



KOMISJA
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 13.6.2017 r.
COM(2017) 350 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI

DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY EUROPEJSKIEJ I RADY

**Czwarte sprawozdanie z postępów w realizacji ram partnerstwa z państwami trzecimi w
zakresie Europejskiego programu w dziedzinie migracji**

1. Wprowadzenie

Rok temu w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji uruchomiono ramy partnerstwa¹ stanowiące kompleksowe podejście UE ukierunkowane na rozwiązanie problemu nieuregulowanej migracji i eliminowanie jej przyczyn w ramach szerszej współpracy z naszymi partnerami.

Przez ostatni rok ramy partnerstwa przyczyniły się do lepszej koordynacji stanowisk i wysiłków UE i państw członkowskich wobec państw trzecich. Współpraca wkroczyła w nowy etap, gdy w czerwcu ubiegłego roku określono pięć priorytetowych państw², a grupę państw pochodzenia i tranzytu poszerzono o kolejne państwa afrykańskie i azjatyckie.

W ciągu jednego roku³ kilka krajów partnerskich we współpracy z UE przyjęło lub dokonało przeglądu prawodawstwa i strategii zarządzania migracją. Obecnie europejscy oficerowie łącznikowi ds. migracji działają w 12 krajach partnerskich. Współpraca w zakresie zwalczania przemytu została zintensyfikowana, m.in. dzięki wsparciu Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz Europolu. Podjęto kroki w celu usprawnienia powrotów poprzez negocjacje prowadzone z kilkoma państwami w sprawie umów o readmisji i innych form standardowych procedur operacyjnych. Unijna inicjatywa posłużyła za podstawę wdrożenia nowych formatów współpracy regionalnej między państwami pochodzenia a państwami tranzytu. Ustanowiono partnerstwo z Międzynarodową Organizacją ds. Migracji w celu organizowania wspomaganych dobrowolnych powrotów i reintegracji w Afryce Subsaharyjskiej oraz zacieśniono współpracę z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców. Fundusz powierniczy UE dla Afryki⁴ zwiększył swoje zaangażowanie polityczne, zatwierdzając 118 projektów o łącznej wartości niemal 1,9 mld EUR.

W większości przypadków pozwoliło to zająć się kwestią nieuregulowanej migracji w oparciu o wspólne interesy i wspólną odpowiedzialność państw członkowskich UE i partnerów, nierzadko pokonując głęboko zakorzenione różnice. Nie udało się jednak uniknąć niepowodzeń, a w niektórych przypadkach ponownie odezwał się długotrwały opór wobec współpracy.

W czwartym sprawozdaniu z postępów w realizacji przedstawiono najważniejsze wydarzenia i postępy od marca 2017 r. W sprawozdaniu opisano kroki podjęte w związku ze szlakiem śródziemnomorskim, gdzie – w szczególności w Libii – UE wydatnie zwiększyła swoje wysiłki zgodnie z deklaracją maltańską⁵ i wspólnym komunikatem z 25 stycznia⁶. Co więcej, w sprawozdaniu podsumowano także wnioski wyciągnięte w ciągu rocznego wdrażania ram partnerstwa, najważniejsze pozostałe wyzwania i możliwości dokonania postępów umożliwiających osiągnięcie wszystkich celów określonych w ramach partnerstwa w formie zatwierdzonej przez Radę Europejską.⁷

¹ Komunikat w sprawie ustanowienia nowych ram partnerstwa z państwami trzecimi w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji, COM(2016) 385 final z 7.6.2016.

² Niger, Nigeria, Senegal, Mali i Etiopia.

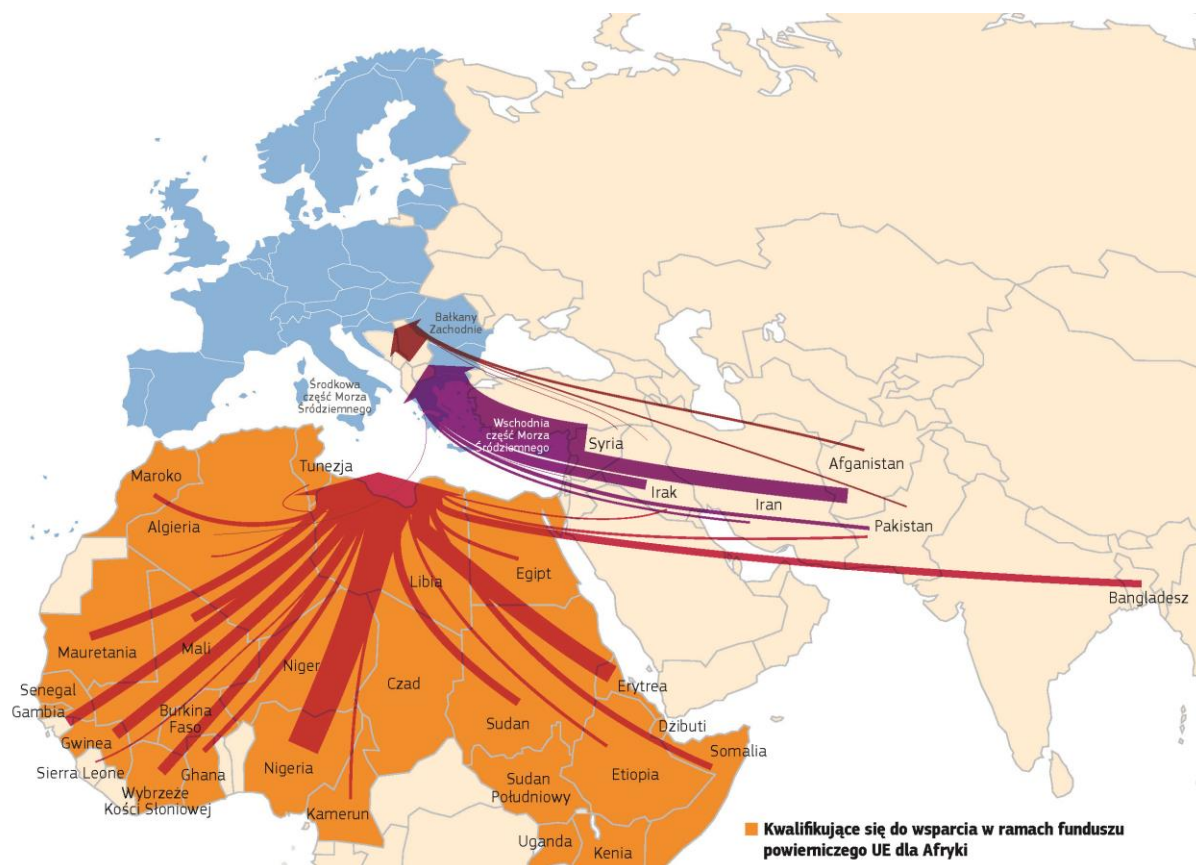
³ COM(2016) 700, 18.10.2016; COM(2016) 960, 14.12.2016; i COM(2017) 205, 2.3.2017, odpowiednio.

⁴ Decyzja Komisji C(2015) 7293 final; Kryzysowy fundusz powierniczy UE na rzecz stabilności oraz eliminowania przyczyn migracji i wysiedleń w Afryce (fundusz powierniczy UE dla Afryki).

⁵ <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/01/03-malta-declaration/>

⁶ JOIN(2017) 4 final z 25.1.2017; Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: „Migracja na szlaku śródziemnomorskim. Zarządzanie przepływami, ratowanie życia”.

⁷ We wnioskach z 28 czerwca 2016 r., 20 października 2016 r. i 15 grudnia 2016 r.



Wykres: Główne państwa pochodzenia nieuregulowanej migracji z Afryki i Azji (Źródło: Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej)⁸

2. Postępy i rezultaty

2.1 Państwa priorytetowe

Niger

Współpraca z Nigrem jest wzorem tego, co za pośrednictwem ram partnerstwa można osiągnąć we współpracy z państwem tranzytu. Rząd Nigru od początku był proaktywnym i konstruktywnym partnerem. UE i państwa członkowskie ściśle koordynowały swoje działania, przyjmując jasny podział zadań i wzajemnie się umacniając we wspieraniu Nigru w osiąganiu założonych celów. We współpracy w ramach partnerstwa skoncentrowano się głównie na wzmocnieniu zarządzania granicami, przyjęciu bardziej strategicznego podejścia do nieuregulowanej migracji, w tym na zaostrzeniu walki przeciwko przemytowi, udzielaniu pomocy migrantom i utworzeniu alternatywnych możliwości gospodarczych dla lokalnych społeczności wzdłuż szlaków tranzytowych.

