



Bruksela, dnia 13.5.2015 r.
COM(2015) 240 final

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

EUROPEJSKI PROGRAM W ZAKRESIE MIGRACJI

I. Wprowadzenie

Od niepamiętnych czasów ludzie zawsze przenosili się miejsca na miejsce. Migranci próbują docierać do wybrzeży Europy z różnych powodów i różnymi sposobami. Szukają legalnych możliwości, ale ryzykują też życiem, aby wymknąć się spod politycznego ucisku, uciec od wojny i nędzy, a także aby połączyć się z rodziną, podjąć działalność gospodarczą, zdobyć wiedzę i wykształcenie. Każda decyzja o migracji jest osobną historią. W nieprzemysłanych i stereotypowych przekazach często wyraża się skłonność do skupienia się jedynie na niektórych typach fal migracyjnych, bez dostrzegania wewnętrznej złożoności tego zjawiska, które na wiele różnych sposobów wpływa na społeczeństwo i wymaga zróżnicowanej reakcji. Przedkładany program zbiera różne działania, które Unia Europejska powinna podjąć obecnie i w nadchodzących latach w celu zbudowania spójnego podejścia, umożliwiającego osiągnięcie korzyści z migracji i sprostanie wynikającym z niej wyzwaniom.

Nakazem chwili jest zapewnienie ochrony potrzebującym. Los tysięcy migrantów, ryzykujących życie przy próbie przebycia Morza Śródziemnego, zszokował nas wszystkich. Pierwszą i natychmiastową reakcją Komisji było przygotowanie 10-punktowego planu natychmiastowych działań. Parlament Europejski i Rada Europejska poparły ten plan i państwa członkowskie zobowiązały się również do konkretnych działań, zwłaszcza w celu uniknięcia dalszych ofiar w ludziach.

Odpowiedź była natychmiastowa, lecz niewystarczająca. Nie chodzi tu o jednorazowe działanie. Środki nadzwyczajne są konieczne, ponieważ wspólna europejska polityka w tej dziedzinie zawiodła. Większość Europejczyków zareagowała na dramat migrantów w Europie, jednak w obliczu realiów istnieją poważne wątpliwości co do tego, czy nasza polityka migracyjna potrafi sprostać presji tysięcy migrantów, konieczności integracji migrantów w społeczeństwach bądź ekonomicznym wymaganiom niżu demograficznego w Europie.

Podjęcie próby powstrzymania ludzkiego nieszczęścia powodowanego przez przestępców żerujących na imigrantach wymaga wykorzystania przez nas globalnej roli UE i szerokiego wachlarza narzędzi, aby zmierzyć się z podstawowymi przyczynami migracji. Niektóre z nich są głęboko zakorzenione, ale musimy się nimi zająć. Globalizacja i rewolucja komunikacyjna stworzyły możliwości i spowodowały wzrost oczekiwań. Inne są konsekwencją wojny i kryzysów – od Ukrainy przez Bliski Wschód do Afryki Północnej. Skutków ubóstwa na świecie i konfliktów nie da się zamknąć w obrębie granic państw.

Europa powinna pozostać bezpiecznym schronieniem dla uciekających przed prześladowaniami, a także atrakcyjnym punktem docelowym dla utalentowanych i przedsiębiorczych studentów, naukowców i pracowników. Warunkiem wywiązywania się z naszych międzynarodowych zobowiązań i obrony wartości, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony naszych granic, a zarazem stworzenia solidnych podstaw dobrobytu gospodarczego i spójności społecznej, jest trudna do osiągnięcia równowaga, której uzyskanie wymaga skoordynowanego działania na szczeblu europejskim.

Wymaga to zestawu podstawowych środków oraz konsekwentnej i jednoznacznej wspólnej polityki. Musimy odbudować zaufanie w naszą zdolność połączenia wysiłków krajowych i europejskich w dziedzinie migracji, aby sprostać naszym międzynarodowym zobowiązaniom oraz wartościom etycznym i skutecznie współpracować, zgodnie z zasadami solidarności i współodpowiedzialności. Żadne państwo członkowskie nie zdoła samo poradzić sobie skutecznie z migracją. Jest oczywiste, że potrzebujemy nowego, bardziej europejskiego

podejścia. Wymaga to wykorzystania wszystkich polityk i zastosowania wszystkich narzędzi, którymi dysponujemy – połączenia w sposób optymalny polityki wewnętrznej i zewnętrznej. Wszystkie podmioty: państwa członkowskie, instytucje UE, organizacje międzynarodowe, społeczeństwo obywatelskie, samorządy terytorialne i państwa trzecie powinny współpracować, aby wspólna europejska polityka migracyjna stała się faktem.

II. Działania niezwłoczne

Pierwsza część europejskiego programu w zakresie migracji stanowi odpowiedź na potrzebę sprawnego i pełnego determinacji działania w reakcji na ludzką tragedię w obszarze Morza Śródziemnego. Oświadczenie Rady Europejskiej z dnia 23 kwietnia 2015 r.¹ i późniejsza o kilka dni rezolucja Parlamentu Europejskiego² potwierdziły zgodne stanowisko w kwestii szybkiego działania na rzecz ratowania życia oraz zintensyfikowania działań UE³.

Ta szybka reakcja musi również służyć jako wzorzec reagowania UE na przyszłe kryzysy, niezależnie od tego, której części wspólnych granic zewnętrznych będzie dotyczyć presja.

Ratowanie życia na morzu

Europa nie może przyglądać się beczynnemu, gdy na morzu giną ludzie. Działania poszukiwawcze i ratownicze zostaną zintensyfikowane w celu przywrócenia poziomu interwencji zapewnionego wcześniej w ramach włoskiej operacji „Mare Nostrum”. Aby trzykrotnie zwiększyć budżet **wspólnych operacji „Tryton” i „Posejdon” agencji Frontex**, Komisja przedstawiła już budżet korygujący na 2015 r. i pod koniec maja przedstawi wniosek w sprawie budżetu na 2016 r. Po jego wdrożeniu wzrośnie zarówno zdolność, jak i zasięg geograficzny tych działań, tak aby Frontex mógł spełniać podwójną rolę w zakresie koordynacji operacyjnego wsparcia granic państw członkowskich poddanych presji oraz pomocy w celu ratowania życia migrantów na morzu⁴. Równoległe do tego zwiększenia finansowania ze strony UE niektóre państwa członkowskie zaangażowały swoje zasoby (statki i samoloty). Tę mile widzianą solidarność należy utrzymać dopóty, dopóki utrzymuje się presja migracyjna. Nowa wersja planu operacyjnego „Tryton” zostanie przedstawiona do końca maja⁵.

Ukierunkowane działania przeciwko przestępczym sieciom przemytniczym

Należy podjąć ukierunkowane działania przeciwko sieciom przestępczym, które wykorzystują migrantów znajdujących się w trudnej sytuacji. Wysoka przedstawiciel/wiceprzewodnicząca Komisji przedstawiła już możliwe warianty działań w ramach **wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO)** w celu systematycznego identyfikowania,

¹ Specjalne posiedzenie Rady Europejskiej w dniu 23 kwietnia 2015 r. – oświadczenie: <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/> W tej części europejskiego programu w zakresie migracji uwzględniono i rozwinięto inicjatywy ujęte w ramach planu działania będącego wynikiem oświadczenia Rady Europejskiej z 23 kwietnia.

² [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660\(RSP\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660(RSP)).

³ Wspólna polityka Unii Europejskiej w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych jest oparta na postanowieniach tytułu V (Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Zgodnie z protokołami 21 i 22 do traktatów Zjednoczone Królestwo, Irlandia i Dania nie uczestniczą w przyjęciu przez Radę środków proponowanych zgodnie z tytułem V TFUE. Zjednoczone Królestwo lub Irlandia mogą pisemnie powiadomić Radę, w terminie trzech miesięcy od przedstawienia propozycji lub inicjatywy, lub w każdym czasie po przyjęciu środka, że pragną uczestniczyć w przyjmowaniu i stosowaniu każdego proponowanego środka. Dania może w każdej chwili, zgodnie ze swymi odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi, powiadomić pozostałe państwa członkowskie, że będzie w pełni stosować wszystkie obowiązujące w tym momencie właściwe środki podjęte na podstawie tytułu V TFUE.

⁴ Wsparcie to jest dodatkiem do znaczącej pomocy dla tych państw członkowskich z funduszy przeznaczonych na sprawy wewnętrzne, których Włochy są głównym beneficjentem w wartościach bezwzględnych, Malta zaś – w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

⁵ Koordynowane przez agencję Frontex operacje „Tryton” i „Posejdon”, które odnoszą się do ochrony granic zewnętrznych, oparte są na dorobku Schengen, w którym Wielka Brytania i Irlandia nie uczestniczą (zob. przypis 25). Nie wyklucza to możliwości uczestniczenia okrętów Zjednoczonego Królestwa w operacjach poszukiwawczych i ratowniczych w obszarze Morza Śródziemnego, skoordynowanych z operacjami „Tryton” i „Posejdon”.

przechwytywania i niszczenia statków wykorzystywanych przez przemytników. Taka aktywność na mocy prawa międzynarodowego będzie silnym wyrazem determinacji UE do działania.

Zostaną podjęte większe wysiłki mające na celu pozyskiwanie i lepsze **wykorzystanie informacji służących identyfikacji i lokalizacji przemytników**. Europol niezwłocznie wzmocni niedawno utworzony wspólny zespół operacyjny MARE (JOT MARE) – i silniej ukierunkuje jego działalność na przemyt migrantów. Wynikiem będzie pojedynczy punkt kontaktowy służący współpracy między agencjami w zakresie walki z przemytem ludzi⁶. Frontex i Europol opracują również profile statków, które mogłyby być wykorzystywane przez przemytników, dążąc do identyfikacji tych jednostek oraz monitorowania ich ruchów. Wreszcie Europol ustali nielegalne treści w internecie wykorzystywane przez przemytników w celu przyciągnięcia migrantów i uchodźców i zwróci się o ich usunięcie.

Reagowanie na wysoką liczbę przybyszów na terytorium UE: relokacja

Systemy azylowe państw członkowskich stają dziś w obliczu bezprecedensowej presji, a nadejście lata sprawia, że napływ osób do państw członkowskich pierwszej linii będzie się utrzymywał w kolejnych miesiącach. UE nie powinna czekać z działaniem do momentu, gdy presja stanie się nie do zaakceptowania: liczba przybywających osób sprawia, że lokalne zdolności przyjmowania i obsługi są już bliskie granic wytrzymałości. Aby zaradzić tej sytuacji w regionie Morza Śródziemnego, Komisja zaproponuje do końca maja uruchomienie systemu reagowania w sytuacji nadzwyczajnej zgodnie z art. 78 ust. 3 TFUE⁷. Wniosek będzie zawierał tymczasowy schemat rozmieszczenia osób wyraźnie wymagających ochrony międzynarodowej, by zapewnić sprawiedliwy i zrównoważony udział wszystkich państw członkowskich w tym wspólnym wysiłku. Przyjmujące państwo członkowskie będzie odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku migranta zgodnie z ustalonymi zasadami i gwarancjami. Klucz redystrybucji oparty na kryteriach takich jak: PKB, liczba ludności, stopa bezrobocia oraz liczba osób ubiegających się w przeszłości o azyl i przesiedlonych w przeszłości uchodźców znajduje się w załączniku.

