



Bruksela, dnia 27.5.2015 r.
COM(2015) 285 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2015-2020

I. WPROWADZENIE

W europejskim programie w dziedzinie migracji, przyjętym przez Komisję Europejską w dniu 13 maja 2015 r., **zwalczanie przemytu migrantów** uznano za priorytet, mając na względzie zapobieganie wykorzystywaniu migrantów przez siatki przestępcze i ograniczenie czynników zachęcających do nielegalnej migracji. W programie określono cel, czyli przekształcenie charakteru działalności siatek przemytniczych z mało ryzykownej i bardzo dochodowej w działalność bardzo ryzykowną i mało dochodową.

W Europejskiej agencji bezpieczeństwa, przyjętej przez Komisję w dniu 28 kwietnia 2015 r., za priorytet w walce ze zorganizowanymi siatkami przestępczymi również uznano współpracę w zakresie zwalczania przemytu migrantów w obrębie Unii Europejskiej i na terytorium państw trzecich.

W niniejszym **planie działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów** określono konkretne działania niezbędne do realizacji dwóch programów z tego obszaru, przy czym niniejszy plan zawiera również najważniejsze działania określone w tych programach.

Bezwzględne siatki przestępcze organizują przewozy dużej liczby migrantów, którzy usilnie pragną dostać się na terytorium Unii Europejskiej. Przemytnicy uzyskują znaczne dochody, jednocześnie narażając życie migrantów na niebezpieczeństwo. Aby zmaksymalizować swoje dochody, przemytnicy często upychają setki migrantów na statkach nienadających się do żeglugi morskiej, w tym na małych pontonach lub statkach towarowych w końcowym okresie ich eksploatacji bądź też w ciężarówkach. **Wielu migrantów tonie w morzu, dusi się kontenerach lub ginie na pustyni.** Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM)¹ szacuje, że w 2014 r. na Morzu Śródziemnym straciło życie ponad 3 000 migrantów. Uważa się, że w ciągu pierwszych czterech miesięcy 2015 r. utonęło około 1 700 migrantów. Prawa człowieka przysługujące migrantom są często rażąco naruszane poprzez wykorzystywanie i niegodziwe traktowanie.

Nielegalna migracja drogą morską, w szczególności szlakami w centralnym i wschodnim rejonie Morza Śródziemnego **wzrosła gwałtownie w ciągu ostatniego roku**; w 2014 r. liczba migrantów osiągnęła prawie 225 000 – niemal trzy razy tyle, ile w 2013 r.² Wzrosło również ryzyko, na które narażeni są migranci podczas przeprawy przez Morze Śródziemne. Podobny wzrost odnotowano w 2014 r. na innych szlakach migracyjnych, na przykład w regionie Bałkanów Zachodnich, a liczba nielegalnych migrantów przybywających na teren UE osiągnęła najwyższą wartość od 2007 r.³

Przemytnicy traktują migrantów jak towar, podobnie jak narkotyki i broń palną, które to produkty są przemywane tymi samymi szlakami. Przemytnicy sprawnie zmieniają trasy szlaków przemytniczych, by dostosować się do warunków bezpieczeństwa panujących w państwach tranzytowych lub do sposobu reagowania organów ścigania. Nadużywają ponadto procedury w zakresie legalnego wjazdu i pobytu. Na przykład podmioty oferujące przewozy autobusowe otwarcie informują

¹ Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji: *Fatal Journeys - Tracking Lives Lost during Migration*, 2014 r.

² Dane Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex, Warszawa), 2015 r.

³ *Idem*.

obywateli Kosowa o możliwości nadużywania systemu zabezpieczenia społecznego oraz pomocy finansowej przy powrocie zapewnianych w Unii Europejskiej.

Przemyt migrantów jest bardzo dochodową działalnością, a siatki przestępcze dobrze prosperują ze względu na niskie ryzyko wykrycia i penalizacji tego procederu. **Mimo że ogólne dane dotyczące zysków siatek przestępczych z przemytu nie są dostępne, dzięki odizolowanym przypadkom wiadomo, że zyski te są znaczne.** W jednym z takich przypadków, w dniu 1 stycznia 2015 r., we wspólnej operacji „Tryton” przechwycono statek towarowy Ezadeen z 360 migrantami na pokładzie, przy czym zakłada się, że przemytnicy zarobili wtedy 2,5 mln EUR.

II. BARDZIEJ ZDECYDOWANA ODPOWIEDŹ EUROPY NA PRZEMYT MIGRANTÓW

Aby przerwać działalność przemytników, postawić ich przed sądem i zająć ich aktywa, konieczna jest **silniejsza współpraca na szczeblu UE** z państwami trzecimi będącymi krajami pochodzenia i tranzytu, partnerami strategicznymi, organizacjami międzynarodowymi i społeczeństwem obywatelskim.

