



Bruksela, dnia 25.1.2017 r.
COM(2017) 42 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**w sprawie zapewnienia pełnej operacyjności Europejskiej Straży Granicznej i
Przybrzeżnej**

1. EUROPEJSKA STRAŻ GRANICZNA I PRZYBRZEŻNA – WDROŻENIE WZMOCNIONEJ OCHRONY GRANIC ZEWNĘTRZNYCH

Ochrona granic zewnętrznych Unii Europejskiej, w tym w ramach Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, jest jednym z kluczowych filarów kompleksowej europejskiej polityki migracyjnej realizowanej przez Unię Europejską w celu zaspokojenia krótko-, średnio- i długoterminowych potrzeb określonych w Europejskim programie w zakresie migracji¹.

Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna opiera się na koncepcji i zasadach **zintegrowanego zarządzania granicami** i skupia, w duchu wspólnej odpowiedzialności, silną europejską agencję ds. granic i organy straży granicznej państw członkowskich, w tym straży przybrzeżnej w zakresie, w jakim realizują one zadania kontroli granicznej. Kluczowe znaczenie dla osiągnięcia tego celu ma podstawowa rola i kompetencje państw członkowskich w dziedzinie wzmacniania kontroli na granicach zewnętrznych, w oparciu o ich istniejące zasoby złożone z ponad 100 000 funkcjonariuszy straży granicznej i przybrzeżnej².

Przygotowanie działań i narzędzi Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej na początku stycznia – zaledwie trzy miesiące po wejściu w życie nowego rozporządzenia³ – zapewni dodatkowe gwarancje w zakresie wzmocnienia zarządzania granicami zewnętrznymi UE oraz bezpieczeństwa na tych granicach.

Niniejsze sprawozdanie podsumowuje postępy poczynione w ciągu ostatnich trzech miesięcy w wyznaczonych obszarach priorytetowych oraz określa dalsze kroki niezbędne do zapewnienia pełnej operacyjności i odpowiedniego wyposażenia Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Umożliwi to Unii Europejskiej i jej państwom członkowskim szybkie i skuteczne reagowanie na wyzwania w zakresie migracji na granicach zewnętrznych. Niniejsze sprawozdanie jest pierwszym z serii regularnych sprawozdań, które przyczynią się do wdrożenia właściwych narzędzi i rozwiązań umożliwiających dużo lepszą ochronę granic zewnętrznych.

Ochrona granic zewnętrznych jest warunkiem wstępnym normalnego funkcjonowania strefy Schengen bez granic wewnętrznych. Wspólne inwestycje i zaangażowanie zmierzające do jak najszybszego osiągnięcia pełnej operacyjności przez Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną są praktycznym wyrazem zobowiązania państw członkowskich do współodpowiedzialności i solidarności we wspólnym interesie.

¹ COM(2015) 240 final.

² Ta szacunkowa liczba opiera się na danych zebranych w 2014 r. w ramach studium wykonalności w odniesieniu do utworzenia europejskiego systemu straży granicznej. Tego rodzaju dokładne dane będą gromadzone i uzupełniane przez Agencję w nadchodzących miesiącach w ramach ocen narażenia.

³ Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna została ustanowiona w rekordowo krótkim czasie. W dniu 15 grudnia 2015 r. Komisja Europejska przedstawiła wniosek ustawodawczy. W dniu 22 czerwca 2016 r. osiągnięto porozumienie polityczne, a ostateczne przyjęcie rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej przez Parlament Europejski i Radę miało miejsce w dniu 14 września 2016 r., czyli tylko dziewięć miesięcy po przedstawieniu wniosku. Rozporządzenie w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej weszło w życie w dniu 6 października 2016 r., a rezerwy szybkiego reagowania oraz rezerwy odpowiedzialne za powroty uruchomiono odpowiednio w dniach 7 grudnia 2016 r. i 7 stycznia 2017 r.

2. DALSZE I ROSNĄCE WSPARCIE OPERACYJNE DLA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH PIERWSZEJ LINII

Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna, wykorzystując zdolności i zasoby agencji Frontex, zapewnia dalsze wsparcie w terenie państwom członkowskim pierwszej linii w zakresie zarządzania granicami⁴. Czyni to poprzez regularne wspólne operacje realizowane na różnych odcinkach granic zewnętrznych UE (np. wspólne operacje „Tryton” w środkowej części Morza Śródziemnego, „Posejdon” w Grecji, a także „elastyczne działania operacyjne” i „Punkty ogniskowe” w odniesieniu do szlaku zachodniobałkańskiego) oraz poprzez wspieranie powrotów w państwach członkowskich.