Ten krok będzie poprzedzał trwałe rozwiązanie. UE potrzebuje stałego systemu podziału odpowiedzialności za dużą liczbę uchodźców i osób ubiegających się o azyl między państwa członkowskie. Komisja przedłoży do końca 2015 r. wniosek ustawodawczy w celu zapewnienia obowiązkowego i uruchamianego automatycznie systemu relokacji służącego rozmieszczeniu na terytorium UE osób wyraźnie potrzebujących ochrony międzynarodowej w przypadku masowego napływu migrantów⁸. W systemie tym zostaną uwzględnione działania już podjęte przez państwa członkowskie na zasadzie dobrowolności.

Do czasu wprowadzenia tych środków państwa członkowskie będą musiały wykazać się solidarnością i zdwoić wysiłki mające na celu wsparcie krajów w pierwszym rzędzie dotkniętych tym problemem.

Wspólne podejście do przyznawania ochrony uchodźcom potrzebującym ochrony: przesiedlenia

⁶ Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego, Europejska Agencja Kontroli Rybołówstwa i Eurojust powinny również włączyć się do tych działań.

⁷ Przedmiotowy wniosek ustawodawczy nie będzie mieć zastosowania w odniesieniu do Danii i znajdzie zastosowanie w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa o Irlandii jedynie w przypadku, jeśli skorzystają one z przysługującego im prawa „opt-in” (zob. przypis 3).

⁸ Zakres takiego wniosku: zob. przypis 3.

Oprócz relokacji tych, którzy już są na terytorium UE, UE ma obowiązek udziału w pomocy uchodźcom wyraźnie potrzebującym ochrony międzynarodowej. Jest to wspólna odpowiedzialność wspólnoty międzynarodowej, w związku z czym Wysokiemu Komisarzowi Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) powierzono zadanie określenia sytuacji, w której ludzie nie mogą przebywać bezpiecznie w swoich własnych krajach. Nie można pozwolić, aby tak pokrzywdzone osoby były zdane na korzystanie z przestępczych sieci przemytników i handlarzy ludźmi. Należy stworzyć im bezpieczne i legalne sposoby dotarcia do UE. UNHCR zatwierdził docelową dla UE liczbę 20 000 miejsc przeznaczonych dla przesiedlonych rocznie do roku 2020⁹. Niektóre państwa członkowskie wniosły już znaczący wkład w globalne działania w zakresie przesiedleń. Inne nie oferują jednak niczego, a w wielu przypadkach nie uczestniczą w sposób alternatywny w zakresie odbioru i przyjmowania wniosków o udzielenie azylu i nie pomagają w finansowaniu wysiłków podejmowanych przez inne podmioty.

Do końca maja Komisja przedstawi zalecenie zawierające propozycję **programu przesiedleń w skali unijnej obejmującego 20 000 miejsc**. Program ten, z kryteriami rozmieszczenia, które znajdują się w załączniku, takimi jak: PKB, liczba ludności, stopa bezrobocia i liczby osób ubiegających się w przeszłości o udzielenie azylu oraz przesiedlonych uchodźców, obejmie wszystkie państwa członkowskie oraz będzie uwzględniać działania już podjęte przez państwa członkowskie na zasadzie dobrowolności. W latach 2015–2016 z budżetu UE zostanie przeznaczona **dotatkowa kwota 50 mln EUR** na wsparcie tego programu. Jeżeli okaże się to konieczne, kolejnym krokiem będzie wniosek dotyczący wiążącego i obowiązkowego podejścia legislacyjnego na okres po roku 2016¹⁰. W uzupełnieniu tych wspólnych ustaleń Komisja wzywa państwa członkowskie, aby korzystały z istniejących możliwości dostępnych w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, a także zobowiązały się do utworzenia dalszych miejsc dla przesiedlonych w ramach swoich programów krajowych, przy szybkim dostosowaniu finansowania.

Ponadto państwa członkowskie powinny w pełni wykorzystywać inne środki prawne dostępne dla osób, potrzebujących ochrony, w tym: sponsorowanie prywatne i pozarządowe, zgody na pobyt ze względów humanitarnych oraz klauzule łączenia rodzin.

Współpraca z państwami trzecimi w celu opanowania migracji w państwach pochodzenia i tranzytu

UE może również przedsięwziąć natychmiastowe kroki w celu podjęcia działań w regionach pochodzenia i tranzytu. Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) będą współpracować z krajami partnerskimi przy opracowaniu środków zapobiegania ryzykownym podróżom.

Po pierwsze: UE powinna zwiększyć swoje wsparcie dla krajów ponoszących największy ciężar związany z obecnością przesiedlonych uchodźców. **Regionalne programy rozwoju i ochrony** zostaną utworzone lub pogłębione, począwszy od Afryki Północnej i Rogu Afryki. Rozbudowany zostanie też istniejący program na Bliskim Wschodzie. W latach 2015–2016 udostępnione zostanie na ten cel 30 mln EUR, które powinny zostać uzupełnione o dodatkowe wkłady ze strony państw członkowskich.

⁹ Oświadczenie Zastępcy Dyrektora Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, sprawozdanie na temat przesiedleń, posiedzenie Stałego Komitetu Wykonawczego Programu Wysokiego Komisarza, Genewa, 26–28 czerwca 2012 r.

¹⁰ Zakres takiego wniosku: zob. przypis 3.

Po drugie: do końca roku w **Nigrze zostanie utworzone wielofunkcyjne centrum pilotażowe**. We współpracy z Międzynarodową Organizacją ds. Migracji (IOM), Wysokim Komisarzem ONZ ds. Uchodźców i władzami Nigru centrum będzie łączyć zadania zapewniania osobom potrzebującym informacji, lokalnej ochrony i możliwości przesiedlenia. Takie ośrodki w krajach pochodzenia i tranzytu pomogą zapewnić realistyczny obraz szans powodzenia podróży migrantów oraz będą oferować nielegalnym migrantom możliwość dobrowolnego powrotu.

Po trzecie: migracja stanie się konkretnym elementem bieżących wspólnych misji w dziedzinie **wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO)**, będących już w toku w takich krajach jak Niger i Mali, które zostaną wzmocnione w zakresie zarządzania granicami. Jesienią na Malcie zostanie zorganizowany poświęcony tej sprawie szczyt z udziałem kluczowych partnerów, w tym Unii Afrykańskiej, w celu opracowania wspólnego z regionem podejścia do rozwiązywania kwestii nielegalnej migracji oraz ochrony osób jej potrzebujących, a także przemytu ludzi i handlu nimi.

Prace te będą ściśle powiązane z szerszymi inicjatywami politycznymi na rzecz stabilności. Szczególną wagę przywiązuje się do działań prowadzonych przez wysoką przedstawiciel/wiceprzewodniczącą Komisji w celu zajęcia się sytuacją w **Libii**, z pełnym poparciem dla prowadzonych pod kierunkiem ONZ działań na rzecz procesu tworzenia rządu jedności narodowej. Wytrwałe wysiłki zmierzające do rozwiązania kryzysu w Syrii zostały wsparte kwotą 3,6 mld EUR na pomoc humanitarną, stabilizacyjną i rozwojową na terytorium Syrii oraz na rzecz syryjskich uchodźców w Libanie, Jordanii, Turcji i Iraku. Są to tylko niektóre z najbardziej palących kryzysów politycznych, które będą miały głęboki wpływ na migrację do UE w nadchodzących miesiącach. Baczna uwaga zostanie też zwrócona na naszych wschodnich partnerów, Bałkany Zachodnie i państwa Azji, w celu wsparcia istniejących ram współpracy.

Wykorzystanie unijnych narzędzi do pomocy państwom członkowskim pierwszej linii

Podjęte zostaną większe wysiłki na rzecz udzielenia pomocy w uporaniu się z wyzwaniem, przed którym stanęły państwa członkowskie pierwszej linii borykające się z napływem migrantów.

Po pierwsze, Komisja ustanowi nowe podejście „**Hotspot**”, w ramach którego Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), Frontex i Europol będą pracować w terenie z państwami członkowskimi pierwszej linii w celu szybkiej identyfikacji i rejestracji napływających migrantów oraz pobierania od nich odcisków palców. Działalność poszczególnych agencji będzie się wzajemnie uzupełniać. Osoby ubiegające się o azyl będą niezwłocznie kierowane do procedury azylowej, a zespoły wsparcia EASO będą pomagać w możliwie jak najszybszym rozpatrywaniu spraw. W przypadku osób niepotrzebujących ochrony Frontex będzie udzielał państwom członkowskim pomocy przez koordynowanie powrotów nielegalnych migrantów. Europol i Eurojust pomogą przyjmującym państwom członkowskim w dochodzeniach mających na celu rozbić sieci przemytu i handlu ludźmi.

Po drugie: Komisja przeznaczy dodatkowe 60 mln EUR na **fundusz nadzwyczajny**, przeznaczony m.in. na wsparcie systemu przyjmowania migrantów i zapewnianie im opieki

zdrowotnej w państwach członkowskich znajdujących się pod szczególną presją¹¹. Ocena potrzeb jest w toku.

<i>Kluczowe działania</i>	<p>Pakiet finansowania w celu potrojenia przydziału na operacje „Tryton” i „Posejdon” w latach 2015–2016 oraz na finansowanie ogólnounijnego programu przesiedleń.</p> <p>Natychmiastowe wsparcie ewentualnej misji WPBiO w zakresie walki z przemytem migrantów.</p> <p>Do końca maja przedstawiony zostanie wniosek ustawodawczy w sprawie uruchomienia systemu reagowania w sytuacji nadzwyczajnej zgodnie z art. 78 ust. 3 TFUE w oparciu o określony w załączniku klucz rozmieszczenia.</p> <p>Do końca 2015 r. przedstawiony zostanie wniosek dotyczący trwałego wspólnego unijnego systemu relokacji.</p> <p>Zalecenia dotyczące unijnego programu przesiedleń do końca maja, a następnie – w razie potrzeby – wniosek w sprawie bardziej stałego podejścia po 2016 r. 30 mln EUR na rzecz programów rozwoju regionalnego i ochrony.</p> <p>Do końca 2015 r. utworzone zostanie wielofunkcyjne centrum pilotażowe w Nigrze.</p>
----------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

II. Cztery filary lepszego zarządzania migracją

Kryzys migracyjny na Morzu Śródziemnym wysunął na pierwszy plan najpilniejsze potrzeby. Wykazał jednak również wiele ograniczeń strukturalnych polityki migracyjnej UE oraz narzędzi, którymi Unia dysponuje. Jest to szansa dla UE na uporanie się z potrzebą znalezienia właściwej równowagi w jej polityce migracyjnej oraz wysłanie wyraźnego sygnału dla obywateli, że migracja może być lepiej zarządzana wspólnie przez wszystkie właściwe podmioty unijne.