W niniejszym pierwszym unijnym planie działania określa się konkretne działania mające na celu **zwalczanie przemytu migrantów i zapobieganie temu procederowi**, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony praw człowieka przysługujących migrantom. Plan ten zakłada wielosektorowe podejście obejmujące podmioty i instytucje na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym. Dotyczy on wszystkich etapów i rodzajów przemytu migrantów oraz wszystkich szlaków migracyjnych.

Plan działania należy umiejscowić w szerszym kontekście wysiłków UE mających na celu **wyeliminowanie podstawowych przyczyn nielegalnej migracji**, we współpracy z państwami pochodzenia i tranzytu, oraz zapobieganie ofiarom śmiertelnym powstałym z winy przemytników i handlarzy. Program należy również usytuować w kontekście bieżących prac mających na celu uruchomienie operacji w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), tak aby umożliwić systematyczne identyfikowanie, przechwytywanie i niszczenie statków używanych przez przemytników.

Działalność siatek przemytniczych straci na znaczeniu, jeżeli mniejsza liczba osób będzie dążyć do skorzystania z ich usług. Istotne jest zatem udostępnienie **bezpieczniejszych i legalnych sposobów dotarcia do UE**. Wysiłki mające na celu zwalczanie przemytu migrantów muszą być ponadto powiązane ze zdecydowanymi działaniami obejmującymi **powrót migrantów, którym nie przysługuje prawo pobytu w Unii Europejskiej**, do ich państw pochodzenia. Skuteczne realizowanie polityki powrotów jest silnym czynnikiem zniechęcającym, ponieważ migranci nie będą skłonni wpłacać przemytnikom wysokich kwot na podróż do UE, jeżeli będą świadomi, że po dotarciu do punktu docelowego zostaną odesłani z powrotem.

Niniejszy plan działania **koncentruje się na przemycie migrantów**. Handel ludźmi, czyli odrębne, ale powiązane przestępstwo⁴, jest przedmiotem innej strategii unijnej⁵.

⁴ Różnica między tymi przestępstwami polega na tym, że w pierwszym przypadku migranci dobrowolnie angażują się w proces nielegalnej migracji, opłacając usługi przemytnika w celu przekroczenia granicy, w drugim zaś są ofiarami brutalnego wyzysku, który może – ale nie musi – być związany z przekroczeniem granicy. Rozróżnienie między obydwoma zjawiskami jest trudne, ponieważ osoby, które podejmują podróż na zasadzie dobrowolności, są również łatwo narażone na działanie sieci wyzysku pracowniczego lub seksualnego.

Realizacja działań przewidzianych w tym planie zacznie się natychmiast, przy czym będzie ona spójna z innymi powiązanymi strategiami na szczeblu Unii Europejskiej⁶. Aby rozprawić się z tym procederem przyjmującym nieustannie zmienne formy, w następnych latach zostaną podjęte dodatkowe działania mające na celu zwalczanie przemytu.

1. ZINTENSYFIKOWANIE DZIAŁAŃ ORGANÓW ŚCIGANIA I SĄDOWYCH

Aby przekształcić przemyt migrantów w operację obarczoną wysokim ryzykiem i przynoszącą niskie dochody, konieczne jest zakłócenie modelu działalności grup przestępczych oraz postawienie sprawców przed organami wymiaru sprawiedliwości. Wymaga to zwiększenia zdolności państw członkowskich do prowadzenia dochodzeń i ścigania siatek przestępczych zajmujących się przemytem migrantów oraz zdolności agencji unijnych do zapewniania wsparcia. Wymaga to również silniejszej koordynacji między organami ścigania a strukturami sądowymi w Unii Europejskiej, przy zastosowaniu podejścia wielopodmiotowego.

W 2016 r. Komisja sporządzi wnioski w sprawie **poprawy obowiązujących unijnych ram prawnych dotyczących eliminowania przemytu migrantów**⁷, w których zostanie zdefiniowane przestępstwo ułatwiania niedozwolonego wjazdu i pobytu oraz zostaną wprowadzone surowsze sankcje. Ramy te mają zapewnić obowiązywanie odpowiednich sankcji karnych, jednocześnie eliminując ryzyko kryminalizacji podmiotów udzielających pomocy humanitarnej migrantom, którzy znaleźli się w sytuacji zagrożenia życia.

Identyfikowanie, przechwytywanie i niszczenie statków

Aby przeciwdziałać przemytowi migrantów drogą morską i ukrócić ten proceder, podejmowane będą systematyczne wysiłki mające na celu **identyfikowanie, przechwytywanie i niszczenie statków**, które zamierzali wykorzystać przemytnicy. Zostanie utworzony wykaz **podejrzanych statków**, które mogłyby zostać wykorzystane na Morzu Śródziemnym. Będzie on obejmować na przykład zarejestrowane statki w końcowym okresie ich eksploatacji i przeznaczone do złomowania. Odpowiednie unijne agencje i organy państw członkowskich powinny określić **kryteria ryzyka** służące identyfikacji takich statków i zapewnić ich systematyczne monitorowanie, za pośrednictwem Eurosuru i zasobów wszystkich agencji.

