KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 6.4.2016 r.
COM(2016) 197 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

W KIERUNKU REFORMY WSPÓLNEGO EUROPEJSKIEGO SYSTEMU AZYLOWEGO I ZWIĘKSZENIA LICZBY LEGALNYCH SPOSOBÓW MIGRACJI DO EUROPY

Migracja była, jest i będzie jednym z głównych problemów Europy w najbliższych dziesięcioleciach. Istniejące tendencje w rozwoju gospodarczym, zmiana klimatu, globalizacja transportu i łączności, wojny i brak stabilności w sąsiadujących regionach – wszystkie te czynniki sprawiają, że ludzie będą w dalszym ciągu przybywać na nasz kontynent w poszukiwaniu schronienia lub lepszego życia bądź w ślad za bliską rodziną. Kraje Europy będą nadal konsekwentnie wypełniały swoje zobowiązania prawne i moralne wobec tych, którzy potrzebują ochrony przed wojną i prześladowaniami. Ze względu na własną sytuację demograficzną kraje UE będą musiały także wykorzystać możliwości i szanse związane z przyciąganiem z zagranicy osób utalentowanych i dysponujących umiejętnościami.

W ramach ciągłego reagowania na trwający kryzys migracyjny i uchodźczy w dniu 10 lutego Komisja przedstawiła sprawozdanie[1] z działań priorytetowych, które podjęto w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji[2], aby niezwłocznie zająć się przywróceniem porządku na szlakach wschodniośródziemnomorskim i zachodniobałkańskim. W następstwie posiedzeń Rady Europejskiej w dniach 18–19 lutego i 17–18 marca oraz spotkania szefów państw i rządów w dniu 7 marca[3] Komisja będzie nadal zapewniać wsparcie państwom członkowskim w realizacji wszystkich uzgodnionych elementów, służących powstrzymaniu niekontrolowanych nielegalnych przepływów migracyjnych, ochronie naszych zewnętrznych granic oraz ochronie integralności strefy Schengen. W szczególności Komisja będzie wspierać realizację decyzji w sprawie relokacji, punktów szybkiej rejestracji migrantów („hotspotów") oraz działań mających na celu zapewnienie powrotów i readmisji, przy jednoczesnym zagwarantowaniu skutecznego dostępu do procedur azylowych dla osób potrzebujących ochrony międzynarodowej.

Stosowanie obowiązujących przepisów oraz poprawa funkcjonowania istniejących narzędzi i mechanizmów mają kluczowe znaczenie dla odzyskania kontroli nad sytuacją. Jednocześnie, jak wskazano w konkluzjach Rady Europejskiej z dni 18–19 lutego i 17–18 marca[4], nadszedł czas na dalsze reformowanie obecnych unijnych ram prawnych, tak by zapewnić humanitarną i skuteczną politykę azylową. Konstrukcja i realizacja europejskiej polityki azylowej i migracyjnej wykazują istotne słabości i niedociągnięcia, które ujawniły się w wyniku kryzysu. UE musi stworzyć teraz narzędzia, za których pomocą można będzie lepiej zarządzać przepływami migracyjnymi w średnim i długim okresie, zgodnie z podejściem określonym w Europejskim programie w zakresie migracji.

Ogólnym celem jest odejście od systemu, którego sama konstrukcja lub niedostateczne stosowanie nakłada nieproporcjonalnie dużą odpowiedzialność na określone państwa członkowskie i zachęca do niekontrolowanych i nielegalnych przepływów migracyjnych, na rzecz sprawiedliwszego systemu, który zaoferuje uporządkowane i bezpieczne szlaki do UE obywatelom państw trzecich potrzebującym ochrony lub mogącym przyczynić się do rozwoju gospodarczego Unii. UE potrzebuje stabilnego i skutecznego systemu zrównoważonego zarządzania migracją w przyszłości, sprawiedliwego zarówno dla społeczeństw przyjmujących i dla obywateli UE, jak i dla obywateli państw trzecich oraz państw pochodzenia i tranzytu. Aby system ten działał w taki sposób, musi on być kompleksowy i oparty na zasadach odpowiedzialności i solidarności.

[1] COM(2016) 85 final.
[2] COM(2015) 240 final.
[3] EUCO 1/16; SN 28/16.
[4] EUCO 12/1/16.

W ostatnich miesiącach podjęto istotne działania zmierzające do zdecydowanego rozwiązania problemu nielegalnej migracji oraz skuteczniejszego zarządzania zewnętrznymi granicami UE. Kwestia zasadniczą jest, aby zaproponowane rozporządzenie dotyczące utworzenia Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej[5] zostało przyjęte najpóźniej do czerwca, tak aby straż mogła latem rozpocząć działalność. Trwa także realizacja Planu działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów[6] oraz Planu działania w zakresie powrotów[7], a wszystkie właściwe agencje i państwa członkowskie zintensyfikowały swoje prace w tej dziedzinie.

Nie będziemy jednak w stanie rzeczywiście zmniejszyć nielegalnych przepływów migracyjnych do Europy i na jej terytorium ani skutecznie chronić naszych granic zewnętrznych, jeżeli nie będziemy rozpatrywać zjawiska migracji w szerszym, całościowym kontekście. Musimy jednocześnie udoskonalić legalne i bezpieczne szlaki do Europy, poprawić wykorzystywanie i stosowanie istniejących instrumentów w zakresie legalnej migracji, wzmocnić wspólny europejski system azylowy, a także nadal zajmować się podstawowymi przyczynami migracji. Jeżeli chcemy lepiej zarządzać migracją, musimy nauczyć się efektywnie przyciągać talenty i umiejętności, których będziemy potrzebować w przyszłości, a także umiejętniej czerpać korzyści z migracji, zapewniając skuteczną integrację ze społeczeństwem przyjmującym i uczestnictwo w jego życiu wszystkich przybyszy – uchodźców i legalnych migrantów.

Łącznie z pozostałymi środkami w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji w niniejszym komunikacie określa się działania, jakie należy podjąć w celu stworzenia bardziej humanitarnej, sprawiedliwszej i skuteczniejszej europejskiej polityki azylowej, jak również w celu lepszego zarządzania polityką dotyczącą legalnej migracji.

I. W KIERUNKU STABILNEJ I ZRÓWNOWAŻONEJ POLITYKI AZYLOWEJ

I.1 Wewnętrzne słabości wspólnego europejskiego systemu azylowego w czasie kryzysu migracyjnego

Masowy, niekontrolowany napływ migrantów i osób ubiegających się o azyl w 2015 r. stał się obciążeniem nie tylko dla systemów azylowych w wielu państwach członkowskich, ale także dla całego wspólnego europejskiego systemu azylowego. Na system ten składają się ramy prawne obejmujące wszystkie aspekty procedury azylowej oraz organ wspomagający: Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), który ma za zadanie udzielanie wsparcia w stosowaniu tych ram prawnych i ułatwianie praktycznej współpracy między państwami członkowskimi. Kryzys ujawnił niedociągnięcia konstrukcji i stosowania wspólnego europejskiego systemu azylowego, w szczególności „systemu dublińskiego".

W rozporządzeniu dublińskim[8] ustanowiono kryteria i mechanizmy określania, które państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony

[5] COM(2015) 671 final.
[6] COM(2015) 285 final.
[7] COM(2015) 668 final.
[8] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 31). Zjednoczone Królestwo i Irlandia są związane tym rozporządzeniem, po tym, jak powiadomiły o zamiarze uczestniczenia w przyjęciu i stosowania

międzynarodowej. Osoby, które ubiegają się o taką ochronę lub ją otrzymały, nie mają prawa wyboru państwa członkowskiego, w którym chcą się osiedlić. Jeżeli państwo członkowskie, w którym dana osoba ubiega się o azyl, nie jest państwem odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku, osobę tę należy przenieść do odpowiedzialnego państwa członkowskiego.

Konstrukcja systemu dublińskiego nie zapewnia zrównoważonego podziału odpowiedzialności za osoby ubiegające się o azyl w całej UE, co uwydatnił obecny kryzys. W praktyce głównym kryterium ustalania odpowiedzialności za wnioski o udzielenie azylu jest miejsce nielegalnego wjazdu na terytorium jednego z państw członkowskich. Kryterium to wybrano w oparciu o założenie, że należy ustanowić powiązanie między podziałem odpowiedzialności w obszarze azylu oraz przestrzeganiem przez państwa członkowskie obowiązków w zakresie ochrony zewnętrznej granicy. Zdolność skutecznego zwalczania nielegalnego napływu migracji na granicy zewnętrznej jest jednak w pewnym stopniu uzależniona od współpracy z państwami trzecimi. Ponadto doświadczenia ostatnich lat pokazały, że zwłaszcza w przypadku masowego napływu migrantów poszczególnymi szlakami migracyjnymi obecny system nakłada odpowiedzialność prawną za znaczącą większość osób ubiegających się o azyl na ograniczoną grupę państw członkowskich, stawiając je w sytuacji, która przerosłaby możliwości każdego państwa członkowskiego. To częściowo tłumaczy również przyczyny narastającego w ostatnich latach lekceważenia unijnych przepisów. Migranci często odmawiają składania wniosków azylowych i przestrzegania obowiązków związanych z identyfikacją w państwie członkowskim pierwszego przybycia, a następnie przenoszą się do państwa członkowskiego, w którym chcą się osiedlić, i ubiegają się o azyl w tym państwie. Te wtórne przepływy przyniosły skutek w postaci licznych wniosków azylowych w państwach członkowskich, które nie są państwami pierwszego miejsca wjazdu, co z kolei skłoniło kilka państw członkowskich do przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych w celu zapanowania nad napływem migrantów.