W oparciu o istniejące rezerwy zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz dostępne wyposażenie techniczne⁵ Agencja zapewnia największe dotychczas wsparcie operacyjne dla państw członkowskich pierwszej linii. W celu zwiększenia liczby funkcjonariuszy odpowiedzialnych krajowych straży granicznych obecnie **ponad 1550 członków** zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej zostało oddelegowanych do udziału w regularnych wspólnych operacjach prowadzonych przez Agencję na granicach zewnętrznych państw członkowskich pierwszej linii. Oznacza to, że przykładowo funkcjonariusze oddelegowani do Grecji będą współpracowali z około 10 000 funkcjonariuszy greckiej straży granicznej i przybrzeżnej⁶. Zespoły te wspomagane są przez **24 łodzie i statki, 6 samolotów i śmigłowców, ponad 80 wozów patrolowych oraz 13 pojazdów termowizyjnych**.

To łączne rozmieszczenie stanowi największe połączenie zasobów państw członkowskich UE w misjach cywilnych, które uzupełnia obecność krajowych funkcjonariuszy straży granicznej oddelegowanych przez odpowiedzialne państwo członkowskie:

- 760 funkcjonariuszy oddelegowanych do Grecji, w tym ekspertów skierowanych na grecko-turecką granicę lądową oraz na wyspy Morza Egejskiego, którzy pomagają w kontroli granic, we wdrażaniu hotspotów oraz w realizacji postanowień oświadczenia UE-Turcja (w 2016 r. Agencja wsparła Grecję w procesie readmisji do Turcji 908 migrantów);
- 600 funkcjonariuszy oddelegowanych do Włoch oraz środkowej części Morza Śródziemnego, w tym członków załogi rozmieszczonych aktywów oraz ekspertów pomagających we wdrażaniu hotspotów;
- 130 funkcjonariuszy oddelegowanych do Bułgarii, którzy pomagają w kontroli granic lądowych, również w kontekście zapobiegania nieuregulowanym wtórnym przepływom migrantów;
- około 70 funkcjonariuszy jest obecnie rozmieszczonych w innych państwach członkowskich w celu wspierania zarządzania granicami w regionie Bałkanów Zachodnich.

⁴ Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej zacieśnia również współpracę z Europejską Agencją Kontroli Rybołówstwa oraz Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego w zakresie funkcji straży przybrzeżnej.

⁵ W przeciwieństwie do rezerw szybkiego reagowania, dotychczasowe rezerwy były już zdolne do prowadzenia wspólnych operacji w ramach poprzedniego mandatu Agencji. Udział w rezerwach zapewniany jest przez państwa członkowskie, a sposób ich rozmieszczenia ustala z góry Agencja i państwa członkowskie. Udziały zostały ostatnio ustalone w grudniu 2016 r. w celu pokrycia przewidywanych potrzeb operacyjnych Agencji w 2017 r.

⁶ Liczba ta opiera się na danych zebranych w ramach studium wykonalności z 2014 r. w odniesieniu do utworzenia europejskiego systemu straży granicznej.

Ponadto we współpracy z Grecją trwają przygotowania w celu rozmieszczenia zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej na granicy lądowej z byłą jugosłowiańską republiką Macedonii i Albanią w celu ulepszenia ochrony granicy i zapobiegania nieuregulowanym wtórnym przepływom osób, a także dalszego wzmacniania odpowiedzi UE na wyzwania migracyjne na szlaku zachodniobałkańskim. Przewiduje się, że operacja ta rozpocznie się na początku lutego.

Pomimo rozmieszczenia wymienionych zasobów operacje bieżące stale odnotowują niedobory pod względem personelu oraz wyposażenia technicznego. Niedobory te muszą zostać uzupełnione, aby osiągnąć znaczną poprawę w zakresie ochrony granic zewnętrznych.

Kolejne kroki:

Państwa członkowskie powinny:

- *zagwarantować, by uzgodnione zasoby były zawsze dostępne dla Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej na potrzeby operacji bieżących oraz obowiązkowych rezerw;*
- *dostarczyć następujące zasoby na podstawie obecnie zidentyfikowanych niedoborów:*

Niedobory w Grecji (wspólna operacja „Posejdon”)

- Do dnia 16 lutego 2017 r.: 4 funkcjonariuszy, 1 śmigłowiec, 2 pojazdy transportowe
- 16 lutego – 30 marca 2017 r.: 10 funkcjonariuszy, 1 śmigłowiec, 1 łódź patrolowa w strefie przybrzeżnej (wyłącznie w marcu), 4 wozy patrolowe, 2 pojazdy transportowe.

Niedobory w Grecji (wspólne operacje w ramach elastycznych działań na greckiej północnej granicy lądowej)

- Luty 2017 r.: 54 funkcjonariuszy, 26 wozów patrolowych, 3 patrole z psami, 1 pojazd termowizyjny, 2 pojazdy transportowe.
- Marzec 2017 r.: 54 funkcjonariuszy, 26 wozów patrolowych, 3 patrole z psami, 1 pojazd termowizyjny, 2 pojazdy transportowe.