Po zapewnieniu bezpieczeństwa ludzi, łodzie wykorzystywane przez przemytników lub łodzie, które mają zostać przez nich wykorzystane, powinny być systematycznie odholowywane na ląd lub regularnie niszczone na morzu. Komisja i odpowiednie agencje unijne, w szczególności Frontex, zapewnią państwom członkowskim wsparcie finansowe i techniczne, aby mogły one **odholowywać łodzie na brzeg i je złomować**. Działania te powinny być postrzegane w powiązaniu z uruchomieniem

⁵ Strategia UE na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi na lata 2012–2016, COM(2012)286 final.

⁶ Strategia Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego, europejska strategia bezpieczeństwa cybernetycznego oraz Strategia UE na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi na lata 2012–2016.

⁷ W 2002 r. Unia Europejska przyjęła przepisy mające na celu zwalczanie przemytu migrantów, tzw. pakiet środków dotyczących pośredników, na który składa się dyrektywa 2002/90/WE ustanawiająca wspólną definicję ułatwiania nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu oraz decyzja ramowa 2002/946/WSiSW w sprawie wzmocnienia systemu karnego w celu zapobiegania ułatwianiu nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu.

operacji w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, która ma na celu przyczynienie się do zakłócenia działalności siatek przemytniczych.

Pozbawienie przemytników ich dochodów

W osłabianiu siatek przestępczych zaangażowanych w przemyt migrantów istotne są **aktywne dochodzenia finansowe** prowadzone w celu zajęcia i odzyskania mienia pochodzącego z działalności przestępczej oraz podejmowanie działań przeciwko praniu pieniędzy. Unia Europejska powinna zacieśnić współpracę z jednostkami analityki finansowej i innymi właściwymi sieciami w zakresie przepływów finansowych w dziedzinie przemytu migrantów.

Jak określono w Europejskiej agendzie bezpieczeństwa, organy ścigania muszą dysponować zasobami umożliwiającymi im koncentrowanie się na zagadnieniu finansowania zorganizowanych grup przestępczych zaangażowanych w przemyt migrantów. Ukierunkowanie działań na pieniądze uzyskane z przemytu migrantów powinno stać się priorytetem dla krajowych biur ds. odzyskiwania mienia oraz Międzyagencji Sieci Odzyskiwania Mienia Camden (CARIN). Komisja, przy wsparciu właściwych agencji unijnych, zainicjuje współpracę z instytucjami finansowymi, takimi jak banki, podmioty realizujące polecenia przelewu oraz podmioty wydające karty kredytowe w zakresie śledzenia aktywów powiązanych z przemytnikami migrantów. Unia Europejska powinna ponadto znacząco zacieśnić współpracę z państwami trzecimi, aby umożliwić śledzenie i **konfiskatę dochodów z przestępstwa** w państwach pochodzenia i tranzytu migrantów.

Zacieśnienie współpracy operacyjnej w zakresie zwalczania przemytu migrantów

W każdym państwie członkowskim należy utworzyć **punkt kompleksowej obsługi w dziedzinie przemytu migrantów**, aby wzmocnić współpracę operacyjną, koordynację i udostępnianie informacji między państwami członkowskimi i z agencjami unijnymi.

Komisja utworzy **grupę kontaktową agencji unijnych** do spraw przemytu migrantów, by wzmocnić współpracę operacyjną i wymianę informacji między właściwymi agencjami unijnymi.

Jednocześnie zostanie wzmocniona zdolność agencji unijnych do podejmowania działań w zakresie przemytu migrantów. Eurojust powinien utworzyć **grupę tematyczną ds. przemytu migrantów**, aby zacieśnić i sformalizować współpracę między prokuratorami krajowymi oraz wzmocnić wzajemną pomoc prawną.

Istotne jest wsparcie dla **budowania zdolności**, aby pomóc organom ścigania państw członkowskich w ograniczaniu przemytu migrantów; to samo dotyczy korzystania ze **wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych** oraz zapewniania wzajemnej pomocy w przypadku przemytu migrantów. Eurojust może wnieść istotny wkład w tym zakresie poprzez finansowanie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych i wspieranie wzajemnej pomocy prawnej w sprawach karnych.

Komisja, z właściwymi agencjami unijnymi, w szczególności z CEPOL-em i Europol-em, jak również z Europejską Siecią Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości, sporządzi **plan potrzeb szkoleniowych** na szczeblu unijnym i krajowym, aby umożliwić lepsze ukierunkowanie działań w zakresie budowania zdolności. Plan ten powinien obejmować szkolenia dla kadr wymiaru sprawiedliwości, organów ścigania, straży granicznej oraz personelu konsularnego w zakresie współpracy transgranicznej w celu zwalczania przemytu migrantów

dostosowane do ich potrzeb. Agencja Praw Podstawowych opracuje założenia dotyczące praw podstawowych, w szczególności w zakresie ochrony przemycańców migrantów.