Jak to ujął przewodniczący Jean Claude Juncker w swoich wytycznych politycznych, zdecydowana walka z nielegalną migracją, handlarzami i przemytnikami ludzi oraz zapewnienie bezpieczeństwa europejskich granic zewnętrznych musi iść w parze z silną wspólną polityką w zakresie azylu oraz nową polityką europejską w dziedzinie legalnej migracji. Wymaga to oczywiście zwiększenia spójności między różnymi sektorami polityki, takimi jak współpraca rozwojowa, handel, zatrudnienie, polityka zagraniczna i wewnętrzna.

Wyraźne i dobrze stosowane ramy legalnego wjazdu na teren UE (zarówno poprzez skuteczną politykę azylową, jak i system wizowy) ograniczą czynniki wypychające powodujące nielegalny pobyt i wjazd, przyczyniając się do poprawy ochrony europejskich granic oraz zwiększenia bezpieczeństwa fal migracji.

UE musi nadal zapewniać ochronę potrzebującym. Należy również uznać, że umiejętności niezbędne do budowy prężnej gospodarki nie zawsze można niezwłocznie znaleźć w obrębie unijnego rynku pracy lub ich wykształcenie będzie wymagać czasu. Migranci legalnie przyjmowani przez państwa członkowskie nie powinni spotykać się z niechęcią i oporem –

¹¹ W tym celu państwa członkowskie mogą wykorzystać fundusze dostępne w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji. Państwa szczególnie dotknięte napływem migrantów i osób ubiegających się o azyl w stosownych przypadkach mogą również zwrócić się o pomoc w ramach unijnego mechanizmu ochrony ludności.

należy im udzielić wszelkiej pomocy we włączeniu się w nową społeczność. Powinno to być postrzegane jako kluczowe dla wartości, z których Europejczycy powinni być dumni i którymi powinni się dzielić z partnerami na całym świecie.

Jednak z tego samego powodu UE musi wyciągać konsekwencje, gdy migranci nie spełniają kryteriów pobytu. Osoby, które starają się uniknąć powrotu, mimo że ich wnioski o udzielenie azylu odrzucono, osoby nadmiernie przedłużające pobyt oraz migranci, których status jest całkowicie nielegalny, stanowią poważny problem. Zjawiska te powodują erozję zaufania do systemu. Dają silne argumenty tym, którzy chcą krytykować lub stygmatyzować migrację. To utrudnia integrację migrantów przebywających w UE z mocy prawa.

UE musi nadal angażować się poza swoim terytorium i wzmacniać współpracę z partnerami globalnymi, podejmować kwestie podstawowych przyczyn migracji i propagować sposoby legalnej migracji, które sprzyjają rozprzestrzenianiu wzrostu gospodarczego i rozwoju w krajach pochodzenia i w krajach docelowych. Kwestia ta zostanie szerzej rozpatrzona w ramach strategicznego przeglądu zainicjowanego przez wysoką przedstawiciel/wiceprzewodniczącą Komisji w celu dokonania oceny skutków zmian w środowisku globalnym. Celem zbliżającego się przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa będzie również określenie w ścisłym partnerstwie z naszymi sąsiadami propozycji współpracy ukierunkowanej w większym stopniu na zagadnienia będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, w tym na migrację.

W niniejszym programie określono cztery poziomy działań służących realizacji uczciwej, solidnej i realistycznej polityki migracyjnej UE. Ich wdrożenie spowoduje, że polityka UE w dziedzinie migracji będzie szanować prawo do ubiegania się o azyl, stanowić odpowiedź na wyzwanie związane z pomocą humanitarną, ustanowi jasno określone ramy europejskie dla wspólnej polityki migracyjnej i wytrzyma próbę czasu¹².

III.1 Ograniczenie zachęt dla nielegalnych migrantów

Istnieje wiele różnych powodów leżących u podstaw nielegalnej migracji. Jednak często kończy się ona głębokim rozczarowaniem. Podróż jest często bardziej niebezpieczna niż oczekiwano, a migranci są często zdani na łaskę i niełaskę sieci przestępczych, przedkładających zysk nad ludzkie życie. Ci, którym odmówiono azylu, stoją w obliczu konieczności powrotu. Ci, którzy żyją w Europie nielegalnie, pozostają w niepewności i łatwo mogą paść ofiarą wyzysku. W interesie wszystkich leży, aby zająć się podstawowymi przyczynami, które powodują, że ludzie poszukują życia gdzie indziej, wyeliminować przemyt i handel ludźmi oraz zapewnić przejrzystość i przewidywalność polityki dotyczącej powrotu migrantów.

Zajęcie się pierwotnymi przyczynami nielegalnej i wymuszonej migracji po stronie państw trzecich

Wiele pierwotnych przyczyn migracji leży w kwestiach globalnych, którymi UE stara się zajmować od wielu lat. Migrację należy uznać za jeden z podstawowych obszarów, w których aktywna i zaangażowana polityka zewnętrzna UE ma bezpośrednie znaczenie dla obywateli UE. Wojny domowe, ubóstwo, prześladowania i zmiana klimatu wpływają bezpośrednio i

¹² Zakres środków, które już są stosowane lub które zostaną zaproponowane, zgodnie z tytułem V TFUE, w celu realizacji programu: zob. przypis 3 na temat prawa „opt-in” przysługującego Zjednoczonemu Królestwu i Irlandii oraz prawa „opt-out” przysługującego Danii.

niezwłocznie na migrację – zapobieganie tym zagrożeniom i łagodzenie ich jest zatem niezwykle ważne dla debaty na temat migracji.

Partnerstwa z krajami pochodzenia i krajami tranzytu mają olbrzymie znaczenie i istnieje szereg sformalizowanych dwustronnych i regionalnych ram współpracy w dziedzinie migracji¹³. Zostaną one wzbogacone poprzez zwiększenie roli **delegatur UE** w zakresie migracji w kluczowych krajach. Delegatury będą w szczególności składać sprawozdania dotyczące najważniejszych kwestii związanych z migracją w krajach przyjmujących, przyczyniać się do włączania kwestii migracji do współpracy na rzecz rozwoju i nawiązywać kontakt z krajami przyjmującymi w celu zapewnienia skoordynowanych działań. **Europejscy oficerowie łącznikowi ds. migracji** zostaną oddelegowani do delegatur UE w kluczowych państwach trzecich – w ścisłej współpracy z siecią oficerów łącznikowych ds. imigracji¹⁴ oraz z lokalnymi władzami i społeczeństwem obywatelskim – w celu gromadzenia, wymiany i analizy informacji.

Dobrym przykładem znacznych korzyści wynikających z zacieśnienia współpracy jest **Turcja**. Od początku 2014 r. Turcji przekazano 79 mln EUR w celu wsparcia jej wysiłków na rzecz rozwiązania problemu presji na system zarządzania napływem uchodźców oraz udzielenia pomocy w zapobieganiu niebezpiecznym podróżom we wschodniej części regionu Morza Śródziemnego. Ustanowienie specjalnego oficera łącznikowego Fronteksu w Turcji przeniesie współpracę na kolejny poziom.

Dzięki budżetowi w wysokości 96,8 mld EUR na lata 2014–2020 **unijna pomoc w zakresie współpracy zewnętrznej**, a w szczególności pomoc rozwojowa, odgrywa ważną rolę w rozwiązywaniu takich światowych problemów jak ubóstwo, brak bezpieczeństwa, nierówność i bezrobocie, które należą do głównych pierwotnych przyczyn nielegalnej i wymuszonej migracji. Pomoc ta kierowana jest też do regionów w Afryce, Azji i Europie Wschodniej, skąd pochodzi większość przybywających do UE migrantów.

Oprócz podejmowania długofalowych kwestii podstawowych przyczyn UE przyczynia się do złagodzenia wpływu kryzysu na szczeblu lokalnym. Wymaga to stałych wysiłków: ponad 70 % uchodźców i osób wewnątrznie przesiedlonych (IDP) na świecie to ludzie pozostający poza swoim miejscem zamieszkania przez pięć lub więcej lat. UE jest czołowym międzynarodowym podmiotem wspierającym uchodźców; jej wkład wynosi 200 mln EUR w projektach bieżących z zakresu pomocy rozwojowej i ponad 1 mld EUR w ramach pomocy humanitarnej przeznaczonej dla uchodźców i osób wewnątrznie przesiedlonych od początku 2014 r. Obecnie trwa strategiczna analiza mająca na celu maksymalizację wpływu tego wsparcia, a wyników można się spodziewać w 2016 r.

Walka z przemytnikami i handlarzami ludźmi

Działania mające na celu zwalczanie siatek przestępczych przemytników i handlarzy ludźmi są przede wszystkim sposobem zapobiegania wykorzystywaniu migrantów przez sieci przestępcze¹⁵. Mają one również zniechęcać do nielegalnej migracji. Celem musi być zmiana

¹³ Proces z Rabatu, proces chartumski, proces budapeszteński, dialog UE–Afryka w zakresie migracji i mobilności.

¹⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 377/2004 z dnia 19 lutego 2004 r. Oficerami łącznikowymi ds. imigracji są przedstawiciele państw członkowskich, którzy zostali oddelegowani do państw nie będących członkami UE w celu ułatwienia działań podejmowanych przez UE w celu zwalczania nielegalnej imigracji (Dz.U. L 64 z 2.3.2004, s.1). Zjednoczone Królestwo i Irlandia skorzystały z prawa „opt-in” w odniesieniu do tego rozporządzenia (zob. przypis 3).

¹⁵ Działania te będą również realizowane w ramach europejskiej strategii bezpieczeństwa oraz strategii bezpieczeństwa morskiego. Przemysł migrantów i handel ludźmi są dwiema różnymi choć powiązаныmi formami działalności przestępczej prowadzonej przez sieci przestępcze. Różnica między obiema formami polega na tym, że w pierwszym przypadku

charakteru sieci przemytniczych z przedsięwzięć o niskim ryzyku i wysokich zyskach dla przestępców w operacje wysokiego ryzyka przynoszące małe zyski. Komisja przedstawi do końca maja plan działania.

Współpraca z państwami trzecimi ma kluczowe znaczenie. Większość przemytników nie ma swoich baz w Europie, a zatrzymywani na statkach na Morzu Śródziemnym, są zwykle ostatnim ogniwem łańcucha. Współpraca mająca na celu zniszczenie lokalnych i międzynarodowych grup przestępczych, które kontrolują szlaki przemytu, będzie głównym przedmiotem zainteresowania zintensyfikowanej współpracy określonej powyżej.