Rząd Nigru wprowadził spójną politykę migracyjną o jasno określonych ramach strategicznych, które ułatwiają współpracę z UE i państwami członkowskimi. Wdrożenie krótkoterminowego planu działania na rzecz zwalczania sieci przemytników migrantów w regionie Agadez jest w trakcie realizacji, przy czym budżet finansowy planu został w pełni

⁸ Użyte nazwy i sposób prezentacji materiałów zamieszczonych na tej mapie nie są równoznaczne z wyrażeniem przez Unię Europejską jakiegokolwiek opinii co do statusu prawnego któregoś z państw, terytoriów, miast, regionów czy organów władzy, ani też co do przebiegu którychkolwiek granic.

pokryty, między innymi dzięki wsparciu z dwustronnych programów państw członkowskich⁹. Operacje te połączone są z działaniami na rzecz zwalczania handlu ludźmi, jako że handlarze ludźmi transportują swoje ofiary do Libii tymi samymi szlakami. Rząd sfinalizował także długofalową krajową strategię migracyjną, która ma zostać przyjęta w lipcu wraz z powiązanym z nią planem działania.

Podstawą tej strategicznej współpracy jest wspólne omówienie priorytetów i działań operacyjnych. W dniu 1 czerwca w ramach drugiego spotkania „Cadre de Concertation”¹⁰ przyjęto szereg powiązanych rozwiązań ukierunkowanych na ustabilizowanie wspólnych działań UE i Nigru, przyspieszenie realizacji projektów i zapewnienie skutecznych działań komunikacyjnych. Wspólny zespół dochodzeniowo-śledczy, działający przy wsparciu funduszu powierniczego UE dla Afryki, działa od marca 2017 r., a jego celem jest wspieranie działań na rzecz zwalczania sieci przemytniczych. Pierwsze działania koncentrowały się na budowaniu zdolności, w szczególności na szkoleniu z technik dochodzeniowo-śledczych, a pierwszym sukcesem zespołu była likwidacja sieci przemytników migrantów działającej w Tchén Tabaraden.

Władze Nigru zintensyfikowały także kontrole graniczne i operacje egzekwowania prawa wymierzone przeciwko handlowi ludźmi, dzięki czemu w 2017 r. przeprowadzono jak dotąd 18 operacji, które doprowadziły do zatrzymania ponad 30 osób, wydania ok. 20 wyroków skazujących i skonfiskowania pojazdów wykorzystywanych w celach przemytu. Istnieją wyraźne dowody na to, że środki kontrolne w pewnym stopniu przyczyniły się do utrudnienia przemytu migrantów na głównych szlakach migracyjnych. Monitorowanie dwóch głównych szlaków tranzytu migrantów przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji wykazało, że od maja 2016 r. stale maleje liczba osób udających się z tych punktów granicznych do Libii. Dane z pierwszych czterech miesięcy 2017 r. potwierdzają, że liczba migrantów przyjeżdżających (ponad 51 000) jest wyższa niż migrantów wyjeżdżających (ponad 22 000)¹¹. Jednak odnotowany spadek niekoniecznie przekłada się w identycznych proporcjach na zmniejszenie się całkowitych przepływów migracyjnych do Libii, gdyż powstają nowe szlaki omijające wzmocnione punkty kontroli granicznej. Nowe szlaki są trudniejsze do pokonania i wiążą się z większym ryzykiem, co podnosi cenę, jakiej za transport żądają przemytnicy, i naraża migrantów na większe ryzyko.

Aby przeprowadzić bardziej dokładną analizę szlaków alternatywnych, w maju 2017 r. uruchomiono wspólną platformę informacyjną kierowaną przez władze Nigru, której uczestnikami są UE, zainteresowane państwa członkowskie i Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji. Platforma umożliwi wymianę danych statystycznych, wskazywanie tendencji, opracowywanie analiz ryzyka i proponowanie rozwiązań operacyjnych. Pierwsze posiedzenie platformy odbyło się w dniu 16 maja. Prace te wspierać będzie oficer łącznikowy z Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, który zostanie oddelegowany do Niamey w lipcu.

⁹ Wsparcie Niemiec polega na dostarczaniu sprzętu, a Włochy wspierają tworzenie wspólnej platformy wymiany danych.

¹⁰ Współprzewodzącymi spotkania byli Minister Spraw Wewnętrznych i szef przedstawicielstwa UE, a jego uczestnikami – przedstawiciele właściwych ministerstw, misji Unii Europejskiej w dziedzinie WPBiO w Nigrze (EUCAP Sahel Niger), państw członkowskich działających w terenie, agencji wykonawczych UE, podmiotów zaangażowanych w kwestie migracji, np. Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji. Obecnie w spotkaniach uczestniczy także rada regionalna Agadez.

¹¹ Dla porównania: w 2016 r. liczba osób wyjeżdżających wyniosła 334 000, a liczba przyjeżdżających – 111 000.

Sukcesy w zwalczaniu przemytu i handlu ludźmi nasiliły zapotrzebowanie na wsparcie dla realnych alternatyw ekonomicznych dla społeczeństwa regionu Agadez, które zrekompensowałyby spadek przychodów z nielegalnych działań. Ulokowanie w Agadez placówki i biura UE przyczyniło się do szybszej oceny potrzeb w tym zakresie i zapewniło lepszą widoczność działań UE.

Wspomagane dobrowolne powroty z Nigru stały się bardziej popularne dzięki wspólnym wysiłkom UE¹². Do dnia 9 czerwca 2017 r. pomocy w powrocie udzielono 2 640 migrantom (w tym 175 Nigeryjczykom). UE będzie w dalszym ciągu wspierała te prace. W kwietniu 2017 r. w ramach unijnego funduszu powierniczego zakontraktowano dodatkowy projekt o wartości 15 mln EUR wchodzący w skład szerszej inicjatywy regionalnej.

Dalsze działania:

- Wspieranie wdrażania krajowej strategii migracyjnej.
- Udoskonalenie monitorowania przepływów migracyjnych; Wspieranie Nigru we wdrażaniu stosownych rozwiązań w reakcji na nowe szlaki migracyjne.
- Wspieranie zdolności Nigru do podejmowania działań dochodzeniowo-śledczych i ścigania przemytników migrantów, w tym poprzez usprawnienie współpracy z Europol i Eurojustem.
- Dalsze wspieranie wspomaganych dobrowolnych powrotów.
- Oddelegowanie oficera łącznikowego Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej do Niamey.
- Wdrożenie zatwierdzonych projektów ukierunkowanych na spełnienie potrzeb ekonomicznych społeczności, których dochody z przemytu spadną.

Nigeria

Nigeria jest państwem kluczowym w odniesieniu do wszelkich prób zarządzania przepływami migracyjnymi do Europy, jako że jest jednym z głównych państw pochodzenia. Nigeryjczycy stanowią największą grupę narodowościową wśród osób wjeżdżających od roku 2016, kiedy to zarejestrowano łącznie 37 809 nielegalnych wjazdów. W pierwszych czterech miesiącach roku 2017 niedozwolonego przekroczenia granicy dokonało 5 253 Nigeryjczyków, wyprzedzając wszystkie inne narodowości. Nigeria nadal pozostaje głównym państwem spoza UE, z którego pochodzą ofiary handlu ludźmi rejestrowane w UE¹³. Są to najczęściej kobiety i dziewczynki będące ofiarami handlu do celów wykorzystywania seksualnego.

Współpraca w zakresie readmisji przebiega stosunkowo pozytywnie w porównaniu do innych państw regionu – za pośrednictwem różnych dwustronnych kanałów współpracy z wieloma państwami członkowskimi i z UE. W 2016 r. Nigeria była głównym celem wspólnych operacji powrotowych Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (w 2016 r. zorganizowano 14, a w 2017 r. – jak dotąd 6 operacji). Nigeryjscy oficerowie łącznikowi są delegowani do Włoch, aby usprawnić ustalanie tożsamości nielegalnych migrantów. Jednak efekty tej współpracy są ograniczone: w 2016 r. średni odsetek powrotów wyniósł 26,4%, przy czym dane te różnią się istotnie w przypadku poszczególnych państw członkowskich. Nigeryjskie władze nie wydały jeszcze dokumentów podróży dla nielegalnych migrantów, których nigeryjskie obywatelstwo potwierdziła misja identyfikacyjna oddelegowana do kilku państw członkowskich pod koniec 2016 r. Z drugiej strony Nigeria ściśle współpracuje z

¹² W 2015 r. Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji udzieliła pomocy 1 595 migrantom z państw trzecich i 126 Nigeryjczykom w powrocie do swoich społeczności, a w 2016 r. liczba ta wzrosła ponad dwukrotnie: pomocy w dobrowolnym powrocie udzielono 4 788 obywatelom państw trzecich i 301 Nigeryjczykom.