Poważne niedociągnięcia w wykonywaniu rozporządzenia dublińskiego wystąpiły jednak jeszcze przed obecnym kryzysem, przez co nawet przy efektywniejszym i ściślejszym egzekwowaniu przez wszystkie państwa członkowskie obowiązujących przepisów oraz przy zastosowaniu dodatkowych środków zapobiegających wtórnym przepływom obecny system najprawdopodobniej byłby nadal niestabilny w obliczu ciągłej presji migracyjnej[9]. Problemy polegają m.in. na trudnościach z uzyskaniem dowodów na odpowiedzialność danego państwa członkowskiego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu oraz z dojściem do porozumienia w tej sprawie, co prowadzi do wzrostu liczby odrzuconych wniosków o zgodę na przeniesienie osób ubiegających się o azyl. Nawet jeżeli państwa członkowskie wyrażą zgodę na takie przeniesienie, jedynie w około jednej czwartej takich przypadków rzeczywiście dochodzi do przeniesienia, po czym często dochodzi do wtórnych przepływów, czyli do powrotu przeniesionej osoby do państwa członkowskiego, z którego została przeniesiona. Skuteczność systemu dodatkowo osłabiają obecne przepisy, które przewidują przeniesienie odpowiedzialności między państwami członkowskimi po pewnym czasie. A zatem jeżeli osoba ubiegająca się o azyl ukrywa się wystarczająco długo w danym państwie

tego rozporządzenia w oparciu o protokół 21 do traktatów. Stanowisko tych państw członkowskich w odniesieniu do wszelkich zmian do niniejszego rozporządzenia jest określone w protokole 21. Dania stosuje rozporządzenie dublińskie na podstawie umowy międzynarodowej (Dz.U. L 66 z 8.3.2006, s. 38). Państwo to, zgodnie z art. 3 tej umowy, powiadamia Komisję o swojej decyzji dotyczącej wprowadzenia w życie lub odrzucenia jakichkolwiek zmian do rozporządzenia.

[9] Potwierdzono to w ocenie zewnętrznej dotyczącej wykonania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 (rozporządzenie Dublin III) i w sprawozdaniu oceniającym. Oba dokumenty są dostępne na stronie http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm

członkowskim i nie dochodzi do jej faktycznego przeniesienia, to właśnie to państwo członkowskie będzie ostatecznie ponosić odpowiedzialność za rozpatrzenie jej wniosku.

Kolejna przeszkoda w skutecznym funkcjonowaniu systemu dublińskiego wynika z trudności z przenoszeniem osób ubiegających się o azyl do państw członkowskich, w których kluczowe aspekty procedury azylowej lub warunki przyjmowania dotknięte są wadami systemowymi. Faktyczne wstrzymanie procesu przenoszenia osób w ramach systemu dublińskiego do Grecji od 2011 r. okazało się szczególnie poważną słabością tego systemu, w szczególności wobec znacznej liczby migrantów przybywających do tego kraju w ostatnich miesiącach[10].

Wspólny europejski system azylowy charakteryzuje również zróżnicowane traktowanie osób ubiegających się o azyl, w tym pod względem długości procedur azylowych oraz warunków przyjmowania w państwach członkowskich, co z kolei zachęca do wtórnych przepływów. Takie rozbieżności w pewnym stopniu wynikają z niejednokrotnie dyskrecjonalnych przepisów obecnej dyrektywy w sprawie procedur azylowych[11] i dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania[12]. Ponadto mimo że w dyrektywie w sprawie kwalifikowania[13] określono normy dotyczące uznawania i ochrony oferowane na szczeblu UE, w praktyce odsetek uznawania różni się, niekiedy znacząco, w poszczególnych państwach członkowskich[14]. Nie ma także dostatecznej spójności, jeżeli chodzi o decyzje o przyznaniu statusu uchodźcy (przyznawanego osobom uciekającym przed prześladowaniami) lub statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej (przyznawanego osobom uciekającym przed ryzykiem doznania poważnej krzywdy, w tym przed konfliktem zbrojnym) w stosunku do wnioskodawców z danego kraju pochodzenia. Rozbieżność ta jest jednym z czynników zachęcających do wtórnych przepływów, podobnie jak różnice co do okresu ważności dokumentów pobytowych, jak i różnice w zakresie dostępu do pomocy społecznej i łączenia rodzin.

UE dysponuje jednym z zapewniających największą ochronę i najbardziej szczodrych systemów azylowych na świecie, a przyznanie statusu ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich UE w praktyce prawie zawsze prowadzi do stałego osiedlenia się w UE, chociaż pierwotnym i podstawowym celem było przyznanie ochrony jedynie dopóty, dopóki istnieje ryzyko prześladowania lub poważnej krzywdy. Gdy warunki w kraju pochodzenia lub sytuacja wnioskodawcy ulegną zmianie, ochrona nie jest już konieczna. Niemniej jednak, mimo że dyrektywa w sprawie kwalifikowania zawiera przepisy o zawieszeniu statusu, obecnie nie są one systematycznie stosowane w praktyce.

[10] W dniu 10 lutego 2016 r. Komisja przyjęła zalecenie [C(2016) 871 final] w sprawie pilnych środków, które mają zostać przyjęte przez Grecję w związku ze wznowieniem procesu noszenia osób w ramach systemu dublińskiego.

[11] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 249.

[12] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 96.

[13] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, Dz.U. L 337 z 20.12.2011, s. 9.

[14] Na przykład w okresie od stycznia do września 2015 r. współczynniki przyznawania azylu osobom z Afganistanu wahały się od prawie 100 % we Włoszech do 5,88 % w Bułgarii.

W oparciu o najpilniejsze priorytety określone w Europejskim programie w zakresie migracji Komisja wprowadziła środki finansowe, prawne[15] i operacyjne mające na celu lepsze egzekwowanie zasad wspólnego europejskiego systemu azylowego, jak przedstawiono bardziej szczegółowo w komunikacie z dnia 10 lutego 2016 r. W szczególności Komisja zaproponowała dwa tymczasowe programy relokacji w sytuacjach kryzysowych uzgodnione we wrześniu, w których przewidziano przeniesienie odpowiedzialności za niektóre osoby ubiegające się o azyl z Włoch i Grecji na inne państwa członkowskie.

Aby sprostać najpilniejszym wyzwaniom, należy te środki stosować w pełni i szybko. Poprzez wspólne działanie wszystkich państw członkowskich oraz przy pełnym wsparciu Komisji i organów unijnych Unia musi doprowadzić do prawidłowego stosowania obowiązujących ram prawnych, tak aby wzmocnić stabilność i wprowadzić porządek w funkcjonowaniu wspólnego europejskiego systemu azylowego. Jednocześnie UE musi wyciągnąć wnioski z obecnego kryzysu i zająć się słabymi punktami systemu w dłuższej perspektywie. Konieczne są zatem działania w celu zapewnienia ludzkiego, sprawiedliwego i skutecznego systemu w przyszłości.

I.2 Rozwiązanie problemów strukturalnych: pięć priorytetów

Uwzględniając powyższe okoliczności, Komisja jest zdania, że należy wprowadzić zmiany strukturalne wspólnego europejskiego systemu azylowego w pięciu obszarach priorytetowych.

Priorytety:

a) Ustanowienie zrównoważonego i sprawiedliwego systemu ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za osoby ubiegające się o azyl

Cel: Dostosowanie wspólnego europejskiego systemu azylowego do lepszego radzenia sobie z napływem dużej liczby osób ubiegających się o azyl/uchodźców za pomocą specjalnych punktów wjazdu i zapewnienie wysokiego stopnia solidarności oraz sprawiedliwego podziału odpowiedzialności pomiędzy państwami członkowskimi poprzez sprawiedliwy rozdział osób ubiegających się o azyl.

Działania: Komisja zaproponuje zmianę rozporządzenia dublińskiego poprzez usprawnienie i uzupełnienie go o korekcyjny mechanizm zwiększający sprawiedliwość obciążeń bądź przejście na nowy system oparty na kluczu podziału.

b) Wzmocnienie systemu Eurodac

Cel: Wspieranie stosowania rozporządzenia dublińskiego i usprawnienie walki z nielegalną migracją.

Działania: Komisja zaproponuje dostosowanie systemu Eurodac w celu odzwierciedlenia zmian mechanizmu dublińskiego i rozszerzenia jego zastosowania poza sprawy azylu.

c) Uzyskanie większej spójności unijnego systemu azylowego

Cel: Wzmocnienie i dalsza harmonizacja wspólnego europejskiego systemu azylowego, tak aby zapewnić większą równość traktowania w całej UE i osłabić czynniki skłaniające do przyjazdu do UE.

[15] W dniu 10 lutego 2016 r. Komisja Europejska przyjęła uzasadnione opinie skierowane do państw członkowskich w dziewięciu sprawach o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z brakiem transpozycji dyrektyw wchodzących w skład wspólnego europejskiego systemu azylowego.

Działania: Komisja przestawi wniosek w sprawie nowego rozporządzenia ustanawiającego jedną wspólną procedurę azylową w UE i zastępującego dyrektywę w sprawie procedur azylowych, nowe rozporządzenie zastępujące dyrektywę w sprawie kwalifikowania i odpowiednio ukierunkowane zmiany dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania.

d) Zapobieganie wtórnym przepływom w UE

Cel: Zapewnienie, aby funkcjonowanie mechanizmu dublińskiego nie było zakłócane przez osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową i jej beneficjentów, którzy dopuszczają się nadużyć i uprawiają tzw. „turystykę azylową" („asylum shopping").