Niedobory w Bułgarii (wspólne operacje w ramach elastycznych działań oraz operacja „Punkty ogniskowe”)

- 1 lutego – 1 marca 2017 r.: 87 funkcjonariuszy, 34 wozy patrolowe, 16 patroli z psami, 4 pojazdy termowizyjne.
- 1–29 marca 2017 r.: 69 funkcjonariuszy, 33 wozy patrolowe, 16 patroli z psami, 1 pojazd termowizyjny.

Niedobory we Włoszech (wspólna operacja „Tryton”)

- Styczeń 2017 r.: 37 funkcjonariuszy, 1 stałopłat
- Luty 2017 r.: 27 funkcjonariuszy, 1 śmigłowiec, 1 przybrzeżny statek patrolowy
- Marzec 2017 r.: 26 funkcjonariuszy, 1 morski statek patrolowy, 2 przybrzeżne statki patrolowe

Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej powinna:

- *informować państwa członkowskie co miesiąc o potrzebnych zasobach w oparciu o stałe monitorowanie sytuacji na granicach zewnętrznych, w celu zapewnienia sprawnego i skutecznego działania obowiązkowych rezerw.*

3. POSTĘPY W NAJWAŻNIEJSZYCH OBSZARACH PRIORYTETOWYCH

Na posiedzeniu Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w kwietniu 2016 r.: zidentyfikowano pięć priorytetowych obszarów w celu szybkiego zapewnienia pełnej operacyjności Agencji, które zostały zatwierdzone przez państwa członkowskie:

1. wdrożenie obowiązkowego łączenia zasobów w celu wzmocnienia zdolności szybkiego reagowania Agencji;
2. przeprowadzenie przewencyjnych ocen narażenia w oparciu o wspólną metodykę;
3. zwiększenie wsparcia dla działań związanych z powrotami;
4. ustanowienie mechanizmu składania skarg, oraz
5. utworzenie drogi dla poprawy współpracy operacyjnej z priorytetowymi państwami trzecimi poprzez ustanowienie wzoru porozumienia o statusie działań operacyjnych Agencji w państwach trzecich.

3.1. Wzmocnienie zdolności szybkiego reagowania Agencji Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w tym obowiązkowe łączenie zasobów

W celu umożliwienia Unii szybkiego reagowania jednym z głównych osiągnięć rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej było znaczne wzmocnienie zdolności szybkiego reagowania Agencji, tak aby mogła ona przeprowadzać szybkie interwencje na granicy⁷ niezależnie od trwających wspólnych operacji. W tym celu przewidziano obowiązkowe łączenie zasobów ludzkich i technicznych wraz z dwiema wyspecjalizowanymi rezerwami szybkiego reagowania:

- **Rezerwa szybkiego reagowania** ma być stałym korpusem 1 500 funkcjonariuszy straży granicznej i innych właściwych pracowników, którzy będą do dyspozycji Agencji w trybie natychmiastowym, umożliwiając przeprowadzanie szybkich interwencji na granicy. Funkcjonariusze straży granicznej z tej rezerwy muszą być oddelegowani z każdego państwa członkowskiego w terminie pięciu dni roboczych od uzgodnienia planu operacyjnego między dyrektorem wykonawczym Agencji i przyjmującym państwem członkowskim. Rezerwa zorganizowana jest w oparciu o 14 wyspecjalizowanych profili zawodowych i powinna obejmować m.in. 467 funkcjonariuszy ochrony granicy, 458 ekspertów ds. rejestracji i skanowania odcisków palców, 97 funkcjonariuszy o zaawansowanej wiedzy na temat dokumentów oraz 137 ekspertów wyspecjalizowanych w potwierdzaniu obywatelstwa.

⁷ W przeciwieństwie do wspólnych operacji, które są planowane z wyprzedzeniem w cyklu rocznym, mechanizm **szybkich interwencji na granicy** ma na celu reagowanie na nieoczekiwane wyzwania na granicach zewnętrznych. Zgodnie z art. 20 ust. 5 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, na wniosek państwa członkowskiego stojącego w obliczu takich wyzwań, dyrektor wykonawczy Agencji powinien w ciągu dwóch dni roboczych podjąć decyzję o rozpoczęciu szybkiej interwencji na granicy oraz, w ciągu trzech dni roboczych od dnia tej decyzji uzgodnić wraz z przyjmującym państwem członkowskim plan operacyjny dla tej interwencji. Ponadto, aby umożliwić pokrycie początkowych potrzeb finansowych związanych z takimi szybkimi interwencjami na granicy, Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej ma również obowiązek wyasygnowania co roku funduszy rezerwowych w wysokości 4 % swojego budżetu operacyjnego.