¹³ Sprawozdanie wspólnoty wywiadowczej Afryka – Frontex za 2016 r.

Międzynarodową Organizacją ds. Migracji, aby zachęcać swoich własnych obywateli do powrotu z Nigru i Libii w ramach wspomaganych dobrowolnych powrotów; do tej pory w 2017 r. do Nigerii bezpiecznie powróciło 1 786 osób.

W celu wzmocnienia wzajemnej współpracy w dziedzinie powrotów i stworzenia ram dostępnych dla wszystkich państw członkowskich, Nigeria uzgodniła z UE rozpoczęcie negocjacji w sprawie umowy o readmisji z UE. Po pierwszej rundzie negocjacji w październiku 2016 r. drugą rundę zaplanowano na grudzień 2016 r., lecz w ostatniej chwili runda ta została odwołana i nie wyznaczono jej nowego terminu.

Współpracę z Nigerią należy zacieśnić ze względu na rosnącą aktywność organizacji przestępczych, które prowadzą handel kobietami i dziewczętami w celu wykorzystywania seksualnego; ponadto współpraca ta jest niezbędna, aby dalej wzmacniać zarządzanie granicami i walkę przeciwko przemytowi. Od marca 2017 r. za pośrednictwem funduszu powierniczego Unii uruchomiono sześć projektów na rzecz m.in. odporności, powrotów, reintegracji i stabilności w Nigerii. Pierwsze osiągnięte rezultaty obejmują infrastrukturę zaopatrzenia w uzdatnioną wodę dla 5 000 osób i zarejestrowanie 6 000 dorastających dziewcząt w strefach bezpiecznych w stanach Gombe i Borno.

UE i jej państwa członkowskie powinny podtrzymywać swoje zaangażowanie, aby przenieść partnerstwo z Nigerią na wyższy poziom. Nigeria jest partnerem strategicznym w Afryce w obszarach nie tylko inwestycji i bezpieczeństwa, ale także migracji, a zawarcie skutecznej umowy o readmisji stałoby się wyraźnym potwierdzeniem zaangażowania w to szerokie i strategiczne partnerstwo. Aby wznowić zaangażowanie i przyspieszyć negocjacje dotyczące szerszych ram współpracy w dziedzinie wszystkich aspektów zarządzania migracją, w lipcu do Nigerii udaje się wspólna misja wysokiego szczebla UE i państw członkowskich. Kolejny dialog na szczeblu ministerialnym, zaplanowany na wrzesień 2017 r., to okazja do objęcia szerszą współpracą z UE wszystkich kierunków prac i najważniejszych kwestii związanych z migracją.

Dalsze działania:

- Wzmacnianie dalszej dwustronnej współpracy w obszarze readmisji.
- Wznowienie negocjacji w sprawie umowy o readmisji.
- Zapewnienie do końca 2017 r. zaangażowania Europolu i Eurojustu w przypadku transgranicznego handlu ludźmi, w tym wsparcie dochodzeń finansowych.
- Połączenie wszystkich poszczególnych kierunków prac nad inwestycjami, bezpieczeństwem i migracją w perspektywie nadchodzącego spotkania ministerialnego z UE.

Senegal

Senegal to jedno z głównych państw pochodzenia migrantów o nieuregulowanym statusie: w pierwszych pięciu miesiącach 2017 r. do Włoch przybyło z Senegalu już 3 410 osób, które dołączyły do 10 300 zarejestrowanych w roku 2016.

Prowadzony od dawna dialog polityczny z Senegalem w sprawie migracji był kontynuowany na wysokim szczeblu w kwietniu i czerwcu 2017 r., gdy pogłębiona współpraca w dziedzinie migracji została omówiona pod kątem czterech głównych kierunków prac – podejmowania działań w odpowiedzi na przyczyny migracji, poprawy zarządzania granicami i rejestracji stanu cywilnego, zwiększania liczby powrotów z innych państw afrykańskich (w tym Libii) i

ułatwiania powrotów - przede wszystkim osobom nowo przybyłym na szlak śródkowośródziemnomorski.

Wysiłki senegalskich władz na rzecz poprawy zarządzania migracją przyczyniły się do reorganizacji straży granicznej i rozwiązań ukierunkowanych na zwiększenie dostępności wiarygodnych danych migracyjnych. Oczekuje się, że w najbliższych tygodniach przyjęty zostanie plan działania do krajowej strategii migracyjnej. Trwają prace nad rozbudową centralnej bazy odcisków palców, w której znajdują się dane 6,5 mln z 10 mln zarejestrowanych obywateli. W perspektywie średnioterminowej konsulaty powinny mieć bezpośredni dostęp do tej bazy danych, gdyż przyspieszyłoby to proces identyfikacji. Senegal odgrywa także istotną rolę w Komitecie Sterującym procesu rabackiego.

Senegal niedawno otworzył ambasadę w Nigrze i udziela pomocy migrantom, którzy chcą wrócić do Senegalu, przy wsparciu z projektu Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji finansowanego przez UE. Rośnie liczba wspomaganych dobrowolnych powrotów obywateli Senegalu: do dnia 9 czerwca 2017 r. wyniosła ona 823 w przypadku powrotów z Nigru i 528 w przypadku powrotów z Libii.

Jednak współpraca operacyjna w zakresie powrotów z Europy jest wciąż minimalna. W 2016 r. nastąpił znaczny wzrost liczby decyzji nakazujących powrót (5 445 w porównaniu do 4 695 w 2015 r.), lecz odsetek powrotów spadł z niskiego już poziomu 12,5% do 9%. Spadła także liczba pozytywnie rozpatrzonych wniosków o konsularne dokumenty podróży. Choć urzędnicy senegalscy odbyli misje w państwach członkowskich UE, efekty tych misji są rozczarowujące pod względem powrotów. Postępy po stronie senegalskiej osiągane są powoli, a w państwach członkowskich pojawiają się trudności administracyjne.

Ograniczone postępy odnotowywane są także w zakresie ustanowienia jednostki analizy ryzyka Wspólnoty Wywiadowczej Afryka-Frontex (AFIC), która pozwoli wzmocnić wspólną walkę przeciwko przemytowi i handlowi ludźmi. Zakończono negocjacje w sprawie porozumienia roboczego między Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej a władzami Senegalu. Porozumienie to należy teraz podpisać tak szybko, jak to możliwe.

Dalsze działania:

- Ustanowienie jednostki analizy ryzyka Wspólnoty Wywiadowczej Afryka-Frontex (AFIC) w Senegalu.
- Możliwie szybkie podpisanie protokołu ustaleń z Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej.
- Ustanowienie skutecznej współpracy w dziedzinie readmisji, w oparciu o przestrzeganie najlepszych praktyk, ze szczególnym uwzględnieniem migrantów korzystających z szlaku śródkowośródziemnomorskiego.

Mali

Mali jest ciągle jednym z głównych państw pochodzenia i tranzytu migrantów do Europy. W 2016 r. odnotowano 10 270 przypadków nielegalnego wjazdu obywateli Mali do UE (a także 1 879 w pierwszych pięciu miesiącach 2017 r.) – sprawia to, że Mali pozostaje wśród 10 państw pochodzenia, z których migranci o nieuregulowanym statusie najczęściej podróżują do UE, będąc również ważnym szlakiem przepływów migracyjnych w kierunku Algierii i Nigru.

Mając na uwadze delikatną sytuację polityczną i w zakresie bezpieczeństwa panującą w tym państwie, z Mali prowadzony jest nadal dialog na wysokim szczeblu, m. in. poprzez udział Wysokiej Przedstawiciel/Wiceprzewodniczącej w spotkaniu ministerialnym EU-G5 w dniach 5-6 czerwca, podczas którego UE zadeklarowała, że będzie wspierać nowe siły bezpieczeństwa transgranicznego w Burkina Faso, Czadzie, Mali i Nigrze w celu przeciwdziałania nielegalnym działaniom i terroryzmowi. Uruchomiono również unijne projekty w ramach funduszu powierniczego w celu wspierania przemieszczenia malijskich sił bezpieczeństwa wewnętrznego oraz wzmocnienia kontroli granicznej w środkowym Mali. Dwie unijne misje z zakresu Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony aktywnie wspierają wysiłki mające na celu zapewnienie stabilizacji poprzez szkolenia, doradztwo i mentoring. Wywiera to pozytywny efekt następczy na działania skierowane przeciwko sieciom przemytniczym.