Działania: Komisja włączy wzmocnione środki proceduralne do wniosków dotyczących nowych rozporządzeń w sprawie procedur azylowych i kwalifikowania, a także do dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania, aby zniechęcić do nielegalnego przemieszczania się do innych państw członkowskich i karać za takie przemieszczenia.

e) Nowe uprawnienia unijnej agencji ds. azylu

Cel: Usprawnienie funkcjonowania wspólnego europejskiego systemu azylowego i zmienionego dublińskiego mechanizmu rozdziału, opracowanie ukierunkowanych działań w kluczowych obszarach oraz zapewnienie bardziej zharmonizowanej analizy potrzeb związanych z ochroną we wszystkich państwach członkowskich.
Działania: Komisja przedstawi wniosek w sprawie zmiany uprawnień Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), aby mógł on odgrywać nową rolę polegającą na realizacji polityki oraz wzmocnioną rolę operacyjną, a także zaproponuje zapewnienie wystarczających środków finansowych i środków prawnych do tego celu.

a) *Zrównoważony i sprawiedliwy system ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu*

W rozporządzeniu dublińskim ustanowiono kryteria i mechanizmy określania, które państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Mają one zapewnić szybki dostęp osób ubiegających się o azyl do procedury azylowej oraz rozpatrywanie zasadności wniosku przez jedno, wyraźnie określone państwo członkowskie. Cele te pozostają aktualne. Alternatywne rozwiązanie, a mianowicie umożliwienie ubiegającym się o azyl wyboru państwa członkowskiego, które miałoby rozpatrzyć ich wniosek, miałoby efekt przyciągający, nawet mimo istnienia całkowicie równych warunków działania we wszystkich państwach członkowskich w zakresie przyjmowania osób ubiegających się o azyl i rozpatrywania ich wniosków. Nie zapewniałoby to również solidarności ani sprawiedliwego podziału odpowiedzialności. Potrzebę takich kryteriów i mechanizmów przewidziano w Traktacie.

Komisja zamierza przedstawić w pierwszej kolejności wniosek mający na celu reformę systemu dublińskiego. Na obecnym etapie należy brać pod uwagę dwa główne kierunki reformowania ustalania odpowiedzialności państw w ramach systemu dublińskiego. W obydwu przypadkach państwa członkowskie pierwszego miejsca wjazdu powinny dokonywać identyfikacji i rejestracji wszystkich migrantów i pobierać od nich odciski palców oraz odsyłać osoby niewymagające ochrony. Ponadto jako kolejny wyraz solidarności może być konieczne rozważenie finansowania unijnego w odniesieniu do obu wariantów. Ponieważ celem obu wariantów byłoby zajmowanie się sytuacjami masowego napływu osób,

można również rozważyć możliwość uchylenia dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony[16].

- *Wariant 1: uzupełnienie obecnego systemu korekcyjnym mechanizmem sprawiedliwego rozkładania obciążenia*

W ramach tego wariantu obecne kryteria przydziału odpowiedzialności zostałyby zasadniczo zachowane, ale system zostałby uzupełniony o korekcyjny mechanizm sprawiedliwego rozkładania obciążenia oparty na kluczu podziału, który to mechanizm umożliwiałby dostosowywanie przydziałów w określonych okolicznościach. Wariant ten oznaczałby utrzymanie związku między przydziałem odpowiedzialności w dziedzinie azylu i przestrzeganiem przez państwa członkowskie ich zobowiązań w zakresie ochrony granicy zewnętrznej, ale umożliwiłby większą skuteczność reagowania na masowy napływ migrantów przez poszczególne państwa członkowskie oraz zapewniłby sprawiedliwszy podział między państwami członkowskimi. Mechanizm korygujący mógłby być powiązany z poprawkami do rozporządzenia dublińskiego w celu poprawy skuteczności procedur, w szczególności przez skreślenie klauzul wygaśnięcia odpowiedzialności.

Dodatkowy mechanizm korygujący mógłby wyłonić się z programu relokacji w sytuacji kryzysowej, zaproponowanego przez Komisję we wrześniu ubiegłego roku[17], który byłby uruchamiany w sytuacjach zagrożenia dla stosowania rozporządzenia dublińskiego z powodu znacznej presji charakteryzującej się napływem dużej lub nieproporcjonalnej liczby obywateli państw trzecich, stanowiącego poważne obciążenie systemu azylowego danego państwa członkowskiego. Można by rozważyć, czy uruchomienie dodatkowych mechanizmów powinno być także powiązane z uprzednim aktywowaniem operacyjnego wsparcia na granicy zewnętrznej ze strony Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej[18].

W celu skutecznego wspierania państw członkowskich stojących w obliczu znacznego napływu migrantów można rozważyć dostosowania mechanizmu dodatkowego, zaproponowanego przez Komisję w ubiegłym roku. W szczególności w celu złagodzenia wszelkich znaczących niesprawiedliwości w podziale między państwa członkowskie można dokonać niezwłocznej relokacji po osiągnięciu ustalonego wcześniej progu liczby osób ubiegających się o azyl w danym państwie członkowskim. Próg ten może zostać ustalony na przykład w taki sposób, aby przenoszenie odbywało się dopiero wówczas, gdy liczba osób ubiegających się o azyl przydzielonych danemu państwu członkowskiemu znacznie wykracza poza wielkość, która byłaby efektem rozmieszczenia osób ubiegających się o azyl w całej UE w oparciu o pewne obiektywne kryteria. Kolejne dostosowanie umożliwiłoby relokację każdego wnioskodawcy, odnośnie do którego istnieje rozsądne prawdopodobieństwo, iż zostanie mu przyznana międzynarodowa ochrona[19], a nie tylko osób narodowości o poziomie uznawania co najmniej 75 %.

[16] Dyrektywa Rady 2001/55/WE z 20 lipca 2001 r., Dz.U. L 212 z 7.8.2001. Ten unijny instrument w dziedzinie azylu, który z założenia miał być uruchamiany w odpowiedzi na masowy napływ osób potrzebujących ochrony międzynarodowej, nigdy nie został zastosowany, głównie z uwagi na brak wbudowanego mechanizmu obowiązkowej solidarności służącego zapewnieniu sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi.
[17] COM(2015) 450 final.
[18] COM(2015) 671 final.
[19] Na przykład wszystkich tych, którzy nie pochodzą z krajów pochodzenia uznanych za bezpieczne przez UE.

- *Wariant 2: nowy system przydzielania wniosków o udzielenie azylu w UE w oparciu o klucz podziału*

Zgodnie z nowym systemem przydzielania wniosków o udzielenie azylu w UE określenie odpowiedzialności w większości przestałoby być powiązane z państwem członkowskim, w którym złożono pierwszy wniosek lub do którego dokonano nielegalnego wjazdu. Zamiast tego odpowiedzialność byłaby zasadniczo przypisywana na podstawie klucza podziału odzwierciedlającego relatywną wielkość, zamożność i zdolności absorpcyjne państw członkowskich[20]. Takie rozwiązanie pociągnęłoby za sobą zasadnicze zmiany obecnego systemu. Jednakże niektóre kryteria – zwłaszcza więzy rodzinne lub więzy zależności, najlepszy interes dziecka oraz fakt posiadania wizy lub dokumentu pobytowego – tak jak obecnie uchylałyby stosowanie klucza podziału i mogłyby powodować stosowne odliczenie od przydziału dla państwa członkowskiego w ramach tego klucza. Ponadto po ostatecznym ustaleniu odpowiedzialności danego państwa członkowskiego to państwo członkowskie pozostawałoby jedynym podmiotem odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku konkretnego wnioskodawcy, tym samym zniechęcając do wtórnego przemieszczania się i umożliwiając skrócenie i usprawnienie procedur.

W przeciwieństwie do wariantu 1 większość wnioskodawców byłaby przydzielana bezpośrednio na podstawie klucza podziału do innego państwa członkowskiego po złożeniu wniosku w dowolnym miejscu w UE. Państwa członkowskie, w których złożono pierwszy wniosek, byłyby jednak odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o udzielenie azylu składanych np. przez wnioskodawców pochodzących z państw pochodzenia, które UE wskazała jako bezpieczne, tak aby ułatwić ich szybki powrót i utrzymać związek ze zobowiązaniami państw członkowskich w zakresie ochrony granicy zewnętrznej. Możliwe są różne warianty tej opcji nakładające większy lub mniejszy zakres odpowiedzialności na państwo członkowskie, w którym złożono wniosek, w zakresie sprawdzenia, czy mają zastosowanie nadrzędne kryteria, takie jak posiadanie przez wnioskodawcę więzi rodzinnych na terenie innego państwa członkowskiego. Jedną z możliwości byłoby dokonywanie tej weryfikacji przez państwo członkowskie, gdzie złożono wniosek; inna polegałaby na przeprowadzaniu tej weryfikacji wyłącznie w państwie członkowskim, któremu dokonano przydziału na podstawie klucza podziału.

- *Perspektywa długookresowa*

Jak zasygnalizowano już w Europejskim programie w zakresie migracji, w perspektywie długookresowej można rozważyć możliwość przeniesienia odpowiedzialności za rozpatrywanie wniosków o udzielenie azylu ze szczebla krajowego na szczebel unijny, np. poprzez przekształcenie EASO w unijną agencję decyzyjną pierwszej instancji, z krajowymi oddziałami w każdym państwie członkowskim, oraz utworzenie na poziomie unijnym struktury odwoławczej. W ramach takiego podejścia z chwilą pozytywnego rozpatrzenia wniosków osób ubiegających się o azyl i uchodźców, którzy zostali im przydzieleni na podstawie wyżej opisanego klucza podziału, państwa członkowskie byłyby nadal za nich odpowiedzialne.

[20] Chociaż przy ustanawianiu klucza podziału można kierować się podejściem w ramach obowiązujących i proponowanych systemów relokacji, należy dogłębniej zastanowić się nad zaprojektowaniem tego klucza, w szczególności jeśli chodzi o uwzględnienie kryteriów takich jak liczba uchodźców w państwach członkowskich oraz poziomy bezrobocia, jak również inne podejmowane działania, w tym w ramach przesiedleń.

