



Bruksela, dnia 7.6.2016 r.  
COM(2016) 385 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY  
EUROPEJSKIEJ, RADY I EUROPEJSKIEGO BANKU INWESTYCYJNEGO**

**w sprawie ustanowienia nowych ram partnerstwa z państwami trzecimi w ramach  
Europejskiego programu w zakresie migracji**

## **Komunikat w sprawie utworzenia nowych ram partnerstwa z państwami trzecimi w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji**

Pomimo nasilenia wysiłków ze strony UE, niemal każdego dnia ludzie giną na Morzu Śródziemnym. Europa zmagą się obecnie z bezprecedensowymi przepływami migracyjnymi, będącymi wynikiem czynników geopolitycznych i gospodarczych, które w najbliższych latach będą się utrzymywać, a może nawet nasilać; jest to wyzwanie o charakterze globalnym – na całym świecie żyje ponad 60 milionów osób przesiedlonych. Są oni wykorzystywani przez pozbawionych skrupułów przemytników, którzy czerpią zyski z desperacji osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji. Obowiązkiem Europy jest podjąć działanie; zająć się losem migrantów i uchodźców; oraz pokazać swoim obywatelom, że migracją – również w tym wymiarze, jaki przyjęła obecnie – można zarządzać w sposób zrównoważony. W niniejszym komunikacie wyjaśniono, w jaki sposób zewnętrzne działania UE przyczynią się do realizacji tych celów.

Rok temu przyjęto Europejski program w zakresie migracji<sup>1</sup>, od tego czasu dużo udało się osiągnąć, również poza granicami UE. Na morzu uratowano setki tysięcy osób. Podczas szczytu w Valletcie w listopadzie 2015 r. rozmawiano o kwestiach migracji jako o kwestiach zajmujących centralne miejsce w stosunkach UE z krajami afrykańskimi. W oświadczeniu UE – Turcja przedstawiono nowe sposoby uporządkowania przepływów migracyjnych i ratowania ludzkiego życia. Jego skutki były natychmiastowe. Aby można było zapewnić niezbędną pomoc, zaprojektowano nowe instrumenty finansowe, które pomagają w zapewnieniu osobom gotowym ryzykować swoim życiem i podejmować niebezpieczną podróż do Europy lepszej przyszłości w ich państwach. Działania te pokazują gotowość UE do podejmowania konkretnych wyzwań migracyjnych, ale również do wpływania na długoterminowe czynniki nasilające migrację.

Jest jednak jeszcze wiele do zrobienia. UE nadal stoi w obliczu kryzysu humanitarnego. Państwa trzecie i partnerzy UE zapewnili schronienie milionom uchodźców (wśród których znajduje się wielu małoletnich bez opieki) zmuszonych do opuszczenia swoich domów<sup>2</sup>, jak i migrantom ekonomicznym, którzy pragną przyjechać do Europy. Sprawozdania wskazują, że w Libii przebywają obecnie dziesiątki tysięcy migrantów poszukujących sposobów na przedostanie się na terytorium UE. Liczba przybywających rośnie każdego dnia.

Aby UE mogła zareagować w znaczący sposób, musi wykorzystać wszelkie dostępne środki oraz wyznaczyć jasne priorytety i wymierne cele. Należy wspierać budowanie potencjału na miejscu, przy pomocy instrumentów polityki rozwojowej i sąsiedztwa, w tym w obszarze kontroli granicznej, azylu, działań wymierzonych przeciw przemytowi oraz wysiłków na rzecz reintegracji. Wszystkie podmioty: państwa członkowskie, instytucje UE oraz kluczowe państwa trzecie muszą ze sobą współpracować na zasadach partnerstwa, aby uporządkować przepływy migracyjne. Jednocześnie należy podjąć działania dotyczące pierwotnych przyczyn nielegalnej migracji i przymusowych wysiedleń, stosując zrównoważone, średnio- i długoterminowe strategie polityczne oraz lepiej wykorzystując istniejące procesy i programy. Wszystkie te działania muszą być realizowane z całkowitym poszanowaniem prawa międzynarodowego i praw podstawowych. Takie jest założenie nowych Ram Partnerstwa.

Te Ramy Partnerstwa powinny prowadzić do zwiększenia wsparcia dla osób potrzebujących w ich państwach pochodzenia oraz w państwach tranzytu. Powinny przyczynić się do opracowania bezpiecznej i trwałej infrastruktury w zakresie przyjmowania oraz zapewnienia uchodźcom i ich rodzinom, którzy przebywają w państwach trzecich znajdujących się pod presją migracyjną, długoterminowych perspektyw w pobliżu miejsca zamieszkania. Muszą one stworzyć rzeczywiste możliwości przesiedlenia do UE, aby zniechęcić do podejmowania nielegalnych i niebezpiecznych

---

<sup>1</sup> COM(2015) 240 final z dnia 13 maja 2015 r.

<sup>2</sup> Na przykład Turcja, Liban i Jordania wspólnie przyjęły około 5 mln syryjskich uchodźców, w Iranie przebywa około 2-3 mln Afgańczyków, w Tunezji – 1 mln Libijczyków, zaś w każdym z państw Rogu Afryki od wielu lat przebywa ponad pół miliona uchodźców.

podróży. Istotnym elementem stanowiącym punkt wyjścia jest spójna, wiarygodna i skuteczna polityka w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, prowadzona z pełnym poszanowaniem praw człowieka i godności powracających osób, a także zasady *non-refoulement*. Pozostając w gotowości do udzielania większego wsparcia tym krajom partnerskim, które podejmują największe wysiłki, oraz nie unikając stosowania bodźców negatywnych, UE powinna dostosować swoją pomoc i politykę tak, aby osiągnąć konkretne wyniki w odniesieniu do powstrzymywania napływu nielegalnych migrantów.

Ramy Partnerstwa, jako takie, nie tylko pomogą w pokonaniu kryzysów – umożliwiając osiągnięcie natychmiastowych i wymiernych rezultatów, lecz stworzą podstawy dla zacieśnionego partnerstwa z państwami pochodzenia, tranzytu i przeznaczenia, w centrum którego znajdzie się dobrze zarządzana migracja oraz polityka w zakresie mobilności.

## 1. WNIOSKI Z DOŚWIADCZEŃ

Przesłanie, że kwestie migracji znajdują się obecnie wśród najważniejszych priorytetów polityki zewnętrznej UE, nie zostało jeszcze w pełni przekazane wszystkim partnerom i nie wszyscy partnerzy je docenili. Bardzo ważne jest, abyśmy w ścisłej współpracy z wszystkimi państwami członkowskimi dali naszym partnerom do zrozumienia, że dla Unii jako całości priorytetem jest znalezienie rozwiązania problemu nielegalnego i niekontrolowanego przepływu migrantów. Dialogi na wysokim szczeblu, które obejmują podstawowe interesy UE i jej partnerów, przyniosły wprawdzie konkretne zobowiązania polityczne i pierwsze praktyczne działania służące poprawie współpracy, pozostaje jednak jeszcze wiele do zrobienia, w szczególności w zakresie powrotów i readmisji.

*Dla osiągnięcia postępów w odniesieniu do Europejskiego programu w zakresie migracji konieczne są regularne działania operacyjne i cotygodniowe kontakty*

**Dialogi na wysokim szczeblu dotyczące migracji**<sup>3</sup> oraz zaktualizowana  **europejska polityka sąsiedztwa**<sup>4</sup> sprawiły, że nadano nowe znaczenie kontaktom w obszarze migracji utrzymywanym z najważniejszymi państwami. **Posiedzenie przywódców państw Bałkanów Zachodnich** w październiku 2015<sup>5</sup> zaowocowało nawiązaniem regularnego i ustrukturyzowanego dialogu, utworzeniem systemu wymiany informacji i współpracą między państwami w regionie, w połączeniu z bezpośrednim wsparciem udzielanym przez UE na rzecz konkretnych potrzeb. Taką codzienną współpracę można by dostosować na potrzeby innych istotnych szlaków migracyjnych, na przykład w celu wzmocnienia operacyjnego wdrażania procesu rabackiego i chartumskiego w Afryce. Na **szczyście w Valletcie**, podczas którego opracowano plan działania na potrzeby realizacji 16 priorytetowych inicjatyw, określono ramy wspólnej odpowiedzialności i podkreślono, że UE i państwa afrykańskie muszą działać w duchu partnerstwa. Ten plan działania musi teraz zostać przełożony na konkretne rezultaty. Konieczne jest nasilenie intensywności procesu jego realizacji.

*Jeżeli UE chce wywrzeć faktyczny wpływ, nie może ograniczyć się jedynie do zestawu narzędzi dotyczących migracji*

U podstaw wydanego dnia 18 marca **oświadczenia UE i Turcji** znalazły się wzajemne powiązania między zarządzaniem migracją po obu stronach Morza Egejskiego, z niespotykanym dotąd poziomem

<sup>3</sup> Przeprowadzono dialogi na szczeblu ministerialnym z władzami szeregu krajów. Większość dialogów została przeprowadzona przez wysoką przedstawiciel/wiceprzewodniczącą Komisji oraz Komisję, zaś w niektórych przypadkach – przez państwa członkowskie w imieniu UE jako całości. W tym kontekście niemieccy, francuscy i niderlandzcy ministrowie złożyli wizyty w państwach trzecich. Dalsze szczegóły znajdują się w załączniku 2.

<sup>4</sup> JOIN(2015) 50 final Zawarto umowy na kwotę 1,2 mld EUR dotyczące realizacji projektów w EPS oraz krajach objętych procesem rozszerzenia w celu wsparcia uchodźców i społeczności przyjmujących; projekty dotyczą szeregu dziedzin, od zarządzania migracją, poprzez rozwój społeczno-gospodarczy, aż po działania edukacyjne.

<sup>5</sup> COM(2015) 676 final z dnia 15 grudnia 2016 r.

współpracy **między Unią Europejską a partnerem zewnętrznym**. Celem było wyeliminowanie bodźców do poszukiwania nielegalnych szlaków, przy zachowaniu pełnej zgodności z prawem UE i prawem międzynarodowym. Wdrożenie oświadczenia, w tym w odniesieniu do readmisji wszystkich przybywających obywateli państw trzecich, miało – w powiązaniu z działaniami NATO i Fronteksu – bezpośredni wpływ na skalę zjawiska przekraczania granicy z Turcji do Grecji<sup>6</sup>. Dowiedziono, że współpraca międzynarodowa może odnieść sukces, przyczyniając się do ratowania życia na morzu oraz przełamując modele działalności sieci przemytników<sup>7</sup>. Osiągnięto to dzięki pomocy finansowej, możliwościom przesiedlenia i perspektywom dotyczącym trwających negocjacji w sprawie wiz oraz przystąpienia. Każde państwo jest inne, a oświadczenie UE i Turcji odzwierciedla szczególne okoliczności, jednak jego elementy mogą zainspirować do współpracy z innymi kluczowymi państwami trzecimi oraz wskazać, które kluczowe elementy powinny zostać uruchomione.