Jedna z misji UE w Mali gromadziła dane na temat możliwej zmiany kierunku przepływów migracyjnych – w związku ze zmniejszeniem się nasilenia tranzytu przez region Agadez. Trwają prace nad wdrożeniem projektu funduszu powierniczego UE obejmującego działania na rzecz podnoszenia świadomości mające na celu zapobieganie nieuregulowanej migracji, a także udzielenie władzom Mali wsparcia o charakterze technicznym i operacyjnym w celu egzekwowania prawa w obszarze przemytu migrantów i monitorowania szlaków tranzytowych.

Współpraca z Mali w zakresie readmisji nie przyniosła jak dotąd postępów. W 2016 r. państwa członkowskie wydały 3 695 decyzji nakazujących powrót obywatelom Mali, lecz tylko 180 powrotów miało faktycznie miejsce – odsetek powrotów na poziomie 4,8 % jest jednym z najniższych odnotowanych w jakimkolwiek państwie trzecim. Dane obejmujące część 2017 r. wskazują na dalsze obniżanie się tego odsetka w bieżącym roku. Misje, które miały miejsce w 2016 r., nie doprowadziły jeszcze do jakichkolwiek powrotów, a współpraca z niektórymi państwami członkowskimi wydaje się stać w miejscu od końca roku 2016.

Władze Mali podjęły starania, aby ułatwić dobrowolne powroty obywateli malijskich, którzy utknęli w Nigrze i w Libii – do dnia 9 czerwca 2017 r. pomocy udzielono 448 osobom. Zapewnienie dodatkowych zdolności służb konsularnych Mali pozwoliłoby na udzielenie pomocy w powrocie większej liczbie migrantów.

Proces konsultacji państwowych dotyczących migracji będzie miał miejsce w czerwcu w celu rozwinięcia przyjętej w 2015 r. w Mali krajowej strategii migracyjnej. Strategia ta będzie obejmowała ściślejsze kontakty z malijską diasporą. Narodowa strategia w sprawie granic opracowana przy wsparciu UE została przyjęta w maju, a jej plan działania powinien natychmiast przejść w stadium operacyjne.

Dalsze działania:

- Dalsze zaangażowanie w celu wzmocnienia wysiłków na rzecz walki z przemytem ludzi i handlem ludźmi.
- Dalsze ułatwianie wspomaganych dobrowolnych powrotów z innych państw afrykańskich.
- Zapewnienie faktycznego powrotu nielegalnych imigrantów zidentyfikowanych podczas misji doraźnych.
- Wprowadzenie w życie skutecznych metod współpracy z władzami malijskimi przy identyfikacji i przygotowywaniu dokumentów dla tych nielegalnych migrantów, którzy ich nie posiadają.

Etiopia

W 2016 r. liczba nielegalnych migrantów z Etiopii wzrosła do 3 660. Jest to liczba wyższa o 33 % niż w 2015 r. (2 735). Zakres współpracy w dziedzinie powrotów był bardzo ograniczony, a odsetek powrotów wyniósł tylko 9,8 % z 1475 decyzji nakazującej powrót (145 skutecznych powrotów, z których wszystkie były dobrowolne). Etiopia pozostaje nadal jednym z głównych państw przyjmujących uchodźców – obecnie przebywa tam prawie 843 000 uchodźców¹⁴.

Rozmowy na wysokim szczeblu były kontynuowane, w szczególności podczas wizyty Wysokiej Przedstawiciel/Wiceprzewodniczącej w Addis Abebie w marcu oraz przy okazji konferencji w sprawie Somalii w dniu 11 maja br.

Regionalny program rozwoju i ochrony (RDPP), uwzględniający specjalne działania w celu zapewnienia ochrony dzieci, ma objąć ponad 100 000 uchodźców, a także społeczności ich przyjmujące. UE udzieliła również Etiopii wsparcia finansowego w wysokości 90 mln EUR w ramach funduszu powierniczego UE – tym samym Etiopia stała się jednym z głównych beneficjentów wsparcia UE. Finansowanie umożliwiło udzielenie wsparcia ponad milionowi rolników oraz rozwój kompleksowego projektu usprawnień w zakresie gromadzenia i przechowywania krajowych danych dotyczących migrantów, osób ubiegających się o azyl i uchodźców w Etiopii.

W przedłużeniu nieustającego zaangażowania politycznego we współpracę nad powrotami UE zaproponowała przeprowadzenie identyfikacji i powrotu w zakresie pewnej ograniczonej liczby przypadków pilotażowych. Działania postępują jednak bardzo powoli, a po 17 miesiącach żadne rezultaty nie są widoczne.

Unijna misja wysokiego szczebla złożyła wizytę w Etiopii w dniach 6-7 czerwca, aby omówić wnioski wyciągnięte z projektów pilotażowych. Obie strony zgodziły się, że można przekształcić te projekty w bardziej ustrukturalizowaną współpracę. Po omówieniu sposobów ustanowienia takiej współpracy, należy obecnie jak najszybciej rozpocząć wdrażanie.

Dalsze działania:

- Zapewnienie szybkiego wydawania dokumentów podróży przez konsulaty Etiopii oraz skutecznego powrotu migrantów objętych projektem pilotażowym.
- Jak najszybsze ustanowienie skutecznej współpracy strukturalnej w zakresie identyfikacji i powrotów.

2.2 Szlak śródziemnomorski

Do 10 czerwca 2017 r. ponad 61 285 osób przybyło do UE szlakiem śródziemnomorskim, co stanowi wzrost o około 25 % w stosunku do analogicznego okresu w 2016 r. Od początku bieżącego roku do maja Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji odnotowała 1 562 zgony na morzu.

W odpowiedzi na ten trwający kryzys więcej uwagi poświęcono współpracy z partnerami z Północnej Afryki, zwłaszcza z Libii, po przyjęciu deklaracji maltańskiej oraz zgodnie z opublikowanym w styczniu wspólnym komunikatem na temat szlaku śródziemnomorskiego¹⁵.

¹⁴ Dane UNHCR z 31 marca 2017 r.

¹⁵ JOIN(2017) 4 final z 25.1.2017; Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: „Migracja na szlaku śródziemnomorskim. Zarządzanie przepływami, ratowanie życia”.

Libia – będąca miejscem rozpoczęcia zdecydowanie największej liczby podróży – jest kluczowym partnerem w zarządzaniu przepływami migracyjnymi na szlaku śródziemnomorskim. Libia jest państwem tranzytowym oraz docelowym miejscem podróży tysięcy migrantów, spośród których wielu to ofiary handlu ludźmi, osoby szczególnie narażone na niebezpieczeństwo lub potrzebujące ochrony.

W myśl założeń wspólnego komunikatu oraz deklaracji maltańskiej z 3 lutego 2017 r. UE poszerzyła zakres swoich prac mających na celu wspieranie władz libijskich oraz wzmacnianie ich możliwości w zakresie zarządzania migracjami. Stanowi to element szerszego zaangażowania UE we wspieranie stabilizacji w Libii, zgodnego z założeniami procesu politycznego prowadzonego przez ONZ. Ciągłe podejmowane są starania dyplomatyczne. W dniu 23 maja UE była gospodarzem drugiego spotkania kwartetu libijskiego¹⁶, przy czym pierwsze spotkanie odbyło się w Kairze w dniu 18 marca. Wszystkie te wysiłki podejmowane są w dobie stanowiącej wyzwanie, niestabilnej sytuacji politycznej i w zakresie bezpieczeństwa na dużych obszarach Libii.

Kompleksowy pakiet 90 mln EUR został przyjęty w ramach unijnego funduszu powierniczego w kwietniu w celu wzmocnienia ochrony migrantów i uchodźców, wspierania spójności oraz rozwoju społecznego i gospodarczego społeczności przyjmujących w Libii, a także w celu usprawnienia zarządzania migracjami na terenie państwa. Proces wdrażania realizowany jest przy współpracy z wieloma partnerami¹⁷, podpisano również wszystkie umowy.

Pozwoliło to już Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji na przyspieszenie procesu dobrowolnych powrotów. Do dnia 9 czerwca 2017 r. 4 582 migrantów powróciło do swoich państw pochodzenia, podczas gdy przez cały rok 2016 liczba powrotów wyniosła 2 775.

Trzy działania w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – Operacja EUNAVFOR MED Sophia („operacja Sophia”), misja Unii Europejskiej dotycząca pomocy w zintegrowanym zarządzaniu granicami w Libii (EUBAM) oraz komórka UE ds. łączności i planowania są nadal realizowane przy aktywnej współpracy z władzami libijskimi.

W ramach operacji Sophia kontynuowane są wysiłki ukierunkowane na zniszczenie modelu biznesowego stosowanego przez przemytników. Operacja Sophia wywiera efekt odstrasżający w odniesieniu do embarga na broń, wzmacnia ochronę na morzu w szerszym rozumieniu, a także podnosi poziom wiedzy na temat sposobów działania sieci przemytniczych. W ramach tej operacji obok programu Seahorse oraz działań władz włoskich kontynuowane są szkolenia, doposażanie oraz budowanie zdolności libijskiej straży przybrzeżnej, w tym przekazywanie wiedzy z zakresu praw człowieka oraz międzynarodowego prawa humanitarnego. W 2017 r. szkolenie ukończyło już około 130 osób, lecz znalezienie dostatecznej liczby kandydatów do udziału w przyszłych szkoleniach stanowi dla Libii wyzwanie. Cztery spośród dziesięciu okrętów zostało już zwróconych przez Włochy władzom libijskim. Szkolenia oraz powrót okrętów oznaczają, że libijska straż przybrzeżna powinna stopniowo i skutecznie zarządzać czynnościami poszukiwawczo-ratunkowymi, aby zapobiegać przemytowi migrantów na wodach terytorialnych Libii. Starania te będą w dalszym ciągu wspierane środkami mającymi na celu zwiększenie poszanowania praw człowieka oraz monitorowanie wykorzystywania zasobów, którymi dysponuje straż przybrzeżna. Rada rozważa również możliwości kontrolowania wywozu lub

¹⁶ UE, Unia Afrykańska, Organizacja Narodów Zjednoczonych i Liga Państw Arabskich.

¹⁷ Umowy z Międzynarodową Organizacją ds. Migracji, Programem Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Funduszem Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci, Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców oraz Niemiecką Agencją ds. Rozwoju (GiZ).

dostaw pewnych towarów do Libii, które to towary mogą być wykorzystywane do przemytu ludzi bądź handlu ludźmi.

W odniesieniu do kwestii zarządzania granicami misja Unii Europejskiej dotycząca pomocy w zarządzaniu granicami prowadzi obecnie działania w celu ustanowienia stałej obecności ograniczonej liczby swojego personelu w Trypolisie. Współpraca z Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz Europolą będzie nadal rozwijana w zakresie szkoleń oraz udziału w czynnościach podejmowanych przez wspólnotę wywiadowczą Afryka-Frontex. Oficer łącznikowy został oddelegowany w maju do udziału w misji Unii Europejskiej dotyczącej pomocy w zarządzaniu granicami.

W celu dalszego wspierania walki z przemytem oraz wzmocnienia możliwości zarządzania granicami w Libii służby Komisji oraz Europejska Służba Działań Zewnętrznych współpracują z władzami włoskimi i libijskimi w celu opracowania uzupełniającego, wieloletniego projektu. Powinno to pomóc w ponownym skupieniu uwagi na południowej granicy Libii, ze szczególnym naciskiem na trwający proces pojednania oraz wspieranie rozwoju społecznego jako alternatywy dla gospodarki opartej na przemyśle. W celu usprawnienia oraz koordynacji wszystkich tych inicjatyw UE pracuje nad utworzeniem libijsko-unijnej platformy dyskusji na temat współpracy w wielu obszarach.

UE wzmacnia również swoją współpracę z *subsaharyjskimi sąsiadami Libii*, aby podjąć problematykę nieuregulowanej presji migracyjnej w kierunku północnym. Kilka działań znajduje się już w fazie wdrażania – regionalizacja misji Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w Sahelu oraz wdrażanie projektów o wymiarze transgranicznym w ramach funduszu powierniczego UE. To regionalne podejście opiera się również na współpracy w ramach Grupy Pięciu na rzecz Sahelu.¹⁸ Połączone siły G5 mające na celu zwiększenie poziomu bezpieczeństwa we wrażliwych regionach przygranicznych były głównym tematem trzeciego spotkania ministerialnego Sahel EU-G5 w Bamako w dniu 6 czerwca, podczas którego UE ogłosiła swój zamiar wspierania rozwoju i operacyjności tych sił poprzez wkład w wysokości do 50 mln EUR. Celem połączonych sił jest walka z terroryzmem, zorganizowaną przestępczością transgraniczną oraz handlem ludźmi.

Dalsze działania:

- Dalsze szkolenie libijskiej straży przybrzeżnej w ścisłej współpracy z władzami włoskimi, mające na celu budowanie zdolności oraz zakończenie procesu zwrotu okrętów.
- Dalsze wdrażanie projektów zapewniających pomoc oraz ochronę migrantom, którzy utknęli w Libii oraz możliwość pomocy w dobrowolnym powrocie.
- Zakończenie wspólnie z władzami włoskimi prac przygotowawczych w celu przedstawienia funduszowi powierniczemu UE wieloletniego projektu zarządzania granicami.
- Dalsze działania w kierunku ustanowienia stałej obecności ograniczonej liczby personelu w Trypolisie w ramach misji Unii Europejskiej dotyczącej pomocy w zarządzaniu granicami.
- Organizacja misji rozpoznawczej w południowej Libii w celu zapewnienia przyszłego dodatkowego wsparcia.
- Wspieranie współpracy między Libią a jej południowymi sąsiadami.

2.3 Postęp/rezultaty uzyskane przez inne państwa

¹⁸ Burkina Faso, Czad, Mali, Mauretania i Niger.

Afryka Północna

Wzmoczone starania władz egipskich w zakresie kontroli granic morskich, wprowadzone od września 2016 roku, zaowocowały zahamowaniem wyjazdów z **Egiptu**. Wsparcie udzielone do tej pory przez UE pozwoliło egipskim organom ścigania i sądowiczym na wdrożenie w 2016 r. przepisów wymierzonych przeciwko przemytowi, a szczegółowy plan działań uzgodniono w marcu. Władze egipskie rozważają także możliwość podjęcia współpracy z Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Utworzenie oficjalnej platformy do prowadzenia dialogu w sprawie migracji między UE a Egiptem uzgodniono w styczniu 2017 r., lecz dialog ten nie został do tej pory podjęty. W maju 2017 r. w ramach północnoafrykańskiego segmentu funduszu powierniczego UE zatwierdzony został program w wysokości 60 mln EUR mający na celu wzmocnienie zdolności Egiptu do zarządzania migracjami, podjęcie działań w odpowiedzi na przyczyny nieuregulowanej migracji oraz wspierania egipskich społeczności przyjmujących migrantów.

Podczas gdy postępuje szeroko zakrojona współpraca w ramach partnerstwa na rzecz mobilności z **Tunezją**, negocjacje w sprawie usprawnienia wydawania wiz oraz umów o readmisji opóźniają się. W trakcie spotkania Rady Stowarzyszenia UE-Tunezja w maju 2017 roku Tunezja potwierdziła ponownie swoje zaangażowanie we współpracę z UE w odniesieniu do wszystkich kwestii związanych z migracją, w tym zarządzania migracją oraz walki z nieuregulowaną migracją, ze szczególnym zwróceniem uwagi na walkę z przyczynami migracji. Obecnie Tunezja wyraża także chęć udziału w przyszłych szkoleniach w ramach programu Seahorse.

Współpraca z **Algierią** jest istotna w aspekcie nieuregulowanych przepływów migracyjnych w kierunku Europy. Podczas marcowego spotkania Rady Stowarzyszenia w Brukseli UE i Algieria przyjęły priorytety partnerstwa w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa. Ponieważ Algieria nie zaakceptowała oficjalnej platformy dialogu w sprawie migracji, UE i Algieria w dalszym ciągu prowadzą w kwestiach migracji dialog nieformalny; dialog taki został ostatnio podjęty w maju, w zakresie wąskiej tematyki dotyczącej walki z przyczynami migracji.

W ciągu ostatnich tygodni nieuregulowane przepływy z **Maroka** na terytorium UE uległy nasileniu. Tendencja ta jest ściśle monitorowana. Należy również zbadać możliwości omówienia tej problematyki z Królestwem Maroka. Negocjacje dotyczące umów w sprawie ułatwień wizowych i readmisji opóźniają się.