W ten sposób powstałby jednolity i scentralizowany proces decyzyjny w pierwszej instancji i w postępowaniu odwoławczym, a tym samym zapewniona zostałaby pełna harmonizacja procedur, a także spójna ocena potrzeb w zakresie ochrony na szczeblu unijnym. Rozdział osób ubiegających się o azyl pomiędzy państwa członkowskie w oparciu o klucz podziału zagwarantowałby jednocześnie sprawiedliwy podział odpowiedzialności za opiekę nad nimi. Oprócz poważnych przemian instytucjonalnych konieczne byłoby przydzielenie tym nowym unijnym organom azylowym znacznych zasobów na rozpatrzenie bardzo dużej liczby wniosków, które są obecnie rozpatrywane przez organy państw członkowskich[21]. Trudno zatem przewidywać tak daleko idące rozwiązanie w perspektywie krótko- lub średniookresowej.

b) Wzmocnienie systemu Eurodac

System Eurodac i odciski palców przechowywane w tej bazie danych są wykorzystywane przez państwa członkowskie jako dowód, że wnioskodawca ubiegający się o ochronę międzynarodową lub nielegalny migrant pojawił się już w jednym państwie członkowskim przed przyjazdem do innych państw. Wspomaga to stosowanie rozporządzenia dublińskiego. Komisja zaproponuje dostosowanie systemu Eurodac w celu odzwierciedlenia zmian mechanizmu dublińskiego, tak aby system zapewniał dowody daktyloskopijne potrzebne do jego funkcjonowania.

Ponadto rozszerzenie celów Eurodac poza sprawy azylu jest istotne z uwagi na trudności państw członkowskich związane ze skutecznym monitorowaniem nielegalnych wjazdów na granicach zewnętrznych oraz późniejszych przemieszczeń. Eurodac można wykorzystać do znacznego zwiększenia zdolności państw członkowskich do śledzenia nielegalnych migrantów w UE poprzez gromadzenie danych daktyloskopijnych w ramach wszystkich kategorii i umożliwienie dokonywania porównań ze wszystkimi zgromadzonymi danymi.

Komisja zaproponuje rozszerzenie zakresu systemu Eurodac, co przyczyni się do walki z nielegalną migracją poprzez umożliwienie stosowania tego systemu do ułatwiania powrotu nielegalnych migrantów. Tym sposobem Eurodac zostanie wykorzystany jako środek do przyspieszenia identyfikacji i ponownego wydawania migrantom dokumentów oraz umożliwi lepszą ocenę możliwości ucieczki, podnosząc w ten sposób skuteczność i szybkość procedur powrotu i readmisji.

Jak ustanowiono w komunikacie w sprawie silniejszego i bardziej inteligentnego systemu informacyjnego do celów ochrony granic i bezpieczeństwa[22], w ramach ogólnej oceny obowiązującego systemu Komisja wskaże również luki, które należy usunąć w perspektywie długookresowej za pomocą rozwinięcia niektórych funkcji technicznych systemu, w tym ewentualnego wykorzystania innych identyfikatorów biometrycznych, zgodnie ze standardami ochrony danych.

c) *Większa spójność i prawdziwie wspólny unijny system azylowy*

Mówiąc bardziej ogólnie, Komisja zamierza przedstawić wniosek dotyczący kompleksowej harmonizacji procedur w całej UE poprzez przekształcenie obecnej dyrektywy w sprawie

[21] W 2015 r. w UE złożono 1,3 mln wniosków.
[22] COM(2016) 205 final.

procedur azylowych w **nowe rozporządzenie ustanawiające jedną wspólną procedurę azylową w UE**, zastępujące obecne zróżnicowane rozwiązania w państwach członkowskich i ograniczające zachęty do przenoszenia się do UE i przemieszczania w obrębie jej granic. Po konsultacjach z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami Komisja zamierza zaproponować ustanowienie nowych przepisów – w miejsce dotychczasowych wytycznych – dotyczących kluczowych aspektów procedury azylowej, w tym zasad dopuszczalności, wykorzystywania procedury granicznej i procedury przyspieszonej, rozpatrywania kolejnych wniosków oraz prawa do pozostania na terytorium. Zasadniczą cechą takiej wspólnej procedury będzie harmonizacja maksymalnego czasu trwania postępowania, zarówno w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym.

Kluczowym aspektem wspólnego podejścia jest zastosowanie mechanizmów dotyczących bezpiecznych krajów pochodzenia. We wrześniu 2015 r. Komisja zaproponowała przyjęcie rozporządzenia ustanawiającego unijny wspólny wykaz bezpiecznych krajów pochodzenia[23], aby ułatwić sprawne rozpatrywanie wniosków osób pochodzących z tych krajów. Ważne jest, aby rozporządzenie zostało niezwłocznie przyjęte przez Parlament Europejski i Radę. Celem jest zbliżenie się do zapewnienia pełnej harmonizacji wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia na poziomie unijnym w oparciu o wniosek Komisji, ze szczególnym uwzględnieniem włączenia do wykazu państw trzecich, z których pochodzi znaczna liczba wnioskodawców. Ponadto Komisja zamierza zaproponować harmonizację skutków proceduralnych stosowania mechanizmu bezpiecznego kraju pochodzenia oraz usunięcie obecnej uznaniowości korzystania z niego.

W odniesieniu do mechanizmu bezpiecznego kraju trzeciego, który to mechanizm umożliwia uznawanie określonych wniosków za niedopuszczalne, jeżeli ochrona może zostać uzyskana w danym państwie trzecim, Komisja w swoim komunikacie z dnia 10 lutego 2016 r. zachęca wszystkie państwa członkowskie do uwzględniania go i wprowadzenia wymogu jego stosowania w swoich przepisach krajowych. Komisja zamierza również zaproponować bardziej zharmonizowane unijne podejście do stosowania wspomnianego mechanizmu, przy pełnym poszanowaniu międzynarodowych zobowiązań zapisanych w Karcie praw podstawowych UE, Europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC) i w konwencji genewskiej, w celu zapewnienia jego stosowania w taki sam sposób we wszystkich państwach członkowskich i do ustanowienia mechanizmu przyjmowania unijnej listy bezpiecznych państw trzecich.

Ponadto należy zapewnić wnioskodawcom przyznawanie ochrony przysługującego im typu (statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej), lecz tylko na tak długo, jak długo jest im ona potrzebna, oraz przyznawanie bardziej zharmonizowanego zestawu praw, przy zachowaniu spójności z konwencją genewską i EKPC. Komisja zamierza zatem, po konsultacjach z państwami członkowskimi, zaproponować **zastąpienie obecnej dyrektywy w sprawie kwalifikowania rozporządzeniem ustanawiającym jednolite zasady dotyczące procedur i praw zapewnianych osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej**. Niektóre z tych praw mogą odpowiadać systemowi obowiązującemu w każdym państwie członkowskim w stosunku do obywateli innych państw trzecich lub obywateli tego państwa członkowskiego. Jednakże, z pełnym poszanowaniem praw podstawowych i norm międzynarodowych, Komisja uważnie przeanalizuje potrzebę dostosowania poziomu praw w celu zmniejszenia zarówno nadmiernych czynników przyciągających, jak również przepływów wtórnych. Komisja zamierza również dokładniej wyjaśnić różnicę między

[23] COM(2015) 240 final.

statusem uchodźcy a ochroną uzupełniającą i głębiej zróżnicować odnośne prawa związane z tymi statusami.

Ponadto w rozporządzeniu tym zostaną przewidziane środki mające na celu zapewnienie systematycznej i regularnej kontroli przynajmniej w początkowym okresie po przyznaniu statusu ochrony oraz zanim dana osoba uzyska status rezydenta długoterminowego, a także zagwarantowanie, aby przedłużenie ważności dokumentu pobytowego było powiązane z potwierdzeniem, w oparciu o sytuację konkretnej osoby w kraju pochodzenia w danym momencie i aktualne indywidualne okoliczności, że wciąż istnieje potrzeba ochrony. Obecnie tylko nieliczne państwa członkowskie mają taki system regularnych przeglądów statusu. Biorąc pod uwagę z natury bardziej tymczasowy charakter statusu osób korzystających z ochrony uzupełniającej należałoby rozważyć bardziej regularne przeglądy pod kątem jej zaprzestania.

Zaproponowany zostanie również większy stopień harmonizacji przepisów dotyczących dokumentów tożsamości dla osób objętych ochroną międzynarodową. Ponadto w perspektywie długookresowej można podjąć dalsze inicjatywy mające na celu wzajemne uznawanie ochrony przyznanej w różnych państwach członkowskich, które mogłyby stanowić podstawę ram prawnych przenoszenia ochrony.

Po konsultacjach z państwami członkowskimi zaproponowane zostaną również **zmiany do dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania**[24] w celu zwiększenia w możliwie największym stopniu harmonizacji między państwami członkowskimi. Dalsza harmonizacja traktowania osób ubiegających się o azyl w całej UE ma kluczowe znaczenie nie tylko dla zapewnienia, aby to traktowanie było humanitarne, ale również dla ograniczenia zachęt skłaniających do przenoszenia się do Europy i przenoszenia się w UE z jednego państwa członkowskiego do innego. W pierwszej kolejności Komisja poprosiła Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu o opracowanie we współpracy z nowo powstałą siecią unijnych organów ds. przyjmowania azylantów i Agencją Praw Podstawowych wspólnych standardów technicznych i wytycznych dotyczących systemów przyjmowania w państwach członkowskich. Te nowe normy będą również służyć jako punkt odniesienia ułatwiający monitorowanie.

d) *Zapobieganie wtórnym przepływom w obrębie UE*

Komisja zamierza zaproponować szereg środków obejmujących cały dorobek prawny w dziedzinie azylu, aby zapewnić, że funkcjonowania systemu nie zakłóci wtórne przemieszczanie się osób ubiegających się o azyl i korzystających z ochrony międzynarodowej do wybranego przez nie państwa członkowskiego.