#### *Konieczność zwiększenia pomocy finansowej*

UE i państwa członkowskie są największym na świecie darczyńcą w obszarze rozwoju i pomocy humanitarnej. Rośnie ich zaangażowanie w postaci natychmiastowej pomocy humanitarnej dla uchodźców oraz większego wsparcia strukturalnego w dziedzinie migracji. UE już od dawna angażuje się w udzielanie **wsparcia uchodźcom, osobom wewnątrznie przesiedlonym oraz społecznościom przyjmującym**, na przykład w Rogu Afryki oraz w regionie Jeziora Czad (Kenia, Somalia, Uganda, Etiopia i Sudan)<sup>8</sup>. Jednak skala globalnego zapotrzebowania sprawiła, że wzrosło znaczenie lepszego kierunkowania pomocy i jej większej efektywności, co jest możliwe dzięki inwestycjom o faktycznym oddziaływaniu na migrację – dostosowanym do potrzeb i sytuacji poszczególnych państw. Komisja przedstawiła swoją strategiczną wizję, w jaki sposób działania zewnętrzne UE mogą **wspierać odporność i samowystarczalność osób przymusowo przesiedlonych**<sup>9</sup> jak najbliżej ich państwa pochodzenia. Natychmiastowa **pomoc humanitarna dla uchodźców syryjskich** przekroczyła kwotę 1 mld euro – jest to część ogólnego zobowiązania UE wynoszącego 6 mld EUR na pomoc humanitarną, rozwojową i stabilizacyjną – od początku kryzysu. Łączne zaangażowanie, do którego zobowiązały się UE oraz państwa członkowskie podczas lutowej **konferencji w Londynie poświęconej wsparciu dla Syrii i regionu**, osiągnęło 7,15 mld EUR, co stanowi ponad 70 % wszystkich dotychczasowych zobowiązań. Nadrzędnym celem politycznym jest więc teraz wywiązanie się z tego zobowiązania.

#### *Innowacyjne instrumenty pozwalające na ukierunkowanie wsparcia*

**Regionalny fundusz powierniczy UE w odpowiedzi na kryzys w Syrii** służy zaspokojeniu długofalowych potrzeb związanych z budowaniem odporności uchodźców syryjskich w krajach sąsiadujących, jak również wspieraniu społeczności przyjmujących w zakresie edukacji, środków do życia i zdrowia<sup>10</sup>. W ramach unijnego **kryzysowego funduszu powierniczego na rzecz Afryki**, który pierwotnie dysponował kwotą w wysokości 1,88 mld euro, podjęto decyzje w sprawie projektów o wartości ponad 750 mln EUR w obszarach takich jak tworzenie miejsc pracy i wspieranie odporności,

<sup>6</sup> COM(2016) 231 final z dnia 20 kwietnia 2016 r. Tendencja spadkowa utrzymuje się w nadal: średnia liczba migrantów przybywających tygodniowo z Turcji na wyspy greckie, na których funkcjonują hotspoty, wynosiła około 300 w okresie od 9 do 29 maja 2016 r.

<sup>7</sup> Zacieśnienie współpracy w następstwie oświadczenia UE – Turcja doprowadziło do zdecydowanego nasilenia działań przez władze tureckie: w kwietniu 2016 r. zatrzymano 124 przemytników migrantów. Turcja oddelegowała ponadto do Europolu oficera łącznikowego. W Wiedniu otwarto wspólne biuro operacyjne obejmujące swoim zasięgiem działania region Bałkanów Zachodnich. Służy ono pomocą w wymianie danych wywiadowczych i przyjmuje funkcjonariuszy zaangażowanych we wspólne operacje wymierzone przeciwko przemytnikom.

<sup>8</sup> W załączniku 3 znajdują się przykłady najważniejszych realizowanych obecnie akcji finansowanych przez UE.

<sup>9</sup> COM(2016) 234 final z dnia 26 kwietnia 2016 r.

<sup>10</sup> Z łącznej kwoty 733 mln EUR przyjęto w 2015 r. kwotę 427,5 mln EUR, zaś w 2016 zawarto umowy na kwotę 200 mln EUR i wypłacono kwotę 96 mln EUR. Dodatkowo zaplanowano przyjęcie kwoty 267 mln EUR w czerwcu 2016 r.; co pozostawia kwotę 38,5 mln EUR na ewentualne nowe zobowiązania.

przy czym skupiono się na grupach znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, w regionie Sahelu i Jeziora Czad oraz Rogu Afryki<sup>11</sup>. **Instrument na rzecz uchodźców w Turcji**<sup>12</sup> łączy zarówno wsparcie natychmiastowe, jak i strukturalne, opiewające w latach 2016–2017 na łączną kwotę 3 mld EUR. Dotychczas podjęto decyzje i zawarto umowy dotyczące pomocy dla uchodźców i społeczności przyjmujących o wartości niemal 200 mln EUR; celem krótkoterminowym jest zawarcie do końca lipca umów na łączną kwotę 1 mld EUR<sup>13</sup>. Do końca 2018 r. zapewniona zostanie kolejna kwota w wysokości 3 mld EUR, pod warunkiem, że początkowa kwota zostanie w pełni wykorzystana, a wszystkie zobowiązania zostaną spełnione.

#### *Potrzeba działań operacyjnych zmierzających do zwalczania przemytu migrantów*

Przede wszystkim należy przełamać model działalności przemytników; kluczem do osiągnięcia tego celu są wiarygodne i skuteczne powroty. Ponadto istnieje potrzeba współpracy operacyjnej wymierzonej przeciwko przemytnikom. Skuteczna okazała się współpraca dotycząca **szlaku zachodniośroziemnomorskiego/szlaku atlantyckiego**, w rejonie Morza Śródziemnego i Atlantyku. Nadal służy ona za wzór partnerstwa. Na **Morzu Egejskim** oraz w **środkowej części Morza Śródziemnego** Frontex współpracuje z NATO oraz EUNAVFOR MED SOPHIA. Każda z tych organizacji, pełniąc swoją – odmienną – rolę, przyczynia się do zarządzania migracją, gromadzenia danych wywiadowczych dotyczących przemytu, wymiany informacji, koordynacji patroli oraz współpracy przy sprowadzaniu migrantów na ląd<sup>14</sup>. Realizując działania w środkowej części Morza Śródziemnego należy pójść o krok dalej, dzięki wymianie zasobów w momencie rzeczywistego zapotrzebowania oraz utworzeniu wspólnej oceny ryzyka zagrożeń dla bezpieczeństwa na morzu i bezpieczeństwa granic. Działania te mogłyby być realizowane z pomocą włoskiej operacji „Mare Sicuro”.

Działania w ramach **operacji EUNAVFOR MED SOPHIA** doprowadziły do zatrzymania 71 podejrzanych o przemyt, a także do przejścia 129 łodzi wykorzystywanych do przemytu. Podstawowym i prawnie wiążącym zadaniem w ramach tej operacji nadal jest zapobieganie dalszym śmiertelnym tragediom na morzu; dotychczas uratowano bezpośrednio dzięki niej 14 857 osób. Kolejne 31 096 osób uratowały inne jednostki, korzystające z pomocy udzielonej w ramach tej operacji. Decydujące znaczenie miała wymiana informacji; wymianę tę można pogłębić, wzmacniając powiązania między EUNAVFOR MED oraz Europejskim Centrum Zwalczania Przemytu Migrantów w Europolu. Rada zgodziła się przedłużyć mandat operacji o rok, uzupełniając jej zakres odpowiedzialności o dwa kolejne zadania pomocnicze. Obejmą one następujące operacje: budowanie potencjału oraz szkolenie straży przybrzeżnej i marynarki wojennej w Libii, a także wdrożenie embarga ONZ na dostawy broni na morzu, na podstawie nowej rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ.

#### *Znaczenie skutecznego zarządzania migracjami w Europie dla skuteczności polityki realizowanej na zewnątrz*

Doświadczenie pokazuje, że polityka migracyjna w Unii jest bezpośrednio powiązana z polityką migracyjną poza jej granicami. W minionym roku sytuacja na wszystkich szlakach migracyjnych świadczyła o tym, że szwankujące zarządzanie granicami stawało się automatycznie bodźcem do

<sup>11</sup> Dodatkowa kwota 150 mln EUR przewidziana na czerwiec – na region Sahelu i Afryki Północnej.

<sup>12</sup> Instrument powstał w listopadzie 2015 r. w następstwie wspólnego planu działania UE – Turcja. Zobacz załącznik 4, w którym znajdują się zobowiązania.

<sup>13</sup> Główne priorytety, na których skupi się instrument, będą uwzględniać perspektywę średnio- i długoterminową, w tym pomoc humanitarną, migrację, edukację, zdrowie, infrastrukturę komunalną, wsparcie socjalne i ekonomiczne. W kwietniu osiągnięto porozumienie odnośnie do przeznaczenia kwoty 60 mln EUR na środki specjalne na celu udzielenia pomocy osobom powracającym i zapewnienia im schronienia, żywności i opieki zdrowotnej.

<sup>14</sup> Na przykład w październiku 2015 r. Frontex wykrył kilka łodzi z migrantami dzięki połączeniu systemu zgłaszania statków oraz zdjęć satelitarnych – akcji zorganizowanej przez Frontex razem z Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA) oraz Centrum Satelitarnym UE. Uratowano 350 migrantów z czterech łodzi.

nielegalnej imigracji. Wiarygodne działania wewnątrz Unii – mające na celu zarówno powstrzymanie przemytu i nielegalnego wjazdu, jak i wskazanie legalnych dróg przedostania się do UE – ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia celów polityki zewnętrznej Unii.

**Europejska straż graniczna i przybrzeżna**<sup>15</sup> zapewni spójność działań i odporność na granicy zewnętrznej, zwłaszcza w okresach zwiększonej presji, gdy najważniejszą kwestią staje się zapewnienie bezpieczeństwa. Zreformowany **wspólny europejski system azylowy**<sup>16</sup> naprawi niedociągnięcia dotychczasowego systemu, który nie sprawdził się w sytuacji, gdy przybysze zwyczajnie ignorowali przepisy i udawali się do wybranego przez siebie kraju. Przywrócenie porządku w tych obszarach drastycznie ograniczy korzyści związane z nielegalnym wjazdem, ale będzie też wymagać odpowiednich środków finansowych ze strony UE, tak aby dać wyraz wspólnej odpowiedzialności. Skuteczne działania w zakresie **zwalczania przemytu migrantów**<sup>17</sup> w obrębie UE – skoncentrowane na nowym Europejskim Centrum Zwalczania Przemytu Migrantów w Europolu – jest warunkiem powodzenia praktycznej współpracy z państwami trzecimi.

Oprócz ograniczenia możliwości nielegalnego przekraczania granicy, UE powinna otworzyć ścieżki<sup>18</sup> legalnego wjazdu do UE – bez względu na to, czy celem podróży będzie ubieganie się o ochronę międzynarodową, czy też poszukiwanie pracy, kształcenie, praca badawcza czy możliwości inwestycyjne<sup>19</sup>.

