musi wówczas zapewnić wnioskodawcy dostęp do krajowych procedur azylowych, zgodnie z wymogami prawa międzynarodowego i europejskiego. Jeżeli osoba przekraczająca nielegalnie granicę nie złoży wniosku o azyl, państwo członkowskie pierwszego wjazdu może i powinno odmówić jej wjazdu. Te zadania kontroli granicznej stanowią lustrzane odbicie obowiązków migrantów przybywających na granicę – leży to u podstaw zasady „**brak rejestracji – brak praw**”. Obywatel państwa trzeciego musi spełnić warunki wjazdu na terytorium UE określone w kodeksie granicznym Schengen, w tym m.in. posiadać ważny dokument podróży²⁴. Państwa członkowskie muszą podjąć odpowiednie środki w celu zapewnienia, aby osoby, którym zezwolono na wjazd na ich terytorium, ponieważ ubiegają się o azyl, nie miały możliwości ucieczki do czasu przeprowadzenia oceny i podjęcia decyzji w sprawie ich wniosku o azyl. Powinno być jasne, że zamiar przejazdu przez dane państwo członkowskie, aby ubiegać się o azyl w innym państwie członkowskim, nie daje podstawy do zezwolenia na wjazd. Prawo dostępu do sprawiedliwych procedur azylowych – które jest uznawane na mocy międzynarodowego prawa uchodźczego oraz respektowane zarówno przez państwa członkowskie UE, jak i kraje Bałkanów Zachodnich – nie może być wykorzystywane jako pretekst przez osoby usiłujące wybrać państwo, w którym złożą wniosek o azyl.

Jest to jeden z trendów, który w ostatnich miesiącach można zaobserwować w kontekście kontroli granicznych na szlaku prowadzącym przez **Balkany Zachodnie**. Niektóre kraje odczuwające dużą presję migracyjną, w tym państwa członkowskie, postrzegały się wyłącznie jako kraje tranzytowe i dlatego nie zadbały o zapewnienie dużych zdolności przyjmowania w długim okresie – w niektórych przypadkach po prostu przewoziły migrantów z jednej granicy do drugiej. Współpraca między państwami Bałkanów Zachodnich jest nadal niewystarczająca. Często dochodzi do sytuacji, w której jedno państwo podejmuje jednostronnie decyzje prowadzące do wystąpienia efektu domina na granicach kolejnych krajów, przez które przebiega szlak migracyjny. Prowadzi to *de facto* do polityki odmowy wjazdu na podstawie obywatelstwa przybyszów lub docelowego państwa, w którym zamierzają oni złożyć wniosek o udzielenie azylu. Takie polityki nie zapewnią strukturalnego rozwiązania problemów, przed którymi stoi Unia Europejska. Dlatego też Komisja kładzie nacisk na rejestrację migrantów, szczelność granic i zwiększenie możliwości przyjmowania.

²⁴ Dotyczy to granicy zewnętrznej i granic wewnętrznych, na których przywrócono kontrole. Państwo członkowskie może także zezwolić na wjazd nawet wówczas, gdy warunki wjazdu nie zostały spełnione, kierując się względami humanitarnymi; w takim przypadku informuje ono o swojej decyzji pozostałe państwa członkowskie.

Pierwszym krokiem w stronę unormowania sytuacji jest uznanie potrzeby koordynacji działań, aby zapobiec przerzucaniu odpowiedzialności, napięciom między sąsiadującymi krajami i tworzeniu się dużych skupisk migrantów oczekujących na możliwość kontynuowania podróży wzdłuż szlaku. Koordynacja ta powinna obejmować system wczesnego ostrzegania i odbywać się na przejrzystych zasadach. Kolejnym krokiem musi być jednak **przywrócenie porządku w systemie, tak aby prawo wjazdu otrzymywały tylko osoby ubiegające się o azyl w ramach krajowego systemu państwa członkowskiego, które jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku azylowego na mocy przepisów rozporządzenia dublińskiego**. Świadomość, że uchodźcy i migranci opuścili już ich terytorium, zmniejsza oczywiście motywację państw członkowskich do wywiązywania się z tych obowiązków – należy jednak dążyć do powrotu do normy.

Rozwój sytuacji w krajach leżących wzdłuż szlaku zachodniobałkańskiego jest jednak czytelny: obserwuje się stopniowe zaostrzanie kontroli na granicach, co może doprowadzić do ich zamknięcia, o ile napływ migrantów nie osłabnie. Konieczne jest zatem przyspieszenie realizacji zobowiązań podjętych na posiedzeniu przywódców krajów Bałkanów Zachodnich i zapewnienie, aby decyzje podejmowane w poszczególnych państwach były w pełni skoordynowane oraz, w stosownych przypadkach, osadzone w unijnych ramach prawnych.

W tym kontekście oczekuje się od **Grecji** – która otrzyma w tym celu większe wsparcie ze strony agencji Frontex – sprawowania pełnej kontroli nad jej granicą z byłą jugosłowiańską republiką Macedonii. Na wniosek Grecji podjęto już pierwsze kroki w tym kierunku, polegające na ograniczonym rozmieszczeniu służb Frontexu. Należy teraz zwiększyć obecność Frontexu i w pełni wykorzystywać możliwości wiążące się z wsparciem udzielanym przez tę agencję, przede wszystkim poprzez zwiększenie zakresu zadań, które mogą być wykonywane przez oddelegowanych urzędników. Prowadzenie wspólnej operacji Fronteksu bezpośrednio na terytorium byłej jugosłowiańskiej republiki Macedonii jest wprawdzie niemożliwe, ale przygotowywane są alternatywne środki służące udzielaniu wsparcia przez Frontex. Wszelkie dodatkowe działania podejmowane po północnej stronie tej granicy powinny być prowadzone w ramach UE.