Afryka Zachodnia

Skupiając swoje działania na pięciu państwach priorytetowych określonych w ramach partnerstwa, Unia Europejska przystosowała się również do zmieniającej się sytuacji dotyczącej miejsc pochodzenia migrantów przybywających przez szlak śródkowośródziemnomorski.

W Europie odnotowano znaczny wzrost liczby nielegalnych migrantów z **Wybrzeża Kości Słoniowej, Ghany i Gwinei**. Misje na wysokim szczeblu w tych państwach wskazują na gotowość do podejmowania dalszych działań, a niektóre kroki zostały już podjęte w ramach realizacji wspólnych akcji i strategii, w tym dotyczących kwestii powrotów. Z punktu widzenia UE rozszerzenie funduszu powierniczego UE dla Afryki o te trzy państwa stanowi przejaw zaangażowania w sprawy tego regionu. Zaangażowanie to oraz dalszy dialog, a także misje identyfikacyjne powinny utorować drogę bardziej systematycznemu podejściu do kwestii zarządzania migracjami, powrotów oraz współpracy w walce z przemytem. W nadchodzących miesiącach kontynuowana będzie współpraca z tymi państwami oraz z Gambią.

Jordania i Liban

Na konferencji na temat przyszłości Syrii i regionu zorganizowanej przez UE w Brukseli w kwietniu 2017 r. UE ponownie potwierdziła swoje wsparcie na rzecz **Jordanii** i **Libanu** w obszarze zapewnienia ochrony humanitarnej, zrównoważonego rozwoju gospodarczego, a także edukacji i warunków bytowych uchodźcom i społecznościom przyjmującym. UE powtórzyła swoje zobowiązanie do świadczenia wsparcia w 2018 r. i w 2019 r. na takim samym poziomie jak w latach 2016-17.

Azja

Projekt „Wspólna droga naprzód” realizowany przez UE i **Afganistan** oraz umowy dwustronne podpisane z kilkoma państwami członkowskimi zaczęły przynosić pierwsze rezultaty w zakresie powrotów, zarówno dobrowolnych jak i niedobrowolnych, realizowanych z pełnym poszanowaniem praw człowieka oraz zasady non-refoulement. W marcu 2017 r. druga grupa robocza pracująca nad wdrażaniem projektu „Wspólna droga naprzód” potwierdziła zaangażowanie obu stron i zajęła się konkretnymi kwestiami, takimi jak poprawa relacji między państwami członkowskimi a konsulatami afgańskimi. Podczas dialogu politycznego z partnerami poruszono również tematykę wymiaru regionalnego w odniesieniu do uchodźców afgańskich. Skoordynowane działania i pomoc finansowa na rzecz partnerskich organizacji humanitarnych nadal przyczyniają się do spełniania pilnych potrzeb przebywających w **Iranie** uchodźców afgańskich będących w szczególnie trudnej sytuacji. Badana jest kwestia działań długoterminowych mających na celu uzupełnienie prac władz irańskich w tym obszarze.

W kwietniu podpisana została z **Pakistanem** umowa na temat stworzenia elektronicznej platformy mającej na celu usprawnienie procesu readmisji. Jesienna faza pilotażowa obejmująca cztery państwa członkowskie (Belgię, Niemcy, Grecję i Francję) powinna stanowić pierwszy krok na drodze szybkiego wdrożenia. Wizyty władz pakistańskich utorowały drogę do dalszej współpracy Europolem i Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej. UE wspiera również ośrodki migracyjne w Pakistanie oraz kampanie informacyjne propagujące wiedzę dotyczącą realiów migracji. Organizacja trzeciego szczytu UE-Pakistan jest uwarunkowana, między innymi, postępami we współpracy w zakresie migracji, w tym readmisji.

Bangladesz stał się państwem, którego obywatele stanowią drugą co do wielkości grupę nielegalnych migrantów przybywających do UE. W ciągu ostatniego roku wzmocniono zaangażowanie operacyjne, zwłaszcza w zakresie readmisji migrantów o nieuregulowanym statusie oraz zapobiegania migracji nieuregulowanej. Bangladesz musi zintensyfikować wysiłki służące przekształceniu swojego zaangażowania w readmisję własnych obywateli o nieuregulowanym statusie przebywających w UE w konkretne działania, w tym poprzez uzgodnienie standardowych procedur operacyjnych służących identyfikacji takich osób, przygotowywaniu dokumentów oraz powrotom.

3. Minął rok: wnioski, wyzwania i droga naprzód

Współpraca z państwami członkowskimi

Ramy partnerstwa doprowadziły do bezprecedensowego poziomu współpracy pomiędzy UE a państwami członkowskimi, przy jednoczesnych bliskich stosunkach dwustronnych z krajami partnerskimi. Przykładem jest Niger, gdzie wsparcie udzielone władzom stanowiło połączenie instrumentów unijnych z instrumentami państw członkowskich. Współpraca w postaci

wymiany informacji była również cenna; ostatnio dotyczyła ona prac nad lepszym śledzeniem szlaków alternatywnych.

Korzyści płynące ze skoordynowanego podejścia zostały ponadto wykazane przez przygotowanie wspólnych misji wysokiego szczebla i misji technicznych UE i państw członkowskich do państw priorytetowych, a także opracowanie wspólnej informacji EU przeznaczonej do wykorzystania przy wizytach dwustronnych państw członkowskich. Pozwala to na bardziej skuteczne uzgadnianie stanowisk pomiędzy stolicami państw UE a ich ambasadami w krajach partnerskich. Na szczeblu unijnym oznaczało to, że stosunki dwustronne i współpraca pomiędzy państwami czasami odgrywała pierwszoplanową rolę, przy czym Unia aktywnie dopełniała zaangażowanie państw członkowskich poprzez prawdziwe partnerstwo międzyinstytucjonalne oparte na wynikach.

Nie we wszystkich przypadkach osiągnięto jednak skoordynowane i spójne podejście UE i danego państwa członkowskiego. Należy uczynić więcej, aby uniknąć braku koordynacji i zapewnić pełną transparentność i wymianę informacji dotyczących przygotowywanych działań między Unią a państwami członkowskimi. Należy ściślej uzgadniać stanowiska, używać wspólnych komunikatów, a wysiłki na szczeblu UE i współpraca dwustronna powinny się wzajemnie wzmacniać. Ramy partnerstwa mogłyby również skorzystać jeszcze bardziej z uprzywilejowanych stosunków dwustronnych łączących niektóre państwa członkowskie z określonymi krajami partnerskimi, zapewniając wartość dodaną strategicznemu podejściu na szczeblu unijnym. Byłoby to szczególnie cenne w przypadkach, w których UE nie posiada konkretnego mandatu lub posiada jedynie kompetencje dzielone. Do tej pory jedynie niewielka liczba państw członkowskich wykazała aktywne zaangażowanie. W ciągu kolejnych miesięcy powinno być możliwe zwiększenie liczby państw członkowskich włączających się w ten wspólny wysiłek. Spójne i skoordynowane wsparcie ze strony wszystkich państw członkowskich miałoby kluczowe znaczenie dla mobilizacji i wykorzystania w skuteczny sposób wszystkich dostępnych wpływów, które pozwoliłyby na zapewnienie współpracy w dziedzinie zarządzania migracją.

Innym istotnym aspektem koordynacji jest zapewnienie spójności z innymi procesami międzynarodowymi. Na szczeblu unijnym wprowadzono ścisłą koordynację zapewniającą spójność stanowisk pomiędzy ramami partnerstwa, działaniami następczymi po szczycie w Valletcie, procesami regionalnej migracji w Afryce, a stanowiskiem UE w procesach globalnych takich jak G20, G7 oraz przygotowana inicjatywa ONZ Global Compact w kwestii migracji. Należy utrzymać i dalej wzmacniać tę koordynację.

Od momentu swojego powstania ramy partnerstwa koncentrowały się na pięciu państwach priorytetowych. Kilka państw członkowskich zaapelowało o rozszerzenie tego podejścia i jego przetestowanie również w innych obszarach geograficznych. W odpowiedzi na przemiany przepływów migracyjnych i nowe potrzeby opracowano ***podejście elastyczne pod względem geograficznym*** – uwzględniając również fakt, że współpraca z państwami tranzytu często była łatwiejsza niż z państwami pochodzenia. Doprowadziło to na przykład do wzmocnienia współpracy z Wybrzeżem Kości Słoniowej, Gwineą oraz Bangladeszem.

Współpraca w terenie

Obecność w terenie jest niezbędna do zdobywania większej ilości informacji na temat przepływów migracyjnych i osiągania konkretnych wyników operacyjnych. Od czasu ustanowienia ram partnerstwa zarówno delegatury Unii jak i ambasady państw członkowskich uczyniły z migracji kwestię priorytetową. Oddelegowanie dwunastu europejskich oficerów

łącznikowych ds. migracji (EMLO) do priorytetowych państw pochodzenia i tranzytu¹⁹ odegrało zasadniczą rolę we wzmocnieniu zaangażowania Unii. Przyczyniają się oni do zacieśniania relacji ze wszystkimi lokalnymi zainteresowanymi stronami oraz władzami.

Wiedza ekspercka agencji UE powinna być w pełni wykorzystywana. Wspólnota wywiadowcza Afryka-Frontex już zapewnia ramy regularnej wymiany informacji i wiedzy w zakresie bezpieczeństwa granic²⁰. Oddelegowanie w lipcu do Afryki pierwszego oficera łącznikowego Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej będzie kolejnym krokiem naprzód. Misje i operacje Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony mające na celu rozwijanie zdolności krajów partnerskich okazały się również przydatne w państwach tranzytu do wzmocnienia zarządzania granicami i walki ze zorganizowaną przestępczością.

Powroty i readmisja

Usprawnienie powrotów i readmisji było głównym celem ram partnerstwa, aby umożliwić funkcjonowanie całego łańcucha zarządzania migracjami i odwieść ludzi od wyruszania w ryzykowne podróże. W celu wzmocnienia współpracy w tym obszarze z państwami trzecimi wypróbowano wiele różnych podejść i narzędzi. Z niektórymi partnerami Unia podjęła formalny dialog lub negocjacje na temat prawnie wiążących instrumentów, a w przypadku innych przetestowano bardziej nieformalne narzędzia, takie jak standardowe procedury operacyjne, misje techniczne lub misje identyfikacyjne.

Doświadczenie z misjami identyfikacyjnymi potwierdziło przydatność tego narzędzia; proces identyfikacji po stronie krajów partnerskich był jednak długi i mozolny, a jedynie niewielka część zidentyfikowanych osób faktycznie powróciła. W przyszłości misje powinny być wykorzystywane zwłaszcza wtedy, gdy identyfikacji nie można przeprowadzić z użyciem alternatywnych metod lub jako środek budowania zaufania w celu ustanowienia współpracy strukturalnej. W normalnym trybie identyfikacja i przygotowywanie dokumentów powinny być dokonywane przez służby konsularne w państwach pochodzenia lub przez stałych oficerów łącznikowych oddelegowanych przez te służby do miejsc, do których przybywają migranci.

Od czasu uruchomienia ram partnerstwa otwarto formalne negocjacje z Nigerią, Tunezją i Jordanią dotyczące umów o readmisji, oprócz trwających rokowań z Marokiem. Negocjacje takie wiążą się przeważnie z licznymi wyzwaniami takimi jak np. włączenie klauzuli dotyczącej obywateli państw trzecich lub akceptacji przez kraje partnerskie unijnych dokumentów wymaganych do powrotu (*unijnego dokumentu laissez-passer*). Z innymi państwami testowane są bardziej nieformalne narzędzia, takie jak standardowe procedury operacyjne. W obu przypadkach utrzymują się trudności związane z zaakceptowaniem przez większość państw pochodzenia readmisji swoich obywateli, chociaż readmisja taka stanowi ustanowione zobowiązanie międzynarodowe.

Należy zwiększyć wysiłki, aby pomóc krajom partnerskim w informowaniu swoich obywateli, że readmisja jest częścią kompleksowej i zrównoważonej relacji z UE oraz jej

¹⁹ EMLO zostali oddelegowani do Etiopii, Jordanii, Libanu, Mali, Nigru, Nigerii, Pakistanu, Senegal, Serbii, Sudanu, Tunezji i Turcji.

²⁰ Do wspólnoty wywiadowczej obecnie należą następujące afrykańskie państwa: Angola, Benin, Burkina Faso, Czaad, Demokratyczna Republika Konga, Dżibuti, Gambia, Ghana, Gwinea, Kamerun, Kenia, Liberia, Mali, Maroko, Mauretania, Niger, Nigeria, Republika Zielonego Przylądka, Senegal, Sierra Leone, Sudan Południowy, Togo, Wybrzeże Kości Słoniowej, a obserwatorami są: Algieria, Egipt, Erytrea, Libia i Sudan. Obecnie uruchamiany jest projekt o wartości 4 mln EUR mający na celu dalsze wspieranie wspólnoty wywiadowczej.

państwami członkowskimi, a także ma ogromne znaczenie dla zniechęcania do podejmowania kolejnych nielegalnych wyjazdów, w których wielu ich rodaków może stracić życie.

W odniesieniu do tej problematyki kraje partnerskie zasygnalizowały większą gotowość do współpracy w kwestii powrotu nowo przybyłych migrantów o nieuregulowanym statusie, zwłaszcza tych, którzy nie dołączyli jeszcze do diaspory wysyłającej przekazy pieniężne i przyczyniającej się do utrzymania swoich macierzystych społeczności. Ramy partnerstwa pozostają co prawda skoncentrowane na wszystkich migrantach o nieuregulowanym statusie w UE, lecz wspólnie z krajami partnerskimi testowane są rozwiązania operacyjne ukierunkowane przede wszystkim na nowo przybyłych migrantów o nieuregulowanym statusie, zwłaszcza w państwach członkowskich pierwszego wjazdu.

Istnieje również potrzeba stałego wzmacniania wysiłków wewnętrznych na rzecz bardziej skutecznych powrotów. Zmieniony plan działania UE w zakresie powrotów oraz zalecenie²¹ określają działania, które powinny podjąć państwa członkowskie w celu zwiększenia skuteczności powrotów, podejmując takie kwestie jak ryzyko ukrywania się osób po otrzymaniu decyzji o powrocie. Jest to również istotny element zapewniający realne wyniki w zakresie powrotów w ramach partnerstwa. Państwa członkowskie mogą również wnieść swój wkład usprawniając proces gromadzenia informacji o powrotach, co poprawi jakość tworzonych analiz²². Ważną zachętę ułatwiającą powroty stanowią skoordynowane i adekwatne pakiety reintegracyjne mające na celu zapewnienie godnego powrotu do państw pochodzenia.

Przezwyciężenie oporów w kwestii powrotów i readmisji będzie wymagało bardziej skoordynowanego i szerszego stosowania mechanizmów zawartych we wszystkich odpowiednich politykach unijnych – w celu osiągnięcia rezultatów. Na przykład konkretnym obszarem do zbadania jest skoordynowane prowadzenie polityki wizowej lub polityki dotyczącej legalnej migracji²³. Z odpowiedzi udzielonych przez 23 państwa członkowskie²⁴ na ankietę *ad hoc* na temat inicjatyw dotyczących legalnej migracji realizowanych obecnie w drodze współpracy pomiędzy państwami członkowskimi a państwami priorytetowymi ram partnerstwa wynika, że 16 państw członkowskich nie ma żadnej konkretnej bieżącej inicjatywy dotyczącej legalnej migracji z wyjątkiem inicjatyw realizowanych w ramach programu Erasmus+ na rzecz mobilności studentów. Tylko dwa państwa zgłosiły, że prowadzą obecnie inicjatywy dwustronne ułatwiające mobilność i przepływ młodych absolwentów i specjalistów z Senegalem i Mali.

W celu zapewnienia ściślejszej współpracy oraz uwzględnienia gotowości państw trzecich, można by zaoferować szersze pakiety zachęt.

Obszarem, w którym możliwe okazało się uzyskanie dobrych wyników, są wspomagane dobrowolne powroty migrantów, którzy utknęli na szlaku wiodącym do Europy. W przypadku Libii i Nigru wzmocnione partnerstwo pomiędzy UE a Międzynarodową

²¹ COM(2017) 200 final z 2.3.2017 oraz C(2017) 1600 final z 7.3.2017.

²² Aplikacja zintegrowanego zarządzania powrotami stworzona przez Komisję umożliwia wymianę danych dotyczących powrotów.

²³ Dla przykładu: stosowanie mechanizmu wizowego okazuje się skuteczne, jak pokazuje to doświadczenie niektórych państw członkowskich, a także Stanów Zjednoczonych i Kanady, w stosunku do krajów partnerskich.

²⁴ Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Republika Czeska, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Węgry, Irlandia, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Niderlandy, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Zjednoczone Królestwo.

Organizacją ds. Migracji pozwoliło osiągnąć wymierne rezultaty: od stycznia do 9 czerwca 2017 r. ponad 7 200 migrantów wymagających szczególnego traktowania, którzy utknęli w Nigrze i Libii, otrzymało wsparcie w powrocie do domu. W przypadku Libii liczby z rok 2017 przekroczyły już dane z roku 2016.

Należy zwiększyć wysiłki UE oraz państw członkowskich w zakresie komunikacji i zwiększania świadomości niebezpieczeństw związanych z nieuregulowanymi podróżami migracyjnymi. W państwach pochodzenia i tranzytu podejmowane są inicjatywy ostrzegające potencjalnych migrantów przed ryzykiem podróży, jednak wzmocniony przekaz informacyjny dotyczący udanych powrotów i reintegracji oraz zwiększanie świadomości wśród społeczności żyjących w diasporze mogłoby również ułatwić zwiększenie liczby powrotów.

Wsparcie finansowe

Fundusz powierniczy UE dla Afryki umożliwił przyspieszone i elastyczne procesy decyzyjne przy projektach dotyczących polityki migracyjnej i zarządzania migracjami oraz zajęcie się przyczynami migracji. UE znacznie zwiększyła poziom środków dostępnych w trzech regionach działania funduszu z niemal 1,8 mld EUR w listopadzie 2015 r. do około 2,8 mld EUR²⁵. Rozszerzenie funduszu powierniczego na Gwineę, Wybrzeże Kości Słoniowej i Ghanę rozszerzyło jeszcze bardziej jego zasięg.

Fundusz powierniczy udowodnił, że jest w stanie szybko przygotować działania będące przedmiotem wspólnego zainteresowania UE i jej państw członkowskich oraz krajów partnerskich, jednak nie zawsze udawało się utrzymać szybkie tempo na kolejnych etapach procesu. Niektórzy partnerzy wdrażający (w tym agencje rozwoju państw członkowskich UE) nie byli gotowi do szybkiego wdrożenia i rozpoczęcia działań w terenie. Od początku 2017 r. procesy prowadzące do podpisania umów z partnerami wdrażającymi zostały uproszczone i przyspieszone. W ciągu ostatnich pięciu miesięcy kwota umów podpisanych w trzech regionach wzrosła z poziomu poniżej 500 mln EUR do ponad 1 mld EUR.

Fundusz powierniczy otrzymał również wsparcie bezpośrednie z budżetów państw członkowskich²⁶, a ponadto niektóre państwa członkowskie wniosły bezpośredni wkład w konkretne projekty lub inicjatywy. W nadchodzących miesiącach należy kontynuować te działania, aby zwiększyć zasoby dostępne do prac związanych z migracją w oparciu o zakresy wspólnego zainteresowania państw członkowskich. Części funduszu powierniczego obejmujące regiony subsaharyjskie będą ukierunkowane na skuteczne wykorzystywanie zasobów do wspierania partnerstwa i współpracy, podczas gdy niezbędne działania następcze wynikające z deklaracji maltańskiej zwiększają presję na północnoafrykańską część funduszu powierniczego. Jasne zaangażowanie oraz wsparcie finansowe ze strony państw członkowskich ma zatem zasadnicze znaczenie dla zapewnienia w nadchodzących latach dostatecznej kwoty zasobów dla północnoafrykańskiej części funduszu.

Ostatnia, ale nie mniej ważna uwaga: ***plan inwestycji zewnętrznych*** wesprze walkę z przyczynami ekonomicznymi nielegalnej migracji, zwiększając inwestycje i tworząc miejsca pracy, zwłaszcza w Afryce i w sąsiedztwie UE. Jak najszybsze zatwierdzenie przez unijnych

²⁵ Do dzisiaj zatwierdzono 118 programów w trzech regionach na ogólną sumę 1 889,3 mln EUR.

²⁶ W tym 202,4 mln EUR, które zobowiązały się wpłacić państwa członkowskie UE oraz inni darczyńcy, tacy jak Szwajcaria i Norwegia: na dzień 31 maja 2017 r. z powyższej kwoty wpłacono już 72 mln EUR.

współprawodawców wniosku w sprawie europejskiego funduszu na rzecz zrównoważonego rozwoju oraz niezwłoczne rozpoczęcie działań przez ten fundusz jest sprawą priorytetową.

4. Podsumowanie

Rok wdrażania ram partnerstwa pozwolił UE oraz jej państwom członkowskim na przeniesienie współpracy z państwami trzecimi na nowy poziom dzięki dostosowanym do indywidualnych potrzeb pakietom działań krótko- i średnioterminowych. Do tej pory uzyskano pozytywne wyniki w walce z przemytem ludzi i handlem ludźmi oraz w zakresie wspomaganych dobrowolnych powrotów. Widoczne są również pierwsze kroki dotyczące powrotów i readmisji, lecz osiągnięcia w tym obszarze nadal nie są zadowalające. Biorąc pod uwagę fakt, że czynniki napędzające migrację do Europy nadal istnieją, realizacja wszystkich celów ram partnerstwa pozostaje głównym priorytetem w nadchodzących miesiącach i będzie wymagała stałego i wzmożonego wysiłku wszystkich zainteresowanych stron.

Bezprecedensowy poziom koordynacji poszczególnych służb i polityk – zarówno na poziomie UE, jak i w relacjach z poszczególnymi państwami członkowskimi – należy konsolidować poprzez rozszerzanie dostępnych instrumentów, zwiększanie liczby państw członkowskich zaangażowanych we wspólne wysiłki, przy czym usprawnienie wymiany informacji jeszcze bardziej ułatwiłoby ten proces. Bardziej spójne wspólne stanowisko wobec krajów partnerskich będzie ważnym czynnikiem umożliwiającym utrzymanie tempa działań, a także wykorzystanie osiągniętych wyników oraz włożonej pracy i wysiłków. W razie potrzeby zakres geograficzny ram partnerstwa będzie nadal dostosowywany do nowej sytuacji, ze szczególnym uwzględnieniem szlaku środkowośroziemnomorskiego.

W kwestii powrotów należy stale podkreślać w rozmowach z partnerami wagę wdrażania zobowiązań międzynarodowych. Wyciągnięte wnioski należy jednak stosować w sposób pragmatyczny, badając wszelkie praktyczne rozwiązania prowadzące do lepszych wyników w zakresie powrotów, wykorzystując również wzmocnioną współpracę oraz usprawnioną koordynację wewnątrz UE. UE wzmocni w szczególności wysiłki zmierzające do stabilnych uzgodnień z krajami partnerskimi w obszarze powrotów i zapewnienia szybkich powrotów nowo przybyłych nielegalnych migrantów oraz zwróci się do państw członkowskich o wsparcie zmierzające do sprawniejszej koordynacji mechanizmów wizowych oraz mechanizmów legalnej migracji. Należy dalej wzmacniać wysiłki zmierzające do zwiększenia liczby migrantów o nieuregulowanym statusie korzystających z pomocy w dobrowolnym powrocie do subsaharyjskich państw pochodzenia przed dotarciem przez nich do Europy.

Jeżeli chodzi o zasoby, konieczne jest dostateczne oraz trwałe finansowanie wspierające wzmocniony dialog polityczny. Może to wymagać dodatkowego finansowania, również ze strony państw członkowskich, być może przekazywanego za pośrednictwem funduszu powierniczego Unii na rzecz działań zewnętrznych, zwłaszcza przez jego region północnoafrykański, w celu zagwarantowania, by dotychczas podjęte działania nadal przynosiły rezultaty. Konieczne będzie pełne wykorzystanie możliwości oferowanych przez plan inwestycji zewnętrznych.

Migracja jest z natury długoterminowym wyzwaniem dla UE i wymaga polityki wykraczającej poza natychmiastowe reagowanie kryzysowe. Ramy partnerstwa zapewniają platformę do wdrażania tej polityki w ścisłej współpracy z naszymi partnerami, znajdowania wspólnych rozwiązań oraz nawiązywania rzetelnego i sprawiedliwego dialogu. W nadchodzących miesiącach UE oraz państwa członkowskie będą musiały lepiej

wykorzystywać wszystkie możliwości oraz wszelkie dostępne właściwe polityki i instrumenty, stale koncentrując się na wynikach i zachowując elastyczność umożliwiającą dostosowanie się do zmieniającej się sytuacji.