## **2. RAMY PARTNERSTWA – NOWA WSZECHSTRONNA WSPÓLPRACA Z PAŃSTWAMI TRZECIMI W ZAKRESIE MIGRACJI**

Zewnętrzna presja migracyjna stała się już zjawiskiem normalnym zarówno dla UE, jak i dla krajów partnerskich. Wymaga ona bardziej skoordynowanego, systematycznego i metodycznego podejścia, aby można było zmaksymalizować synergię i środki nacisku dostępne w ramach unijnej polityki wewnętrznej i zewnętrznej. Powodzenie takiego podejścia wymaga uwzględnienia zarówno interesów UE, jak i interesów naszych partnerów, jasnego określenia celów i sposobu ich osiągnięcia, w miarę możliwości na drodze pozytywnej współpracy, a w razie potrzeby także przez zastosowanie środków nacisku. Takie podejście zostanie przełożone na porozumienia, które zostaną wpisane w ramy obecnych i przyszłych procesów i partnerstw.

Krótkoterminowe cele tych porozumień są następujące:

- ratowanie życia na Morzu Śródziemnym;
- zwiększenie wskaźnika powrotów do państw pochodzenia i tranzytu;
- umożliwienie migrantom i uchodźcom pozostania w pobliżu domu i uniknięcia niebezpiecznej podróży.

Należy podjąć natychmiastowe działania z kluczowymi partnerami, a także ustalić konkretne i wymierne cele w następujących dziedzinach:

- współpraca z kluczowymi partnerami w celu poprawy ram prawnych i instytucjonalnych dotyczących migracji;
- konkretna pomoc w budowaniu potencjału w zakresie zarządzania granicami i migracjami, w tym zapewnianie ochrony uchodźcom;

<sup>15</sup> COM(2015) 671 final z dnia 15 grudnia 2015 r.

<sup>16</sup> COM(2016) 270 final z dnia 4 maja 2016 r.

<sup>17</sup> W unijnym planie działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów jako priorytet wskazano współpracę z państwami tranzytu i pochodzenia (COM(2015) 285 final z dnia 27 maja 2015 r.).

<sup>18</sup> W związku z powyższym reforma systemu niebieskiej karty przedstawiona w dniu 7 czerwca 2016 r. (COM(2016) 378) ma na celu przyciągnięcie wysoko wykwalifikowanych migrantów na rynek pracy w UE.

<sup>19</sup> Był to ważny element zmienionej europejskiej polityki sąsiedztwa, w której jednym z punktów były preferencyjne systemy dla obywateli państw objętych EPS, pragnących zaangażować się w dalszą współpracę z UE w dziedzinie migracji.

- zwiększenie odsetka powrotów i readmisji, z naciskiem na powroty dobrowolne oraz skoncentrowaniem się na reintegracji;
- powstrzymanie nielegalnych przepływów migracyjnych przy zapewnieniu legalnych kanałów migracji, m.in. przez zdwojone wysiłki na rzecz przesiedlania.

W perspektywie długoterminowej UE powinna dolożyć więcej starań, aby wyeliminować przyczyny nielegalnej migracji i przymusowych wysiedleń oraz aby ułatwić budowanie zdolności w społecznościach przyjmujących i właściwych instytucjach. Porozumienia będą budowane z wykorzystaniem synergii ze wszystkimi politykami, inicjatywami i procesami służącymi realizacji celów długoterminowych, takich jak polityczne, społeczne, gospodarcze i środowiskowe czynniki będące przyczynami wspomnianych problemów (w tym poprzez ułatwianie inwestycji gospodarczych, społecznych i kulturalnych diaspory w państwie pochodzenia).

**Nadrzędnym celem ram partnerstwa jest spójne i dostosowane do potrzeb zaangażowanie, w ramach którego Unia i jej państwa członkowskie będą działać w sposób skoordynowany, łącząc instrumenty, narzędzia i środki nacisku, aby osiągnąć kompleksowe partnerstwa (*porozumienia*) z państwami trzecimi i aby lepiej zarządzać migracjami z pełnym poszanowaniem naszych zobowiązań humanitarnych i praw człowieka.**

W celu dokonania zmian należy wykorzystać pełen wachlarz strategii politycznych oraz instrumentów polityki zewnętrznej UE. Wymaga to zmiany podejścia i świeżego spojrzenia obejmującego różne bodźce – pozytywne i negatywne – oraz wykorzystania wszystkich środków nacisku i dostępnych narzędzi. Oczywiście jest, że aby osiągnąć postawione cele, musimy być gotowi dostosować dotychczasowe programy w ramach stosunków dwustronnych i sposób ich finansowania.

Porozumienia będą kluczowymi elementami ogólnych stosunków UE z państwami trzecimi, które są państwami pochodzenia lub tranzytu migrantów. Stosunki te będą oparte na zdolności i gotowości poszczególnych państw do współpracy w zakresie zarządzania migracjami, zwłaszcza w zakresie skutecznego zapobiegania nielegalnej migracji, jak również readmisji nielegalnych migrantów.

Poszczególni partnerzy stoją w obliczu różnych wyzwań i różnych uwarunkowań. Porozumienia powinny w pełni odzwierciedlać te różnice. Państwa, z których pochodzą migranci, powinny pomagać im w znalezieniu źródeł utrzymania i zbudowaniu stabilnego życia u siebie; powinny też zarządzać migracjami na poziomie lokalnym. Państwa tranzytu i państwa przyjmujące są poddawane silnej presji, aby udzielać pomocy humanitarnej i świadczyć usługi dla migrantów i uchodźców, wspierać byt ekonomiczny migrantów, uchodźców i społeczności przyjmujących oraz zwalczać siatki przestępcze zajmujące się przemytem ludzi i handlem nimi, aby w ten sposób zapobiegać nielegalnym przepływom migracyjnym. Należy zwrócić szczególną uwagę na budowanie potencjału w celu zwiększenia zdolności do zarządzania migracjami.

#### *Realizacja powrotów, readmisji i reintegracji*

Skuteczna polityka w zakresie powrotów, readmisji i reintegracji wobec osób niekwalifikujących się do ochrony jest ważnym elementem zwalczania migracji nieuregulowanej i pomoże zniechęcić ludzi do narażania życia. Podwyższenie wskaźnika powrotów doprowadzi do podważenia modelu biznesowego przemytników – tak aby ludzie wiedzieli, że nie warto podejmować ryzyka i płacić znacznej kwoty za dotarcie do UE w niebezpiecznych warunkach<sup>20</sup>. Skutek podwyższenia wskaźnika powrotów zostanie wielokrotniony, jeśli dodatkowo zostaną stworzone legalne szlaki umożliwiające przedostanie się do UE.

<sup>20</sup> W dyrektywie w sprawie powrotów przewidziano podstawowe zabezpieczenia gwarantujące, że operacje powrotu migrantów będą odbywały się w warunkach humanitarnych i z poszanowaniem praw migrantów, w tym zasady *non-refoulement*, z zapewnieniem skutecznych środków odwoławczych, poszanowaniem jedności rodziny, dobra dziecka oraz potrzeb osób wymagających szczególnego traktowania.

Warunkiem jest skuteczność unijnego systemu powrotowego, począwszy od realizacji Planu działania UE w zakresie powrotów<sup>21</sup>. Konieczne są jednak dalsze wysiłki, ponieważ państwa trzecie mogą być niechętnie współpracą w zakresie readmisji i powrotu. W przypadku **państw pochodzenia** nielegalnych migrantów wymaga to współpracy, która ułatwi identyfikację<sup>22</sup> i readmisję obywateli tych państw, oraz wesprze reintegrację osób powracających, w szczególności w celu poprawy sprawowania rządów i zwiększenia zdolności do świadczenia usług. Równie ważne jest zacieśnienie współpracy z **krajami tranzytu**, gdyż są one w większym stopniu odpowiedzialne za zarządzanie nielegalnymi przepływami migracyjnymi i są bardziej zmotywowane do poprawy zarządzania granicami, zwłaszcza jeżeli zostały zobowiązane do readmisji nielegalnych migrantów, którzy przekroczyli ich terytorium.

Dotychczasowe rozmowy z krajami partnerskimi wskazywały na rozbieżność między oczekiwaniami a realną sytuacją w zakresie powrotów i readmisji.

**Celem UE powinien być teraz konkretny i wymierny wzrost liczby i odsetka powrotów i readmisji.** Dlatego zasadniczą częścią każdego porozumienia będą wspólne wysiłki na rzecz powodzenia operacji powrotu i readmisji. W ramach porozumień będzie się także dążyć do zwiększenia skuteczności i trwałości procesu powrotów i do zapewnienia odpowiedniego wsparcia finansowego dla państw readmisji, a zwłaszcza społeczności, które będą przyjmować osoby powracające. Państwa partnerskie powinny także otrzymać unijną pomoc przeznaczoną na dobrowolny powrót i reintegrację (we współpracy z Międzynarodową Organizacją ds. Migracji).

Aby zapewnić wypełnianie przez państwa trzecie zobowiązań dotyczących readmisji swoich obywateli, należy priorytetowo traktować i zagwarantować następujące elementy:

- skoncentrowanie na państwach pochodzenia, które powinny również ułatwiać współpracę w zakresie readmisji z krajami tranzytu;
- skoordynowane i spójne współdziałanie UE i państw członkowskich w zakresie readmisji, w ramach którego najważniejsze jest osiągnięcie szybkich wyników operacyjnych, a niekoniecznie formalnych umów o readmisji<sup>23</sup>;
- ułatwienie identyfikacji nielegalnych migrantów w celu ich readmisji poprzez zwiększenie zdolności państw trzecich do stworzenia funkcjonalnych rejestrów cywilnych i digitalizacji odcisków palców lub danych biometrycznych, a także budowanie zdolności w zakresie zarządzania granicami i migracjami;
- intensyfikacja inicjatyw dotyczących wspomaganego dobrowolnego powrotu oraz reintegracji z myślą o tym, by pomóc państwom tranzytu w przeprowadzeniu powrotów obywateli państw trzecich do państw pochodzenia – o ile to możliwe – w tym wspieranie współpracy regionalnej między państwami pochodzenia i tranzytu;
- zgoda państw partnerskich na korzystanie z unijnego *laissez-passer* do celów operacji powrotowych.

*Realizacja porozumień: większa spójność i lepsza koordynacja między UE a państwami członkowskimi*

Skuteczne podejście wobec państw trzecich wymaga nie tylko **indywidualnego podejścia, ale również wspólnego i lepiej skoordynowanego podejścia wszystkich podmiotów UE i państw członkowskich**. Unia może osiągnąć lepsze wyniki tylko wówczas, gdy będzie mówić jednym głosem.

---

<sup>21</sup> COM(2015) 453 final z dnia 9 września 2015 r.

<sup>22</sup> Obecnie trwają rozmowy z właściwymi krajami w Afryce dotyczące zorganizowania wizyt w UE mających na celu pomoc w identyfikacji. Cztery państwa zobowiązały się już do zorganizowania takich wizyt.

<sup>23</sup> Za przykład może posłużyć niedawne zaangażowanie UE wraz z państwami członkowskimi w Afryce Zachodniej i Wschodniej, a także w Azji.