Nasilone zostaną działania zwalczające przemyt migrantów w ramach **cyklu polityki unijnej dotyczącej poważnej i zorganizowanej przestępczości międzynarodowej**, w tym współpraca transgraniczna w zakresie fałszowania dokumentów, małżeństwa dla pozorów i innych form nadużywania procedur dotyczących legalnego wjazdu i pobytu.

Działania szczegółowe

- Przegląd prawodawstwa unijnego dotyczącego przemytu migrantów do 2016 r.
- Utworzenie wykazu podejrzanych statków i ich monitorowanie
- Wsparcie państw członkowskich w zakresie odholowywania do brzegu łodzi, które miały zostać wykorzystane przez przemytników, lub ich niszczenia na morzu
- Zainicjowanie współpracy z instytucjami finansowymi, by zintensyfikować dochodzenia finansowe
- Utworzenie pojedynczego punktu kontaktowego w dziedzinie przemytu migrantów w każdym państwie członkowskim
- Utworzenie grupy kontaktowej agencji unijnych do spraw przemytu migrantów
- Utworzenie grupy tematycznej ds. przemytu migrantów

2. UDOSKONALENIE GROMADZENIA INFORMACJI I ICH UDOSTĘPNIANIA

Aby skutecznie zwalczać przemyt, konieczne jest zbieranie i udostępnianie informacji dotyczących sposobu działania, szlaków, ekonomicznych modeli sieci przemytniczych, powiązań z handlem ludźmi i innymi przestępstwami oraz transferów finansowych.

Obecnie wiedza i informacje o przemycie migrantów mają charakter sporadyczny ze względu na utajoną i zmienną naturę tego przestępstwa. Sposób działania sieci zależy głównie od regionu i okoliczności, w których znajduje się migrant pokrywający koszty przemytu. Istotne jest uzyskiwanie informacji związanych z danym regionem. Organizacje przestępcze zaangażowane w przemyt migrantów mogą prowadzić zarówno legalną, jak i nielegalną działalność, chociaż brak badań i dowodów utrudnia zrozumienie tych powiązań.

Należy zatem zwiększyć zdolność agencji unijnych do gromadzenia, wymiany i analizowania informacji w zakresie przemytu. Należy w pełni wykorzystywać analizę ryzyka na temat szlaków przemytniczych opracowywaną przez Frontex. Jako element natychmiastowych działań ogłoszonych w europejskim programie w dziedzinie migracji, należy wzmocnić punkt zbiorczy Europolu ds. przemytu migrantów i jego **wspólny zespół operacyjny „Mare”**, aby uczynić z niego unijny punkt informacyjny ds. przemytu migrantów drogą morską. W ramach wspólnego zespołu operacyjnego „Mare” należy powołać doraźną grupę operacyjną w celu udoskonalenia procesu gromadzenia informacji i zwiększenia zdolności operacyjnej. Działalność agencji Frontex i nowa zaproponowana operacja w dziedzinie WPBiO (operacja wojskowa Unii Europejskiej w południowym rejonie środkowej części Morza Śródziemnego)

powinny być blisko powiązane z tym zespołem, w szczególności poprzez ustalenia sprzyjające skutecznemu udostępnianiu informacji.

Udoskonalenie procesu gromadzenia informacji i ich wymiany w państwach trzecich

Należy wzmocnić zdolność **delegatur Unii Europejskiej** w dziedzinie migracji poprzez rozlokowanie w najważniejszych krajach europejskich oficerów łącznikowych ds. migracji. Należy ich włączyć do istniejącej sieci oficerów łącznikowych ds. migracji i zapewnić kontakt z odpowiednimi agencjami unijnymi. W 2016 r. Komisja oceni i rozważy **potencjalny przegląd istniejącego prawodawstwa unijnego dotyczącego oficerów łącznikowych ds. migracji**⁸, aby wzmocnić ich zdolność do pozyskiwania i udostępniania informacji.

W najważniejszych krajach Afryki należy zacieśnić współpracę z regionalnymi biurami Interpolu, aby polepszyć wymianę informacji policyjnych dotyczących przemytu migrantów. Nadal należy rozwijać **wspólną wywiadowczą Afryka – Frontex (AFIC)** służącą jako platforma udostępniania informacji i wspólnej analizy z państwami trzecimi. Należy rozważyć utworzenie podobnych platform w innych najważniejszych regionach.

Zapewnienie pełnego wykorzystania dostępnych narzędzi do gromadzenia informacji

Unia Europejska powinna nadal udoskonalać monitorowanie **strefy przedgranicznej** do celów wczesnego wykrywania przemytników i zapobiegania nielegalnym wyjazdom migrantów, w tym za pośrednictwem narzędzi, którymi dysponuje Frontex, takimi jak Eurosur. Należy w pełni wykorzystać potencjał zobrazowania satelitarnego w następstwie podpisania umowy między agencją Frontex a Centrum Satelitarnym Unii Europejskiej. Należy korzystać z **unijnych systemów informatycznych** (np. SIS II, VIS) i europejskiej sieci oszustw dotyczących dokumentów, aby udoskonalic analizę ryzyka i umożliwić identyfikację nielegalnego wjazdu i pobytu, do którego doszło dzięki wykorzystaniu podobnych do złudzenia dokumentów, podrobionych lub przerobionych dokumentów lub zamiany obywatelstwa.

Należy wzmocnić współpracę między odpowiednimi sieciami unijnymi i agencjami oraz Interpolem. Należy rozważyć udoskonalenie oraz szersze stosowanie narzędzi, które umożliwiają **wymianę informacji dotyczących fałszywych dokumentów tożsamości** i dokumentów podróży, takich jak Dial-Doc Interpolu i podręcznik agencji Frontex dla straży granicznej i funkcjonariuszy organów ścigania w państwach pierwszej linii.

Podejście „**Hotspot**” wprowadzone w europejskim programie w dziedzinie migracji powinno umożliwić agencjom unijnym zapewnienie znaczącego wsparcia w zakresie zwalczania przemytu migrantów dla państw członkowskich pierwszej linii. Eurojust we współpracy z agencją Frontex i Eurojust powinien rozlokować wspólne zespoły mobilne, aby zapewnić na miejscu wsparcie operacyjne i informacyjne dla państw członkowskich pierwszej linii. Wyszkolone zespoły ds. informacji i kontroli bezpieczeństwa mogłyby być częściej wykorzystywane do przeprowadzania wywiadów z migrantami z chwilą ich przybycia na zewnętrzną granicę UE. **Koncentracja i konsolidacja informacji** powinna pomóc w prowadzeniu dochodzeń.

⁸ Rozporządzenie Rady (WE) 377/2004 z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie utworzenia sieci oficerów łącznikowych ds. imigracji. Dz.U. L 64 z 2.3.2004, s. 1.

Należy ponadto opracować standardowe procedury gromadzenia informacji dotyczących ułatwiania nielegalnej migracji do zastosowania na odpowiednim etapie w toku postępowania dotyczącego udzielenia azylu, przy pełnym poszanowaniu unijnych i międzynarodowych praw humanitarnych i prawa dotyczącego uchodźców, w oparciu o projekt pilotażowy przeprowadzony przez Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu.

Komisja opracuje zalecenia dla organów ścigania państw członkowskich dotyczące gromadzenia informacji na temat przemytu uzyskanych od zatrzymanych nielegalnych migrantów, przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych. Obejmą one **podręcznik dotyczący powrotów**, który Komisja przedstawi w 2015 r.

Monitorowanie treści internetowych i rozwijanie bazy wiedzy

Aby zachęcić migrantów, przemytnicy wykorzystują internet. Europol będzie wspierał krajowe organy w wykrywaniu oraz, w odpowiednich przypadkach, w żądaniu usunięcia **treści internetowych wykorzystywanych przez przemytników**, zgodnie z prawem krajowym. W związku z tym należy bardziej zacieśnić współpracę z dostawcami usług internetowych i mediów społecznościowych. Eurojust odegra ważną rolę w ułatwianiu wymiany najlepszych praktyk oraz identyfikowaniu wyzwań dotyczących gromadzenia i wykorzystywania dowodów elektronicznych w postępowaniach dotyczących przestępstw z zakresu przemytu migrantów, przy zastosowaniu niezbędnych zabezpieczeń.

Istotne jest przeprowadzenie badań i analizy ryzyka **w zakresie powiązań między przemytem a innymi przestępstwami**, aby uzupełnić wiedzę w tym obszarze, w szczególności w zakresie handlu ludźmi, poważnego wyzysku pracowników, narkotyków i innych towarów, terroryzmu. Należy dokładnie zbadać powiązania między przemytem migrantów i przestępstwami finansowymi, we współpracy z Grupą Specjalną ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy.

Komisja rozszerzy zakres **danych dotyczących przestępstw** zbieranych obecnie przez Eurostat, tak aby uwzględnić dane dotyczące przemytu migrantów, przy wsparciu odpowiednich agencji unijnych.

Działania szczegółowe

- Rozlokowanie europejskich oficerów łącznikowych ds. migracji w najważniejszych delegaturach UE
- Ocena w 2016 r. i możliwy przegląd prawodawstwa unijnego dotyczącego oficerów łącznikowych ds. migracji
- Wzmocnienie wspólnego zespołu operacyjnego MARE jako unijnego centrum informacji w zakresie przemytu migrantów
- Dalszy rozwój wspólnoty wywiadowczej Afryka – Frontex
- Wzmocnienie monitorowania strefy przedgranicznej, przy pełnym wykorzystaniu Eurosuru
- Zwiększenie wsparcia Europolu do celów wykrywania treści internetowych wykorzystywanych przez przemytników
- Włączenie danych dotyczących przemytu migrantów do zbioru danych dotyczących przestępstw, gromadzonych regularnie przez Eurostat

3. UDOSKONALENIE ZAPOBIEGANIA PRZEMYTOWI I ZWIĘKSZENIE POMOCY DLA NAJBARDZIEJ NARAŻONYCH MIGRANTÓW

Upowszechnianie wiedzy na temat ryzyka przemytu i nielegalnej migracji jest istotne w kontekście zapobiegania temu procederowi, tak aby potencjalni migranci, w tym najbardziej narażone grupy, na przykład dzieci, nie decydowali się na ryzykowną podróż, również z krajów tranzytowych. Dowody uzyskane od migrantów potwierdzają, że przemytnicy wykorzystują powszechnie platformy mediów społecznościowych do udostępniania informacji na temat usług, które świadczą. Zatem istotne jest – przy zaangażowaniu diaspor na terytorium UE – publikowanie **w mediach**, w tym w mediach społecznościowych, **alternatywnej wizji świata**, aby pokazać, że ich informacje mijają się z prawdą.

Komisja – we współpracy z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych i zainteresowanymi krajami – rozpocznie kampanie informacyjne oraz kampanie w zakresie zapobiegania w najważniejszych krajach pochodzenia i tranzytu migrantów, po ocenie wpływu kampanii, które są obecnie finansowane w Etiopii i Nigrze. Zapewni to również potencjalnym migrantom informacje o ich prawach oraz możliwościach wjazdu na terytorium UE zgodnie z prawem.

Pomoc dla najbardziej narażonych migrantów

Unia Europejska powinna zintensyfikować działania mające na celu zapewnienie pomocy i ochrony przemycałym migrantom, w szczególności grupom najbardziej narażonym, takim jak dzieci i kobiety. Komisja rozpocznie w 2016 r. konsultacje oraz sporządzi ocenę wpływu na temat **potencjalnego przeglądu dyrektywy 2004/81/WE**⁹ w sprawie dokumentu pobyтового wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami.

Pomoc podmiotom biznesowym w zakresie zapobiegania przemytowi migrantów

Środki zapobiegawcze powinny głównie objąć podmioty najbardziej dotknięte przemytem. Bardzo istotne jest **utworzenie partnerstw z podmiotami biznesowymi** w najbardziej narażonych na ryzyko sektorach – transporcie i transporcie morskim – tak aby podmioty te mogły podejmować odpowiednie środki.

Komisja opracuje do 2017 r. **podręcznik na temat zapobiegania przemytowi migrantów**, w tym potencjalnie zasady postępowania dla kierowców oraz operatorów statków handlowych i kutrów rybackich. Zostaną w nim przedstawione najlepsze praktyki w zakresie rozpowszechniania środków bezpieczeństwa i odpowiednich kontroli dokonywanych przez instytucje publiczne i operatorów biznesowych, aby zapobiec nielegalnej migracji. Komisja rozważy również opracowanie **wskazówek dotyczących przemytu migrantów dla organów granicznych i służb konsularnych**.

Zwiększenie skuteczności procedury powrotu jako czynnika zniechęcającego do przemytu

Aby zniechęcić potencjalnych migrantów do prób dotarcia do UE dzięki pośrednictwu przemytników, należy wyraźnie wskazać, że migranci – jeżeli nie przysługuje im legalnie prawo pobytu w UE – szybko wrócą do swojego kraju z powrotem. Aby zachęcić migrantów, w obecnej sytuacji siatki przemytnicze

⁹ Dyrektywa Rady 2004/81/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentu pobyтового wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami. Dz.U. L 261 z 6.8.2004, s. 19–23.

wykorzystują to, że wykonuje się stosunkowo niewiele decyzji nakazujących powrót (w 2013 r. wykonano 39,2 % decyzji nakazujących powrót).

Należy zwiększyć **skuteczność unijnego systemu w zakresie organizowania powrotów nielegalnych migrantów** lub osób, których wnioski o udzielenie azylu zostały odrzucone, przy pełnym poszanowaniu standardów i gwarancji, które zapewniają godny powrót w humanitarnych warunkach, zgodnie z unijną dyrektywą o powrotach¹⁰. Jak ogłoszono w europejskim programie w dziedzinie migracji oraz na podstawie prowadzonej obecnie oceny, która ma zostać zakończona w bieżącym roku, Komisja proponuje **zmiany w podstawie prawnej agencji Frontex, aby zwiększyć jej rolę w procedurze powrotu**.

W celu wykonywania decyzji nakazujących powrót należy lepiej wykorzystywać **System Informacyjny Schengen (SIS)**. Komisja dokona oceny SIS w latach 2015–2016. W tym kontekście Komisja rozważy kwestię możliwości i proporcjonalności wprowadzania do SIS decyzji nakazujących powrót wydanych przez państwa członkowskie, aby poprawić możliwość ich śledzenia. Dzięki temu państwa członkowskie mogłyby sprawdzać, czy zatrzymany nielegalny migrant podlega decyzji nakazującej powrót w innym państwie członkowskim. Komisja rozważy również zobowiązanie organów państw członkowskich do wprowadzenia do SIS wszystkich zakazów wjazdu, aby umożliwić ich wykonywanie na skalę unijną; w obecnych ramach prawnych dotyczących SIS jest to fakultatywne. Wprowadzanie wszystkich zakazów wjazdu do SIS pomogłoby w zapobieganiu ponownym wjazdom do strefy Schengen nielegalnych migrantów, których dotyczył zakaz wjazdu wydany przez jedno państwo członkowskie za pośrednictwem drugiego państwa członkowskiego.

Aby zagwarantować, że powroty mają charakter trwały, Komisja zapewni **wsparcie techniczne dla państw pochodzenia lub tranzytu** migrantów, aby zwiększyć ich zdolność w zakresie integracji osób powracających. Unia Europejska powinna również zwiększyć swoje wysiłki, tak aby przekonać państwa trzecie do przyjęcia z powrotem swoich obywateli, którzy przebywają nielegalnie w Europie, co stanowi obowiązek międzynarodowy. Jeżeli zajdzie taka potrzeba, Komisja proponuje otwarcie negocjacji dotyczących umów readmisji z Unią Europejską z głównymi państwami pochodzenia migrantów. Szczególny obowiązek dotyczący readmisji zawarto w umowie z Kotonu z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP)¹¹.

Aby ograniczyć czynniki zachęcające do nielegalnej migracji oraz wykorzystywanie migrantów, Komisja podejmie **bardziej zdecydowane działania wobec zatrudniania nielegalnych migrantów**. Będzie wzmacniać wdrażanie sankcji za zatrudnianie nielegalnych migrantów poprzez udoskonalenie wykrywania tego procederu i zaostrzenie kontroli. Komisja, wraz z państwami członkowskimi, określi docelową liczbę kontroli, które należy corocznie przeprowadzać w sektorach

¹⁰ Motyw 29, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, Dz.U. L 348 z 24.12.2008, s. 98–107.

¹¹ Zgodnie z art. 13 umowy z Kotonu, na wniosek państwa członkowskiego i bez żadnych dodatkowych formalności każde z państw AKP akceptuje powrót i ponownie przyjmuje swoich obywateli przebywających nielegalnie na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Na wniosek państwa AKP i bez żadnych dodatkowych formalności każde państwo członkowskie Unii Europejskiej akceptuje powrót oraz ponownie przyjmuje swoich obywateli przebywających nielegalnie na terytorium tego państwa.

gospodarczych najbardziej narażonych na zatrudnianie nielegalnych migrantów¹², takich jak budownictwo, rolnictwo i ogrodnictwo, prowadzenie domu/sprzątanie oraz hotelarstwo.

Działania szczegółowe

- Kampanie informacyjne na temat ryzyka przemytu i zapobiegające przemytowi w państwach trzecich
- Rozpoczęcie konsultacji w 2016 r. oraz sporządzenie oceny wpływu na temat potencjalnego przeglądu dyrektywy 2004/81/WE w sprawie dokumentów pobytowych
- Opracowanie do 2017 r. podręcznika na temat zapobiegania przemytowi migrantów
- Opracowanie wskazówek dla organów granicznych i służb konsularnych
- Ocena unijnych ram prawnych dotyczących SIS, aby rozważyć sposoby zwiększenia skuteczności stosowania procedury powrotów i ograniczenia nielegalnej migracji
- Propozycja otwarcia negocjacji dotyczących readmisji z głównymi państwami pochodzenia nielegalnych migrantów
- Określenie docelowej liczby kontroli, które należy corocznie przeprowadzać w sektorach gospodarczych najbardziej narażonych na zatrudnianie nielegalnych migrantów

4. ZACIEŚNIENIE WSPÓŁPRACY Z KRAJAMI NIENALEŻĄCYMI DO UE

W celu eliminowania przemytu migrantów i bezkarności za pośrednictwem skutecznego dochodzenia i ścigania, konieczna jest bliska współpraca z państwami trzecimi wzdłuż całego szlaku przemytniczego. Należy na to spojrzeć w kontekście stałych wysiłków UE dążącej do **wyeliminowania pierwotnych powodów nielegalnej migracji**, we współpracy z państwami pochodzenia i tranzytu. Należy się skoncentrować na wsparciu przeznaczonym na zarządzanie granicami, na młodzieży i zatrudnieniu oraz mobilności.

Europejska Służba Działań Zewnętrznych i Komisja ustanowią lub zacieśnią **dwustronne i regionalne ramy współpracy** z odpowiednimi partnerami, skupiając się na praktycznych środkach mających na celu eliminowanie przemytu migrantów, w tym za pośrednictwem procesu z Rabatu oraz procesu chartumskiego, budapesztańskiego i praskiego, dialogu między krajami AKP i UE, dialogu UE–Afryka, dialogu w kwestii mobilności oraz szczytu na Malcie poświęconego migracji. W zależności od potrzeby zostaną powołane specjalne grupy robocze – takie jak planowana grupa do spraw Nigru. Należy w pełni wykorzystać mechanizmy dialogu politycznego w ramach umowy z Kotonu między państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku, Unią Europejską oraz w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa, jak również odpowiednich ram wielostronnych. Kluczowa jest współpraca między UE i Turcją – borykającymi się ze wspólnymi wyzwaniami dotyczącymi nielegalnej migracji.