Agencje UE mogą również pomóc organom państw członkowskich w zintensyfikowaniu ich działań przeciwko sieciom **przestępczym przemytników**. Agencje pomagają w identyfikacji przemytników, prowadzeniu dochodzeń w ich sprawie, ściganiu ich i zamrażaniu oraz konfiskowaniu ich aktywów. Działania będą oparte na bezpośrednim zaangażowaniu mającym na celu zidentyfikowanie, przechwycenie i zniszczenie statków, zanim zostaną one wykorzystane przez sieci przestępcze (zob. powyżej). Proaktywne dochodzenia finansowe, mające na celu konfiskaty i odzyskiwanie mienia pochodzącego z działalności przestępczej oraz działania w zakresie zwalczania prania pieniędzy związanych z przemytem migrantów wspierane będą poprzez ściślejszą współpracę z jednostkami wywiadu finansowego w zakresie przepływów finansowych i nawiązywanie współpracy z instytucjami finansowymi, takimi jak banki i podmioty świadczące międzynarodowe usługi w zakresie przelewów pieniężnych oraz przedsiębiorstwa emitujące karty kredytowe. Pozwoli to również na lepszą wymianę informacji określonych w Europejskiej agendzie bezpieczeństwa.

W celu wzmocnienia instrumentów dostępnych dla prokuratorów prowadzących sprawy związane z sieciami przemytników Komisja usprawni istniejące unijne ramy prawne umożliwiające walkę z **przemytem migrantów** i osobami, które odnoszą z niego korzyści¹⁶. Aby podjąć konkretne działania przeciwko sieciami handlarzy ludźmi oraz zapewnić wsparcie ich ofiarom, Komisja uzupełni również inicjatywy określone w obecnej strategii przeciwko **handlowi ludźmi** i zastanowi się, w jaki sposób można udoskonalić działania w roku 2016¹⁷. Kolejnym potencjalnym źródłem eksploatacji są pracodawcy na terytorium UE. Propagując lepszą integrację legalnych imigrantów na rynku pracy, Komisja zintensyfikuje działania przeciwko nielegalnemu zatrudnianiu obywateli państw trzecich, między innymi przez lepsze egzekwowanie **dyrektywy w sprawie kar stosowanych wobec pracodawców**¹⁸, która

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. W rzeczywistości rozróżnienie między obydwojma zjawiskami jest trudne, gdyż osoby, które podejmują podróż na zasadzie dobrowolności, są również łatwo narażone na działanie sieci wyzysku pracowniczego lub seksualnego.

¹⁶ Niektóre ze środków przyjętych przez UE przed dniem 1 grudnia 2009 r. w odniesieniu do współpracy policyjnej i sądowej w sprawach kryminalnych nie mają już zastosowania do Zjednoczonego Królestwa od dnia 1 grudnia 2014 r. na podstawie art. 9 i 10 protokołu 36 do traktatów, w których ustanowiono szczegółowe procedury zbiorczego zastosowania klauzuli „opt-out” i przywrócenia „opt-in” (zob. decyzje przyjęte przez Komisję i Radę w sprawie środków zgłoszonych przez Zjednoczone Królestwo, Dz.U. L 345 z 1.12. 2012, s. 1 i Dz.U. C 430 z 1.12.2014, s. 1). W 2002 r. UE przyjęła przepisy mające na celu zwalczanie przemytu migrantów: dyrektywę 2002/90/WE ustanawiającą wspólną definicję ułatwiania nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu (Dz.U. L 328 z 5.12.2002, s. 17) oraz decyzję ramową 2002/946/JHA w sprawie wzmocnienia systemu karnego w celu zapobiegania ułatwiania nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu (Dz.U. L 328 z 5.12.2002, s. 1). Zjednoczone Królestwo i Irlandia zgłosiły swój „opt-in” w odniesieniu do dyrektywy oraz decyzji ramowej. Mimo to w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa decyzja ramowa nie ma już zastosowania na mocy zbiorczego zastosowania klauzuli „opt-out” przewidzianego w protokole 36, o którym mowa wyżej. Zjednoczone Królestwo może jednak nadal podjąć decyzję o przystąpieniu („opt-in”) do decyzji ramowej.

¹⁷ Zakres tych inicjatyw i już obowiązujące środki: zob. przypisy 3 i 17.

¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich (Dz.U. L 168 z 30.6.2009, s. 24). Zjednoczone Królestwo i Irlandia nie zgłosiły swojego „opt-in” w

zakazuje zatrudniania obywateli państw trzecich nieposiadających prawa pobytu w UE. Komisja nada również priorytet postępowaniom w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego odnoszącym się do wspomnianej dyrektywy.

Powroty

Nielegalnych migrantów zachęca do działania między innymi świadomość, że unijny system powrotów nielegalnych migrantów lub osób, których wnioski o azyl zostały odrzucone, jest niedoskonały. Siatki przemytnicze często korzystają z faktu, że egzekwuje się stosunkowo niewiele decyzji nakazujących powrót – skutecznym było zaledwie 39,2 % decyzji nakazujących powrót wydanych w 2013 r.

Aby zwiększyć wskaźnik egzekwowania musimy przede wszystkim zapewnić, aby państwa trzecie wypełniały swoje zobowiązania międzynarodowe w zakresie przyjęcia z powrotem swoich obywateli przebywających nielegalnie w Europie¹⁹. UE powinna być gotowa do wykorzystania wszelkich środków perswazji i zachęty, którymi dysponuje. Uzgodniony niedawno **projekt pilotażowy dotyczący powrotów do Pakistanu i Bangladeszu** będzie stanowił istotną praktyczną demonstrację dalszych działań²⁰. UE będzie **pomagać państwom trzecim w wypełnianiu obowiązków** poprzez oferowanie wsparcia takiego jak: budowanie potencjału w zakresie zarządzania powrotami, kampanie informacyjne i uświadamiające oraz wspieranie działań na rzecz reintegracji. Komisja zrewiduje również swoje podejście do umów o readmisji²¹, zwłaszcza z głównymi krajami pochodzenia nielegalnych migrantów.

Jednocześnie państwa członkowskie muszą stosować **dyrektywę w sprawie powrotów**²². Komisja będzie traktować priorytetowo monitorowanie wdrażania dyrektywy, przy czym szybko działający system powrotów będzie współgrał z poszanowaniem procedur i norm umożliwiających Europie zapewnienie ludzkiego i godnego traktowania osób powracających oraz proporcjonalne stosowanie środków przymusu, zgodnie z prawami podstawowymi i zasadą *non-refoulement*²³. Realizacja przepisów unijnych w sprawie powrotu nielegalnych migrantów jest obecnie poddawana ocenie w ramach mechanizmu oceny Schengen, zaś wspólne wytyczne, najlepsze praktyki i zalecenia dla państw członkowskich będą dostępne w „**Podręczniku powrotów**”.

Chociaż w UE obowiązują wspólne zasady dotyczące powrotów, brakuje skutecznej współpracy operacyjnej. Frontex oferuje obecnie znaczne wsparcie dla państw członkowskich, należy jednak wzmocnić jego mandat w celu zwiększenia zdolności do

odniesieniu do tej dyrektywy i dlatego nią są związane jej postanowieniami i nie ma ona w stosunku do nich zastosowania.

¹⁹ Szczególny obowiązek zawarto w umowie z Kotonu z państwami AKP. Zgodnie z art. 13 umowy z Kotonu 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; 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.

²⁰ Konkluzje Rady w sprawie unijnej polityki dotyczącej powrotów przyjęte na posiedzeniu Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniach 5 i 6 czerwca 2014 r.

²¹ Umowa o readmisji ułatwia powrót obywateli państw trzecich. Umawiające się Strony ponownie przyjmują na swoje terytorium bez żadnych formalności osoby będące obywatelami danego państwa, które przebywają nielegalnie w innym państwie lub które nielegalnie przekroczyły jego granice.

²² 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. Zjednoczone Królestwo i Irlandia nie zastosowały klauzuli „opt-in” zobowiązującej do stosowania tej dyrektywy, w związku z czym nie są nią związane.

²³ Zasada *non-refoulement* jest zasadą prawa międzynarodowego, zatwierdzoną w Karcie praw podstawowych, zgodnie z którą nikogo nie można deportować do miejsca, w którym istnieje poważne ryzyko kary śmierci, tortur lub nieludzkiego bądź poniżającego traktowania.

świadczenia kompleksowej pomocy operacyjnej. Obecnie Frontex może jedynie koordynować misje w zakresie powrotów, ale nie może sam ich inicjować. Na podstawie prowadzonej obecnie oceny, która ma zostać zakończona w bieżącym roku, Komisja proponuje zmiany w **podstawie prawnej Fronteksu**, aby zwiększyć jego rolę w zakresie powrotów²⁴.

Kluczowe działania	<ul style="list-style-type: none"> • Zajęcie się podstawowymi przyczynami przez współpracę na rzecz rozwoju i pomoc humanitarną. • Uczynienie migracji kwestią kluczową dla delegatur UE. • Plan działania w zakresie walki z przemytem ludzi w maju 2015 r. • Bardziej zdecydowane działania, dzięki którym państwa trzecie wypełnią swoje zobowiązania w zakresie przyjęcia z powrotem swoich obywateli. • Opracowanie „Podręcznika powrotów” i monitorowanie wdrażania dyrektywy w sprawie powrotów. • Wzmocnienie i zmiana podstawy prawnej Fronteksu w celu zwiększenia jego roli w zakresie powrotów.
---------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

III.2 Zarządzanie granicami – ratowanie życia i zabezpieczanie granic zewnętrznych

Opisane powyżej środki mające na celu rozwiązanie sytuacji w regionie Morza Śródziemnego zostały opracowane jako środki nadzwyczajne w odpowiedzi na konkretny kryzys. Złudne byłoby myślenie, że jest to problem krótkoterminowy, który się nie powtórzy. Wzmocnienie Fronteksu oraz ustanowienie nowych form współpracy z państwami członkowskimi należy postrzegać jako poziom wsparcia i solidarności, który należy utrzymać.

Zasady zaangażowania uzgodnione w odniesieniu do operacji „**Tryton**” powinny być wzorem dla przyszłych działań na całej zewnętrznej granicy lądowej i morskiej. Każdy kryzys jest inny, ale UE musi wyciągać wnioski i przygotować się do działania przed wystąpieniem kryzysu, a nie tylko w reakcji na niego.

Straż przybrzeżna odgrywa kluczową rolę zarówno w zakresie ratowania życia, jak i zabezpieczenia granic morskich. Ścisła współpraca zwiększyłaby jej skuteczność.. Komisja wraz z odpowiednimi agencjami będzie wspierać taką współpracę oraz, w stosownych przypadkach, dalszą wspólną realizację niektórych zadań straży przybrzeżnej na szczeblu UE.