Niedawno UE zaczęła na próbę stosować nowe podejście w odniesieniu do wybranych państw trzecich. Aby dostarczyć materiału do dialogów na wysokim szczeblu, przedyskutowano z państwami członkowskimi **pakiety środków** dotyczących 16 krajów priorytetowych<sup>24</sup>, określające poszczególne interesy oraz wymieniające narzędzia i zachęty dostępne na poziomie UE w celu wspierania współpracy w dziedzinie migracji, w tym w zakresie powrotów i readmisji. Wybrane państwa trzecie powinny zostać zaznajomione z koncepcją pakietów krajowych i ich treścią, a ponadto z możliwościami wynikającymi z zakresu takiej współpracy, ale również z jej ewentualnymi konsekwencjami. Obecnie jednak wspomniane pakiety krajowe muszą **zostać przekształcone w porozumienia przewidujące ograniczoną liczbę priorytetowych państw trzecich spośród państw pochodzenia i tranzytu**, tak aby powstało prawdziwie zintegrowane, skoordynowane podejście pozwalające osiągnąć w krótkim czasie namacalne rezultaty w terenie. Wymaga to także wyraźnego określenia odpowiednich zachęt i środków odstraszających. W związku z tym wzywa się **państwa członkowskie** do zwiększenia skuteczności określonych przez UE zachęt za pomocą środków uzupełniających wchodzących w zakres kompetencji krajowych.

Specjalne stosunki niektórych państw członkowskich z państwami trzecimi, wynikające z więzi politycznych, historycznych i kulturowych wzmacnianych dzięki utrzymywanym przez dziesięciolecia kontaktom, również powinny zostać w pełni wykorzystane na rzecz UE. Dotychczas sytuacja pod tym względem przedstawiała się często zgoła odwrotnie. Należy budować zaufanie. Państwa członkowskie mające najlepiej rozwinięte stosunki dwustronne z danym państwem partnerskim powinny być w pełni zaangażowane w unijne rozmowy z nim. Powinny one uczestniczyć w mechanizmie koordynacji między UE a państwami członkowskimi, który należy ustanowić w celu realizacji porozumień z poszczególnymi partnerami. Instytucje UE i odnośne państwa członkowskie powinny ze sobą współpracować, tak aby wykorzystać zbiorowy wpływ UE i w ten sposób osiągnąć wspólne cele.

Wiedza fachowa i zasoby państw członkowskich mają zasadnicze znaczenie dla realizacji porozumień. Skuteczna współpraca w dużej mierze opiera się na sieciach unijnych ekspertów w państwach trzecich. Dalsze rozmieszczanie  **europejskich oficerów łącznikowych ds. migracji** w priorytetowych państwach pochodzenia i tranzytu ułatwiłoby koordynację unijnej współpracy służącej zwalczaniu przemytu migrantów, natomiast oficerowie łącznikowi ds. imigracji mogliby priorytetowo traktować wspólne działania państw członkowskich, aby ułatwić egzekwowanie przepisów. W tym celu państwa członkowskie powinny szybko zgłosić swoich kandydatów. W kluczowych miejscach należy uruchomić  **europejskie platformy współpracy w sprawie przemytu migrantów** w celu polepszenia koordynacji działań UE w zakresie wspierania zdolności państw partnerskich do zwalczania przestępczości zorganizowanej stojącej za przemytem migrantów.

#### *Realizacja porozumień: zmieniony sposób wykorzystania wszystkich narzędzi polityki*

Każde porozumienie zostanie wyposażone w odpowiednie pakiety łączące różne elementy polityki, które wchodzą w zakres kompetencji UE (politykę sąsiedztwa, pomoc rozwojową, handel, mobilność, energię, bezpieczeństwo, politykę cyfrową itp.), i zostaną ukierunkowane na ten sam cel. Ta zmiana kierunku i sposobu wykorzystania wszystkich obszarów polityki musi znaleźć odzwierciedlenie w działaniach państw członkowskich w zakresie odnośnych krajowych narzędzi realizacji polityki i odpowiednich zachęt.

Sama **polityka migracyjna** zapewnia szereg możliwości wywierania nacisku w kierunku osiągnięcia krótkoterminowych celów określonych w porozumieniach. Przygotowywany wniosek dotyczący zorganizowanego systemu przesiedleń – określający wspólne podejście do kwestii bezpiecznego, legalnego przybycia do UE osób wymagających ochrony międzynarodowej za pomocą przesiedlenia – jest bezpośrednim wyrazem zaangażowania UE we wspieranie krajów znajdujących się pod największą presją<sup>25</sup>. Inne **legalne drogi wjazdu** do UE są również akceptowanym celem wielu

<sup>24</sup> Etiopii, Erytrei, Mali, Nigru, Nigerii, Senegal, Somalii, Sudanu, Ghany, Wybrzeża Kości Słoniowej, Algierii, Maroka, Tunezji, Afganistanu, Bangladeszu i Pakistanu.

<sup>25</sup> Zob. COM(2016) 197 final z dnia 6 kwietnia 2016 r.

partnerów UE, przynoszącym obopólne korzyści Unii i jej partnerom: plan działania z Vallety zawierał zobowiązanie ze strony UE i państw członkowskich do zainicjowania projektów pilotażowych, w ramach których zbierane będą oferty umożliwiające legalną migrację. Polityka wizowa może być bardzo ważnym elementem dyskusji z państwami trzecimi dotyczących współpracy w dziedzinie migracji. Szczególne środki mogą również pomóc w przygotowaniu legalnych migrantów do potrzeb unijnego rynku pracy lub wesprzeć przekazywanie do państwa pochodzenia i inwestowanie tam pieniędzy zarobionych przez migrantów. Co więcej, **współpraca i wymiana informacji** mogą być rozwijane w dalszym ciągu we wspólnym interesie UE i jej partnerów. Rozwój technologiczny, w szczególności w dziedzinie biometrii i identyfikacji cyfrowej, może stać się praktycznym narzędziem umożliwiającym łączenie usług zarządzania migracjami. Stworzenie **jednolitej platformy rejestracji wysiedleńców** mogłoby ułatwić dostarczanie pomocy w państwach trzecich oraz wjazd i przesiedlenie do UE i poza jej granicami.

Komisja konsekwentnie stosuje podejście strategiczne do kwestii związanych z migracją w stosunkach ze swoimi partnerami na Wschodzie i Południu; oprócz tego utrwaliła to podejście za pomocą przeglądu  **europejskiej polityki sąsiedztwa** w 2015 r., w wyniku którego migracja i mobilność stanowią jeden z głównych obszarów współpracy. Zważywszy, że poświęcono na ten cel około połowy środków przeznaczonych na kwestie związane z migracją, to taki budżet zapewnia dobre podstawy do realizacji porozumień.

Zwiększanie **spójności polityki migracyjnej i rozwojowej** jest potrzebne do zapewnienia, aby pomoc rozwojowa pomagała państwom partnerskim w skuteczniejszym zarządzaniu migracjami i aby zachęcała je do skutecznej współpracy w zakresie readmisji nielegalnych migrantów. Do polityki rozwojowej UE należy włączyć zachęty i środki odstrasżające, nagradzając te państwa, które wywiązują się z zobowiązań międzynarodowych w zakresie readmisji swoich obywateli; te, które współpracują przy zarządzaniu przepływami nielegalnych migrantów z państw trzecich; jak również te, które dokładają starań, aby odpowiednio przyjąć osoby uciekające przed konfliktem i prześladowaniami. Analogicznie, należy przewidzieć konsekwencje dla tych państw, które nie współpracują w zakresie readmisji i powrotów. To samo powinno dotyczyć **polityki handlowej**, zwłaszcza w tych obszarach, w których UE oferuje swoim partnerom preferencyjne traktowanie: współpraca w zakresie migracji powinna być brana pod uwagę podczas przyszłej oceny preferencji handlowych w ramach GSP Plus.

Polityki: sąsiedztwa, rozwoju i handlu są uznawane za potencjalnie skuteczne i wykorzystują swój pozytywny wpływ na migrację, ale nie są to jedyne dziedziny polityki, które mają znaczenie dla wspierania porozumień. Żadna z jej dziedzin nie powinna być wyłączona z tego podejścia<sup>26</sup>. Wszystkie unijne polityki – w tym edukacja, badania naukowe, zmiana klimatu, energia, środowisko, rolnictwo – co do zasady powinny być częścią pakietu, tak aby zmaksymalizować siłę argumentów w dyskusjach.

#### *Realizacja porozumień: odpowiednie wsparcie finansowe*

Aby osiągnąć cele porozumień, należy jak najefektywniej wykorzystać i uruchomić wszystkie instrumenty finansowe UE i państw członkowskich, stosownie do możliwości i gotowości państw do współpracy w zakresie zarządzania migracjami, a zwłaszcza w skutecznym zapobieganiu nielegalnej migracji i w zakresie readmisji nielegalnych migrantów. Zasadniczo środki przeznaczone na lepsze zarządzanie migracjami w ramach unijnych instrumentów polityki zewnętrznej powinny zostać zwiększone dzięki pełnemu wykorzystaniu innowacyjnych narzędzi zarządzania finansami, takich jak fundusze powiernicze UE czy instrumenty łączone, bądź też możliwości oferowanych przez instrumenty krajowe, regionalne i tematyczne.

#### *Wsparcie finansowe w celu osiągnięcia krótkoterminowych celów porozumień*

---

<sup>26</sup> Nie należy jednak wprowadzać tego rodzaju warunków dla opartej na potrzebach pomocy humanitarnej, zgodnie z podstawowymi zasadami humanitarnymi.

Wszystkie dostępne instrumenty i zasoby będą wykorzystywane w sposób lepiej ukierunkowany, bardziej skoordynowany, elastyczny i sprawny.

Po pierwsze, w kwestii **wykorzystania istniejących instrumentów finansowych ze szczególną uwagą** zostaną potraktowane projekty mające na celu poprawę zarządzania migracjami, a projekty umożliwiające państwom trzecim wypełnianie zobowiązań w zakresie readmisji swoich obywateli będą traktowane priorytetowo<sup>27</sup>.

Po drugie, zostaną **w pełni wykorzystane** istniejące innowacyjne narzędzia finansowe w celu wsparcia natychmiastowych działań określonych w porozumieniach. **Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji, regionalny fundusz powierniczy UE w odpowiedzi na kryzys w Syrii oraz kryzysowy fundusz powierniczy UE dla Afryki** umożliwiły elastyczniejsze, skoordynowane i szybsze identyfikowanie projektów i przyznawanie finansowania. W ten sposób sfinansowano natychmiastowe działania, wspierające uchodźców i przyjmujące ich społeczności, a także zapewniono zarządzanie migracjami oraz powroty i readmisje poprzez reintegrację i budowanie zdolności. Ten sam schemat zostanie zastosowany w celu realizacji porozumień. Pełne zaangażowanie państw członkowskich jest niezbędne, ponieważ dotychczasowe wsparcie jest zdecydowanie niedostateczne w obliczu istniejących potrzeb, a nie wszystkie państwa członkowskie wzięły w nim udział. Regionalny fundusz powierniczy UE w odpowiedzi na kryzys w Syrii ma docelowo zarządzać budżetem w wysokości 1 mld EUR. Obecnie nieuregulowane zobowiązania państw członkowskich wynoszą łącznie 0,27 mld EUR. Jeśli chodzi o kryzysowy fundusz powierniczy UE dla Afryki, Komisja przeznaczyła 1,8 mld EUR i jest gotowa zwiększyć tę kwotę o kolejne 0,5 mld EUR z rezerwy w ramach EFR (Europejskiego Funduszu Rozwoju), przeznaczając te środki na finansowanie natychmiastowych działań przewidzianych w porozumieniach. Komisja wzywa państwa członkowskie i innych darczyńców do jak najszybszego wniesienia wkładów w porównywalnej łącznej wysokości<sup>28</sup>.