- Rezerwa wyposażenia na potrzeby szybkiego reagowania będzie składała się z określonego wyposażenia, które ma zostać rozmieszczone w ciągu 10 dni roboczych od daty uzgodnienia planu operacyjnego przez dyrektora wykonawczego i przyjmujące państwo członkowskie, a jej celem jest zaspokojenie początkowych potrzeb w ramach szybkiej interwencji na granicy.

Obie rezerwy szybkiego reagowania zostały ustanowione od dnia 7 grudnia 2016 r. zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. W odniesieniu do rezerwy szybkiego reagowania, państwa członkowskie potwierdziły dostępność ponad 1 500 funkcjonariuszy straży granicznej i innych pracowników, nadal istnieją jednak znaczne niedobory w odniesieniu do większości rodzajów wyposażenia niezbędnego dla rezerwy szybkiego reagowania, w szczególności w odniesieniu do morskich statków patrolowych i śmigłowców, w porównaniu z ilością ustaloną przez zarząd Agencji (organ odpowiedzialny za podejmowanie strategicznych decyzji, w którym reprezentowane są wszystkie państwa członkowskie oraz Komisja). Niektóre potrzeby mogłyby zostać pokryte z własnych zasobów Agencji, jednak niezbędne jest, by państwa członkowskie zobowiązały się w trybie pilnym do uzupełnienia niedoborów i zapewniły wymaganą dostępność wszystkich rodzajów sprzętu.

Kolejne kroki:

Państwa członkowskie powinny:

- *zobowiązać się w trybie pilnym do uzupełnienia niedoborów w zakresie rezerwy wyposażenia na potrzeby szybkiego reagowania w celu zapewnienia jej pełnej operacyjności przez cały rok (do końca lutego br.).*

3.2. Przeprowadzanie prewencyjnych ocen narażenia w oparciu o wspólną metodykę

Rozporządzenie w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej zapewniło Agencji nowy skuteczny mechanizm umożliwiający ocenę narażenia w państwach członkowskich, a także – poprzez uzupełnienie mechanizmu oceny Schengen – zwiększenie skuteczności **prewencyjnej kontroli jakości funkcjonowania strefy Schengen**. Oceny narażenia sprawiają, że Unia i jej państwa członkowskie będą lepiej przygotowane do stawienia czoła obecnym i przyszłym wyzwaniom na granicach zewnętrznych. W szczególności w ramach corocznego procesu oceny zapewnią zbiorową gotowość na kryzys migracyjny dzięki wykrywaniu i usuwaniu z wyprzedzeniem słabych punktów w państwach członkowskich w zakresie wyposażenia, personelu, systemu informatycznego, planowania awaryjnego i infrastruktury niezbędnej do zarządzania granicami, w tym ich zdolności do radzenia sobie z potencjalnym przybyciem dużej liczby osób na ich terytorium, tak aby te wykryte niedociągnięcia nie miały wpływu na funkcjonowanie strefy Schengen.

Wspólna metodyka oceny narażenia przyjęta pod koniec 2016 r., ustanawia jeden ogólny proces oceny. W ramach **podstawowych ocen** Agencja będzie co roku oceniała zdolność **wszystkich** państw członkowskich do stawienia czoła bieżącym wyzwaniom na granicach zewnętrznych, biorąc pod uwagę istniejące zasoby (tj. wyposażenie, infrastrukturę, personel, systemy, planowanie awaryjne) w połączeniu z istotnymi wskaźnikami i na podstawie zestawu obiektywnych kryteriów.

W oparciu o podstawowe oceny Agencja będzie również corocznie przeprowadzała **ćwiczenia symulacyjne**, aby zgodnie z obowiązującą metodyką ocenić gotowość wybranych państw członkowskich do sprostania nadchodzącym wyzwaniom. Agencja ustanowi także **mechanizm dotyczący pojawiających się zagrożeń**, który umożliwi stały przegląd sytuacji

na granicach zewnętrznych i mógłby doprowadzić do uruchomienia konkretnej oceny narażenia.

Zgodnie z procedurą określoną w art. 13 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w razie potrzeby oceny przeprowadzone przez Agencję doprowadzą do wydania przez dyrektora wykonawczego Agencji, po konsultacji z zainteresowanym państwem członkowskim, **zalecenia określającego niezbędne środki** w odniesieniu do danego państwa członkowskiego w celu wyeliminowania zidentyfikowanych słabych punktów w określonych ramach czasowych.

Harmonogram na rok 2017 został zatwierdzony przez zarząd Agencji na posiedzeniu w dniach 23-24 listopada 2016 r. Obłożenie pracą w Agencji jest znaczne, jeżeli chodzi o gromadzenie i analizowanie danych oraz określanie potencjalnych zagrożeń, niezbędne jest jednak utrzymanie **ambitnego podejścia** w odniesieniu do realizacji procesu oceny w 2017 r. zgodnie ze wspólnie uzgodnioną metodyką. Oczekuje się, że Agencja przeprowadzi podstawowe oceny obecnych wyzwań, a w stosownych przypadkach także ćwiczenia symulacyjne, oceniając zdolności wszystkich istotnych państw członkowskich do sprostania przyszłym wyzwaniom. Zasadnicze znaczenie w tym procesie będzie miało pełne zaangażowanie i udział państw członkowskich, w szczególności w zakresie gromadzenia danych.