Określenie **tendencji związanych z ryzykiem** jest coraz bardziej niezbędne dla skutecznej gotowości operacyjnej. Wprowadzenie Eurosur²⁵ stanowi dobry wzór, na którym można się oprzeć; powinien on być w pełni wykorzystywany przez wszystkie władze cywilne i

²⁴ Frontex został ustanowiony rozporządzeniem (WE) nr 2007/2004 (Dz.U. L 349 z 25.11.2004, s. 1). Stanowi on rozwinięcie dorobku Schengen, w którym nie uczestniczą Irlandia i Zjednoczone Królestwo, zatem te państwa członkowskie nie należą do Fronteksu. Jednak zgodnie z art. 12 tego rozporządzenia ma miejsce współpraca z Irlandią i Zjednoczonym Królestwem, w szczególności w odniesieniu do organizacji wspólnych działań dotyczących powrotów.

²⁵ Rozporządzenie (UE) nr 1052/2013 z dnia 22 października 2013 r. ustanawiające europejski system nadzorowania granic (EUROSUR), Dz.U. L 295 z 6.11.2013, s.1. EUROSUR – system wymiany informacji mających na celu poprawę zarządzania zewnętrznymi granicami UE – umożliwia wymianę odnośnych danych niemal w czasie rzeczywistym między Fronteksem a państwami strefy Schengen. EUROSUR stanowi rozwinięcie dorobku Schengen, w którym nie uczestniczą Irlandia i Zjednoczone Królestwo, zatem te państwa członkowskie nie należą do tego systemu. Ograniczona współpraca na poziomie regionalnym przewidziana w art. 19 rozporządzenia jest obecnie analizowana przez Trybunał Sprawiedliwości (sprawa C-88/14).

wojskowe odpowiedzialne za nadzór granic morskich. Odpowiednie agencje powinny uzyskać lepszy obraz sytuacji, co pozwoli na lepsze przygotowanie i reagowanie na poziomie krajowym i europejskim²⁶.

UE od dawna prowadzi politykę pomocy państwom członkowskim w tworzeniu solidnych i spójnych granic zewnętrznych. Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego oferuje już państwom członkowskim ponad 2,7 mld EUR na lata 2014-2020. Chociaż istnieją przepisy dotyczące kontroli granicznej, zarządzanie granicami jest zróżnicowane i opiera się na zbiorze dokumentów i instrumentów sektorowych. W 2016 r. Komisja skonsoliduje je w **unijną normę dotyczącą zarządzania granicami** w celu uwzględnienia wszystkich aspektów zarządzania granicami zewnętrznymi Unii.

Skuteczniejsze zarządzanie naszymi granicami wymaga również lepszego wykorzystania możliwości stwarzanych przez systemy i technologie informatyczne. UE dysponuje obecnie trzema wielkoskalowymi systemami informatycznymi do celów zarządzania wnioskami o udzielenie azylu (Eurodac), zarządzania wnioskami wizowymi (wizowy system informacyjny) oraz wymiany informacji na temat osób lub przedmiotów, w odniesieniu do których właściwe organy dokonały wpisu w Systemie Informacyjnym Schengen. Pełne wykorzystanie tych systemów może przynieść korzyści dla zarządzania granicami, a także zwiększyć zdolność Europy do ograniczania nielegalnej migracji i zapewnienia powrotów nielegalnych migrantów. Nowy etap byłby związany z inicjatywą „**inteligentnych granic**”, której celem jest zwiększenie skuteczności przejść granicznych, co ułatwiłoby przekraczanie granic większości osób z państw trzecich podróżujących w dobrej wierze, a jednocześnie wzmocnienie walki z nielegalną migracją poprzez utworzenie rejestru wszystkich przypadków przekroczenia granicy przez obywateli państw trzecich, z pełnym poszanowaniem proporcjonalności. Po wstępnych dyskusjach na temat pierwszego wniosku oraz w celu uwzględnienia obaw wyrażonych przez współustawodawców, Komisja zamierza przedstawić zmieniony wniosek dotyczący inteligentnych granic najpóźniej na początku 2016 r.²⁷

Opracowanie rygorystycznych norm obowiązujących na terytorium UE ułatwi również Europie wspieranie państw trzecich opracowujących własne rozwiązania w zakresie lepszej kontroli granic. Inicjatywy w najważniejszych państwach afrykańskich i sąsiadujących mogłyby być wspierane przez Frontex oraz przez fundusze UE i powiązane inicjatywy w kontekście unijnej polityki sąsiedztwa i rozwoju. Celem powinny być bardziej bezpieczne granice, ale również **zwiększanie potencjału krajów Afryki Północnej** w zakresie interwencji i ratowania życia migrantów będących w niebezpieczeństwie.

Kluczowe działania	<ul style="list-style-type: none">• Wzmocnienie roli i zdolności Fronteksu.• Norma unijna w zakresie zarządzania granicami.• Wzmocnienie koordynacji UE w odniesieniu do zadań straży przybrzeżnej.• Zmieniony wniosek w sprawie inteligentnych granic.• Wzmocnienie zdolności państw trzecich do zarządzania własnymi granicami.
---------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

III.3. Obowiązek Europy w zakresie ochrony: zdecydowana wspólna polityka azylowa

²⁶ Jest on skoordynowany przez Frontex z udziałem EASO, Europolu, Centrum Satelitarnego UE i Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa na Morzu.

²⁷ W odniesieniu do zakresu stosowania tego wniosku zob. przypis 3.

UE potrzebuje jasnego systemu przyjmowania osób ubiegających się o azyl. W 2014 r. o udzielenie azylu w UE ubiegała się rekordowa liczba 600 000 osób. Wszystkie wnioski o udzielenie azylu muszą zostać rozpatrzone, a osobom uprawnionym musi zostać przyznana ochrona. Jednym z niedociągnięć obecnej polityki jest brak wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, szczególnie ze względu na utrzymujące się rozdrobnienie systemu azylowego. Ma to bezpośredni wpływ na sytuację osób ubiegających się o azyl, które uprawiają „turystykę azylową”, ale również na opinię publiczną w UE, skłaniając do myślenia, że obecny system jest zasadniczo niesprawiedliwy. UE dysponuje jednak wspólnymi zasadami, które powinny stanowić podstawę wzajemnego zaufania; dalszy rozwój tych przepisów pozwoli nam uzdrowić podstawy.

Spójne wdrożenie wspólnego europejskiego systemu azylowego

Priorytetem jest zapewnienie pełnego i spójnego wdrożenia wspólnego europejskiego systemu azylowego. Działania te będą wspierane przez **nowy systematyczny proces monitorowania** pozwalający na ocenę wdrażania i stosowania przepisów w dziedzinie azylu i budowanie wzajemnego zaufania. Ponadto wspólnie z państwami członkowskimi oraz Europejskim Urzędem Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), Komisja przedstawi dalsze wytyczne w celu poprawy **norm** dotyczących warunków przyjmowania i procedur azylowych, aby zapewnić państwom członkowskim dobrze zdefiniowane i proste wskaźniki jakości oraz wzmocnić ochronę podstawowych praw osób ubiegających się o azyl, przy zwróceniu szczególnej uwagi na potrzeby grup szczególnie wrażliwych, takich jak dzieci²⁸. Priorytetem Komisji przy rozpatrywaniu **postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego** będzie transpozycja i praktyczne wdrożenie ostatnio przyjętego prawodawstwa w dziedzinie azylu²⁹.

Jednocześnie EASO wzmocni **praktyczną współpracę**, stając się platformą koordynacyjną krajowych systemów informacji o krajach pochodzenia – rzeczowych danych, na których opierają się decyzje azylowe. Przyczyni się to do zwiększenia spójności decyzji. Inne podstawowe środki to szkolenia³⁰ oraz nowa specjalna sieć organów ds. przyjmowania, która może stworzyć podstawy mobilizowania większej liczby ośrodków przyjęć w nagłych przypadkach.

Wzmocnienie wspólnego europejskiego systemu azylowego oznacza również bardziej skuteczne podejście do **nadużyć**. Zbyt wiele wniosków jest bezpodstawnych: w 2014 r. w odniesieniu do 55 proc. wniosków o udzielenie azylu przyjęto decyzję negatywną, a w przypadku niektórych narodowości odrzucono prawie wszystkie wnioski; taka sytuacja ogranicza zdolność państw członkowskich do szybkiego zapewnienia ochrony osobom potrzebującym. Ustawodawstwo zawiera szczegółowe przepisy w zakresie zwalczania nadużyć, na przykład poprzez umożliwienie szybkiego rozpatrywania bezzasadnych wniosków azylowych. Aby przyspieszyć osiągnięcie tego celu, Komisja będzie współpracować z EASO i państwami członkowskimi, dążąc do opracowania wytycznych pozwalających na zwiększenie tych możliwości.

²⁸ W celu przyjrzenia się szczególnie trudnej sytuacji dzieci, nie tylko ze środowisk migrantów, Komisja opracuje kompleksową strategię mającą na celu kontynuację planu działania w zakresie małoletnich bez opieki (2011-2014), która to strategia dotyczyć będzie problemu dzieci zaginionych i bez opieki.

²⁹ Dyrektywa 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 60; dyrektywa 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 96. Zjednoczone Królestwo i Irlandia nie zastosowały klauzuli „opt-in” w odniesieniu do tych dyrektyw.

³⁰ Program szkoleniowy EASO – wspólny system szkoleń zawodowych przeznaczony dla pracowników służb azylowych i innych grup docelowych, takich jak przedstawiciele kadry kierowniczej czy prawników w całej UE.

Inny problem związany jest z wnioskami o udzielenie azylu obywateli państw trzecich, którzy nie muszą posiadać wizy na wjazd na terytorium UE. Przypadki te mogą częściowo zostać rozwiązane w ramach mechanizmu monitorowania sytuacji po liberalizacji reżimu wizowego³¹. Komisja proponuje również wzmocnienie przepisów dotyczących **bezpiecznego kraju pochodzenia** zawartych w dyrektywie w sprawie procedur azylowych, aby wesprzeć sprawne rozpatrywanie wniosków osób ubiegających się o azyl pochodzących z krajów uznanych za bezpieczne³².

System dubliński – lepszy podział odpowiedzialności między państwami członkowskimi

Chociaż ostatnie zmiany prawne wprowadzono dopiero w 2014 r., mechanizm podziału obowiązków w zakresie badania wniosków o udzielenie azylu („system dubliński”³³) nie działa tak, jak powinien. W 2014 r. pięć państw członkowskich zajmowało się 72 % wszystkich wniosków o udzielenie azylu w całej UE. UE może udzielić dalszej pomocy, ale konieczne jest pełne stosowanie przepisów.

Państwa członkowskie odpowiadają za stosowanie systemu dublińskiego. W szczególności państwa członkowskie powinny przydzielić zasoby potrzebne, aby zwiększyć liczbę przeniesień i zredukować opóźnienia, aktywnie i konsekwentnie stosować klauzule dotyczące łączenia rodzin i częściej oraz bardziej regularnie stosować klauzule dyskrecjonalne, co umożliwi im rozpatrywanie wniosków o udzielenie azylu i złagodzenie presji na graniczne państwa członkowskie. Na poziomie Unii EASO będzie wspierać państwa członkowskie poprzez ustanowienie wyspecjalizowanej sieci **krajowych jednostek dublińskich**.