Po trzecie, **programowanie pomocy przez UE i państwa członkowskie powinno być jeszcze lepiej ukierunkowane**<sup>29</sup>. Oficjalna pomoc rozwojowa ze strony UE i jej państw członkowskich na rzecz kluczowych krajów priorytetowych ostatnio wynosiła średnio 4,4 mld EUR rocznie<sup>30</sup>. Aby zrealizować porozumienia, Komisja będzie nadal zapewniać, aby przy określaniu i wdrażaniu wszystkich programów we wszystkich głównych sektorach wybranych w danym kraju maksymalizowany był pozytywny wpływ na przepływy migracyjne i na zarządzanie nimi. Przykładowo więc działania przyjęte za pomocą rocznych środków wykonawczych w ramach instrumentów geograficznych w odpowiednich państwach pochodzenia skoncentrowane będą na obszarach, z których pochodzi najwięcej migrantów. Ponadto Komisja zapewni, aby wieloletnie programy indykatywne w krajach priorytetowych zostały dostosowane do aktualnych potrzeb, w szczególności do konieczności realizacji porozumienia. Komisja podejmie niezbędne kroki w celu dostosowania takich programów orientacyjnych w razie potrzeby. Zachęca się państwa członkowskie, by przyłączyły się do tych wysiłków poprzez zmianę kierunku pomocy finansowej udzielanej przez nie w ramach stosunków dwustronnych oraz wspólnego programowania. Programowanie linii tematycznych na okres po 2017 r. będzie odzwierciedlało nowe ramy partnerstwa.

---

<sup>27</sup> W Rogu Afryki projekty o łącznej wartości 124 mln EUR mają na celu stworzenie warunków dla skutecznego powrotu i reintegracji nielegalnych migrantów i uchodźców przebywających w innych krajach – na przykład 50 mln EUR przeznaczono na wspieranie dobrowolnego powrotu Somalijczyków znajdujących się w regionie, jak i w Europie, poprzez zwiększony dostęp do podstawowych usług, nowe możliwości gospodarce oraz mniejsze narażenie osób powracających i przyjmujących ich społeczności. Opracowywany jest również projekt dotyczący Afganistanu, Pakistanu i Bangladeszu mający na celu zwiększenie zdolności tych państw w zakresie powrotu i readmisji oraz zapewnienie pakietów reintegracyjnych dla osób powracających z UE.

<sup>28</sup> Dotychczas wniesione wkłady państw członkowskich wynoszą około 80 mln EUR.

<sup>29</sup> Wyjątkiem jest pomoc humanitarna, która jest uzależniona wyłącznie od bieżących potrzeb.

<sup>30</sup> Źródło: Wyплаты netto dokonywane przez Komitet Pomocy Rozwojowej OECD na oficjalną pomoc rozwojową. Dane za rok 2015 będą dostępne dopiero przed końcem 2016 r.

Po czwarte, w całości wykorzystany zostanie **efekt synergii z innymi instrumentami finansowymi**. Na przykład kraje sąsiedzkie będą nadal mogły korzystać w drodze wyjątku – i w powiązaniu z programem wypłat z Międzynarodowego Funduszu Walutowego – z unijnej pomocy makrofinansowej w formie pożyczek (a czasem dotacji) w celu zażegnania kryzysu pod względem finansowania zewnętrznego. Pomoc makrofinansowa jako taka nie stanowi wprawdzie instrumentu migracyjnego, ale pomagając w stabilizowaniu gospodarek, może zmniejszyć skutki przepływów migracyjnych lub zapobiec ich pojawieniu się w wyniku destabilizacji gospodarki. Pomoc makrofinansowa wspiera także reformy, które ograniczają czynniki wypychające migrantów z kraju i zwiększają atrakcyjność otoczenia inwestycyjnego.

W tym kontekście główne źródła finansowania ze strony UE i państw członkowskich, które mogą być dostępne na potrzeby realizacji porozumień, są następujące:

- środki na finansowanie przewidzianych w nich natychmiastowych działań: 1 mld EUR zostanie dodatkowo przeznaczony na kryzysowy fundusz powierniczy UE dla Afryki, z czego 0,5 mld EUR pochodzić będzie z rezerwy w ramach EFR, a 0,5 mld EUR – od państw członkowskich;
- środki pochodzące z istniejących nowatorskich instrumentów finansowania: 3,6 mld EUR z kryzysowego funduszu powierniczego UE dla Afryki<sup>31</sup> oraz 1 mld EUR z regionalnego funduszu powierniczego UE w odpowiedzi na kryzys w Syrii<sup>32</sup>.
- Prawie 2,4 mld EUR wynoszą łącznie wkłady ze strony UE i jej państw członkowskich zadeklarowane podczas konferencji w Londynie jako dodatkowe fundusze dla Libanu, Jordanii (i Syrii);
- pomoc makrofinansowa na uniknięcie destabilizacji gospodarczej w maksymalnej wysokości 1 mld EUR w formie pożyczek dla Tunezji (0,3 mld EUR w fazie wykonania oraz 0,5 mld EUR zaproponowane przez Komisję w lutym 2016 r.) i Jordanii (rozważane 0,2 mld EUR);
- łączna pomoc ze strony UE i jej państw członkowskich na rzecz kluczowych krajów priorytetowych, która ostatnio wynosiła średnio 4,4 mld EUR rocznie.

Oznacza to, że jeśli państwa członkowskie przekażą swoją część finansowania, w latach 2016–2020 na realizację porozumień przekazane zostanie prawie **8 mld EUR**, oprócz rocznej oficjalnej pomocy rozwojowej z UE i państw członkowskich.

#### *Długoterminowe cele – zajęcie się przyczynami*

W perspektywie długoterminowej UE będzie nadal przeciwdziałać przyczynom nieuregulowanej migracji i przymusowych wysiedleń. Będzie to wymagało zasadniczej zmiany skali i charakteru tradycyjnych modeli współpracy na rzecz rozwoju. Dużo większą rolę należy powierzyć prywatnym inwestorom szukającym nowych możliwości inwestowania na wschodzących rynkach. Zamiast pozwalać, aby nielegalni migranci ryzykowali życiem, próbując przedostać się na europejskie rynki pracy, należy przeznaczyć europejskie środki prywatne i publiczne na inwestycje w państwach trzecich, z których pochodzą migranci. Przyczyni się to do trwałego rozwoju gospodarek lokalnych i ich transformacji, której wymaga realizacja programu działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030.

Szczególnie ważną rolę powinny zatem odgrywać różnorodne innowacyjne mechanizmy finansowania, które można wykorzystywać i rozwijać do lewarowania pożyczek oraz dotacji, do wspierania partnerstwa publiczno-prywatnego i do przyciągania inwestorów prywatnych. Lewarowane wykorzystanie ograniczonych zasobów budżetowych – zastosowane rozsądnie – będzie stymulować wzrost i zatrudnienie w państwach pochodzenia migrantów oraz w krajach i regionach tranzytowych. Usunięcie wąskich gardeł utrudniających inwestycje w MŚP i zrównoważoną infrastrukturę powinno

<sup>31</sup> Z czego ponad 0,75 mld EUR zostało już zarezerwowane na wsparcie zatwierdzonych projektów.

<sup>32</sup> Z czego dotychczasowe zobowiązania wynoszą 428 mln EUR.

bezpośrednio wyeliminować niektóre przyczyny migracji, ze względu na znaczne oddziaływanie takich inwestycji pod względem zatrudnienia i ograniczania nierówności.

W związku z tym Komisja dostrzega potrzebę opracowania **ambitnego planu inwestycji zagranicznych** mogących zaradzić przyczynom migracji, a równocześnie przyczynić się do osiągnięcia innych celów związanych z rozwojem. Korzystając z doświadczeń i wiedzy fachowej Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) – tak jak w przypadku zrealizowanego pomyślnie planu inwestycyjnego dla Europy – przygotowano by taki plan w oparciu o trzy filary. Pierwszy filar umożliwiłby wykorzystanie ograniczonych zasobów publicznych w innowacyjny sposób, tak aby uruchomić inwestycje prywatne, oferując dodatkowe gwarancje i preferencyjne warunki. Drugi filar byłby skoncentrowany na pomocy technicznej, wspomagając lokalne władze i przedsiębiorstwa w opracowaniu większej liczby projektów mogących uzyskać finansowanie ze strony banków i rozpowszechniając wiedzę o nich wśród międzynarodowych inwestorów. Trzeci filar dotyczyłby ogólnego otoczenia biznesowego poprzez wspieranie dobrych rządów, walkę z korupcją, eliminowanie barier dla inwestycji i zakłóceń na rynku. Odbywałoby się to z uwzględnieniem bieżących działań i doświadczeń. Wkłady na ten cel powinni wnieść wszyscy: UE, państwa członkowskie, państwa trzecie, międzynarodowe instytucje finansowe, europejskie instytucje zajmujące się dwustronnym wspieraniem rozwoju oraz sektor prywatny. W opracowanie planu zaangażowany zostanie odpowiednio Parlament Europejski i wszystkie zainteresowane strony.

Jesienią 2016 r. Komisja przedstawi wniosek oparty na doświadczeniach zdobytych podczas realizacji trwających programów inwestycyjnych na szczeblu UE (takich jak zarządzany przez Europejski Bank Inwestycyjny instrument inwestycyjny dla krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku, „łączone” instrumenty inwestycyjne zarządzane przez Komisję i zewnętrzna działalność kredytowa Europejskiego Banku Inwestycyjnego). Zapewnienie komplementarności i współpracy w odniesieniu do działań podejmowanych przez Europejski Bank Inwestycyjny, europejskie dwustronne instytucje finansowe, inne międzynarodowe instytucje finansowe, a także darczyńców w regionie docelowym będzie stanowiło kluczowy element tego podejścia i pozwoli zmaksymalizować efekty i uzyskany wpływ.

Wspomniany wniosek będzie określał szczegółowo kształt nowego funduszu na rzecz inwestycji zewnętrznych, w ramach którego wykorzystane zostaną istniejące instrumenty łączone (np. Instrument Inwestycyjny dla Afryki i sąsiedzki fundusz inwestycyjny – NIF), na bazie których powstaną regionalne platformy inwestycyjne, które będą mogły następnie pozyskiwać dodatkowe środki od państw członkowskich i innych darczyńców<sup>33</sup>. Poprawiłoby to efektywność i wpływ, pozwoliłoby w maksymalny sposób wykorzystać synergie oraz przyciągnąć inwestorów prywatnych i instytucjonalnych. Umożliwiłoby to również rozwój innowacyjnego finansowania w krajach niestabilnych lub znajdujących się w sytuacji pokonfliktowej, które często mają istotne znaczenie w kontekście przepływów migracyjnych, ale w których potencjał w odniesieniu do bezpośrednich inwestycji prywatnych lub publicznych jest obecnie ograniczony.