W celu zapewnienia Agencji wsparcia w realizacji tego ważnego zadania oraz zapewnienia sprawnej wymiany i współpracy z państwami członkowskimi, ustanowiono **sieć ds. oceny narażenia** złożoną z ekspertów państw członkowskich, Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz Komisji. Jej pierwsze posiedzenie odbyło się w dniach 12–13 grudnia 2016 r. w Warszawie.

W dniu 18 stycznia 2017 r., w celu zapoczątkowania podstawowych ocen, Agencja rozpoczęła zbieranie danych na temat wszystkich istniejących w państwach członkowskich niezbędnych zasobów w zakresie zarządzania granicami; dane te będą składały się z około 90 000 pozycji, które mają zostać przekazane przez państwa członkowskie i przeanalizowane przez Agencję. Dane te posłużą za podstawę i punkt odniesienia do przeprowadzenia ocen narażenia w 2017 r. i w kolejnych latach. W celu wsparcia wysiłków państw członkowskich na rzecz gromadzenia i terminowego udostępniania danych Agencja oddeleguje tymczasowo pewną liczbę pracowników do wybranych państw członkowskich, aby wesprzeć je w realizacji tego dużego wyzwania.

W kontekście procesu ocen narażenia pierwsze wyniki tych prac muszą stać się podstawą do zidentyfikowania w trybie pilnym najistotniejszych słabych punktów. Oznacza to możliwość reagowania w nadchodzących miesiącach na najbardziej palące problemy związane z migracją.

Kolejne kroki:

Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej powinna:

- *zapewnić pierwszeństwo procesowi identyfikacji najpilniejszych słabych punktów w oparciu o pierwsze wyniki procesu ocen narażenia i inne informacje;*
- *przeprowadzić do kwietnia 2017 r. podstawowe oceny dotyczące bieżących wyzwań dla wszystkich państw członkowskich;*
- *przeprowadzić w okresie od kwietnia do października 2017 r. ćwiczenia symulacyjne dotyczące przyszłych wyzwań w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich, w przypadku których będzie to konieczne zgodnie z przyjętą metodyką.*

- *ustanowić i stosować mechanizm dotyczący pojawiających się zagrożeń (od kwietnia 2017 r.).*

Państwa członkowskie powinny:

- *zapewnić na szczeblu krajowym zdolność przeprowadzania oceny narażenia oraz wprowadzić system gromadzenia danych pochodzących od wszystkich właściwych organów (przed końcem stycznia 2017 r.);*
- *dostarczyć Agencji wszystkie niezbędne dane dotyczące istniejących zasobów zgodnie z wnioskiem Agencji (do dnia 17 lutego 2017 r.);*
- *w stosownych przypadkach brać aktywny udział oraz w pełni współpracować z Agencją w procesie ćwiczeń symulacyjnych w celu oceny swoich zdolności do stawiania czoła przyszłym wyzwaniom (ćwiczenia przeprowadzane we wszystkich państwach członkowskich w okresie od kwietnia do października 2017 r.).*

3.3. Wsparcie na rzecz powrotów

W rozporządzeniu w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej powrót nielegalnych migrantów określono jako priorytetowy obszar prac Agencji, umożliwiając jej zwiększenie w znacznym stopniu wsparcia dla państw członkowskich, które są w pierwszej kolejności odpowiedzialne za powrót nielegalnych migrantów. Wpisuje się to w ambitne działania Komisji zmierzające do utworzenia ram prawnych i operacyjnych, dzięki którym system powrotów w UE stanie się bardziej skuteczny, a współpraca w zakresie readmisji z państwami trzecimi – bardziej efektywna.

Rozporządzenie w istotny sposób **rozszerza mandat Agencji**, tak by mogła ona dostarczać szerokiej pomocy w dziedzinie powrotów, zarówno w przypadku dobrowolnych wyjazdów, jak i powrotów przymusowych, organizując działania dotyczące powrotów oraz zapewniając pomoc w zakresie współpracy konsularnej z państwami trzecimi w obszarze identyfikacji nielegalnych migrantów. Od dnia 7 stycznia 2017 r. dostępne są na potrzeby operacji **trzy nowe rezerwy** (obserwatorzy przymusowego powrotu, eskorty przymusowego powrotu oraz specjaliści ds. powrotów). Można je obecnie uruchamiać, tworząc europejskie zespoły interwencji powrotowych. Na wniosek państw członkowskich zespoły te mogą zapewniać wsparcie operacyjne w celu zwiększenia zdolności państw członkowskich w zakresie powrotów. 22 państwa członkowskie⁸ wniosły wkład w tworzenie tych rezerw, zapewniając 395 z 690 niezbędnych ekspertów. **Państwa członkowskie muszą uzupełnić ten niedobór** i dopilnować, by wszystkie profile zawodowe były odpowiednio reprezentowane w rezerwach.

Agencja w szybkim tempie zintensyfikowała swoją działalność w zakresie powrotów: w 2016 r. Komisja zorganizowała rekordową liczbę 232 operacji, w ramach których odesłano 10 700 nielegalnych migrantów. Stanowi to czterokrotny wzrost w porównaniu z rokiem 2015, kiedy to odesłano 3 565 osób w ramach 66 operacji. Od wejścia w życie rozporządzenia do 12 stycznia br. Agencja zorganizowała 78 operacji powrotowych – więcej niż w całym 2015 r. – w ramach których odesłano 3 421 nielegalnych migrantów. Agencja powinna **jeszcze bardziej zwiększyć swoją pomoc**, dostarczając wsparcie dla operacji powrotowych wykorzystujących loty komercyjne oraz rozwijając wewnątrz UE węzły przeznaczone do operacji powrotowych.

Agencja zwiększyła również swoje wsparcie dla państw członkowskich w ramach działań poprzedzających powrót. W tym kontekście Agencja zorganizowała misje identyfikacyjne z

⁸ Stan na dzień 12 stycznia 2017 r.

Mali, Gambii i Nigerii do kilku państw członkowskich w celu potwierdzenia tożsamości nielegalnych migrantów. Agencja wspiera także Grecję poprzez promowanie współpracy konsularnej w celu zapewnienia powrotu, a także zapewnienie analizy ryzyka przed rozpoczęciem operacji powrotowych.

Takie zwiększenie skali działalności Agencji w zakresie powrotów było możliwe dzięki znacznemu wzrostowi udostępnionych jej zasobów. Zarówno w 2016 r., jak i w 2017 r. na działania w zakresie powrotów przeznaczono 66,5 mln EUR (w 2015 r. było to 9,5 mln EUR); w 2017 r. 52 osoby będą wykonywały zadania związane z powrotami, a do 2020 r. liczba ta powinna wzrosnąć do 117 osób.

Jednym z najważniejszych działań zapowiedzianych przez Komisję było utworzenie **zintegrowanego systemu zarządzania powrotami**, mającego na celu budowanie synergii operacyjnych między działaniami w zakresie powrotów i readmisji podejmowanymi przez państwa członkowskie, Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, Komisję oraz w ramach programów/sieci finansowanych przez UE, takich jak sieć europejskiego instrumentu reintegracji (ERIN), europejskie zintegrowane podejście w zakresie powrotów do państw trzecich (EURINT) oraz sieć europejskich oficerów łącznikowych ds. powrotów (EURLO). Zintegrowany system zarządzania powrotami ma ułatwić udzielanie wsparcia operacyjnego państwom członkowskim (np. w ramach organizacji misji identyfikacyjnych) oraz wymianę najlepszych praktyk.

Mając na uwadze ułatwienie planowania działań dotyczących powrotów oraz wspieranie państw członkowskich i Agencji w zakresie gromadzenia i wymiany informacji operacyjnych, Komisja opracowała bezpieczną platformę informatyczną – **aplikację zintegrowanego zarządzania powrotami** (IRMA). W ramach programu sieci europejskich oficerów łącznikowych ds. powrotów dziewięć europejskich oficerów ds. powrotów wysłano do krajów istotnych pod względem readmisji, m.in. do Afganistanu i Etiopii, a także zapewniono wsparcie dla wszystkich państw członkowskich w kwestiach readmisji; planowane jest także oddelegowanie kolejnych oficerów. W porozumieniu z programami UE i Komisją Agencja rozpoczęła również proces stopniowego przenoszenia do Agencji działań operacyjnych prowadzonych w ramach dotychczasowych programów, takich jak wsparcie państw członkowskich w organizacji misji identyfikacyjnych lub wymiana najlepszych praktyk za pośrednictwem specjalnych grup roboczych dotyczących poszczególnych państw trzecich.

Starania Agencji zmierzające do zwiększenia jej wsparcia na rzecz powrotów przyniosą korzyści i powinny zostać wzmocnione poprzez szerszą dyskusję i działania mające na celu usprawnienie procesu powrotów i readmisji w Unii Europejskiej. W świetle nowych potrzeb Komisja będzie w najbliższych tygodniach aktualizować plan działania UE w zakresie powrotów w celu zapewnienia skutecznego i szybkiego reagowania na wyzwania. W szczególności Komisja określi – w oparciu o obecne przepisy UE – w jaki sposób można osiągnąć lepsze egzekwowanie decyzji nakazujących powrót poprzez wykorzystanie elastyczności zawartej w tych przepisach, a także przedstawi jasne wytyczne w tym zakresie.

Kolejne kroki:

Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej powinna:

- *zapewnić pełną operacyjność i odpowiednie wyposażenie zespołów realizujących zadania w dziedzinie powrotów;*
- *w pełni wykorzystywać swój nowy mandat, poprzez opracowywanie nowych sposobów wspierania powrotów, w szczególności przy wykorzystaniu lotów komercyjnych.*

Państwa członkowskie powinny:

- *jak najszybciej uzupełnić niedobory w rezerwach związanych z powrotami;*
- *gromadzić w czasie rzeczywistym dokładne informacje na temat powrotów;*
- *dostarczać Agencji wszelkich informacji niezbędnych do wykonywania jej mandatu.*

Komisja

- *przedłożyć w najbliższych tygodniach zmieniony plan działania w zakresie powrotów.*

3.4 Ustanowienie mechanizmu składania skarg Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej

W dniu 6 października 2016 r. dyrektor wykonawczy Agencji, po zasięgnięciu opinii urzędnika ds. praw podstawowych, ustanowił mechanizm rozpatrywania skarg w celu monitorowania praw podstawowych i zapewnienia ich przestrzegania w ramach działań Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Na stronie internetowej Agencji udostępniono formularz skargi w sześciu językach (angielskim, francuskim, arabskim, paszto, urdu i tigrinia), ale skargi mogą być składane w dowolnym języku urzędowym UE. Do połowy stycznia 2017 r. do Agencji wpłynęła tylko jedna skarga.

Ponadto Agencja zamierza stworzyć sieć organów państw członkowskich, które posiadają uprawnienia do rozpatrywania skarg na personel państw członkowskich przekazane przez urzędnika Agencji ds. praw podstawowych. Sieć ta będzie obejmować również organy krajowe właściwe w dziedzinie praw podstawowych. Pierwsze spotkanie między urzędnikiem ds. praw podstawowych i przedstawicielami tych organów zostało zorganizowane w Brukseli w grudniu 2016 r.

W celu wsparcia wdrażania mechanizmu skarg i ogólnie uwzględniania praw podstawowych we wszystkich działaniach Agencji wkład finansowy UE na rzecz Agencji zwiększono o 500 000 EUR rocznie. Ponadto w 2017 r. zwiększony zostanie personel wspierający urzędnika ds. praw podstawowych w wykonywaniu powierzonych mu zadań

Kolejne kroki:

Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej powinna:

- *ustalić priorytety i rozpocząć procedurę rekrutacji personelu niezbędnego do wspierania działań urzędnika ds. praw podstawowych (do końca marca 2017 r.).*

3.5. Utorowanie drogi dla poprawy współpracy operacyjnej z priorytetowymi państwami trzecimi poprzez ustanowienie wzoru porozumienia o statusie

Rozporządzenie w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej wzmocniło rolę Agencji w dziedzinie współpracy z państwami trzecimi. Agencja dokonała już dwustronnych uzgodnień roboczych w zakresie zarządzania granicami i powrotów z 18 priorytetowymi państwami trzecimi, m.in. ze wszystkimi państwami Bałkanów Zachodnich oraz Turcją. W kwietniu 2016 r. Agencja oddelegowała również oficera łącznikowego do Turcji.

Agencja dokonuje obecnie przeglądu wszystkich istniejących uzgodnień roboczych zgodnie ze swoim nowym mandatem. Agencji przyznano dodatkowe środki i stanowiska, aby umożliwić wysłanie w najbliższych latach dodatkowych 10 oficerów łącznikowych do państw priorytetowych, począwszy od Nigru i Serbii, przy czym przewiduje się, że zakres kompetencji oficera w Serbii obejmie cały region Bałkanów Zachodnich.

W przeszłości Agencja nie posiadała uprawnień do rozmieszczania swoich zespołów na terytorium państw trzecich. Ograniczenie to okazało się szczególnie problematyczne w 2015 r. w ramach rozwiązywania problemu przepływów migracyjnych na szlaku zachodniobałkańskim. Obecnie po raz pierwszy rozporządzenie w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej przewiduje możliwość wykonywania przez Agencję uprawnień wykonawczych na terytorium sąsiadujących państw trzecich, z zastrzeżeniem zawarcia uprzedniego porozumienia przez Unię Europejską z danymi państwami trzecimi.

W dniu 22 listopada 2016 r. Komisja przyjęła wzór porozumienia o statusie, który służy jako punkt odniesienia dla takich porozumień. Komisja wybrała dwa priorytetowe państwa trzecie (Serbię i byłą jugosłowiańską republikę Macedonii) i prowadzi obecnie rozmowy przygotowawcze w celu zawarcia takich porozumień. W dniu 25 stycznia 2017 r. Komisja przyjęła zalecenia dla Rady w sprawie upoważnienia do rozpoczęcia negocjacji z Serbią i byłą jugosłowiańską republiką Macedonii.

Kolejne kroki:

Rada powinna:

- *jak najszybciej zezwolić na rozpoczęcie negocjacji z Serbią i byłą jugosłowiańską republiką Macedonii w sprawie poszczególnych porozumień o statusie.*

Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej powinna:

- *zakończyć rekrutację oraz rozmieszczenie oficerów łącznikowych w Nigrze i Serbii, odpowiednio w kwietniu i czerwcu 2017 r.*

3.6. Porozumienie w sprawie siedziby

Agencja funkcjonuje od ponad 11 lat bez zawarcia porozumienia w sprawie siedziby z przyjmującym państwem członkowskim. Zgodnie z art. 57 rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej porozumienie takie powinno zostać zawarte do dnia 7 kwietnia 2017 r. W związku z wejściem w życie rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej Agencja i Polska przyspieszyły rozmowy z myślą o osiągnięciu tego celu. Negocjacje techniczne zostały zakończone w dniu 23 stycznia 2017 r.

Kolejne kroki:

Polska oraz Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej powinny:

- *zawrzeć porozumienie w sprawie siedziby zgodnie z odpowiednimi procedurami do dnia 7 kwietnia 2017 r.*

3.7. Zwiększenie budżetu i personelu

Unijne finansowanie dla Agencji będzie stopniowo rosnąć: z 250 mln EUR w 2016 r. do 320 mln EUR w 2020 r., a liczba pracowników Agencji zostanie zwiększona z 400 osób w 2016 r. do 1000 w 2020 r.

Początkowo na 2017 r. przewidywano około 240 dodatkowych stanowisk różnych kategorii (personel zatrudniony na czas określony, personel kontraktowy, oddelegowani eksperci krajowi) jako pierwszy krok do osiągnięcia docelowej liczby 1000 pracowników Agencji w 2020 r. Z uwagi jednak na potrzebę zapewnienia Agencji niezbędnego personelu w możliwie

najkrótszym terminie władza budżetowa podjęła w dniu 1 grudnia 2016 r. decyzję o zmianie planu zatrudnienia agencji na rok 2016, aby umożliwić zatrudnienie w 2016 r. 50 pracowników na czas określony z puli 130 takich pracowników przewidzianej na 2017 r. W międzyczasie Agencja rozpoczęła odpowiednie procedury rekrutacji dla wspomnianych 50 stanowisk uwzględnionych z wyprzedzeniem. Niezbędne są jednak zwiększone wysiłki w najbliższym czasie, aby wykorzystać przydzielone środki.

Kolejne kroki:

Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej powinna:

- *rozpocząć do końca marca 2017 r. procedurę rekrutacji dla wszystkich stanowisk przewidzianych w uzgodnionym planie zatrudnienia na 2017 r., w szczególności w celu zaspokojenia potrzeb kadrowych w obszarach priorytetowych;*
- *zapewnić skuteczne wykorzystanie dodatkowych zasobów finansowych zgodnie z priorytetami zatwierdzonymi przez władzę budżetową.*

4. WNIOSKI

Pierwsze trzy miesiące wdrażania działań i narzędzi przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej wykazały, że wszystkie zainteresowane strony działają na rzecz zapewnienia zwiększonej zdolności do ochrony granic zewnętrznych. Pierwsze kroki zostały zakończone w szczególności poprzez utworzenie nowych obowiązkowych rezerw.

Obecnie rozpoczął się proces mechanizmu zapobiegawczego polegający na wykrywaniu i eliminowaniu słabych punktów w państwach członkowskich; proces ten jest kluczowym elementem nowego podejścia, którego celem jest znaczna poprawa ochrony granic. Pierwsze wyniki tych prac muszą stać się podstawą do wyeliminowania w trybie pilnym najistotniejszych słabych punktów. Oznacza to możliwość reagowania w nadchodzących miesiącach na najbardziej palące problemy związane z migracją.

Realizacja założeń w zakresie odsyłania nielegalnych migrantów – również w celu zapobiegania i ograniczenia dalszej nielegalnej migracji – jest kolejnym priorytetem, dla którego Agencja musi znacznie zwiększyć swoje wsparcie, obok wzmocnionych wysiłków ze strony państw członkowskich. W oparciu o już osiągnięte dobre wyniki należy opracować nowe narzędzia w celu udzielenia większego wsparcia w zakresie powrotów. Ze swojej strony Komisja w najbliższych tygodniach przedstawi zmieniony plan działania UE w zakresie powrotów.

W dniu 1 marca 2017 r. Komisja przedstawi kolejne sprawozdanie na temat postępów poczynionych w celu wzmocnienia ochrony granic zewnętrznych.