Unia Europejska powinna zachęcać państwa partnerskie do dołączenia do Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości

zorganizowanej oraz **Protokołu Narodów Zjednoczonych przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną**. Komisja zapewni finansowanie na projekty wspierające państwa trzecie we wdrażaniu prawodawstwa zgodnie z protokołem.

Zapewnienie państwom trzecim możliwości budowania zdolności

Niewielka zdolność organów ścigania utrudnia wymianę informacji i współpracę, jak również dochodzenie i ściganie przestępstwa przemytu w państwach trzecich, dlatego konieczne jest **przekazywanie umiejętności i zasobów**.

Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych zwiększą wsparcie finansowe i techniczne na rzecz państw trzecich, aby wesprzeć opracowywanie **strategii krajowych i regionalnych** w zakresie zwalczania przemytu migrantów, polityki antykorupcyjnej w zakresie przemytu migrantów, jak również utworzenia systemu zintegrowanego **zarządzania granicami zewnętrznymi**. Wsparcie powinno objąć analizę ryzyka, wspólną kontrolę graniczną i patrole graniczne, zwiększone bezpieczeństwo paszportów, dokumentów tożsamości i innych dokumentów podróży, jak również wzmocnienie zdolności organów granicznych do wykrywania podrobionych dokumentów tożsamości. Do realizacji tych celów przyczyni się zintensyfikowanie misji i operacji WPBiO, takich jak misja UE w Nigrze – EUCAP SAHEL Niger – oraz misja w Mali – EUCAP Sahel Mali – w zakresie zarządzania granicami. Należy zapewnić i wzmocnić skuteczną koordynację między różnymi unijnymi narzędziami, tak jak tego wymaga sytuacja, w tym poprzez wspólne programowanie i fundusze powiernicze UE.

Komisja przeznaczy znaczne środki finansowe na rzecz intensyfikacji działań państw trzecich **z zakresu wymiaru sprawiedliwości i ścigania w dziedzinie zwalczania przemytu**. Takie podejście pomoże wzmocnić zdolność indywidualnych krajów, jak również będzie sprzyjać współpracy między nimi, za pomocą wymiany informacji, wspólnego szkolenia regionalnego i wspólnych dochodzeń. Komisja zapewni również wsparcie techniczne i finansowanie na rozpoczęcie i udoskonalanie **gromadzenia, udostępniania i analizy danych** dotyczących przemytu migrantów wśród państw pochodzenia, tranzytu oraz państw docelowych.

Zwiększenie spójności i wpływu działań UE w państwach trzecich

Wspólne działanie, konsolidacja środków, wiedzy fachowej i mocnych stron pomoże zwiększyć wpływ UE w zakresie zwalczania przemytu migrantów za granicę. **Zwiększenie spójności** między działaniami zewnętrznymi UE, państw członkowskich i odpowiednich zainteresowanych stron jest wstępnym warunkiem zmaksymalizowania wpływu i uniknięcia powielania tych działań.

Należy zainicjować **współpracę i koordynację UE w zakresie zwalczania przemytu migrantów** w najważniejszych państwach trzecich stanowiących państwa pochodzenia i tranzytu, poprzez regularne zwoływanie sieci oficerów łącznikowych ds. imigracji, europejskich oficerów łącznikowych ds. migracji, oficerów łącznikowych agencji UE, służb dyplomatycznych państw członkowskich, misji i operacji WPBiO, organizacji międzynarodowych takich jak Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji, Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, Biuro NZ ds. Narkotyków i Przestępczości oraz Interpol. Dzięki takim platformom możliwe powinno się stać pełne uspołnienie wewnętrznych i zewnętrznych polityk unijnych w zakresie zwalczania przemytu migrantów.

Optymalne wykorzystanie zasobów stanie się możliwe dzięki **wspólnemu lub skoordynowanemu planowaniu** wsparcia UE i państw członkowskich przeznaczonego dla państw trzecich w oparciu o zaplanowane działania w kluczowych państwach i regionach.

Działania szczegółowe

- Ustanowienie lub wzmocnienie ram dwustronnej lub regionalnej współpracy
- Finansowanie projektów – na rzecz państw trzecich – dotyczących opracowania strategii w zakresie zwalczania przemytu migrantów, zintensyfikowania działań organów sądowych i organów ścigania oraz rozwinięcia zintegrowanego zarządzania granicami
- Utworzenie unijnych platform współpracy w zakresie zwalczania przemytu migrantów w odpowiednich państwach trzecich i regionach
- Zoptymalizowanie wykorzystania środków unijnych poprzez wspólne lub skoordynowane planowanie