Fundusz na rzecz inwestycji zewnętrznych umożliwi zwiększenie środków na inwestycje w infrastrukturę gospodarczą i społeczną oraz sektor prywatny, w tym mikroprzedsiębiorstwa oraz małe i średnie przedsiębiorstwa. Nowy fundusz rozpocznie działalność w Afryce i w państwach objętych polityką sąsiedztwa UE (południe i wschód) i będzie wspierał priorytety nowych ram partnerstwa. Zamiarem jest późniejsze rozszerzenie funduszu na inne regiony.

Fundusz zapewni wsparcie jakości kredytowej, podział ryzyka, dotacje na inwestycje i wsparcie techniczne w oparciu o gwarancje i środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) lub budżetu UE oraz pochodzące od innych podmiotów, zgodnie z przepisami finansowymi, którym podmioty te podlegają.

---

<sup>33</sup> Finansowanie ze środków nowego funduszu będzie odbywało się z poszanowaniem regionalnych przydziałów i zasad kwalifikowalności obowiązujących w uczestniczących w nim funduszach i instrumentach.

W tym celu do 2020 r. Komisja uruchomi łącznie **3,1 mld EUR**: kwota ta będzie obejmowała **2 mld EUR** z EFR, z czego **1,6 mld EUR** będzie pochodziło z budżetu Instrumentu Inwestycyjnego dla Afryki, a dodatkowa kwota **0,4 mld EUR** – z puli środków EFR. Ponadto uruchomiona zostanie kwota **0,94 mld EUR** z NIF oraz kwota **0,16 mld EUR** z Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju. Ta łączna kwota w wysokości **3,1 mld EUR** posłuży pobudzeniu dodatkowych inwestycji publicznych i prywatnych, co ma doprowadzić do uruchomienia inwestycji, których łączna wartość może osiągnąć **31 mld EUR**. W celu dalszego zwiększenia siły i skuteczności nowego funduszu Komisja wzywa państwa członkowskie i innych partnerów do przekazania kwot odpowiadających całkowitym wkładom UE, aby suma dodatkowych inwestycji mogła osiągnąć wartość **62 mld EUR**.

Europejski Bank Inwestycyjny będzie nadal odgrywać kluczową rolę w Afryce, krajach objętych polityką sąsiedztwa oraz innych regionach zewnętrznych. Europejski Bank Inwestycyjny zarządza w szczególności instrumentem inwestycyjnym AKP oraz finansuje rozwój infrastruktury i sektora prywatnego w Afryce. Na początku tego roku Rada Europejska zwróciła się do Europejskiego Banku Inwestycyjnego o przedstawienie w czerwcu inicjatywy, która pozwoliłaby szybko uruchomić dodatkowe finansowanie wspierające trwałe wzrost, niezbędne projekty infrastrukturalne i spójność społeczną w południowych krajach objętych polityką sąsiedztwa i krajach Bałkanów Zachodnich. W związku z tym Europejski Bank Inwestycyjny pracuje nad wnioskiem w sprawie pakietu, który w następnych pięciu latach mógłby umożliwić zmobilizowanie znacznych dodatkowych środków w państwach docelowych.

#### *Realizacja porozumień: skuteczny multilateralizm*

Realizacja porozumień może stać się jeszcze łatwiejsza dzięki silnym i skutecznym **partnerstwom wielostronnym**. Migracja jest globalnym zjawiskiem, które wymaga skoordynowanej reakcji międzynarodowej. W ciągu ostatniego roku nastąpiła intensyfikacja współpracy z organizacjami międzynarodowymi, takimi jak **Organizacja Narodów Zjednoczonych**, a w szczególności z Wysokim Komisarzem ONZ ds. Uchodźców i Międzynarodową Organizacją ds. Migracji, a także z państwami partnerskimi w ramach grupy **G7 i G20**. Wspieranie inicjatyw ONZ dotyczących takich kwestii jak globalny podział odpowiedzialności za uchodźców syryjskich<sup>34</sup> i pierwszy w historii Światowy Szczyt Humanitarny, który odbył się w maju 2016 r., pozwoliło skierować uwagę na wspólną odpowiedzialność społeczności międzynarodowej. Szczyt dotyczący rozwiązania problemu dużych przepływów uchodźców i migrantów, który odbędzie się w ramach Zgromadzenia Ogólnego ONZ we wrześniu 2016 r., stanowi wyjątkową okazję dla wypracowania konkretnych zobowiązań ze strony wszystkich uczestników. UE w pełni popiera wysiłki ONZ zmierzające do wzmocnienia długoterminowej zdolności i skuteczności międzynarodowego systemu mającego na celu zarządzanie przepływami uchodźców i migrantów w duchu solidarności i podziału obciążeń.

Chociaż UE jest zobowiązana uczestniczyć w pomocy osobom przesiedlonym wyraźnie potrzebującym ochrony międzynarodowej, **przesiedlenie uchodźców**, w szczególności osób przesiedlonych w wyniku konfliktu syryjskiego, stanowi obszar wspólnej odpowiedzialności wspólnoty międzynarodowej. Międzynarodowi partnerzy UE muszą wziąć na siebie część odpowiedzialności. UE powinna wykorzystać swoją pozycję polityczną w celu uzyskania większego wsparcia ze strony partnerów w tworzeniu bardziej sprawiedliwego systemu przesiedleń. UE powinna wspierać ustanowienie tworzony przez ONZ globalnego programu przesiedleń, w celu umożliwienia szybkiego i skutecznego przesiedlenia tych osób do bezpiecznych państw. Do udziału w takim programie powinno zachęcać się wszystkie państwa, zgodnie z zasadami podziału odpowiedzialności i solidarności.

---

<sup>34</sup> W marcu 2016 r. w Genewie, pod przewodnictwem Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, odbyło się posiedzenie wysokiego szczebla na temat globalnego podziału odpowiedzialności z wykorzystaniem mechanizmów przyjmowania uchodźców syryjskich.

Jako największy światowy darczyńca na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej, Unia Europejska wraz z państwami członkowskimi powinna w pełni angażować się we wszelkie rozmowy dotyczące globalnych prawnych i instytucjonalnych ram zarządzania migracją.

*Kluczowe działania służące realizacji porozumień: nowe wszechstronne partnerstwo z priorytetowymi państwami trzecimi*

**Bieżące i krótkookresowe działania operacyjne:**

- Zatwierdzenie ram partnerstwa – jest to nowa, ukierunkowana na wyniki koncepcja kompleksowego partnerstwa służąca mobilizowaniu i koncentrowaniu unijnych działań i zasobów w celu lepszego zarządzania migracją we współpracy z państwami trzecimi.
- W oparciu o 16 istniejących pakietów krajowych określenie ograniczonej liczby priorytetowych państw pochodzenia i tranzytu, z którymi będą prowadzone prace dotyczące porozumień.
- Utworzenie mechanizmu koordynacji pomiędzy szczyblem UE a państwami członkowskimi służącego realizacji porozumień. Nastąpi to na podstawie doświadczeń zdobytych w ramach dialogów wysokiego szczebla, w razie potrzeby przy wykorzystaniu ewentualnych szczególnych stosunków między państwami członkowskimi a państwami trzecimi. Kluczową częścią tego procesu powinna być identyfikacja pozytywnych i negatywnych bodźców.
- Państwa członkowskie powinny wyznaczyć europejskich oficerów łącznikowych ds. migracji w celu utworzenia sieci do jesieni 2016 r.
- Włączenie głównych celów określonych w ramach partnerstwa do wszystkich unijnych polityk, narzędzi i programowania budżetowego w innowacyjny, ukierunkowany i skoordynowany sposób, tak aby zapewnić niezbędne synergie.
- Zapewnienie, aby wszelkie długoterminowe lub krótkoterminowe unijne działania w ramach polityki zewnętrznej na rzecz wyeliminowania pierwotnych przyczyn nielegalnej migracji i przymusowych wysiedleń również wspierały ramy partnerstwa.
- Wszystkie dostępne instrumenty i zasoby pochodzące od UE i państw członkowskich będą wykorzystywane w lepiej ukierunkowany, bardziej skoordynowany, elastyczniejszy i sprawniejszy sposób.
- Wykorzystanie na potrzeby realizacji porozumień niemal 8 mld euro rocznie w latach 2016–2020.
- Przedstawienie wniosku dotyczącego ustanowienia funduszu inwestycji zewnętrznych, którego zadaniem będzie zgromadzenie środków do kwoty 62 mld EUR na inwestycje ukierunkowane na długoterminowy cel polegający na eliminowaniu pierwotnych przyczyn migracji.

### **3. URUCHOMIENIE POROZUMIEŃ Z PAŃSTWAMI PRIORYTETOWYMI**

*Priorytety krótkoterminowe*

W perspektywie krótkoterminowej UE powinna rozpocząć dialog z niektórymi priorytetowymi państwami trzecimi pochodzenia i tranzytu w celu wypracowania porozumień zmierzających do lepszego zarządzania migracją z państw trzecich i uporządkowania przepływów migracyjnych.

UE finalizuje obecnie nowe priorytety partnerstwa z **Jordanią** i **Libanem** opracowane w następstwie przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa przeprowadzonego w 2015 r. Jej celem jest osiągnięcie porozumienia przed latem 2016 r. Porozumienia z tymi dwoma państwami będą zawierały wzajemne zobowiązania w zakresie niesienia pomocy zarówno uchodźcom syryjskim, jak i przyjmującym ich społecznościom, oraz wspierania tych państw w rozwiązywaniu problemów związanych z kryzysem.

W porozumieniach tych określone zostaną kompleksowe pakiety, które będą łączyły w sobie różne elementy polityki służące osiągnięciu tego samego celu, zarówno w obszarze kompetencji UE (handel, mobilność, energia, bezpieczeństwo itp.), jak i w zakresie kompetencji krajowych. W przypadku Libanu obejmują one usprawnienie świadczenia podstawowych usług (gospodarki odpadami, gospodarki wodnej, edukacji i ochrony zdrowia), jak również zwiększenia możliwości gospodarczych w Libanie w odniesieniu zarówno do uchodźców syryjskich, jak i znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji społeczności libańskich. W zamian za to rząd Libanu powinien podejmować wysiłki na rzecz gospodarczej i społecznej integracji uchodźców syryjskich w celu poprawy warunków życia i możliwości legalnego pobytu. W przypadku Jordanii porozumienie doprowadzi do rozluźnienia reguł pochodzenia w odniesieniu do określonych kategorii towarów przeznaczonych na eksport, wytwarzanych w wyznaczonych strefach ekonomicznych przez pracowników, wśród których znajdzie się określony odsetek Syryjczyków zaproponowany przez Jordanię. Do tej pory Komisja przeznaczyła 639 mln EUR na pomoc w odpowiedzi na kryzys w Libanie, w tym zaspokojenie podstawowych potrzeb oraz zapewnienie opieki zdrowotnej i schronienia. Na pomoc dla Jordanii przeznaczono 637 mln EUR. Oprócz ułatwień w handlu wprowadzonych w drodze ukierunkowanego złagodzenia reguł pochodzenia, pakiet zaproponowany Jordanii obejmuje przeprowadzenie w 2015 r. operacji udzielenia pomocy makrofinansowej na kwotę 180 mln EUR; rozważane jest udzielenie nowej pożyczki przeznaczonej na pomoc makrofinansową w wysokości około 200 mln EUR.