Niespełnienie przez wnioskodawcę warunku pozostawania w ponoszącym za niego odpowiedzialność państwie członkowskim należy powiązać z proporcjonalnymi sankcjami. Inne państwa członkowskie byłyby zobowiązane do przekazywania osób ubiegających się o azyl, które uciekły, z powrotem do odpowiedzialnego za nie państwa członkowskiego, gdzie ich sprawy byłyby rozpatrywane w trybie przyspieszonym, a ich prawo do pozostania w oczekiwaniu na odwołanie nie byłoby automatyczne, bez uszczerbku dla zasady *non-*

[24] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 96.

refoulement oraz prawa do skutecznego środka odwoławczego. Oprócz tego wnioskodawca, który zbiegł, lub w odniesieniu do którego istnieje prawdopodobieństwo ucieczki, powinien zostać skierowany na wyznaczony obszar w danym państwie członkowskim bądź – w razie konieczności – zatrzymany i w miarę możliwości należy mu zapewnić materialne warunki przyjmowania wyłącznie w naturze. Ponadto można rozwinąć i wzmocnić istniejące przepisy w dorobku prawnym UE, które łączą fakt, iż wnioskodawca nie złożył wniosku w jak najkrótszym terminie, mimo że miał realną możliwość uczynienia tego, z oceną zasadności tego wniosku. Konsekwencją mogłoby być branie pod uwagę przy ocenie wniosku o azyl faktu, iż dana osoba nielegalnie opuściła odpowiedzialne państwo członkowskie.

Poza tym w celu uniknięcia wtórnego przemieszczania się osób korzystających z ochrony międzynarodowej zostaną wzmocnione przepisy określone w dyrektywie w sprawie kwalifikowania, dotyczące dostarczania informacji, współpracy i obowiązków w zakresie sprawozdawczości (w odniesieniu do osób ubiegających się o azyl). Należy wyraźnie stwierdzić, że uchodźcy są uprawnieni do praw i świadczeń wyłącznie w państwie członkowskim, które przyznało im ochronę, i w którym mają obowiązek przebywać. Ponadto rozporządzenie dublińskie zostanie zmienione tak, aby zobowiązać państwa członkowskie do przyjmowania z powrotem osób korzystających z ochrony międzynarodowej, które powinny pozostać w państwie członkowskim, które przyznało im ochronę. Fakt, że dana osoba nielegalnie opuściła terytorium tego państwa członkowskiego, może stanowić przesłankę do wszczęcia przeglądu jej statusu.

Przy pełnym poszanowaniu wymogów Karty praw podstawowych zapewnienie wszelkich praw związanych z procedurą azylową, włącznie z materialnymi warunkami przyjmowania, będzie uzależnione od rejestracji, pobrania odcisków palców, obecności i pobytu w państwie członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku. Przepisy dotyczące informowania osób ubiegających się o ochronę o obowiązku złożenia przez nie wniosku o udzielenie azylu w możliwie najkrótszym terminie po przyjeździe do UE, jak również o obowiązku pozostawania na terytorium odpowiedzialnego państwa członkowskiego, zostaną wzmocnione. Przepisy dotyczące obowiązku współpracy wnioskodawców z organami oraz meldowania się władzom również zostaną wzmocnione. Podjęte zostaną również szczególne działania w odniesieniu do wnioskodawców, w których przypadku istnieje wysokie ryzyko ucieczki, w tym stosowanie przyspieszonej procedury rozpatrywania wniosków. Ponadto zaproponowane zostaną wspólne unijne przepisy dotyczące dokumentów wydawanych osobom ubiegającym się o azyl, które będą potwierdzać ich tożsamość i wyraźnie stwierdzać, że nie mają one co do zasady prawa przenieść się do innego państwa członkowskiego. Chociaż państwa członkowskie mogłyby zachować możliwość wydawania wnioskodawcom dokumentu podróży, jeśli zaistnieją ważne powody humanitarne wymagające obecności tych osób w innym państwie członkowskim, należy doprecyzować przepisy w celu zapewnienia, by dokumenty podróży nie były nigdy wydane poza tymi wyjątkowymi okolicznościami.

Dyrektywa o pobycie długoterminowym[25] zostanie również zmieniona, aby ustalić, że okres pięciu lat, po którego upływie osoby korzystające z ochrony międzynarodowej będą kwalifikować się do uzyskania statusu rezydenta długoterminowego, należy zacząć liczyć od nowa za każdym razem, gdy dana osoba opuści bez zezwolenia terytorium państwa członkowskiego, które przyznało ochronę.

[25] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/51/UE z dnia 11 maja 2011 r. zmieniająca dyrektywę Rady 2003/109/WE w celu rozszerzenia jej zakresu na osoby objęte ochroną międzynarodową, Dz.U. L 132 z 19.5.2011, s. 1.

Ogólnie rzecz biorąc, należy zobowiązać państwa członkowskie do ustanowienia skutecznych, odstraszających i proporcjonalnych sankcji za nielegalne przepływy wtórne.

e) Nowe uprawnienia unijnej agencji ds. azylu

Komisja zaproponuje rozszerzenie uprawnień Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), tak aby mógł on odgrywać nową **rolę polegającą na realizacji polityki oraz wzmocnioną rolę operacyjną**, a tym samym **ułatwiał prawidłowe funkcjonowanie wspólnego europejskiego systemu azylowego**.

Agencja, w ścisłej współpracy z Komisją Europejską i bez uszczerbku dla odpowiedzialności Komisji jako strażniczki Traktatów, byłaby odpowiedzialna za **osobny mechanizm oceny** służący do monitorowania przestrzegania przez państwa członkowskie norm stosowanych w dziedzinie azylu, które są konieczne zwłaszcza w odniesieniu do spełniania wymogów w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania systemu dublińskiego, w szczególności w zakresie warunków przyjmowania oraz dostępu do procedur azylowych i przestrzegania podstawowych zabezpieczeń. Oznaczałoby to monitorowanie sytuacji we wszystkich państwach członkowskich i określanie środków, jakie powinny zostać zastosowane przez państwa członkowskie w celu zaradzenia obecnym brakom. Jeżeli indywidualne działania państw członkowskich okażą się niewystarczające, aby uporać się z sytuacją, agencja może interweniować, udzielając większego wsparcia. Ponadto w przypadku niepodjęcia odpowiednich działań przez dane państwo członkowskie przewidziane będzie zastosowanie środków w celu zniwelowania, w miarę możliwości, ewentualnych zachęt dla państw członkowskich i osób ubiegających się o azyl do nieprzestrzegania przepisów. Jeżeli agencja stwierdzi w oparciu o merytoryczną ocenę, że dane państwo członkowskie nie podjęło działania lub działanie to było niewystarczające, Komisja byłaby upoważniona do narzucenia, w drodze aktów wykonawczych, działań operacyjnych, które to państwo członkowskie ma podjąć, z uwzględnieniem zaleceń agencji.

Kolejnym z głównych zadań agencji byłoby **zagwarantowanie bardziej jednolitego rozpatrywania wniosków o ochronę międzynarodową w całej UE** w oparciu o kryteria określone w dyrektywie w sprawie kwalifikowania. Celem jest zlikwidowanie obecnych różnic we wskaźnikach przyznawania azylu, czemu ma służyć regularne wydawanie na podstawie wspólnej analizy szczegółowych wytycznych na temat podejścia do osób ubiegających się o przyznanie azylu z konkretnych krajów pochodzenia, bez uszczerbku dla indywidualnego badania każdego wniosku. Wytyczne te byłyby zatwierdzane przez zarząd agencji oraz stosowane przez państwa członkowskie. Mechanizm sprawozdawczości ułatwiłyby ocenę, czy wytyczne agencji są uwzględniane w praktyce przez państwa członkowskie. Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, przy wsparciu Komisji i prezydencji niderlandzkiej, prowadzi obecnie pilotaż w odniesieniu do tego podejścia, polegający na koordynowaniu opracowania przez ekspertów z państw członkowskich wspólnych wytycznych dotyczących oceny afgańskich wniosków o udzielenie azylu. Ponadto zostanie wprowadzony system kontroli poszczególnych przypadków w celu monitorowania jakości decyzji azylowych w państwach członkowskich, w tym przestrzegania przedmiotowych wytycznych.

Poza tym agencja będzie odpowiadać za ocenę na podstawie materiału dowodowego, czy państwa trzecie spełniają kryteria uznania ich za bezpieczne państwo trzecie lub bezpieczne państwo trzecie pochodzenia. Agencja mogłaby również przekazywać Komisji opinie prowadzące do zapewnienia zharmonizowanego podejścia.

Naturalne wydaje się również wskazanie agencji jako podmiotu odpowiedzialnego za **zarządzanie mechanizmem podziału** w ramach zreformowanego systemu dublińskiego, niezależnie od wybranego wariantu. Oznaczałoby to stosowanie klucza podziału do rozdziału osób ubiegających się o azyl na poszczególne państwa członkowskie za pomocą mechanizmu, który nie naruszałby swobody podejmowania decyzji przez agencję.

Wzorując się na proponowanym modelu Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, agencja powinna być w stanie interweniować z własnej inicjatywy w celu wsparcia tych państw członkowskich, które nie podjęły niezbędnych działań naprawczych lub znalazły się w **sytuacji nadzwyczajnej**. Działania agencji będą obejmować w szczególności pomoc przy rozpatrywaniu spraw i wsparcie związane z przyjmowaniem. Takie interwencje powinny być ściśle powiązane z interwencjami proponowanej Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz w wielu przypadkach mogłyby być podejmowane w tych samych okolicznościach. Agencja będzie musiała dysponować rezerwową grupą ekspertów, których można by szybko zmobilizować, a państwa członkowskie byłyby zobowiązane do pomocy w jej stworzeniu. Eksperci ci mogliby zostać zmobilizowani w bardzo krótkich terminach, gdy zaistnieje konieczność zastosowania środków nadzwyczajnych.

Agencji musiałyby zostać zapewnione wystarczające środki finansowe i środki prawne, aby mogła ona skutecznie spełniać swoją wzmocnioną rolę, w tym w odniesieniu do zapobiegania sytuacjom kryzysowym i zarządzania nimi. Działania podejmowane przez Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu będą musiały zostać w pełni skoordynowane z innymi środkami wsparcia, które można zapewnić państwom członkowskim znajdującym się pod szczególną presją, w tym w ramach nowego mechanizmu zaproponowanego przez Komisję w zakresie udzielania wsparcia dla pomocy humanitarnej w UE[26].

II. ZAPEWNIENIE I DOSKONALENIE BEZPIECZNYCH I LEGALNYCH SZLAKÓW MIGRACYJNYCH

Inteligentne zarządzanie migracją wymaga nie tylko zdecydowanego podejścia i reagowania na nielegalne przepływy migracyjne, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony osobom w potrzebie, ale także podejmowania perspektywicznych działań odnośnie do zrównoważonych, przejrzystych i dostępnych legalnych możliwości migracji. Zgodnie z globalnym programem działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030 uznajemy tym samym pozytywny wkład migrantów we wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu oraz wielowymiarowe realia migracji wymagające spójnej i kompleksowej reakcji.

Z jednej strony potrzebna jest większa liczba legalnych kanałów, umożliwiających osobom potrzebującym ochrony międzynarodowej przybywanie do UE w sposób uporządkowany, właściwie zarządzany, bezpieczny i godny, a także aby przyczynić się do ratowania życia, jednocześnie ograniczając nielegalną migrację i niszcząc model biznesowy przemytników ludzi. Jednocześnie odpowiedzialność za ochronę powinna wzrosnąć nie tylko po stronie UE jako całości, ale także po stronie wspólnoty międzynarodowej, gdyż obecnie nie rozkłada się ona równomiernie w skali globalnej.

[26] Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie udzielania wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych na terenie Unii, COM(2016) 115 final.

Z drugiej strony UE potrzebuje bardziej energicznej polityki w zakresie migracji zarobkowej mającej na celu przyciąganie talentów i umiejętności potrzebnych do uporania się z wyzwaniami demograficznymi i niedoborem wykwalifikowanych pracowników i przyczynienie się tym samym do wzrostu gospodarczego i stabilności naszego systemu opieki społecznej. Ogólnie rzecz biorąc, UE powinna wykorzystać tę okazję do oceny i poprawy ogólnych ram dotyczących legalnej migracji oraz migracji zarobkowej.

Ponadto, jak podkreślono w komunikacie w sprawie europejskiego semestru 2016[27], skuteczna integracja obywateli państw trzecich przebywających legalnie w Unii Europejskiej ma kluczowe znaczenie, zarówno w świetle ostatnich wyzwań wynikających z kryzysu związanego z uchodźcami, jak również w kontekście istniejących i przyszłych wyzwań związanych z migracją. W oparciu o efekty dotychczasowych prac na szczeblu unijnym Komisja zamierza zintensyfikować swoje działania w zakresie integracji obywateli państw trzecich poprzez zaproponowanie unijnego planu działania w dziedzinie integracji. W planie działania zostaną określone działania dotyczące obszarów polityki najistotniejszych z punktu widzenia integracji (w tym przedsiębiorczości) mające na celu wspieranie państw członkowskich, wraz ze wskazaniem dostępnych środków budżetowych UE.

Ponadto UE będzie musiała wzmocnić współpracę z kluczowymi państwami trzecimi pochodzenia w celu zapewnienia sprawniejszego i bardziej kompleksowego zarządzania migracją i mobilnością.

II.1. W kierunku lepszego zarządzania ochroną uchodźców w UE – zorganizowany system przesiedleń

Komisja nie tworzy zorganizowanego systemu przesiedleń od zera. Komisja już wcześniej zalecała ogólnounijne podejście, w którego ramach państwa członkowskie porozumiały się co do przesiedlenia za pośrednictwem UNHCR 22 504 uchodźców w latach 2015–2016 z obozów dla uchodźców na Bliskim Wschodzie, w Afryce Północnej i w Rogu Afryki. Jak ogłoszono w oświadczeniu uzgodnionym między państwami członkowskimi a Turcją z dnia 18 marca[28], ustanowiony został mechanizm, za którego pomocą nielegalne i niebezpieczne przeprawy migrantów z Turcji na wyspy greckie zostaną zastąpione legalnymi kanałami przesiedleń z Turcji do UE. Za każdego Syryjczyka odesłanego z powrotem do Turcji, inny Syryjczyk zostanie przesiedlony z Turcji do UE. Z kolei Unia Europejska będzie dokonywała przesiedleń w ramach tego mechanizmu przede wszystkim respektując zobowiązania wynikające ze wspomnianego wyżej ogólnounijnego podejścia, w którym dostępnych jest jeszcze 18 000 z pierwotnych 22 504 miejsc przeznaczonych do celów przesiedleń. Komisja zaproponowała, aby 54 000 miejsc, które przewidziano do celów przenoszenia były dostępne na potrzeby przesiedleń Syryjczyków z Turcji do UE[29] na wypadek ewentualnych dalszych potrzeb w zakresie przesiedleń. Jednocześnie państwa członkowskie pracują nad wprowadzeniem w życie programu pomocy humanitarnej dla uchodźców syryjskich przebywających obecnie w Turcji. Program ten zostanie uruchomiony z chwilą wyeliminowania bądź przynajmniej znaczącego ograniczenia nielegalnych przepraw między Turcją a UE. Państwa członkowskie na zasadzie dobrowolności wniosą wkład do tego programu.

[27] COM(2016) 95 final.
[28] SN 38/16
[29] COM(2016) 171 final.

Na podstawie tych istniejących inicjatyw Komisja przedstawi **wniosek w sprawie ram polityki UE w zakresie przesiedleń**, zapewniający wspólne podejście do bezpiecznego i legalnego przybywania do UE osób potrzebujących ochrony. Za pomocą tego wniosku wprowadzony zostanie horyzontalny mechanizm uruchamiania ukierunkowanych unijnych inicjatyw w zakresie przesiedleń poprzez ustanowienie wspólnych unijnych przepisów dotyczących przyjmowania i rozmieszczania osób, a także statusu, jaki należy przyznać osobom przesiedlonym i udzielanego wsparcia finansowego, jak również środków mających na celu zniechęcenie do wtórnych przepływów. Takie inicjatywy na szczeblu unijnym mogą mieć zakres ogólny, którego nadrzędnym celem jest generalne ułatwienie przesiedlania, lub ułatwiać przesiedlenia z danego państwa trzeciego lub regionu, potencjalnie w powiązaniu z określonymi warunkami dotyczącymi skutecznej współpracy przy zarządzaniu migracją (np. zmniejszenie liczby osób spontanicznie przybywających do państw UE, zawieranie umów o readmisji lub poprawa sposobu ich stosowania). Taki mechanizm mógłby zostać uruchomiony za pomocą aktów wykonawczych przyjmowanych na podstawie obiektywnie ustanowionych kryteriów (np. ogólne cele UNHCR w zakresie przesiedleń).

Celem nadrzędnym unijnej polityki w zakresie przesiedleń powinno być zapewnienie sprawiedliwego udziału Unii w globalnych obowiązkach zapewnienia bezpiecznego schronienia dla uchodźców na świecie. Jest to wspólna odpowiedzialność wspólnoty międzynarodowej jako całości i jej podjęcie przyniesie należyte i trwałe efekty tylko w przypadku spójnych i zdecydowanych działań wszystkich podmiotów areny międzynarodowej. W związku z tym UE musi zwiększyć swoje wsparcie i udział w międzynarodowych inicjatywach mających na celu sprostanie globalnym wyzwaniom migracyjnym i uchodźczym, takich jak realizowane przez UNHCR na całym świecie programy przesiedleń[30], lecz również dążyć do zwiększenia zaangażowania na innych forach międzynarodowych, takich jak grupa G-20. Dlatego też UE potrzebuje zorganizowanego wspólnego systemu do koncentrowania europejskich działań w zakresie przesiedleń w sposób bardziej systematyczny. Umożliwi to UE odgrywanie roli przywódczej poprzez dawanie przykładu i będzie stanowić widoczny i konkretny wyraz europejskiej solidarności wobec społeczności międzynarodowej.

Państwa członkowskie powinny również rozważyć inne sposoby zwiększenia możliwości legalnego wjazdu osób potrzebujących ochrony międzynarodowej. Programy ukierunkowane na przyjmowanie uchodźców, takie jak przesiedlenia i przyjęcia ze względów humanitarnych, należy uzupełnić poprzez zwiększenie dostępności dla uchodźców stałych istniejących systemów przyjmowania w odniesieniu do ogólnych kategorii, takich jak: studenci, naukowcy i pracownicy, i należy w pełni wspierać istniejące już inicjatywy. Ważną rolę w zwiększaniu możliwości legalnego wjazdu mogą również odgrywać inne inicjatywy, takie jak **prywatny sponsoring**, w których koszty finansowania i wsparcie osiedlania się osób potrzebujących ochrony mogą być ponoszone przez grupy lub organizacje prywatne. Prywatne sponsorowanie może przybierać różne formy, od stypendiów dla studentów i naukowców do wspierania integracji sponsorowanych członków rodziny. Sponsorowanie ze źródeł prywatnych jest nie tylko sposobem na zwiększenie możliwości legalnego wjazdu, ale także przyczynia się do podnoszenia świadomości społecznej oraz wsparcia dla uchodźców, a

[30] W szczególności posiedzenie UNHCR na wysokim szczeblu na temat globalnego podziału odpowiedzialności za pośrednictwem mechanizmów przyjmowania uchodźców syryjskich, które odbyło się w Genewie dnia 30 marca 2016 r., pierwszy w historii światowy szczyt humanitarny w Stambule w dniach 23–24 maja 2016 r. oraz szczyt Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych dotyczący rozwiązania problemu dużych przepływów uchodźców i migrantów w Nowym Jorku dnia 19 września 2016 r.

także zwiększa przyjazność otoczenia, gdyż zaangażowane są zwykle społeczności lokalne. W związku z tym należy wspierać tę formę poprzez opracowanie najlepszych praktyk na szczeblu unijnym, czerpiąc z doświadczeń i wzorców innych państw trzecich. Zachęca się również państwa członkowskie do pełnego wykorzystania innych istniejących możliwości prawnych dla osób potrzebujących ochrony, takich jak zezwolenia na pobyt ze względów humanitarnych, a Komisja oceni sposoby propagowania skoordynowanego europejskiego podejścia również w tym zakresie.

II.2. Inteligentniejsza i dobrze zarządzana polityka legalnej migracji

W ciągu ostatnich 13 lat UE opracowała szeroki wachlarz instrumentów przyjmowania różnych kategorii legalnych migrantów. Niebieska karta i dyrektywa w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa[31] stanowią ramy prawne odnoszące się do wysoko wykwalifikowanych migrantów; zrewidowana dyrektywa w sprawie studentów i naukowców[32] ułatwia przyjmowanie i wewnątrzunijną mobilność zagranicznych studentów i naukowców oraz zapewnia im prawo do przedłużenia pobytu o dziewięć miesięcy w celu poszukiwania pracy lub rozpoczęcia działalności gospodarczej; dyrektywa w sprawie pracowników sezonowych[33], którą państwa członkowskie będą musiały w pełni przetransponować jeszcze w tym roku, reguluje wjazd i czasowy pobyt pracowników sezonowych, ułatwiając w ten sposób migrację wahadłową i ochronę tej szczególnie narażonej grupy pracowników. Ponadto dyrektywa w sprawie jednego zezwolenia[34] zapewnia jedno zezwolenie, łączące zezwolenie na pobyt i pracę dla obywateli państw trzecich; dyrektywa o pobycie długoterminowym[35] reguluje warunki i prawa pobytu obywateli państw trzecich, którzy przebywają w UE od ponad 5 lat, a dyrektywa w sprawie łączenia rodzin[36] określa warunki wjazdu i pobytu członków rodzin obywateli państw trzecich.

Potrzebne są jednak dalsze działania na szczeblu unijnym. Po pierwsze, UE musi udoskonalić przepisy migracyjne odnoszące się do wysoko wykwalifikowanych migrantów poprzez reformę niebieskiej karty UE. Po drugie, UE powinna wykorzystać sposoby przyciągania innowacyjnych przedsiębiorców, którzy mogą pobudzić wzrost gospodarczy i przyczynić się do zwiększenia zatrudnienia. Po trzecie, legalna migracja musi stać się w pełni częścią ogólnych dyskusji z państwami trzecimi będącymi państwami pochodzenia i tranzytu, dotyczących sposobów współpracy w zakresie zarządzania przepływami migracyjnymi. Wreszcie należy zainicjować debatę na temat możliwych sposobów zmiany w dłuższej perspektywie całego unijnego modelu zarządzania legalną, a w szczególności zarobkową migracją, w tym poprzez ewentualne czerpanie inspiracji z udanych wzorców opracowanych przez inne kraje rozwinięte.

[31] Odpowiednio dyrektywa 2009/50/WE i dyrektywa 2014/66/UE.
[32] Porozumienie polityczne w sprawie przekształcenia dyrektywy zostało osiągnięte przez współustawodawców w 2015 r. Oficjalne przyjęcie nastąpi w pierwszej połowie 2016 r.
[33] Dyrektywa 2014/36/UE.
[34] Dyrektywa 2011/98/UE.
[35] Dyrektywa 2003/109/WE.
[36] Dyrektywa 2003/86/WE.

a) *Przyciąganie wysoko wykwalifikowanych pracowników do Europy: skuteczniejsze wykorzystywanie niebieskiej karty*

Europa jest starzejącym się kontynentem; szacuje się, że liczba ludności w wieku produkcyjnym[37] spadnie w nadchodzącym dziesięcioleciu o 18 mln. Ponadto zmiany w rodzaju umiejętności pożądanych na unijnym rynku pracy w latach 2012–2025 pokazują rosnącą potrzebę wysoko wykwalifikowanego kapitału ludzkiego (z 68 do 83 mln pracowników, co oznacza wzrost o 23 %)[38]. Jednocześnie istnieje potrzeba lepszego wykorzystania potencjału siły roboczej UE, o czym świadczy wysoki wskaźnik bezrobocia, w szczególności wśród młodzieży, niski poziom współczynnika aktywności zawodowej oraz utrzymujące się niedopasowanie na rynku pracy w UE. Wymaga to skoordynowanego wysiłku na wszystkich poziomach skoncentrowanego na inwestowaniu w rozwój umiejętności dostępnej siły roboczej, wspierania działań prowadzących do zwiększenia współczynnika aktywności zawodowej w celu wykorzystania wszystkich dostępnych umiejętności, także poprzez wspieranie wewnątrzunijnej mobilności pracowników. Planowany Nowy europejski program na rzecz umiejętności będzie nieodzownym elementem tych działań, koncentrującym się na lepszym wykorzystaniu i uznawaniu umiejętności dostępnych w UE, udoskonaleniu uznawania zagranicznych kwalifikacji, a także zachęcaniu do dalszego rozwoju umiejętności, w zależności od potrzeb[39].

Wydaje się jednak oczywiste, że działania te same nie wystarczą, by zrekompensować niedobory umiejętności: UE będzie również musiała przyciągać talenty i umiejętności z zagranicy, aby zachować konkurencyjną pozycję w skali światowej. Jest to niezbędne nie tylko z punktu widzenia zaspokojenia obecnych i przyszłych potrzeb w zakresie umiejętności oraz zapewnienia dynamiki gospodarczej, ale również w celu zapewnienia stabilności naszych systemów bezpieczeństwa socjalnego w perspektywie długookresowej.

Opinie zainteresowanych stron wyraźnie to potwierdzają: w konsultacjach publicznych w sprawie niebieskiej karty przeprowadzonych w ubiegłym roku w UE[40] 85 % respondentów – w tym pracodawcy i związki zawodowe – uznało, że oprócz środków politycznych, takich jak rekrutacja z innych państw członkowskich, podniesienie wieku emerytalnego i współczynnika aktywności zawodowej, zatrudnianie wysoko wykwalifikowanych pracowników z krajów spoza UE stanowi środek konieczny, aby zaradzić problemowi niedoboru pracowników w konkretnych sektorach lub zawodach w UE. Jednocześnie w trakcie pierwszego europejskiego dialogu na temat umiejętności i migracji wezwano do położenia kresu fragmentacji polityki przyjmowania wysoko wykwalifikowanych pracowników w Europie oraz opowiedziano się za szybkim i przejrzystym systemem przyjmowania[41].

Potencjał dyrektywy z 2009 r. w sprawie niebieskiej karty, będącej w założeniu ogólnounijnym systemem przyciągania utalentowanych i wysoko wykwalifikowanych obywateli państw trzecich, nie został w pełni wykorzystany. Warunki przyjęcia są dość

[37] Zob. Komisja Europejska, *The 2015 Ageing Report* (Sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa z 2015 r.), „European Economy" 3/2015.
[38] Prognozy Europejskiego Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego.
[39] Przyszłe inicjatywy/komunikat/strategia i jeden z dziesięciu politycznych priorytetów Komisji Europejskiej.
[40] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0029_en.htm.
[41] W dniach 27–28 stycznia Komisja rozpoczęła Europejski dialog na temat umiejętności i migracji, który ma być prowadzony regularnie, w celu ściślejszego zaangażowania partnerów biznesowych i związków zawodowych w proces przyciągania wykwalifikowanych obywateli państw trzecich i ich integracji na rynku pracy (http://www.skillsandmigration.eu/).

restrykcyjne, w dyrektywie nie przewidziano wystarczającej harmonizacji i spójności, a możliwości wewnątrzunijnej mobilności posiadaczy niebieskiej karty są bardzo ograniczone. Ponadto różne krajowe systemy dla wysoko wykwalifikowanych pracowników istnieją równolegle do unijnej niebieskiej karty, co prowadzi do fragmentacji obowiązujących ram prawnych, obejmujących wiele różniących się przepisów i procedur. W rezultacie całkowita liczba przyjęć wysoko wykwalifikowanych pracowników w UE pozostaje na niskim poziomie[42], a w porównaniu z pozaeuropejskimi państwami OECD UE przyciąga raczej nisko niż wysoko wykształconych migrantów[43].

Aby niebieska karta stanowiła skuteczny instrument ułatwiający przyjmowanie wysoko wykwalifikowanych pracowników, Komisja zaproponuje zmiany w obecnej dyrektywie, których ogólnym celem będzie wzmocnienie tego narzędzia jako ogólnoeuropejskiego programu poprzez ukształtowanie ujednoliconego wspólnego unijnego podejścia, obejmującego: zapewnienie bardziej elastycznych warunków przyjmowania; udoskonalenie i ułatwienie procedur przyjmowania; oraz rozszerzenie praw, w tym prawa do mobilności wewnątrz UE. Oprócz zmian przepisów wprowadzona zostanie również lepsza promocja niebieskiej karty, tak aby zarówno pracodawcy, jak również migranci, byli w pełni świadomi korzyści wynikających z systemu.

b) Przyciąganie innowacyjnych przedsiębiorców do UE

Aby utrzymać swoją pozycję konkurencyjną na świecie, UE musi znaleźć lepsze sposoby przyciągania nowych i wspierania obecnych innowacyjnych przedsiębiorców migrantów dysponujących kapitałem ludzkim i finansowym, pozwalającym wnieść wkład we wzrost gospodarczy i przyczynić się do poprawy konkurencyjności UE. Przyciąganie innowacyjnych przedsiębiorców do UE nie tylko byłoby elementem ogólnego podejścia, mającego na celu łagodzenie wpływu niżu demograficznego. Byłoby również sposobem wykorzystania rozwoju tendencji innowacyjnych w gospodarce (w szczególności gospodarki cyfrowej, gospodarki ekologicznej i gospodarki społecznej) oraz przyczynienia się w większym stopniu do pobudzania wzrostu gospodarczego i konkurencyjności UE. Działania te są też w pełni zgodne z unijną inicjatywą dotyczącą rozpoczynania działalności gospodarczej w ramach strategii na rzecz jednolitego rynku[44].

Biorąc to pod uwagę, Komisja będzie kontynuować prace nad sposobami przyciągania i wspierania innowacyjnych przedsiębiorców z państw trzecich, w tym firm rozpoczynających działalność. Mogłoby to obejmować ogólnounijne przepisy dotyczące przyjmowania (i wewnątrzunijnej mobilności), ale również środki na rzecz wspierania tworzenia przedsiębiorstw w sektorach o wysokiej wartości dodanej przez wykwalifikowanych przedsiębiorców migrantów. Podejście takie mogłoby być oparte na istniejących inicjatywach i usługach na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym lub lokalnym w państwach członkowskich oraz tworzyć odpowiedni efekt synergii.

[42] W 2014 r. wydano zaledwie 13 852 niebieskie karty (w latach poprzednich liczba ta była jeszcze niższa), z czego 87 % zostało wydanych przez 1 państwo członkowskie, oraz około 25 000 krajowych zezwoleń dla wysoko wykwalifikowanych pracowników.
[43] Spośród wszystkich migrantów spoza UE przybywających do państw OECD 48 % słabo wykształconych migrantów wybiera jako kraj docelowy jedno z państw UE, 68 % wysoko wykształconych zaś – jeden z pozaeuropejskich krajów OECD.
[44] COM(2015) 550 final.

c) *W kierunku spójniejszego i skuteczniejszego modelu zarządzania legalną migracją na poziomie unijnym*

Aby skutecznie zarządzać działaniami w zakresie legalnej migracji, UE będzie musiała zapewnić lepsze wykorzystanie wszystkich istniejących instrumentów, uwzględniając kierunkowo różne kategorie i umiejętności obywateli państw trzecich. Dlatego Komisja dokona oceny sprawności i wydajności regulacyjnej[45] istniejących instrumentów legalnej migracji pod kątem określenia potencjalnych luk i niespójności oraz usprawnienia i uproszczenia obecnie obowiązujących przepisów. W ramach tego działania Komisja rozważy również, czy potrzebne są specjalne przepisy unijne dotyczące międzynarodowych dostawców usług w ramach umów handlowych. Ogólnym celem tej oceny będzie poprawa istniejących zasad w miarę możliwości również pod kątem konieczności walki z wyzyskiem, który Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) wskazała[46] jako zjawisko, z którym pracujący migranci powszechnie się stykają. W tym względzie Komisja będzie również w dalszym ciągu monitorować skuteczne egzekwowanie stosownego dorobku prawnego UE w celu zapewnienia ochrony praw migrantów pracujących w UE, w szczególności w celu zapobieżenia wyzyskiwaniu pracowników, niezależnie od ich statusu prawnego.

Komisja przeprowadzi badanie dotyczące możliwości opracowania na poziomie unijnym mechanizmu, którego celem byłoby zwiększenie przejrzystości oraz ułatwienie kojarzenia potencjalnych migrantów oraz potencjalnych pracodawców. W odniesieniu do tej kwestii niektóre kraje rozwinięte, które konkurują z UE w zakresie przyciągania wykwalifikowanych migrantów[47], niedawno przeszły na system wstępnej selekcji z pulą wstępnie zweryfikowanych kandydatów, po której rozpoczyna się faktyczna procedura przyjmowania. Taki system jest zarówno warunkowany popytem (tj. wymaga konieczności otrzymania oferty pracy lub umowy o pracę jako warunku wstępnego), jak również skoncentrowany na składnikach kapitału ludzkiego (np. umiejętnościach i kwalifikacjach, doświadczeniu itp.)[48]. Nie kwestionując kompetencji państw członkowskich do określania liczby przyjmowanych migrantów ekonomicznych, w badaniu można by rozważyć możliwość stosowania mechanizmu wstępnego przeglądu umożliwiającego stworzenie puli kandydatów dostępnej dla państw członkowskich i pracodawców w UE.

d) *Wzmocnienie współpracy z głównymi krajami pochodzenia*

Zapewnienie legalnych dróg migracji powinno towarzyszyć wzmocnieniu readmisji i powrotów osób, które nie mają prawa do pozostania w UE, a oba te elementy muszą zostać w pełni uwzględnione w dyskusjach z państwami trzecimi, w szczególności z państwami pochodzenia migrantów, dotyczących sposobów współpracy na rzecz skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi. Jest to podejście przyjęte w ramach dialogu politycznego i współpracy operacyjnej z państwami trzecimi w ramach globalnego podejścia

[45] Zob. dokument roboczy służb Komisji „Program sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT): aktualna sytuacja i perspektywa – Tablica wyników programu REFIT" (SWD(2015) 110 final, załączony do komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Poprawa otoczenia regulacyjnego w celu uzyskania lepszych wyników – plan działania UE" (COM(2015) 215 final).

[46] *Głęboki wyzysk siły roboczej: pracownicy migrujący w obrębie Unii Europejskiej lub do UE* pod adresem http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union

[47] Na przykład Kanada, Australia i Nowa Zelandia.

[48] Zob. na przykład kanadyjski system „Express Entry": http://www.cic.gc.ca/english/Immigrate/skilled/index.asp.

do kwestii migracji i mobilności (GPMM), w którym legalną migrację i dobrze zarządzaną mobilność uznaje się za priorytety unijnej zewnętrznej polityki migracyjnej i azylowej. W ramach GPMM w ostatnich latach UE zawarła partnerstwa na rzecz mobilności i podjęła realizację wspólnych programów w obszarze migracji i mobilności z wieloma krajami w swoim bezpośrednim i dalszym sąsiedztwie[49].

Należy dążyć do ściślejszej współpracy z tymi partnerami, z którymi UE ma wspólne interesy i którzy są gotowi do przyjęcia wspólnych zobowiązań z UE i jej państwami członkowskimi, zwłaszcza w odniesieniu do współpracy w zakresie readmisji. UE powinna zaoferować bardziej kompleksowy zestaw mechanizmów operacyjnych i zachęt w celu realizacji globalnego podejścia w bardziej uporządkowany i systemowy sposób, np. poprzez dialogi na wysokim szczeblu, podczas których zwiększenie liczby legalnych kanałów migracji jest stale podnoszonym żądaniem ze strony państw trzecich.

W swoich konkluzjach w sprawie migracji z dnia 18 lutego 2016 r. Rada Europejska podkreśliła, że w stosunkach z odnośnymi państwami trzecimi kompleksowe i dopasowane do konkretnych sytuacji pakiety zachęt, opracowywane dla poszczególnych państw w celu zapewnienia skutecznych powrotów i readmisji, wymagają pełnego wsparcia ze strony UE i państw członkowskich. Komisja i Wysoka Przedstawiciel/wiceprzewodnicząca Komisji, w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, kontynuują prace, mające na celu zaproponowanie Radzie Europejskiej w kwietniu kompleksowych i zindywidualizowanych środków zachęty oraz warunków zniechęcających, obejmujących wszystkie obszary polityki, które będą proponowane w rozmowach z państwami trzecimi.

UE opracuje je we współpracy z afrykańskimi partnerami, opierając się na wnioskach przedstawionych w planie działania z Valletty[50], który obejmuje – wśród możliwych działań w obszarze legalnej migracji i mobilności – łączenie ofert po stronie UE w dziedzinie legalnej migracji, w tym projekty pilotażowe z zakresu ułatwiania uznawania kwalifikacji w niektórych sektorach/zawodach, oraz zwiększenie liczby stypendiów w ramach programu Erasmus+ i zapewnienie wsparcia dla działań poprzedzających wyjazd i publicznych służb zatrudnienia.

III. WNIOSKI

Sformułowany przez przewodniczącego Jeana-Claude'a Junckera priorytet: „Europa musi lepiej zarządzać migracją we wszystkich aspektach" – od humanitarnego nakazu, potrzeby solidarności do wyzwań demograficznych i umiejętności – jest aktualny bardziej niż kiedykolwiek. Komisja jest w związku z tym zdecydowana osiągnąć ważny cel w postaci wypracowania zintegrowanej, zrównoważonej i wszechstronnej unijnej polityki migracyjnej.

Dlatego za pomocą niniejszego komunikatu należy zapoczątkować dyskusję na temat ważnych, poruszonych w nim zagadnień. Nie ma innego wyjścia, jak realizacja dwutorowej strategii ustabilizowania obecnej sytuacji poprzez pełne poszanowanie i stosowanie obowiązujących ram prawnych i jednoczesne stawienie czoła konieczności przeprowadzenia w przyszłości reformy struktury tych przepisów. Aktualny kryzys ujawnił ograniczenia

[49] Istnieją już partnerstwa na rzecz mobilności z: Jordanią, Marokiem, Tunezją, Mołdawią, Republiką Zielonego Przylądka, Gruzją, Armenią i Azerbejdżanem. Wspólne programy w obszarze migracji i mobilności są realizowane z Nigerią i Etiopią.
[50] Szczyt w Valletcie, 11–12 listopada 2015 r.

obecnego systemu i wspólne wyzwania, w których obliczu stoimy. Dlatego właśnie teraz, gdy najpilniejsze są wspólne działania i solidarność, potrzebna jest ta perspektywa na przyszłość, która otworzy drogę do stworzenia humanitarnej i skutecznej europejskiej polityki migracyjnej i azylowej opartej na sprawiedliwym podziale odpowiedzialności. Uwzględniając uwagi otrzymane w odpowiedzi na niniejszy komunikat Komisja wystąpi z odpowiednimi wnioskami.