Państwa członkowskie muszą również w pełni wdrożyć przepisy dotyczące pobierania **odcisków palców**³⁴ od migrantów na granicach. Państwa członkowskie znajdujące się pod szczególną presją skorzystają z systemu „Hotspot” zapewniającego wsparcie operacyjne w terenie (zob. powyżej). Do końca maja Komisja przedstawi wytyczne mające ułatwić systematyczne pobieranie odcisków palców, przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych, z którymi związana będzie praktyczna współpraca i wymiana najlepszych praktyk. Komisja zbada także, w jaki sposób identyfikatory biometryczne mogą być lepiej wykorzystywane w ramach systemu Eurodac (np. stosowanie techniki rozpoznawania twarzy na podstawie fotografii cyfrowych).

W momencie tworzenia systemu dublińskiego Europa znajdowała się na innym etapie współpracy w dziedzinie azylu. Napływ do Europy miał inny charakter i skalę. Podczas **oceny systemu dublińskiego** w 2016 r. Komisja będzie mogła skorzystać z doświadczeń wynikających z mechanizmów relokacji i przesiedlenia. Pomoże to ocenić, czy do osiągnięcia

³¹ Pozwoli to UE na podejmowanie działań zapobiegawczych w partnerstwie z państwami pochodzenia, opracowanie ukierunkowanych kampanii informacyjnych i zacieśnienie współpracy w zarządzaniu granicami i walce z przemytem ludźmi.

³² Dyrektywa 2013/32/UE, cytowana powyżej.

³³ Rozporządzenie (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 31). Zjednoczone Królestwo i Irlandia powiadomiły o swoim zamiarze uczestniczenia w przyjęciu i stosowaniu niniejszego rozporządzenia. Dania uczestniczy w systemie dublińskim za pośrednictwem odrębnego porozumienia, które zawarła z UE w 2006 r. Kryteria w zakresie ustalenia obowiązków, w porządku hierarchicznym, to: względy rodzinne, ostatnio wydane wize lub pozwolenia na pobyt w państwie członkowskim oraz to, czy osoba składająca wniosek przybyła na terytorium UE legalnie czy nielegalnie.

³⁴ Rozporządzenie (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac (wersja przekształcona). Zjednoczone Królestwo i Irlandia zastosowały klauzulę „opt-in” w odniesieniu do tego rozporządzenia. Dania uczestniczy w systemie Eurodac za pośrednictwem odrębnego porozumienia, które zawarła z UE w 2006 r.

bardziej sprawiedliwego rozdziału osób ubiegających się o azyl w Europie konieczna będzie zmiana parametrów prawnych systemu dublińskiego³⁵.

Kluczowe działania	<ul style="list-style-type: none"> • Ustanowienie nowego systemu monitorowania i oceny wspólnego europejskiego systemu azylowego oraz wytycznych w celu poprawienia norm dotyczących warunków przyjmowania i procedur azylowych. • Wytyczne w zakresie walki z nadużywaniem systemu azylowego. • Wzmocnienie przepisów dotyczących bezpiecznego kraju pochodzenia zawartych w dyrektywie w sprawie procedur azylowych, aby wspierać sprawne rozpatrywanie wniosków osób ubiegających się o azyl z krajów uznanych za bezpieczne. • Środki promujące systematyczną identyfikację oraz pobieranie odcisków palców. • Więcej identyfikatorów biometrycznych w Eurodac. • Ocena i ewentualny przegląd rozporządzenia dublińskiego w 2016 r.
---------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

III.4 Nowa polityka dotycząca legalnej migracji

Europa konkuruje z innymi gospodarkami o pracowników posiadających wymagane umiejętności. Należy się spodziewać, że zmiany w rodzaju umiejętności wymaganych w UE w latach 2012-2025 spowodują gwałtowny wzrost zapotrzebowania na pracowników z wyższym wykształceniem (o 23 %)³⁶. W kluczowych sektorach takich jak nauka, technologia, inżynieria i opieka zdrowotna już teraz widoczne są niedobory. Europa musi stworzyć własną bazę umiejętności i przygotować ludzi do wejścia na dzisiejszy rynek pracy. Jeszcze w 2015 r. Komisja przedstawi nowy pakiet dotyczący mobilności pracowników i nową inicjatywę w zakresie umiejętności³⁷, ale nawet przy zdecydowanych działaniach w perspektywie średnio- i długoterminowej prawdopodobnie nie uda się zaspokoić wszystkich potrzeb.

UE stoi w obliczu szeregu długoterminowych wyzwań gospodarczych i demograficznych. Społeczeństwo się starzeje, a gospodarka jest coraz bardziej uzależniona od miejsc pracy wymagających wysokich kwalifikacji. Bez migracji liczba ludności w UE w wieku produkcyjnym zmniejszy się w nadchodzącym dziesięcioleciu o 17,5 mln. Migracja będzie coraz ważniejszym sposobem na poprawę stabilności naszego systemu opieki społecznej oraz zapewnienie trwałego wzrostu gospodarczego UE.

Dlatego też, nawet jeśli przekonanie społeczeństwa do zaakceptowania legalnej migracji jest zawsze trudne w czasach wysokiego bezrobocia i zmian społecznych, ważne jest wprowadzenie jasnego i rygorystycznego wspólnego systemu, który odzwierciedla interesy UE, w tym poprzez utrzymanie statusu Europy jako atrakcyjnego miejsca dla migrantów³⁸.

Dobrze zarządzana legalna migracja i polityka wizowa

Decyzje w sprawie liczby przyjęć obywateli państw trzecich przybywających w poszukiwaniu pracy pozostaną w wyłącznej kompetencji państw członkowskich. UE ma jednak do odegrania szczególną rolę. W ciągu najbliższych siedmiu lat europejskie programy takie jak „Horyzont 2020” i „Erasmus+” będą przyciągać do UE utalentowane osoby. Dyrektywa w

³⁵ W odniesieniu do zakresu tej nowej inicjatywy, zob. przypis 3.

³⁶ Descy, Pascaline (2014), “Projected labour market imbalances in Europe: Policy challenges in meeting the Europe 2020 employment targets”, OECD/Unia Europejska, Matching Economic Migration with Labour Market Needs, OECD Publishing. (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264216501-12-en>).

³⁷ Obie inicjatywy zostały już przewidziane w załączniku 1 do programu prac Komisji na rok 2015.

³⁸ Komisja przeprowadzi również **ocenę adekwatności** obowiązującego dorobku prawnego dotyczącego legalnej migracji w celu zidentyfikowania luk i niespójności oraz rozważy możliwe sposoby uproszczenia i usprawnienia obecnych unijnych ram prawnych, co przyczyni się do lepszego zarządzania legalnymi przepływami migracyjnymi. W odniesieniu do zakresu tej nowej inicjatywy, zob. przypis 3.

sprawie studentów i naukowców, która obecnie jest negocjowana przez współustawodawców, ma na celu zaoferowanie tym grupom nowych możliwości w zakresie mobilności i poszukiwania pracy. Dzięki szybkiemu przyjęciu wspomnianego aktu te strategicznie ważne grupy będą postrzegać Unię Europejską jako przyjazne im miejsce pracy³⁹.

Kolejnym krokiem powinien być atrakcyjny program dla wysoko wykwalifikowanych obywateli państw trzecich obejmujący całą UE. **Dyrektywa w sprawie niebieskiej karty**⁴⁰ przewiduje już taki system, ale w ciągu pierwszych dwóch lat wydano tylko 16 000 niebieskich kart, z czego 13 000 zostało wydanych przez jedno państwo członkowskie. Do końca maja Komisja otworzy konsultacje publiczne dotyczące przyszłości dyrektywy w sprawie niebieskiej karty. Przegląd dyrektywy posłuży do zastanowienia się, w jaki sposób można zwiększyć jej skuteczność w przyciąganiu talentów do Europy. Przegląd obejmie kwestie dotyczące zakresu dyrektywy, np. uwzględnienie przedsiębiorców, którzy są chętni do inwestowania w Europie lub zwiększenie możliwości w zakresie mobilności posiadaczy niebieskiej karty w obrębie UE.

Innym sektorom o dużym znaczeniu dla gospodarki są **usługi**. Sektor usług zatrudnia dobrze wyszkolonych i wysoko wykwalifikowanych pracowników zagranicznych, którzy muszą podróżować do UE na krótkie okresy w celu świadczenia usług dla przedsiębiorstw lub rządów. Komisja zbada możliwość zapewnienia pewności prawnej dla tych kategorii osób, także w celu wzmocnienia pozycji Unii w odniesieniu do wzajemności wizowej przy negocjacji umów o wolnym handlu (FTA).

Państwa członkowskie muszą prowadzić bardziej bezpośredni i otwarty dialog w odniesieniu do tych decyzji w celu tworzenia wspólnych koncepcji i rozwiązań politycznych oraz wymiany najlepszych praktyk na poziomie europejskim. Komisja będzie wspierać państwa członkowskie w promowaniu stałego dialogu i wzajemnej oceny na szczeblu europejskim w sprawie takich kwestii, jak niedobory na rynku pracy, uregulowanie statusu i integracja – spraw, w których decyzje jednego państwa członkowskiego mają wpływ na pozostałe.

Komisja stworzy również platformę dialogu, zapraszając do dyskusji przedsiębiorstwa, związki zawodowe oraz innych partnerów społecznych, w celu maksymalizacji korzyści płynących z migracji dla europejskiej gospodarki i dla samych migrantów.

UE potrzebuje narzędzi do wskazania tych sektorów gospodarki i zawodów, których dotyczą lub będą dotyczyć **problemy w rekrutacji pracowników lub niedobór wykwalifikowanych pracowników**. Istniejące narzędzia dostarczają już pewnych informacji, jednak niezbędne jest uzyskanie pełniejszego obrazu⁴¹. Istniejące portale internetowe, takie jak portal migracyjny UE i Europejski Portal Mobilności Zawodowej (EURES) mogą również odgrywać ważną rolę w ułatwianiu pośrednictwa pracy dla obywateli państw trzecich już przebywających w UE. Jeśli chodzi o dopasowywanie umiejętności migrantów głównym problemem jest brak uznawania kwalifikacji zdobytych przez migrantów w ich kraju pochodzenia. UE może pomóc w lepszym zrozumieniu kwalifikacji zdobytych poza nią⁴².

³⁹ COM(2013) 0151 final. W odniesieniu do zakresu tego wniosku, zob. przypis 3.

⁴⁰ Dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, Dz.U. L 155 z 18.6.2009, s. 17. Zjednoczone Królestwo i Irlandia nie zgodziły się na stosowanie tej dyrektywy (klauzula „opt-in”), w związku z czym nie są nią związane.

⁴¹ Np. poprzez panoramę umiejętności i sojusze na rzecz umiejętności.

⁴² Np. poprzez europejskie ramy kwalifikacji oraz w kontekście zbliżającego się przeglądu systemu EUROPASS.

Działania zmierzające do opracowania nowej polityki w dziedzinie legalnej migracji odzwierciedlają **modernizację polityki wizowej**⁴³. W 2014 r. Komisja przedłożyła przegląd kodeksu wizowego i zaproponowała ustanowienie nowego rodzaju wize: wize objazdowej⁴⁴. Przyjęcie tych wniosków zapewni UE bardziej elastyczne narzędzia polityki wizowej w celu maksymalizacji pozytywnego wpływu gospodarczego w wyniku przyciągnięcia większej liczby turystów oraz osób przyjeżdżających ze względów osobistych lub zawodowych, przy jednoczesnym ograniczeniu ryzyka nielegalnej migracji i zagrożeń dla bezpieczeństwa. Do końca 2015 r. Komisja zakończy również **przegląd państw, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu** oraz może zaproponować zniesienie obowiązku wizowego dla pewnych narodowości, na zasadzie wzajemności, lub przywrócenie obowiązku wizowego dla innych. Działania te uwzględnia prowadzony obecnie z najważniejszymi państwami dialog polityczny w kwestiach migracji i mobilności.

Skuteczna integracja

Nasza polityka imigracyjna będzie skuteczna, jeżeli będzie się opierać na skutecznej polityce integracyjnej. Choć kompetencje leżą przede wszystkim w gestii państw członkowskich, Unia Europejska może wspierać działania rządów krajowych, władz lokalnych i społeczeństwa obywatelskiego, zaangażowanych w złożony i długoterminowy proces propagowania integracji i wzajemnego zaufania.

Finansowanie pochodzi z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (AMIF). Szczególne znaczenie mogą mieć również Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejski Fundusz Społeczny (EFS)⁴⁵. W nowym okresie programowania (2014–2020), przynajmniej 20 % zasobów EFS zostanie przeznaczony na integrację społeczną; kwota ta obejmie środki na rzecz **integracji migrantów** ze szczególnym uwzględnieniem osób ubiegających się o azyl i uchodźców, jak również dzieci. Fundusze mogą wspierać ukierunkowane inicjatywy mające na celu doskonalenie znajomości języka i umiejętności zawodowych, poprawę dostępu do usług, wspieranie dostępu do rynku pracy, edukacji integracyjnej, wymiany kulturowej oraz promowanie kampanii uświadamiających skierowanych zarówno do społeczności przyjmujących, jak i do migrantów.

Maksymalizacja korzyści rozwojowych w krajach pochodzenia

Unijna polityka w dziedzinie legalnej migracji powinna wspierać rozwój krajów pochodzenia⁴⁶. Organizacja Narodów Zjednoczonych przyjmie wkrótce **cele zrównoważonego rozwoju**, które powinny obejmować cele związane z migracją, jak również cele w obszarach takich jak promowanie godnej pracy, zatrudnienie młodzieży, wynagrodzenia i ochrona socjalna, co może pomóc krajom pochodzenia w zapewnieniu lepszych możliwości gospodarczych. UE będzie nadal aktywnie wspierać cele związane z

⁴³ Wspólna polityka wizowa, przewidziana głównie w kodeksie wizowym (rozporządzenie (WE) nr 810/2009), określa przepisy dotyczące wydawania wiz krótkoterminowych obywatelom państw trzecich podróżującym przykładowo w celach turystycznych, zawodowych, odwiedzin rodziny lub znajomych, uczestnictwa w wydarzeniach kulturalnych i sportowych. Stanowi ona część dorobku Schengen, w którym nie uczestniczą Irlandia i Zjednoczone Królestwo. W 2014 r. państwa strefy Schengen wydały około 15,8 mln wiz, co stanowi wzrost o ok. 60 % w stosunku do roku 2009. Wniosek dotyczący przekształcenia kodeksu wizowego jest obecnie przedmiotem dyskusji w Parlamencie i Radzie (COM(2014) 164).

⁴⁴ Jest to nowy rodzaj wize dla obywateli państw trzecich zwolnionych z obowiązku wizowego i objętych tym obowiązkiem, mających uzasadniony interes w odbywaniu podróży w obrębie strefy Schengen przez ponad 90 dni w dowolnym 180-dniowym okresie (COM(2014) 163). Wniosek opiera się na części dorobku Schengen, w którym nie uczestniczą Irlandia i Zjednoczone Królestwo.

⁴⁵ Realizacja tych środków zostanie oceniona do końca 2015 r. pod kątem tego, czy państwa członkowskie osiągnęły swoje cele i czy wymagane jest przeprogramowanie środków z EFS.

⁴⁶ Komunikat Komisji: Maksymalizacja wpływu migracji na rozwój (COM(2013) 292 final). Konkluzje Rady w sprawie migracji w ramach unijnej współpracy na rzecz rozwoju z dnia 12 grudnia 2014 r.

migracją stanowiącą część ostatecznej wersji ogólnych ram oraz podkreślać znaczenie wykorzystania pozytywnych efektów migracji jako pomocniczego środka wykonawczego w Agencji rozwoju po roku 2015. Byłoby to uzupełnieniem prac UE w zakresie **partnerstw na rzecz mobilności**⁴⁷ oraz naszych starań mających na celu włączenie zagadnień związanych z migracją do najważniejszych sektorów rozwoju.

Komisja udostępni też co najmniej 30 mln EUR, aby pomóc krajom partnerskim w rozwijaniu zdolności w zakresie **skutecznego zarządzania migracją zarobkową**, koncentrując się na wzmocnieniu pozycji pracowników migrujących oraz zwalczaniu wyzysku. Aby odzwierciedlić sukces Europy w tworzeniu jednolitego rynku, którego podstawę stanowi mobilność pracowników, UE uruchomiła również inicjatywę o wartości 24 mln EUR na rzecz swobodnego przepływu w ramach Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej. Regionalne programy mobilności pracowników wspierające **mobilność Południe-Południe** mogą wnieść istotny wkład w rozwój lokalny. Komisja będzie również wspierać etyczną rekrutację w sektorach cierpiących na niedobór wykwalifikowanych pracowników w państwach pochodzenia, wspierając inicjatywy międzynarodowe w tym zakresie.

Jednym ze sposobów, w jaki UE może przyczynić się do zagwarantowania, że kraje pochodzenia skorzystają z migracji jest ułatwianie **tańszych, szybszych i bezpieczniejszych przekazów pieniężnych**. Przyjęcie wniosku dotyczącego unijnej dyrektywy w sprawie usług płatniczych II⁴⁸ mogłoby przyczynić się do poprawy otoczenia regulacyjnego w odniesieniu do przekazów pieniężnych, a w ramach Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju udostępnione zostanie co najmniej 15 mln EUR w celu wsparcia inicjatyw przewodnich w krajach rozwijających się.

Kluczowe działania	<ul style="list-style-type: none"> • Modernizacja i przekształcenie systemu niebieskiej karty. • Platforma dialogu z partnerami społecznymi w sprawie migracji ekonomicznej. • Bardziej zdecydowane działania w celu powiązania polityki w zakresie migracji i rozwoju. • Zmiana priorytetów finansowania polityki integracyjnej. • Tańsze, szybsze i bezpieczniejsze przekazy pieniężne.
---------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

IV. Dalsze działania

Niniejszy program koncentruje się przede wszystkim na oferowaniu rozwiązań, które pozwolą Europie na poczynienie postępów w omawianych dziedzinach w perspektywie krótko- i średnioterminowej. Jeśli jednak mamy rozwiązać przedmiotowe kwestie w sposób efektywny i zrównoważony w perspektywie długoterminowej, współpraca europejska w dziedzinie migracji musi pójść jeszcze dalej.

Inicjatywy zawarte w programie będą miały kluczowe znaczenie dla tworzenia skutecznej i zrównoważonej europejskiej polityki migracyjnej. Komisja rozpocznie równoległe dyskusje w następujących dziedzinach, w zakresie, w jakim są one objęte traktatami i ich protokołami:

⁴⁷ Komunikat Komisji: Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności (COM(2011) 743 final). Są to najlepiej opracowane ramy współpracy dwustronnej w dziedzinie migracji. Stanowią one ramy polityczne kompleksowego, wzmocnionego i dostosowanego do uwarunkowań poszczególnych krajów dialogu oraz współpracy z krajami partnerskimi, oraz obejmują zbiór celów i zobowiązań, jak również pakiet konkretnych środków wsparcia oferowanych przez UE i zainteresowane państwa członkowskie. Obejmują one negocjacje w sprawie umów o ułatwieniach wizowych i readmisji.

⁴⁸ COM(2013) 0547 final.

1. *Zakończenie tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego*: Traktaty UE stworzyły podstawę jednolitego statusu w zakresie azylu, ważnego w całej Unii. Komisja zapoczątkuje szeroko zakrojoną debatę na temat kolejnych etapów rozwoju wspólnego europejskiego systemu azylowego, w tym możliwości opracowania wspólnego kodeksu azylowego oraz wzajemnego uznawania decyzji o udzieleniu azylu⁴⁹. Częścią debaty będzie również długofalowa refleksja nad ustanowieniem jednego procesu decyzyjnego dotyczącego azylu, celem zagwarantowania równego traktowania osób ubiegających się o azyl w całej Europie.
2. *Wspólne zarządzanie granicami europejskimi*: Intensyfikacja działań w regionie Morza Śródziemnego pokazuje, że zarządzanie granicami zewnętrznymi w coraz większym stopniu stanowi wspólną odpowiedzialność. Oprócz stworzenia europejskiego systemu straży granicznej⁵⁰ współpraca ta objęłaby nowe podejście do funkcji straży przybrzeżnej w UE, z uwzględnieniem inicjatyw takich jak: wspólne wykorzystywanie zasobów cywilnych i wojskowych, wspólne ćwiczenia i wspólne korzystanie z zasobów, jak również możliwość stworzenia europejskiej straży przybrzeżnej.
3. *Nowy model legalnej migracji*: Zgodnie z traktatami UE ostateczną decyzję w sprawie przyjmowania imigrantów zarobkowych podejmują państwa członkowskie. UE musi jednak sprawdzić, w jaki sposób można pogodzić to ograniczenie ze zbiorowymi potrzebami gospodarki UE. W szczególności Komisja zbada możliwość opracowania wraz z państwami członkowskimi „systemu wyrażania zainteresowania”. System ten stosowałby możliwe do zweryfikowania kryteria w celu wstępnego wyboru potencjalnych migrantów; następnie pracodawcy określiliby priorytetowych kandydatów z dostępnej puli, a migracja miałaby miejsce po zaoferowaniu zatrudnienia. Pozwoliłoby to na stworzenie ogólnounijnej puli wykwalifikowanych migrantów, dostępnej zarówno dla pracodawców, jak i organów państw członkowskich, natomiast sam wybór i procedura przyjmowania pozostałyby w gestii krajowej, w oparciu o rzeczywiste potrzeby rynku pracy państw członkowskich.