Od 2011 r. **Tunezja** poczyniła znaczne postępy zmierzające do zakończenia pokojowych i demokratycznych przemian porewolucyjnych. Państwo to stanowi pozytywny przykład w kontekście arabskiej wiosny. Niezależnie od tego proces przemian jest w dalszym ciągu niestabilny. Z powodu wysokiego bezrobocia wśród młodzieży oraz zagrożenia terroryzmem, stabilność i dobrobyt w tym kraju będą miały kluczowe znaczenie dla zarządzania przepływami migracyjnymi w regionie, chociaż w ostatnim czasie przepływy do Unii utrzymywały się na bardzo niskim poziomie. Podjętym przez Tunezję zobowiązaniom do kontrolowania swoich granic i przepływów migracyjnych mających źródło na jej terytorium musi towarzyszyć zwiększone wsparcie finansowe i polityczne dla kruchego procesu tunezyjskiej transformacji. Unia Europejska powinna zapewnić kontynuację procesu stopniowej integracji gospodarki tunezyjskiej z unijnym rynkiem wewnętrznym w ramach dalszych negocjacji w kontekście istniejącego układu o stowarzyszeniu oraz zawrzeć porozumienie dotyczące pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu. Negocjacje tym będzie towarzyszyć świadczenie unijnej pomocy technicznej i finansowej<sup>35</sup>, które obejmuje dodatkowe instrumenty na rzecz mobilności Tunezyjczyków w UE. W oparciu o szersze zaangażowanie w ramach istniejącego partnerstwa na rzecz mobilności powinna rozwijać się skuteczniejsza współpraca w zakresie powrotów i readmisji, co powinno w szczególności znaleźć wyraz w negocjacjach w sprawie umowy o readmisji. Niebawem przyjęty zostanie strategiczny komunikat w sprawie Tunezji, a rozwijanie stosunków z tym państwem musi obejmować kompleksową i skuteczną krajową politykę migracyjną. W 2016 r. łączne wsparcie dla Tunezji pochodzące z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa przekroczy 200 mln EUR, z czego zdecydowana większość zostanie przeznaczona na działania związane z migracją, w tym działania dotyczące rozwoju społeczno-gospodarczego, zatrudnienia młodzieży i reformy sektora bezpieczeństwa, a także samej migracji.

**Afryka Zachodnia** to region będący największym źródłem nielegalnej migracji do Europy. Szczególny nacisk położono na regionalny wymiar migracji, w oparciu o istniejące struktury, takie jak ECOWAS i Grupa Pięciu na rzecz Sahelu. Uruchamiane jest specjalne finansowanie z kryzysowego funduszu powierniczego UE dla Afryki w celu udzielenia wsparcia dla zatwierdzonych projektów i działań, które umożliwią wyeliminowanie przyczyn nielegalnej migracji w perspektywie długoterminowej i lepsze zarządzanie migracją w perspektywie krótkoterminowej.

W celu zwiększenia wspólnego oddziaływania na współpracę w tym regionie Unia powinna zaangażować się w stosunki z Nigerią, Nigrem, Mali i Senegalem i wypracować z tymi państwami dostosowane do potrzeb porozumienia na bazie dialogów na wysokim szczeblu i określonych zachęt.

---

<sup>35</sup> W lutym 2016 r. Komisja zaproponowała realizację operacji pomocy makroekonomicznej o wartości 500 mln EUR. Wniosek ten został przyjęty przez Radę w dniu 1 czerwca 2016 r.



Działania te będą stanowić rozwinięcie istniejących już partnerstw z tymi państwami. Porozumienie w sprawie wspólnego programu w obszarze migracji i mobilności z **Nigeria** zostało podpisane w marcu 2015 r. Stanowi ono solidny punkt odniesienia dla pogłębionego dialogu i współpracy w kwestiach dotyczących migracji. Wkrótce powinny również rozpocząć się negocjacje w sprawie umowy o readmisji. W **Senegalu** toczy się dialog dotyczący kwestii związanych z migracją, w odniesieniu do których powinno zostać udzielone wsparcie, zwłaszcza z myślą o zapewnieniu możliwości gospodarczych i ograniczeniu nielegalnych przepływów migracyjnych. **Mali** jest jednym z najważniejszych państw pochodzenia nielegalnej migracji do Europy i partnerem w odniesieniu do szerzej pojętego zaangażowania Unii Europejskiej w regionie Sahelu. W kwietniu przeprowadzono z Mali dialog wysokiego szczebla. **Niger** jest państwem, w którym krzyżują się główne szlaki migrantów z Afryki Zachodniej i Środkowej. Szacuje się, że w maju 2016 r. przez jego terytorium przemieszczało się tygodniowo ponad 16 000 osób zmierzających na północ. Unijne wsparcie dla Nigru powinno w dalszym ciągu służyć działaniom na rzecz istniejącego wielofunkcyjnego ośrodka, we współpracy z organizacjami międzynarodowymi, takimi jak UNHCR. Szczególny nacisk należy również położyć na walkę z przemytem migrantów i handlem ludźmi, a także na wspieranie wzrostu gospodarczego i zwiększanie możliwości zatrudnienia.

Latem tego roku w **Rogu Afryki** rozpocznie się realizacja projektu „Lepsze zarządzanie migracją” w ramach procesu chartumskiego. Budżet tego projektu, który stanowi wzorowy przykład konkretnych działań w dziedzinie migracji, wynosi 46 mln EUR<sup>36</sup>. Podobnie w ramach procesu rabackiego UE rozwija „Program regionalnego zarządzania migracją”, który wspiera realizację inicjatyw w zakresie zarządzania migracją w państwach pochodzenia, tranzytu i przeznaczenia w regionie Sahelu oraz regionie jeziora Czad.

**Etiopia** jest strategicznym partnerem w ramach wspólnego programu w obszarze migracji i mobilności trwającego od listopada 2015 r. Migracja już teraz stanowi kluczowy element tej strategicznej relacji. W kraju tym przebywa ponad 750 tys. osób przesiedlonych, pochodzących między innymi z Somalii, Erytrei i Sudanu Południowego. Etiopia jest kluczowym państwem pochodzenia i tranzytu nielegalnych przepływów migracyjnych do Europy. Wzmocnienie tej współpracy poprzez opracowanie porozumienia z Etiopią powinno stanowić priorytet, z uwzględnieniem konkretnych działań następczych w odniesieniu do etiopskich zobowiązań dotyczących współpracy w zakresie powrotów.

Sytuacja w **Libii** wymaga szczególnej uwagi i strategicznego zaangażowania. Na jej terytorium zidentyfikowano ponad 230 tys. migrantów<sup>37</sup>. Od 4 000 do 5 000 osób przebywa w ośrodkach dla uchodźców, a wiele z nich nie ma dostępu do opieki zdrowotnej i żywności. Niestabilna sytuacja w tym państwie powoduje powstanie realnych obaw co do możliwości zapewnienia tym osobom podstawowej ochrony i poszanowania ich praw<sup>38</sup>. W Libii przebywa również ponad 400 tys. osób wewnątrznie przesiedlonych potrzebujących pomocy. Co prawda w obszarze migracji przeprowadzono już w Libii pewne działania, zwłaszcza we współpracy z UNHCR i Międzynarodową Organizacją ds. Migracji, ale ich zakres jest ograniczony. Więcej będzie można dokonać jedynie wówczas, gdy sytuacja polityczna się ustabilizuje i wzrośnie poziom bezpieczeństwa w kraju. Będzie to wymagało nieustających inwestycji politycznych, determinacji i wsparcia finansowego na rzecz stworzenia stabilnego i zjednoczonego rządu Libii. Wspieranie rządu jedności narodowej mające na celu umożliwienie mu świadczenia podstawowych usług społecznych i zapewnienia bezpieczeństwa własnym obywatelom będzie zatem stanowiło priorytet. Wzmocni to legitymację nowego rządu oraz będzie sprzyjało stabilności.

UE opracowała pakiet działań mających na celu wspieranie rządu jedności narodowej oraz ludności, z których część jest już realizowana. Program pomocy obejmuje następujące elementy:

---

<sup>36</sup> 40 mln EUR z kryzysowego funduszu powierniczego UE dla Afryki oraz 6 mln EUR współfinansowania z Niemiec.

<sup>37</sup> Matryca śledzenia wysiedleń opracowana przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji.

<sup>38</sup> Spośród 765 zatrzymanych obywateli państw Afryki Zachodniej 572 wyraziło zainteresowanie powrotem do państw pochodzenia.

- Bieżące wsparcie finansowe: na ten cel przeznaczono całkowitą pulę środków na projekty o wartości około 100 mln EUR, z czego część jest już wypłacana. Począwszy od 2014 r. UE przeznaczyła 12,5 mln EUR na projekty pomocy humanitarnej i prawie 40 mln EUR na projekty mające na celu zaspokojenie potrzeb osób dotkniętych konfliktem.
- Ochrona: pierwszorzędne znaczenie ma promowanie ochrony, odporności i stabilizacji osób przesiedlonych i społeczności ich przyjmujących, zarówno wewnątrz ośrodków dla uchodźców, jak i poza nimi.
- Wsparcie reformy sektora bezpieczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem policji i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, a także zarządzane granicami: Na wniosek libijskiego rządu możliwe jest powołanie cywilnej misji w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, w oparciu o istniejącą obecnie misję graniczną UE, a także realizacja innych programów budowania zdolności finansowanych ze środków UE. Przyczyniłoby się to do budowania zdolności i umożliwiłoby uzyskanie wsparcia, także w obszarze zarządzania granicami i migracją. Mogłoby to stanowić uzupełnienie działań szkoleniowych dla libijskiej straży przybrzeżnej i marynarki wojennej.
- Sprawowanie rządów: UE jest gotowa wspierać rząd w opracowywaniu prawnych i instytucjonalnych ram, które zapewniałyby poszanowanie praw człowieka i byłyby zgodne z międzynarodowymi konwencjami. Obejmuje to budowanie zdolności właściwych organów administracji i instytucji, w tym organów egzekwowania prawa.
- Pomoc techniczna: oprócz pomocy technicznej w ramach puli środków przeznaczonych na współpracę, można również oczekiwać ewentualnego wsparcia ze strony Fronteksu. Zainicjowanie porozumienia roboczego z Libią jest możliwe w ramach istniejącego mandatu.