Zdolność Unii do utrzymania obszaru wolnego od kontroli na granicach wewnętrznych zależy od bezpieczeństwa granic zewnętrznych. System Schengen dopuszcza znaczną elastyczność, aby umożliwić państwom członkowskim odpowiednie reagowanie na zmieniające się okoliczności. Przepisy przewidują, że w określonych sytuacjach możliwe jest **tymczasowe przywrócenie kontroli granicznych** na wszystkich granicach wewnętrznych państwa członkowskiego wszystkich albo na poszczególnych odcinkach tych granic w odpowiedzi na poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego lub porządku publicznego. W obliczu stale rosnącej liczby napływających migrantów i uchodźców państwa członkowskie uciekały się do środków nadzwyczajnych, traktowanych jako ostateczność, takich jak budowa ogrodzeń i tymczasowe przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych²⁵. Przywrócenie kontroli granicznych stanowi środek nadzwyczajny, dlatego też kodeks graniczny Schengen określa maksymalne okresy ich stosowania. Wydłużenie tych okresów jest możliwe jedynie w ściśle określonych przypadkach. Kontrole graniczne powinny zostać zniesione w sumie po ośmiu miesiącach, chyba że Rada zaleci wydłużenie tego okresu, ponieważ utrzymywanie się poważnych uchybień w zakresie kontroli granic zewnętrznych – które stwierdzono na podstawie sprawozdania z oceny stosowania dorobku Schengen i które nie zostały naprawione – zagraża funkcjonowaniu całej strefy Schengen i stanowi poważne ryzyko dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego.

²⁵ Przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych przez Węgry i Słowenię zostało zniesione. Francja i Malta również wprowadziły kontrolę na granicach wewnętrznych, ale z powodów niezwiązanych z kryzysem migracyjnym.

W listopadzie 2015 r. dokonano niezapowiedzianej inspekcji w **Grecji** na potrzeby oceny stosowania dorobku Schengen, w ramach rutynowej oceny zarządzania granicami zewnętrznymi. Dwa zespoły składające się z ekspertów państw członkowskich i Komisji dokonały oceny granicy morskiej Grecji (dwie wyspy na Morzu Egejskim) i granicy lądowej z Turcją. Władze greckie otrzymały możliwość przedstawienia uwag dotyczących okoliczności faktycznych, po czym sprawozdanie zostało zaaprobowane przez państwa członkowskie na forum Komitetu ds. Oceny Schengen. W dniu 2 lutego Komisja uznała, że stwierdzone uchybienia mają poważny charakter. Rada rozważa obecnie zalecenia mające na celu naprawę tych poważnych uchybień. Komisja jest gotowa przedsięwziąć właściwe środki wykonawcze po podjęciu przez Radę decyzji.

Koszty przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych

Aby zapewnić zniesienie wszystkich kontroli na granicach wewnętrznych, konieczne jest najpierw ustabilizowanie systemu Schengen za pomocą jego mechanizmów ochronnych. Utrzymanie kontroli nie tylko pozbawiłoby Europejczyków ogromnych korzyści wynikających ze swobodnego przepływu transgranicznego, ale mogłoby również pociągnąć za sobą poważne koszty ekonomiczne dla obywateli i przedsiębiorstw, podważając fundamenty jednolitego rynku²⁶. Jeśli dojdzie na szerszą skalę do trwałego przywrócenia kontroli granicznych, koszty bezpośrednie tej zmiany – zwłaszcza w przypadku unijnych pracowników transgranicznych, przedsiębiorstw towarowego transportu drogowego i administracji publicznej – mogą być wysokie. Swobodny przepływ towarów w UE w ujęciu wartościowym wynosi obecnie ponad 2 800 mld euro, a w ujęciu ilościowym – 1 700 mln ton. Szacuje się, że w przypadku powszechnego i trwałego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych same tylko koszty bezpośrednie ogółem mogą wynieść od 5 do 18 mld euro²⁷. Skutki nie ograniczyłyby się do sektora transportu – ucierpiałby handel towarami (spadek wolumenu, wzrost kosztów), zmniejszyłaby się również efektywność europejskiego sektora logistycznego, co doprowadziłoby prawdopodobnie do wzrostu cen. Przywrócenie kontroli granicznych spowodowałoby nowe ograniczenia na rynku pracy – 1 % osób zatrudnionych, które mieszkają w krajach strefy Schengen, pracuje za granicą. Osoby te byłyby bezpośrednio dotknięte kontrolami²⁸.

Jeśli do przywrócenia kontroli granicznych dojdzie rozpad wspólnej polityki wizowej UE, symulacje wskazują, że będzie to miało duże potencjalne skutki dla branży turystycznej (koszt wyniesie od 10 do 20 mld euro, czyli 0,07 %–0,14 % unijnego PKB). Jeżeli dojdzie do uruchomienia procesu grożącego spłyceniem integracji gospodarczej oraz zakłóceniem prawidłowego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej, koszty pośrednie w średnim okresie mogą być wielokrotnie wyższe niż szacowane koszty bezpośrednie, ponieważ wpływ takich zmian na wewnątrzspółnotową wymianę handlową, inwestycje i mobilność byłby miazdzący.

Trwale rozwiązanie sytuacji na granicy zewnętrznej

²⁶ Według France Stratégie trwałe przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych może ograniczyć handel między krajami strefy Schengen o co najmniej 10 %.

²⁷ Najbardziej prawdopodobny scenariusz zakłada 7,1 mld euro dodatkowych kosztów, do której to kwoty dołożą się koszty sektora przewoźników drogowych w wysokości 3,4 mld euro rocznie (przy założeniu, że średnie opóźnienie na granicy wyniesie jedną godzinę) albo ponad 6,7 mld euro rocznie (przy założeniu średnio dwugodzinnego opóźnienia) – problem ten dotknie co najmniej 57 mln międzynarodowych przewozów drogowych. Jeśli chodzi o ruch pasażerski, wydłużenie czasu podróży, opóźnienia i zatory komunikacyjne byłyby najbardziej zauważalne w przypadku transportu lądowego (koszt 2,6 mld euro rocznie); dodatkowe procedury kontroli dokumentów kosztowałyby budżety państw członkowskich ok. 1,1 mld euro rocznie.

²⁸ Odsetek pracowników transgranicznych jest szczególnie wysoki na Słowacji (5,7 %), w Estonii (3,5 %), na Węgrzech (2,4 %) i w Belgii (2,3 %).

W grudniu 2015 r. Komisja przyjęła pakiet dotyczący granic, który ma przyczynić się do lepszego zarządzania migracją i do zwalczania zagrożeń dla bezpieczeństwa w UE, chroniąc jednocześnie zasadę swobodnego przemieszczania się w obrębie strefy Schengen. Głównym elementem tego pakietu jest wniosek Komisji z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie **Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej**²⁹. Wniosek przewiduje wprowadzenie wspólnego systemu, który zwiększy wydatnie skuteczność kontroli na granicach zewnętrznych oraz umożliwi znacznie szybsze wykrywanie niedociągnięć i określanie konkretnych środków operacyjnych służących ich naprawieniu³⁰. Frontex powinien przekształcić się jak najszybciej w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej posiadającą nowe zadania i obowiązki oraz dysponującą zasobami własnymi pozwalającymi jej podejmować działania operacyjne na granicach zewnętrznych w sytuacjach wymagających pilnej interwencji. Obecny personel Fronteksu zostanie podwojony; nowa agencja będzie mogła dodatkowo korzystać z kadry rezerwowej, która będzie liczyć co najmniej 1 500 ekspertów krajowych, gotowych do podjęcia obowiązków w ciągu trzech dni. Rozwiązałoby to obecny problem Fronteksu – jego apele o oddelegowanie krajowych funkcjonariuszy kontroli granicznej często spotykają się z brakiem reakcji państw członkowskich. Przedstawiony wniosek odpowiada na pilną potrzebę; granice UE nie będą wystarczająco chronione, dopóki inicjatywa ta nie zostanie wprowadzona w życie. W konkluzjach z grudnia 2015 r. Rada Europejska wezwała Radę, aby uzgodniła swoje stanowisko do czerwca. **Komisja przyłącza się do apeli przywódców, którzy chcą przyspieszyć ustanowienie nowej Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, aby umożliwić jej podjęcie działań już w lecie.**

Komisja zaproponowała również zmianę kodeksu granicznego Schengen, aby wprowadzić obowiązek **systematycznej weryfikacji** danych obywateli UE w odpowiednich bazach na granicach zewnętrznych³¹. Działanie to przyczyniłoby się znacznie do zwiększenia bezpieczeństwa, zwłaszcza w kontekście zagranicznych bojowników terrorystycznych. Systematyczna weryfikacja danych obywateli państw trzecich w stosownych bazach pozostanie obowiązkowa zarówno przy wjeździe, jak i przy wyjeździe.

Najważniejsze kolejne kroki:

- **Najpóźniej do czerwca (w miarę możliwości wcześniej) Parlament Europejski i Rada** powinny wyrazić zgodę na powołanie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, aby umożliwić jej podjęcie działań już w lecie.
- Wszystkie **kraje Bałkanów Zachodnich** powinny przestać ograniczać się do wczesnego ostrzegania o zmianach w przepisach i procedurach dotyczących ochrony granic i powrócić do pełnego przestrzegania prawa UE i prawa międzynarodowego.
- **Grecja** powinna szybko naprawić poważne uchybienia wykryte w ramach procedur ochronnych Schengen, w tym odzyskać pełną kontrolę nad granicą z byłą jugosłowiańską republiką Macedonii;
- **Dodatkowa pomoc** dla byłej jugosłowiańskiej republiki Macedonii powinna być świadczona w ramach UE.

²⁹ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2007/2004, rozporządzenie (WE) nr 863/2007 i decyzję Rady 2005/267/WE, COM(2015) 671 final z dnia 15 grudnia 2015 r.

³⁰ Jego uzupełnieniem będzie wniosek w sprawie inteligentnych granic mający na celu poprawę efektywności, skuteczności i bezpieczeństwa granic zewnętrznych UE dzięki wykorzystaniu technologii wspierających zarządzanie Schengen.

³¹ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie nr 562/2006 (WE) w odniesieniu do wzmocnienia kontroli z użyciem odpowiednich baz danych na granicach zewnętrznych, COM(2015) 670 final z dnia 15 grudnia 2015 r.

III.4 Zaspokojenie podstawowych potrzeb migrantów i uchodźców

Zasadami przewodnimi podejścia UE do uchodźców i migrantów są obowiązki humanitarne i prawa podstawowe. UE kieruje się tymi zasadami, prowadząc szereg działań szczegółowych: akcje poszukiwawcze i ratownicze na Morzu Śródziemnym i Morzu Egejskim; współpraca z krajami, do których napływają duże fale uchodźców, mająca na celu m.in. zwiększenie zdolności przyjmowania; środki pomagające państwom członkowskim w niesieniu pomocy potrzebującym i wspieraniu integracji.

Istnieją dwie główne zasady, których należy przestrzegać w odniesieniu do sposobu traktowania migrantów i uchodźców przez UE i jej państwa członkowskie. Pierwsza dotyczy dostępu do systemu azylowego i możliwości wystąpienia o ochronę międzynarodową – system ten musi być szybki, skuteczny i musi zapewniać możliwość merytorycznego rozpatrzenia każdego przypadku oraz odpowiednie procedury odwoławcze. Należy zawsze przestrzegać zasady *non-refoulement*³². Druga zasada dotyczy należytego traktowania wszystkich migrantów i uchodźców. Należy przestrzegać praw człowieka i szanować godność wszystkich ludzi.

Europejski program w zakresie migracji kładzie szczególny nacisk na potrzebę ochrony **dzieci** i realizację Planu działania w zakresie małoletnich bez opieki (2010-2014)³³. Obecnie prowadzone są prace prowadzące do przyjęcia kompleksowego podejścia służącego ochronie dzieci podczas całego procesu migracji. Ochrona grup szczególnie wrażliwych, w szczególności małoletnich pozbawionych opieki, stanowi priorytet również w procesie relokacji. Kwestie ochrony dzieci i troski o nie mają również zostać w pełni uwzględnione w ramach hotspotów. Stan realizacji działań krótkoterminowych i bieżących jest opisany w załączniku 6.

Istnieją również wyraźne dowody na to, że kryzys migracyjny jest wykorzystywany przez siatki przestępcze zajmujące się **handlem ludźmi** – ich ofiarami padają najbardziej bezbronni osoby, zwłaszcza kobiety i dzieci. Badania wskazują, że na celowniku siatek przestępczych znalazły się ośrodki dla cudzoziemców w pewnych państwach członkowskich: liczba zaginięć sięgała w niektórych przypadkach niemal 60 % wszystkich dzieci bez opieki; istnieje poważna obawa, że padły one ofiarą siatek handlarzy ludźmi. Europol wskazuje na istnienie silnych powiązań między przemytnikami uchodźców a gangami porywającymi ludzi do pracy niewolniczej i prostytucji. Począwszy od pierwszego etapu rejestracji w hotspotach, należy koniecznie identyfikować rzeczywiste lub potencjalne ofiary handlu ludźmi i informować je o przysługujących im prawach; niezbędna jest również współpraca z policją i organami sądowymi w celu wykrywania i ścigania handlarzy ludźmi.

W związku z zaostrzeniem kontroli granicznych obserwowanym na szlaku zachodniobałkańskim UE powinna być gotowa do zwiększenia w krótkim terminie pomocy humanitarnej w krajach leżących wzdłuż tego szlaku. Wymaga to od UE zwiększenia zdolności do niesienia zewnętrznej pomocy humanitarnej oraz stworzenie zdolności do niesienia pomocy wewnętrznej, aby wesprzeć kraje, do których przybywa duża liczba uchodźców i migrantów.

Najważniejsze kolejne kroki:

³² Zasady określone w prawie unijnym i międzynarodowym zakazują wydalenia lub zawrócenia uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne.

³³ Plan działania w zakresie małoletnich bez opieki (2010–2014), COM(2010) 213 final z dnia 6 maja 2010 r.

- Przy uruchamianiu hotspotów i dokonywaniu relokacji państwa członkowskie powinny zwracać szczególną uwagę na potrzeby *małoletnich bez opieki*.
- Wzmocnienie zdolności UE do niesienia pomocy humanitarnej w państwach trzecich oraz stworzenie *zdolności do niesienia pomocy humanitarnej w UE*, aby wesprzeć kraje, do których przybywa duża liczba uchodźców i migrantów;
- Komisja przeznaczy odpowiednie fundusze na wzmocnienie działań chroniących migrujące *dzieci*, w tym programów kształcenia i programów ochrony dzieci znajdujących się w UE i poza jej granicami.

III.5 Zapewnienie skuteczności powrotów i readmisji

Systematyczne i szybkie **powroty nielegalnych migrantów** są niezbędnym elementem udanego zarządzania migracjami oraz skutecznym środkiem zniechęcającym do nielegalnej migracji. UE jest gotowa chronić osoby, które uciekają przed przemocą i konfliktami. Migranci, którzy nie wymagają ochrony, muszą jednak być skutecznie zwracani do swoich państw pochodzenia lub państw tranzytu, przy pełnym poszanowaniu praw człowieka i godności ludzkiej. Skuteczny system powrotów jest też konieczny, aby można było skoncentrować zasoby na przyjmowaniu osób, które wymagają ochrony. Do tego potrzebne są zarówno działania wewnątrz UE, jak i prowadzone z państwami trzecimi. W krajowych systemach powrotów zauważa się jednak wiele praktycznych problemów: brak dokumentów podróży, brak infrastruktury detencyjnej w państwach członkowskich, długotrwałe i nieskuteczne krajowe procedury, które mogą ułatwiać ucieczki, a także utrudnianie readmisji przez państwa pochodzenia. Wskaźniki powrotów zrealizowanych w 2014 r. są niskie – w przypadku niektórych państw Afryki sięgają 16 %. Niska jest też sama średnia dla UE wynosząca 40 %.

Usprawnienie systemu powrotów

Biorąc pod uwagę rosnącą liczbę migrantów, jaką odnotowano w 2015 r. i jaka jest spodziewana w 2016 r., należy wzmocnić i poprawić zdolność UE do organizowania powrotów. Skuteczny system powrotów ma zasadnicze znaczenie dla stabilności europejskiej polityki migracyjnej. Jeśli Europa chce przyjmować osoby wymagające ochrony międzynarodowej, musi bez zwłoki zwracać tych migrantów, którzy nie mają prawa do legalnego pobytu. Jak dotychczas państwom członkowskim nie udało się w pełni stworzyć krajowych systemów zdolnych do sprostania temu wyzwaniu, co w efekcie zaszkodziło wiarygodności całego unijnego systemu powrotów. Opracowany przez Komisję Plan działania UE w zakresie powrotów³⁴ oferuje drogę do zbudowania silnego krajowego i europejskiego systemu powrotów.

Do tego potrzebne są zarówno działania wewnątrz UE, jak i prowadzone z państwami trzecimi. W UE państwa członkowskie muszą w pełni i prawidłowo stosować dyrektywę powrotową oraz współpracować z Komisją przy identyfikowaniu i eliminowaniu prawnych i praktycznych przeszkód utrudniających skuteczne powroty – od wydawania decyzji nakazujących powrót po dopilnowanie, aby osoby kwalifikujące się do powrotu nie uchylały się od tego procesu, przy jednoczesnym poszanowaniu podstawowych praw człowieka i zaspokojeniu potrzeb w zakresie ochrony. W grudniu Komisja przedłożyła wniosek w sprawie **nowego europejskiego dokumentu podróży do celów powrotu**³⁵. Opcją preferowaną jest w dalszym ciągu dobrowolny powrót, który pozwala na większe

³⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Plan działania UE w zakresie powrotów, COM(2015) 453 final z dnia 9 września 2015 r.

³⁵ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego dokumentu podróży do celów powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, COM(2015) 668 final z dnia 15 grudnia 2015 r.

poszanowanie godności i jest bardziej efektywny pod względem kosztów. Wsparcie dla dobrowolnych powrotów zapewniają zarówno budżet UE, jak i wspólne programy, a także wymiana najlepszych praktyk. Migranci jednak zgadzają się na dobrowolny powrót tylko w sytuacji poważnego i realnego ryzyka, że zostaną zmuszeni do powrotu. Państwa członkowskie powinny zatem dopilnować, by ta perspektywa była rzeczywiście realna.

Podejście Komisji zasadza się na wsparciu praktycznym i finansowym. Zakłada utworzenie **zintegrowanego systemu zarządzania powrotami**, skupiającego wszystkie państwa członkowskie i unijne sieci odpowiedzialne za powroty i reintegrację. W 2015 r. Frontex koordynował 66 wspólnych lotów i w ramach tych wspólnych operacji zorganizowano powrót 3 565 migrantów³⁶. Na 2016 r. znacznie zwiększono budżet Fronteksu na powroty: na wspólne operacje powrotowe przeznaczono wsparcie w wysokości 65 mln euro, wcześniej było to około 10 mln euro. Efekty będą widoczne w nadchodzących tygodniach w konkretnych operacjach wspierających powrót nielegalnych migrantów z Grecji i Włoch.

Współpraca z państwami trzecimi w zakresie powrotów i readmisji

Organizowanie powrotu nielegalnych migrantów, którzy nie wymagają ochrony międzynarodowej, jest zasadniczym składnikiem unijnej polityki migracyjnej. Państwa trzecie są zobowiązane do readmisji swoich obywateli. Utrzymujące się trudności w tym obszarze oraz trendy nielegalnej migracji w 2015 r. sprawiły jednak, że powrót i readmisja stały się jednym z priorytetów w relacjach UE z państwami trzecimi pochodzenia lub tranzytu³⁷. Komisja i państwa członkowskie badają, jakie środki, zarówno zachęcające, jak i zniechęcające, mogłyby być wykorzystane do zapewnienia skutecznego stosowania istniejących umów o readmisji lub zawierania nowych. Jest to odpowiedź na wniosek Rady Europejskiej z października 2015 r. o określenie **kompleksowych i dostosowanych do potrzeb pakietów takich środków**, aby zwrócić uwagę partnerów na znaczenie współpracy w zakresie readmisji dla ogólnych stosunków z tymi krajami. Te pakiety obejmujące środki zachęty i nacisku, w tym operowanie preferencjami handlowymi, powinny być stosowane w sposób skoordynowany przez UE i jej państwa członkowskie. Celem jest przedstawienie pierwszych wyników wspomnianych prac na marcowym szczycie Rady Europejskiej.

Zwraca się uwagę zwłaszcza na poprawę współpracy z określonymi partnerami w zakresie powrotu i readmisji. Nacisk kładzie się na państwa trzecie, w których wskaźnik powrotów jest niski i z którymi nie notuje się postępów w zawieraniu umów o readmisji, takie jak **Algieria** i **Maroko**, bądź państwa, w których zawarte już umowy o readmisji nie są prawidłowo wdrażane, takie jak **Pakistan**. W przypadku Pakistanu, pomimo kontaktów na wysokim szczeblu oraz starań podejmowanych przez UE w 2015 r., wdrożenie istniejącej umowy o readmisji napotykało kolejne przeszkody. Ponadto szczególną uwagę zwraca się na państwa, z których notuje się znaczny wzrost nielegalnej migracji, takie jak **Afganistan** i **Bangladesz**. W 2015 r. ponad 200 tys. Afgańczyków przybyło do Europy przez Grecję, zaś liczba mieszkańców Bangladeszu nielegalnie przekraczających unijną granicę potroiła się między rokiem 2014 a 2015.

W Afryce, zgodnie z planem działania z Valletty, Komisja ściśle współpracuje z państwami **Afryki Subsaharyjskiej**, aby umożliwić tym państwom pochodzenia wywiązanie się z zobowiązań prawnych do readmisji swoich obywateli na mocy umowy z Kotonu. Rzeczywiste wskaźniki powrotów obecnie są niskie – w niektórych przypadkach sięgają 16 %, a więc znacznie poniżej średniej UE, która wynosi

³⁶ Nie uwzględnia się w tym krajowych operacji powrotowych, które nie są realizowane z pomocą Fronteksu.

³⁷ Szczególna uwaga zostanie poświęcona najważniejszym państwom pochodzenia i tranzytu nielegalnej migracji do UE, takim jak: Afganistan, Algieria, Bangladesz, Etiopia, Ghana, Wybrzeże Kości Słoniowej, Mali, Maroko, Niger, Nigeria, Pakistan, Senegal, Somalia, Sudan i Tunezja.

40 % i też jest zbyt niska. Starania o poprawę tej sytuacji obejmują próby określenia praktycznych sposobów, które pomogą tym krajom w spełnieniu zobowiązań dotyczących readmisji.

Bezpieczne kraje trzecie

Dyrektywa w sprawie procedur azylowych zapewnia państwom członkowskim możliwość nieprzeprowadzania merytorycznej oceny wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, jeśli z powodu wystarczającego związku z „bezpiecznym krajem trzecim” osoba ubiegająca się o azyl może poszukiwać ochrony w tym kraju. Jeśli te warunki są spełnione, wspomniany przepis pozwala państwom członkowskim zamknąć procedurę azylową i zawrócić osobę ubiegającą się o azyl do bezpiecznego kraju trzeciego, którego to dotyczy. Na tym etapie jednak nie wszystkie państwa członkowskie przewidują korzystanie z tej możliwości w prawie krajowym, natomiast niektóre dopuszczają tę możliwość pod restrykcyjnymi warunkami³⁸. **Zachęca się więc wszystkie państwa członkowskie, aby w swoim prawie krajowym uwzględniły pojęcie bezpiecznych krajów trzecich i stosowały tę możliwość, jeśli spełnione są warunki.**

W tym kontekście **Komisja podkreśla, że według definicji zawartej w dyrektywie w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej³⁹ koncepcja bezpiecznego kraju trzeciego zakłada wymóg możliwości otrzymania ochrony zgodnie z konwencją genewską, lecz nie wymóg ratyfikowania tej konwencji przez bezpieczny kraj trzeci bez zastrzeżeń geograficznych.** Ponadto, w odniesieniu do kwestii, czy istnieje wystarczający związek z danym krajem trzecim i czy byłoby rozsądne dla osoby ubiegającej się o azyl udanie się do tego kraju, można również wziąć pod uwagę, czy osoba ubiegająca się o azyl przejeżdżała tranzytem przez ten bezpieczny kraj trzeci lub czy ten kraj trzeci jest geograficznie zbliżony do kraju pochodzenia tej osoby.

Najważniejsze kolejne kroki:

- We współpracy z Komisją państwa członkowskie powinny pilnie zająć się ***administracyjnymi przeszkodami i „wąskimi gardłami”***, tak aby procedury powrotu były wykonywane systematycznie i szybko.
- Przy pełnym udziale państw członkowskich i w oparciu o ich własne stosunki dwustronne należy zintensyfikować kontakty z priorytetowymi krajami, aby wdrożyć ***pakiety środków zachęty i nacisku w celu poprawy wskaźników readmisji***.
- Wszystkie państwa członkowskie powinny uwzględnić w swoim prawie krajowym pojęcie ***bezpiecznych krajów trzecich*** i stosować tę możliwość, jeśli spełnione są warunki.

III.6 Realizacja wspólnego planu działania UE-Turcja

Realizacja **wspólnego planu działania UE-Turcja** będzie kluczem do ograniczenia napływu nielegalnych migrantów w nadchodzących tygodniach i miesiącach. Należy przy tym pamiętać, że w okresie zimowym liczba nielegalnych migrantów pozostaje wciąż wyjątkowo wysoka, pomimo warunków pogodowych. Zaraz po aktywacji wspólnego planu działania Turcja podjęła ważne kroki w

³⁸ Na konferencji prasowej w dniu 5 lutego 2016 r. grecki minister spraw wewnętrznych Panagiotis Kouroumbelis oświadczył, że Grecja uważa Turcję za „państwo trzecie bezpiecznego przejazdu”.

³⁹ Przepis art. 38 ust. 1 lit. e) dyrektywy w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, 2013/32/UE.

kierunku jego realizacji. Środki otwierające turecki rynek pracy dla Syryjczyków objętych ochroną czasową powinny znacznie ułatwić uchodźcom znalezienie legalnego zatrudnienia. Inne planowane działania mają na celu usuwanie przeszkód we współpracy z UE, aby przeciwdziałać przemytowi ludzi i nielegalnej migracji, a także wykorzystywanie informacji do zniechęcania uchodźców, aby nie podejmowali niebezpiecznej podróży do Europy. Turcja zgłosiła wzrost liczby zatrzymań nielegalnych migrantów i osób zajmujących się przemytem ludzi. W 2015 r. zatrzymano 3,7 tys. przemytników, ale współpraca w dziedzinie egzekwowania prawa i współpraca sądowa wciąż wymagają usprawnienia.

Nawiązano intensywne kontakty z tureckimi władzami, aby zapewnić jak najszybsze rozpoczęcie finansowania projektów w ramach **Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji** dysponującego kwotą 3 mld euro. Pod koniec 2015 r. we współpracy z władzami tureckimi Komisja rozpoczęła ocenę potrzeb Syryjczyków objętych ochroną tymczasową w Turcji. Oczekuje się, że pierwsze podsumowanie oceny potrzeb będzie gotowe do połowy lutego, co umożliwi wyznaczenie projektów, które będą finansowane ze wspomnianego Instrumentu. Obszarami priorytetowymi są: pomoc humanitarna dla uchodźców, wsparcie społeczno-ekonomiczne, integracja na rynku pracy, opieka zdrowotna i włączenie społeczne, infrastruktura komunalna oraz zarządzanie przepływami migracyjnymi⁴⁰.

Kolejnym ważnym krokiem będzie osiągnięcie postępów w **readmisji**. Niezbędne będzie skuteczne wdrożenie umowy o readmisji między UE a Turcją⁴¹ zarówno w odniesieniu do readmisji przez Turcję jej własnych obywateli, jak i – od dnia 1 czerwca 2016 r.⁴² – readmisji obywateli innych państw, którzy przybyli tranzytem przez Turcję w drodze do UE. Równolegle podejmowano intensywne starania o bardziej skuteczne stosowanie **dwustronnej umowy o readmisji między Turcją i Grecją** w odniesieniu do obywateli innych państw, ale jak dotychczas nie udało się jej wdrożyć. Komisja bada, jakiego jeszcze wsparcia można udzielić tym państwom, i jest gotowa ściśle współpracować z władzami Grecji i Turcji, aby zwiększyć liczbę powrotów migrantów do Turcji na mocy istniejącej umowy dwustronnej, dopóki nie zacznie w pełni obowiązywać umowa między UE i Turcją.

Najważniejsze kolejne kroki:

- Komisja i państwa członkowskie powinny jak najszybciej rozpocząć pierwsze działania w ramach **Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji**.
- Działania podejmowane przez Turcję i UE muszą przynosić prawdziwe i szybkie **rezultaty w postaci ograniczenia nielegalnego napływu migrantów** oraz skutecznej organizacji powrotów nielegalnych migrantów.

III.7 Wspieranie uchodźców poza UE

Syryjczycy znajdują się w dramatycznym położeniu – pomocy humanitarnej wymaga 13,5 mln osób, w tym sześć milionów dzieci. W 2016 r. Komisja zapewnić będzie taki sam wysoki poziom pomocy humanitarnej jak w 2015 r., tak aby zaspokoić najbardziej pilne potrzeby uchodźców w regionie dotkniętym **kryzysem syryjskim**. W samej Syrii, pomimo eskalacji konfliktu i pogorszenia sytuacji humanitarnej w efekcie nowej fali przymusowych wysiedleń, UE zapewnić będzie dostawy pomocy, w tym żywności, wody, schronienia i edukacji, potrzebującym – zwłaszcza osobom najbardziej

⁴⁰ Wykaz obszarów priorytetowych zawarto w dodatku do załącznika 1.

⁴¹ Jest to ważny element harmonogramu liberalizacji reżimu wizowego dla Turcji.

⁴² Zgodnie ze wspólnym planem działania Komisja przedstawiła środki służące przybliżeniu daty stosowania tego przepisu z dnia 1 października 2017 r. do dnia 1 czerwca 2016 r.

nażonym. Z funduszu powierniczego na rzecz Syrii 350 mln euro przeznaczonych zostanie na pilną pomoc dla 1,5 mln uchodźców i przeciążonych społeczności przyjmujących w Libanie, Turcji, Jordanii i Iraku, aby zaspokoić podstawowe potrzeby w zakresie edukacji, opieki zdrowotnej i higieny. Komisja będzie teraz szybko realizować podjęte zobowiązania i badać wszystkie warianty strategiczne dalszych działań. Dla przykładu Komisja pracuje nad innowacyjnymi sposobami wykorzystywania preferencji handlowych, aby wspierać uchodźców w Jordanii. Państwa członkowskie muszą też szybko wywiązać się ze swoich deklaracji, aby przyczynić się do rzeczywistej poprawy sytuacji na miejscu.

Społeczność międzynarodowa musi nadal intensyfikować wspólne działania, aby pomagać syryjskim uchodźcom. UE powinna wykorzystać możliwości, jakie dają różne międzynarodowe fora, by zwracać uwagę na potrzebę **globalnych wysiłków**. Dlatego należy się dobrze przygotować do posiedzenia na wysokim szczeblu, pod hasłem „Global responsibility-sharing through Pathways for Admission of Syrian Refugees”, organizowanego przez UNHCR w Genewie w dniu 30 marca, do szczytu humanitarnego ONZ w Stambule w maju 2016 r. oraz do szczytu dotyczącego rozwiązania problemu dużych przepływów uchodźców i migrantów, który odbędzie się w ramach Zgromadzenia Ogólnego ONZ we wrześniu 2016 r. Wydarzenia te dadzą UE i społeczności międzynarodowej dalsze możliwości zademonstrowania długoterminowego wsparcia dla Syrii i państw sąsiednich.

Rozwiązywanie problemu podstawowych przyczyn przymusowych wysiedleń w innych regionach

UE wspiera też uchodźców i państwa przyjmujące w innych częściach świata, w których występuje zjawisko przymusowych wysiedleń. W połowie 2015 r. w Afryce Subsaharyjskiej odnotowano 4,1 mln uchodźców i aż 11,4 mln osób wewnętrznie przesiedlonych. W Sudanie i Etiopii żyje ponad 1 milion uchodźców z sąsiednich krajów oraz blisko 3,5 mln osób wewnętrznie przesiedlonych. Presję wywiera także szybko rosnąca populacja młodych ludzi w Afryce⁴³.

Sytuacja ta wymaga zdecydowanych i trwałych działań ze strony Unii i innych globalnych podmiotów w krajach dotkniętych tym problemem. Szybkie finansowanie można zapewnić w szczególności za pomocą **kryzysowego funduszu powierniczego UE dla Afryki**. Aby pomóc państwom objętym funduszem powierniczym w przyjmowaniu uchodźców z regionu, należy uruchomić projekty dające uchodźcom dostęp do edukacji, opieki społecznej i rynku pracy, a także wspierać te kraje w zarządzaniu granicami.

Zapewnianie rozwiązań prawnych

Innym rozwiązaniem pozwalającym wspierać uchodźców w uporządkowany sposób są **programy przesiedleń lub przyjęć ze względów humanitarnych**. Programy te dają legalne możliwości zapewnienia ochrony osobom potrzebującym, pozwalając uniknąć niebezpiecznych podróży, które były przyczyną tak wielu ludzkich tragedii. Przesiedlenie jest globalnym podejściem i partnerzy współpracujący z Biurem UNHCR na całym świecie są w stanie udzielić wsparcia ogółowi działań na rzecz osób wymagających ochrony międzynarodowej.

W następstwie zalecenia Komisji z czerwca 2015 r.⁴⁴ uzgodniono **program przesiedleń 22 504 osób**, aby pomóc wysiedleńcom spoza UE, którzy ewidentnie wymagają ochrony międzynarodowej. Skuteczne przesiedlenia na podstawie uzgodnionego programu mają się odbywać na wniosek UNHCR i objąć okres dwóch lat. Według informacji zgłoszonych przez państwa uczestniczące w programie **do**

⁴³ Szacuje się, że do 2030 r. ludność Afryki, której 60 % stanowią osoby w wieku do 24 lat, zwiększy się o blisko 500 mln osób. Źródło: Organizacja Narodów Zjednoczonych, Departament Spraw Gospodarczych i Społecznych, Wydział ds. Ludności (2015 r.).

⁴⁴ Zalecenie Komisji z dnia 8.6.2015 dotyczące europejskiego programu przesiedleń, C(2015) 3560 final.

końca 2015 r. przesiedlono 3 358 osób⁴⁵. Wszystkie uzgodnione deklaracje muszą zostać spełnione w terminowy sposób. Wykorzystując dotychczasowe doświadczenia, Komisja przedstawi, w terminie do kwietnia tego roku, horyzontalną inicjatywę dotyczącą przesiedleń, aby zapewnić wspólne podejście do przesiedleń i ugruntować je jako podstawowe narzędzie służące UE do pomagania państwom przyjmującym dużą liczbę uchodźców i zapewniania ochrony uchodźcom, którzy bez tej możliwości musieliby się uciekać do niebezpiecznych nielegalnych szlaków opanowanych przez przemytników.

Program dobrowolnego przyjmowania, ze względów humanitarnych, uchodźców przebywających w Turcji⁴⁶, musi zostać szybko wdrożony, aby zapewnić państwom członkowskim prawne możliwości oferowania ochrony międzynarodowej osobom wysiedlonym na skutek konfliktu w Syrii, a państwa członkowskie powinny przyspieszyć prace nad wykonaniem zalecenia Komisji. Uruchomienie tego programu zależne jest od ograniczenia liczby osób nielegalnie przekraczających granicę z Turcji i może być dostosowane zgodnie z wielkością populacji uchodźców w Turcji. Szybkie przyjęcie i wdrożenie tego programu byłoby znaczącym przyczynkiem do efektywnych stosunków z Turcją w obszarze migracji oraz uzupełnieniem działań przewidzianych we wspólnym planie działania UE-Turcja.

Najważniejsze kolejne kroki:

- UE musi szybko zacząć realizować zobowiązania podjęte podczas **konferencji w Londynie**.
- UE i jej państwa członkowskie muszą zwiększyć swoje zaangażowanie w przeciwdziałanie podstawowym przyczynom przymusowych wysiedleń przez usprawnienie współpracy w udzielaniu pomocy oraz osiągnięcie **docelowego 0,7 % poziomu oficjalnej pomocy rozwojowej**.
- Krajowe wkłady do kryzysowego funduszu powierniczego UE dla Afryki oraz funduszu powierniczego na rzecz Syrii powinny zostać zwiększone, aby odpowiadały udziałowi budżetu UE.
- Państwa członkowskie powinny przyspieszyć **proces przesiedleń** uzgodnionych w 2015 r. i szybko przyjąć **program dobrowolnego przyjmowania, ze względów humanitarnych, uchodźców przebywających w Turcji**, zgodnie z zaleceniem Komisji z dnia 15 grudnia 2015 r.
- Do kwietnia Komisja przedstawi wniosek w sprawie unijnej **inicjatywy dotyczącej przesiedleń**, aby umożliwić podjęcie znacznie większych wysiłków w tej dziedzinie.

IV WDRAŻANIE PRAWA UNII / UCHYBIENIE ZOBOWIĄZANIOM PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO

We wrześniu 2015 r. Komisja podjęła inicjatywę mającą na celu wszczęcie lub kontynuowanie spraw dotyczących **pełnego i prawidłowego wdrażania prawodawstwa** w zakresie procedur udzielania azylu, warunków przyjmowania, powrotów oraz rozporządzeń Dublin III i Eurodac w sprawie pobierania odcisków palców. W 2015 r. w obszarze azylu Komisja przyjęła łącznie 58 decyzji (wezwań do usunięcia uchybienia oraz uzasadnionych opinii) związanych z transpozycją do prawa krajowego i przestrzeganiem dorobku prawnego UE w dziedzinie azylu od dnia 23 września 2015 r.

⁴⁵ Belgia (123), Republika Czeska (16), Irlandia (163), Włochy (96), Niderlandy (220), Zjednoczone Królestwo (1000), Liechtenstein (20), Szwajcaria (387).

⁴⁶ Zalecenie Komisji z dnia 15.12.2015 dotyczące programu dobrowolnego przyjmowania, ze względów humanitarnych, uchodźców przebywających w Turcji, C(2015) 9490.

Od czasu podjęcia we wrześniu tych działań kilka państw członkowskich zgłosiło Komisji przyjęcie prawodawstwa krajowego uznanego za pełną transpozycję właściwych dyrektyw. Służby Komisji oceniają teraz kompletność notyfikowanych środków⁴⁷. Ze względu na brak notyfikacji Komisja podjęła dziś decyzję o wystosowaniu uzasadnionych opinii w dziewięciu przypadkach.

W związku z dyrektywą powrotową Komisja wysłała pisma administracyjne do 10 państw członkowskich, żądając wyjaśnień w sprawie wydawania decyzji nakazujących powrót oraz środków przedsięwziętych w celu zapewnienia ich skutecznego wykonywania. Po otrzymaniu uwag od państw członkowskich, których to dotyczy, Komisja ściśle z nimi współpracuje, aby zidentyfikować przeszkody i wąskie gardła utrudniające obecnie organizowanie powrotów i wskazać działania, jakie należy podjąć, aby zaradzić tym problemom i zwiększyć wskaźnik powrotów oraz zapewnić wypełnienie zobowiązań.

Prace Komisji dotyczące wdrażania unijnego prawa i uchybień zobowiązaniom państwa członkowskiego pokazują, że jedną ze słabości unijnego systemu zarządzania migracjami, a w szczególności wspólnego europejskiego systemu azylowego, jest brak pełnej transpozycji do prawa krajowego oraz nierówne wdrażanie prawa Unii. Komisja ciężko pracuje, aby pomóc państwom członkowskim w osiągnięciu pełnej zgodności z prawem Unii. Aby zapewnić pełną zgodność ze wspólnie przyjętymi unijnymi przepisami, Komisja nadal korzystać będzie ze wszystkich swoich uprawnień wynikających z Traktatu przy prowadzeniu dalszych działań dotyczących ewentualnych i faktycznych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

V PODSUMOWANIE

Wobec zbliżającego się lutowego szczytu Rady Europejskiej należy jak najszybciej podjąć wszelkie niezbędne działania, aby przywrócić porządek w systemie migracyjnym i poddać kontroli nielegalne przepływy szlakiem przebiegającym przez wschodni region Morza Śródziemnego / Bałkany Zachodnie. Rada Europejska powinna zatwierdzić działania, które są konieczne, a instytucje i agencje Unii Europejskiej oraz wszystkie państwa członkowskie powinny je w zdecydowany sposób realizować.

Do właściwego zarządzania granicami potrzebna jest rejestracja wszystkich nowo przybyłych osób i kierowanie ich do krajowych procedur udzielania azylu, procedur relokacji lub procedur powrotu zgodnie z unijnymi przepisami zawartymi w rozporządzeniu dublińskim. Pełne stosowanie unijnego prawa dotyczącego azylu i zarządzania granicami oraz wdrożenie wspólnych decyzji podjętych w ubiegłym roku zagwarantowałyby równy podział odpowiedzialności między państwami członkowskimi UE i zapewniło, by poszczególne państwa były w stanie podolać wyzwaniom.

Eliminowanie czynników zachęcających do nielegalnej migracji obejmuje też poprawę warunków w państwach pochodzenia, współpracę z najważniejszymi państwami tranzytu, takimi jak Turcja, wiarygodne legalne kanały migracji oraz skuteczne, systematyczne i terminowe organizowanie powrotu i readmisji osób, które nie mają prawa do pozostania w UE.

Unia Europejska ma prawny i moralny obowiązek, a także historyczną odpowiedzialność, aby udzielić ochrony osobom, które jej potrzebują. Europa może – i musi – wspólnie zarządzać kryzysem uchodźczym. Wymaga to wysiłku wszystkich państw, instytucji i agencji UE na wielu różnych polach, aby wprowadzić w życie to, co zostało uzgodnione. Komisja nadal podejmować będzie wszelkie możliwe działania, aby pomagać państwom członkowskim i wspierać je w wypełnianiu ich obowiązków.

⁴⁷ Zob. załącznik 8.

Załączniki

- Załącznik 1: Plan działania UE-Turcja – sprawozdanie z realizacji
- Załącznik 2: Grecja – sprawozdanie z postępu prac
- Załącznik 3: Włochy – sprawozdanie z postępu prac
- Załącznik 4: Relokacja – tabela aktualnej sytuacji
- Załącznik 5: Działania podjęte w następstwie szczytu przywódców państw Bałkanów Zachodnich – sprawozdanie z postępu prac
- Załącznik 6: Trwające działania przyczyniające się do ochrony migrujących dzieci
- Załącznik 7: Wkłady państw członkowskich do funduszy powierniczych – tabela aktualnej sytuacji
- Załącznik 8: Wdrażanie prawa Unii – aktualna sytuacja
- Załącznik 9: Przyjęte wsparcie mechanizmu ochrony ludności ze strony państw członkowskich na rzecz Serbii, Słowenii, Chorwacji i Grecji