⁴⁹ Wzajemne uznawanie pozytywnych decyzji o udzieleniu azylu oznacza uznanie przez państwo członkowskie pozytywnej decyzji o udzieleniu azylu wydanej przez inne państwo członkowskie.

⁵⁰ Analiza możliwości utworzenia europejskiego systemu straży granicznej (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016_home_esbg_frp_001_esbg_final_report_3_00_en.pdf), prowadzone obecnie badanie na temat przyszłości Fronteksu.

ZAŁĄCZNIK

Europejskie programy w zakresie przesiedleń i relokacji

Relokacja

„Relokacja” oznacza rozmieszczenie między państwa członkowskie osób, które wyraźnie potrzebują ochrony międzynarodowej.

Na podstawie klucza podziału Komisja zaproponuje do końca maja uruchomienie systemu reagowania w nadzwyczajnej sytuacji przewidzianego w art. 78 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz wprowadzenie **tymczasowego europejskiego programu relokacji** dla osób ubiegających się o azyl, które wyraźnie potrzebują ochrony międzynarodowej.

Klucz podziału zostanie opracowany w oparciu o **obiektywne, wymierne i możliwe do sprawdzenia kryteria, które odzwierciedlają zdolności państw członkowskich do przyjmowania i integracji uchodźców**, z zastosowaniem odpowiednich współczynników ważenia odzwierciedlających względne znaczenie tych kryteriów (*zob. tabela 1 poniżej*). Klucz ten opiera się na następujących elementach⁵¹:

- a) wielkość populacji (40 %), gdyż odzwierciedla ona zdolność przyjęcia pewnej liczby uchodźców;
- b) całkowity PKB⁵² (40 %), który odzwierciedla bezwzględną zamożność państwa i wskazuje na zdolność gospodarki do przyjmowania i integracji uchodźców;
- c) średnia liczba spontanicznych wniosków o udzielenie azylu i liczba przesiedlonych uchodźców na 1 mln mieszkańców w latach 2010-2014 (10 %), gdyż odzwierciedla ona wysiłki państw członkowskich w ostatnich latach;
- d) stopa bezrobocia (10 %) jako wskaźnik odzwierciedlający zdolność do integracji uchodźców.

Liczba osób faktycznie objętych relokacją do każdego państwa członkowskiego będzie zależać od całkowitej liczby osób, które mają zostać objęte relokacją i zostanie uwzględniona we wniosku ustawodawczym.

Przyjmujące państwo członkowskie będzie odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosków o udzielenie azylu zgodnie z ustalonymi zasadami i gwarancjami.

Podczas stosowania podstawowego klucza podziału uwzględniane będą konkretne sytuacje kryzysowe. Państwa członkowskie, z których nastąpi relokacja, nie powinny brać udziału jako państwa członkowskie dokonujące relokacji. Wniosek będzie odzwierciedlać stanowiska Zjednoczonego Królestwa, Irlandii i Danii zgodnie z odpowiednimi protokołami do traktatów.

Przesiedlenia

„Przesiedlenie” oznacza przekazanie poszczególnych osób przesiedlonych wyraźnie potrzebujących ochrony międzynarodowej, na wniosek Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców i w porozumieniu z danym państwem przesiedlenia, z

⁵¹ Z uwzględnieniem wcześniejszych dyskusji w ramach forum przesiedlenia i relokacji.

⁵² Nie należy stosować PKB na mieszkańca, ponieważ jednostkowe względy zostały już ujęte w kryteriach dotyczących liczby ludności.

państwa trzeciego do państwa członkowskiego, w którym zostaną one przyjęte i uzyskają prawo do pobytu i wszelkie inne prawa porównywalne do tych, które udziela się beneficjentowi ochrony międzynarodowej.

Do końca maja Komisja przyjmie zalecenie dotyczące **europejskiego programu przesiedleń**.

Program ten obejmie wszystkie państwa członkowskie. Państwa stowarzyszone zostaną zaproszone do udziału w programie. Łączna liczba zadeklarowanych miejsc dla przesiedleńców zostanie rozdzielona między państwa członkowskie na podstawie tego samego **klucza podziału**, którego działanie wyjaśniono powyżej w odniesieniu do relokacji (*zob. tabela 2 poniżej*).

Program będzie obejmował **jedno zobowiązanie europejskie** dotyczące zapewnienia **20 000** miejsc dla przesiedleńców.

Komisja wesprze program udostępniając dodatkowo łączną kwotę 50 mln EUR w latach 2015 i 2016.

Priorytetowe regiony w zakresie przesiedleń obejmą Afrykę Północną, Bliski Wschód i Róg Afryki, koncentrując się na krajach, w których realizowane są regionalne programy rozwoju i ochrony. W ramach omawianego programu należy ustanowić silne powiązania z tymi programami.

Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) i inne ważne organizacje zostaną wezwane do współpracy przy realizacji programu, zgodnie z obecną praktyką (identyfikacja, złożenie wniosku, transfer itd.). Przewiduje się również praktyczne **zaangażowanie Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu** w programie. Każde państwo członkowskie pozostanie odpowiedzialne za indywidualne decyzje o przyjęciu.

Komisja jest świadoma **ryzyka spontanicznego wtórnego przepływu** osób przesiedlonych. Rozwiązaniem tej kwestii będzie uzależnienie przesiedlenia od zgody osoby przesiedlonej na przebywanie w przyjmującym państwie przez okres co najmniej 5 lat, poinformowanie jej o konsekwencjach dalszego przemieszczania się w obrębie UE oraz fakt, że w innym państwie członkowskim nie będzie możliwe uzyskanie statusu prawnego ani uzyskanie dostępu do praw socjalnych. Szybka identyfikacja oraz odesłanie osób, które nie będą przestrzegać takiego porozumienia, już teraz są możliwe na mocy prawa UE. Komisja, we współpracy z państwami członkowskimi i odpowiednimi agencjami, będzie dalej rozwijać narzędzia służące do praktycznego stosowania tych środków.

Tabela 1 – europejski program relokacji

Państwa członkowskie^{53 54}	Klucz podziału
Austria	2,62 %
Belgia	2,91 %
Bułgaria	1,25 %
Chorwacja	1,73 %
Cypr	0,39 %
Republika Czeska	2,98 %
Estonia	1,76 %
Finlandia	1,72 %
Francja	14,17 %
Niemcy	18,42 %
Grecja	1,90 %
Węgry	1,79 %
Włochy	11,84 %
Łotwa	1,21 %
Litwa	1,16 %
Luksemburg	0,85 %
Malta	0,69 %
Niderlandy	4,35 %
Polska	5,64 %
Portugalia	3,89 %
Rumunia	3,75 %
Słowacja	1,78 %
Słowenia	1,15 %
Hiszpania	9,10 %
Szwecja	2,92 %

⁵³ Unijna wspólna polityka w zakresie azylu, imigracji, wiz i kontroli na granicach zewnętrznych opiera się na tytule V (przebieg wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Na mocy protokołów 21 i 22 do traktatów Zjednoczone Królestwo, Irlandia i Dania nie uczestniczą w przyjmowaniu przez Radę środków na mocy tytułu V TFUE. Zjednoczone Królestwo i Irlandia mogą powiadomić Radę, w ciągu trzech miesięcy od przedłożenia wniosku lub inicjatywy, lub w każdej chwili po ich przyjęciu, że chcą uczestniczyć w przyjęciu i stosowaniu proponowanego środka. Dania może w każdej chwili, zgodnie ze swymi wymogami konstytucyjnymi, powiadomić pozostałe państwa członkowskie, że chce w pełni stosować wszystkie odpowiednie środki przyjęte na podstawie tytułu V TFUE. Jeśli Zjednoczone Królestwo i Irlandia zdecydują o zastosowaniu klauzuli „opt-in” w odniesieniu do programu relokacji, odsetek uczestnictwa państw członkowskich zostanie odpowiednio dostosowany. Jeżeli Dania i państwa stowarzyszone zdecydują się na dobrowolne uczestnictwo w programie relokacji, odsetek uczestnictwa państw członkowskich również zostanie odpowiednio dostosowany.

⁵⁴ Wartości procentowe określone w kluczu podziału zostaną dostosowane do celu uwzględnienia szczególnej sytuacji kryzysowej w ramach programu relokacji w nadzwyczajnej sytuacji na mocy art. 78 ust. 3 TFUE. Państwa członkowskie, z których nastąpi relokacja, nie powinny same brać udziału jako państwa członkowskie dokonujące relokacji.

Obliczenia opierają się na danych statystycznych dostarczonych przez Eurostat (z dnia 8 kwietnia 2015 r.).

Tabela 2 – europejski program przesiedleń

Państwa członkowskie⁵⁵	Klucz podziału	Całkowita liczba miejsc w oparciu o 20 000 osób
Austria	2,22 %	444
Belgia	2,45 %	490
Bułgaria	1,08 %	216
Chorwacja	1,58 %	315
Cypr	0,34 %	69
Republika Czeska	2,63 %	525
<i>Dania⁵⁶</i>	<i>1,73 %</i>	<i>345</i>
Estonia	1,63 %	326
Finlandia	1,46 %	293
Francja	11,87 %	2 375
Niemcy	15,43 %	3086
Grecja	1,61 %	323
Węgry	1,53 %	307
<i>Irlandia⁵⁶</i>	<i>1,36 %</i>	<i>272</i>
Włochy	9,94 %	1989
Łotwa	1,10 %	220
Litwa	1,03 %	207
Luksemburg	0,74 %	147
Malta	0,60 %	121
Niderlandy	3,66 %	732
Polska	4,81 %	962
Portugalia	3,52 %	704
Rumunia	3,29 %	657
Słowacja	1,60 %	319
Słowenia	1,03 %	207
Hiszpania	7,75 %	1549
Szwecja	2,46 %	491
<i>Zjednoczone Królestwo⁵⁶</i>	<i>11,54 %</i>	<i>2309</i>

Obliczenia opierają się na danych statystycznych dostarczonych przez Eurostat (z dnia 8 kwietnia 2015 r.).

⁵⁵ Jeżeli państwa stowarzyszone zdecydują się na uczestnictwo w programie przesiedleń, klucz i całkowita liczba miejsc zostaną odpowiednio zmienione.

⁵⁶ Chociaż proponowany program przesiedleń będzie mieć formę zalecenia, wspólna unijna polityka w zakresie migracji opiera się na tytule V TFUE. W związku z powyższym uwzględnione zostaną szczególne aspekty, o których mowa w przypisie 3, odnoszące się do protokołów 21 i 22 do traktatów, dotyczące stanowiska Zjednoczonego Królestwa, Irlandii i Danii.

Obliczeń procentowych dokonano z dokładnością do pięciu miejsc po przecinku i zaokrąglono w górę lub w dół do dwóch miejsc po przecinku w celu ich przedstawienia w tabeli; Przydziały osób zostały dokonane w oparciu o pełne liczby z dokładnością do pięciu miejsc po przecinku.