Na południu Libii UE doprowadziła do bardziej ożywionego dialogu i współpracy w dziedzinie migracji, bezpieczeństwa i rozwoju na podstawie zwiększenia regionalnej odpowiedzialności ze strony Grupy Pięciu na rzecz Sahelu. W tym kontekście w miejscowości Agadez utworzono placówkę misji EUCAP Sahel, a we współpracy z Nigrem powołano wspólny zespół dochodzeniowo-śledczy. Można się spodziewać, że trzy działające obecnie w regionie misje w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony rozpoczną – oprócz swoich bieżących działań – realizowanie kursów szkoleniowych dla innych służb krajów Grupy Pięciu na rzecz Sahelu, na zaproszenie ich rządów. Mogłoby to przyczynić się do promowania interakcji i ułatwiania wspólnego patrolowania granic. Można również rozważyć udzielenie wsparcia na rzecz ustanowienia transgranicznej współpracy operacyjnej. Fundamentalne znaczenie w dalszym ciągu będzie odgrywała ścisła koordynacja działań wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w Mali i Nigrze z projektami rozwojowymi, w tym projektami wspieranymi z kryzysowego funduszu powierniczego UE dla Afryki.

Mimo że niniejszy komunikat wymienia państwa priorytetowe, podejście to należałoby rozszerzyć również na wszystkie państwa. Realizacja określonych w porozumieniach długofalowych celów dotyczących wyeliminowania pierwotnych przyczyn nielegalnej migracji i przymusowych przesiedleń będzie wspierana z wykorzystaniem przyszłych instrumentów polityki strategicznej, zwłaszcza w ramach globalnej strategii i strategii UE na rzecz Afryki.

### *Cele długoterminowe*

W dłuższej perspektywie regionem priorytetowym pozostaje **Afryka** i zostanie to odpowiednio odzwierciedlone w trakcie realizacji programu działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030, w stosunkach UE-AKP po umowie z Kotonu, jak również w przyszłej zintegrowanej strategii na rzecz Afryki. Podejście to powinno obejmować nowe pomysły dotyczące bezpieczeństwa, możliwości inwestycyjnych, celów zrównoważonego rozwoju zgodnie ze zmienionym Konsensusem europejskim oraz skoncentrowanie na zatrudnieniu osób młodych, a także zwiększenie już wysokiego poziomu wydatków w ramach europejskiej oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) dla Afryki (20 mld rocznie) pozwalające osiągnąć docelowy stosunek ODA do DNB wynoszący 0,7 %. Wszystkie wymienione kroki zostaną przeanalizowane podczas szczytu UE-Afryka w 2017 r.

Jeśli chodzi o **Azję**, istotnym źródłem nielegalnych migrantów i uchodźców przybywających do Europy jest **Afganistan**. UE powinna kontynuować swoje długoletnie starania na rzecz stabilizacji kraju, ale równocześnie powinna z większym zaangażowaniem egzekwować współpracę ze strony Afganistanu w zakresie readmisji. Innymi priorytetowymi państwami pochodzenia migrantów w Azji są Pakistan i Bangladesz. **Iran** jest jednym z krajów, którego obywatele zasilają strumień migrantów, jak również ważnym krajem tranzytowym, głównie dla migrantów z Afganistanu, ale także z Iraku, Pakistanu i Bangladeszu, a w chwili obecnej na jego terytorium przebywa około 2–3 mln Afgańczyków. W związku z powyższym UE oraz Iran powinny nawiązać wszechstronny dialog na temat migracji. UE powinna również w dalszym ciągu wspierać wysiłki Iranu zmierzające do integracji społecznej uchodźców afgańskich w Iranie. Operacje humanitarne UE (9 mln EUR w 2016 r.) będą w dalszym ciągu uzupełniać wysiłki rządu irańskiego zmierzające do zapewnienia uchodźcom dostępu do podstawowych usług.

W swoim **sąsiedztwie** UE od dłuższego czasu współpracuje z **Marokiem** w dziedzinie migracji i zamierza rozwinąć tę owocną współpracę z chwilą wystąpienia sprzyjających warunków. W **Algierii** kwestie migracji nie są w tej chwili istotnym problemem, lecz UE jest gotowa zacieśnić dialog i współpracę w tym zakresie w odpowiednim momencie. Z drugiej strony Unia zaangażuje się w większym stopniu w **Egipcie**, m.in. poprzez większe wsparcie finansowe na rzecz budowania zdolności, przez ochronę grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji oraz wsparcie społeczno-gospodarcze dla grup skłonnych do migracji. Zaangażowanie to należy zwiększyć w związku ze zwiększeniem przepływów migracyjnych z Egiptu na szlaku wiodącym przez środkową część Morza Śródziemnego, a równocześnie należy nasilić wspólne działania w zakresie zwalczania przemytu w ramach szerszego zaangażowania w realizację procesu chartumskiego.

Najważniejsze działania:

- Zawarcie porozumień z Jordanią i Libanem oraz uzgodnienie z Tunezją sposobu na rozszerzenie zakresu współpracy UE-Tunezja.
- Rozpoczęcie negocjacji i uzgodnienie porozumień z Nigrem, Nigerią, Senegalem, Mali i Etiopią.
- Gotowość do wspierania libijskiego rządu jedności narodowej w jego wysiłkach zmierzających do opanowania nielegalnych przepływów migracyjnych, także poprzez dążenie do kultywowania współpracy regionalnej z południowymi sąsiadami Libii i regionem Sahelu.

#### 4. PODSUMOWANIE

W celu znacznego zwiększenia wpływu naszych działań na zewnętrzny wymiar Europejskiego programu w zakresie migracji Komisja oraz Wysoki Przedstawiciel proponują nową, zorientowaną na wyniki koncepcję współpracy – ramy partnerstwa. Celem jest osiągnięcie spójnego zaangażowania UE, w ramach którego Unia i jej państwa członkowskie będą działały w sposób skoordynowany. Obie te strony powinny połączyć swoje odpowiednie instrumenty i narzędzia, aby uzgodnić treść porozumień z państwami trzecimi w celu lepszego zarządzania migracjami. Wymaga to stworzenia dla każdego państwa partnerskiego zestawu pozytywnych i negatywnych bodźców, których wykorzystanie powinno podlegać wyraźnie określonemu warunkowi, że ogólne stosunki między UE a tym krajem będą zależeć przede wszystkim od zdolności i gotowości tego kraju do współpracy w zakresie zarządzania migracją. Potrzebny będzie w tym celu pełen wachlarz polityk, instrumentów finansowych i instrumentów polityki zewnętrznej UE. W tym kontekście ważne jest również zdwojenie wysiłków na rzecz wdrożenia planu działania z Vallety uzgodnionego podczas szczytu w Valletcie, wraz z jego aspektami finansowymi. Aby zagwarantować, że działania UE i państw członkowskich będą się nawzajem uzupełniały, należy ustanowić mechanizm koordynacji między instytucjami UE a państwami członkowskimi. Oznacza to pełne wykorzystanie – z pożytkiem dla UE i odnośnych państw członkowskich – szczególnych stosunków łączących państwa członkowskie z państwami trzecimi.

W perspektywie krótkoterminowej proponuje się zawarcie porozumień z Jordanią i Libanem, uzgodnienie z Tunezją najlepszego sposobu rozszerzenia zakresu wzajemnej współpracy oraz rozpoczęcie negocjacji i uzgodnienie porozumień z Nigrem, Nigerią, Senegalem, Mali i Etiopią, a także zapewnienie gotowości do wspierania libijskiego rządu jedności narodowej w jego wysiłkach zmierzających do opanowania nielegalnych przepływów migracyjnych, m.in. poprzez dążenie do kultywowania współpracy regionalnej z południowymi sąsiadami Libii i regionem Sahelu. Na wsparcie realizacji porozumienia proponuje się uruchomienie blisko 8 mld EUR w latach 2016–2020, oprócz dorocznej oficjalnej pomocy rozwojowej przekazywanej przez państwa członkowskie i UE.

W perspektywie długoterminowej UE powinna dolożyć więcej starań, aby wyeliminować przyczyny nielegalnej migracji i przymusowych wysiedleń oraz aby budować potencjał społeczności przyjmujących. Zdaniem Komisji, aby stawić czoła tym wyzwaniom, można zebrać dodatkowe 62 mld EUR, pod warunkiem że wszystkie państwa członkowskie i inni partnerzy, w tym międzynarodowe instytucje finansowe, wykażą taki sam poziom zaangażowania jak Komisja i że Parlament Europejski zdecydowanie poprze te wysiłki. Ramy partnerstwa mają za zadanie umożliwić UE zarządzanie największymi przepływami migracyjnymi na świecie od czasów drugiej wojny światowej. W tym celu ramy te będą uwzględniały wszystkie aspekty obecnego kryzysu migracyjnego, począwszy od jego przyczyn, a skończywszy na tragicznych wydarzeniach, które nieustannie mają miejsce na Morzu Śródziemnym. Powyższe założenia można osiągnąć jedynie na drodze ścisłej i trwałej współpracy między UE i jej państwami członkowskimi, w partnerstwie z państwami pochodzenia i tranzytu migrantów.

W związku z powyższym Rada Europejska jest proszona o zatwierdzenie następujących kroków:

- ustanowienie nowych ram partnerstwa, aby zmobilizować i skoncentrować działania i zasoby UE w celu lepszego zarządzania migracją wraz z państwami trzecimi. Aby osiągnąć ten cel, należy wykorzystać pełen zakres polityk i instrumentów Unii i państw członkowskich. Do unijnej polityki rozwoju i polityki handlowej włączone zostaną bodźce pozytywne i negatywne, tak aby nagradzać kraje gotowe do podjęcia skutecznej współpracy z UE w zakresie zarządzania migracjami, a równocześnie wyciągnąć konsekwencje w przypadku odmowy takiej współpracy;
- równie istotne dla tego procesu będą też wzmożone wysiłki na rzecz wdrożenia planu działania z Valletty, w tym jego aspektów finansowych;
- ścisła i trwała współpraca między instytucjami UE a państwami członkowskimi w ramach realizacji porozumień;
- szybkie wykorzystanie funduszy z budżetu UE i budżetów państw członkowskich, zwłaszcza zasilenie kryzysowego funduszu powierniczego UE dla Afryki, tak by ułatwić wykonanie porozumień;
- szybkie ustanowienie funduszu inwestycji zewnętrznych, mającego na celu zebranie środków do kwoty 62 mld EUR. Aby osiągnąć ten cel, do wniesienia wkładów na rzecz funduszu wzywa się państwa członkowskie, Europejski Bank Inwestycyjny i inne międzynarodowe instytucje finansowe;
- jako pierwszy etap procesu – wypracowanie indywidualnych porozumień z Nigrem, Nigerią, Senegalem, Mali, Etiopią oraz nasilenie kontaktów z Tunezją i Libią.

#### Załączniki

Załącznik 1: Nielegalne przekraczanie granic do UE, decyzje nakazujące powrót oraz skuteczne powroty, 2014-2015

Załącznik 2: Dialogi wysokiego szczebla

Załącznik 3: Przykłady najważniejszych działań finansowanych obecnie przez UE

Załącznik 4: Finansowe zobowiązania i wkłady państw członkowskich na rzecz funduszy powierniczych i Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji