



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 23.9.2020 r.
COM(2020) 609 final

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

dotyczący nowego paktu o migracji i azylu

Nasze podejście będzie ludzkie i humanitarne. Ratowanie ludzkiego życia na morzu nie jest opcjonalne. Państwa, które wywiązują się ze swoich obowiązków prawnych i moralnych lub są bardziej narażone niż inne, muszą polegać na solidarności całej Unii Europejskiej. [...] Wszyscy muszą zwiększyć wysiłki i wziąć na siebie odpowiedzialność.

Orędzie o stanie Unii z 2020 r. wygłoszone przez przewodniczącą Ursulę von der Leyen

1. WPROWADZENIE: NOWY PAKT O MIGRACJI I AZYLU

Migracja jest stałym elementem historii ludzkości, który wywierał i wywiera głęboki wpływ na społeczeństwo europejskie, jego gospodarkę i kulturę. Przy dobrze zarządzanym systemie migracja może przyczynić się do wzrostu, innowacji i dynamiki społecznej. Wszystkie najważniejsze wyzwania społeczne, przed jakimi stoi dziś świat – demografia, zmiana klimatu, bezpieczeństwo, globalny wyścig o talenty, a także kwestia nierówności – mają wpływ na migrację. Imperatywy polityki, takie jak swobodny przepływ osób w strefie Schengen, ochrona praw podstawowych, zapewnienie bezpieczeństwa i uzupełnianie niedoborów wykwalifikowanej kadry, wymagają skutecznej polityki migracyjnej. UE i jej państwa członkowskie stoją obecnie przed zadaniem, które polega na tym, by kontynuując działania w celu zaspokajania najpilniejszych potrzeb, zbudować jednocześnie system zarządzania migracją, który umożliwi jej unormowanie w perspektywie długoterminowej i będzie w pełni oparty na wartościach europejskich i prawie międzynarodowym.

Nowy pakt o migracji i azylu daje nowy początek działaniom służącym realizacji tego zadania. Kryzys uchodźczy w latach 2015–2016 ukazał poważne niedociągnięcia, a także złożoność zarządzania sytuacją, która w różny sposób dotyka poszczególne państwa członkowskie. Uwidocznili także prawdziwe obawy i ukazał powierzchowne różnice, których istnienie należy uznać i które trzeba przezwyciężyć. Przede wszystkim jednak zwrócił naszą uwagę na podstawową prawdę nierozzerwalnie związaną z istotą UE: **każde działanie ma konsekwencje dla innych**. Podczas gdy niektóre państwa członkowskie nadal zmagają się z wyzwaniem związanym z zarządzaniem granicami zewnętrznymi, inne muszą radzić sobie z masowym napływem migrantów drogą lądową lub morską lub przeludnionymi ośrodkami recepcyjnymi, a jeszcze inne borykają się z dużą liczbą przypadków niedozwolonych przemieszczeń migrantów. Potrzebne są nowe, trwałe **europejskie ramy**, które umożliwią zarządzanie współzależnościami między politykami i decyzjami państw członkowskich oraz odpowiednie reagowanie na możliwości i wyzwania w normalnych warunkach, w sytuacjach presji i w sytuacjach kryzysowych: ramy, które dadzą jasność i pewność, a także pozwolą zapewnić przyzwoite warunki mężczyznom, kobietom i dzieciom przybywającym do UE, oraz które pozwolą Europejczykom mieć zaufanie do tego, że migracja jest zarządzana w sposób skuteczny i humanitarny, w pełni zgodny z naszymi wartościami.

- W 2019 r. w państwach członkowskich UE **legalnie przebywało** 20,9 mln obywateli państw trzecich, co stanowi około 4,7 % całkowitej liczby ludności UE.
- W 2019 r. państwa członkowskie UE wydały obywatelom państw trzecich ok. 3,0 mln **pierwszych dokumentów pobytowych**, w tym ok. 1,8 mln na okres co najmniej 12 miesięcy.

- W szczytowym momencie kryzysu uchodźczego w 2015 r. na granicy zewnętrznej UE zarejestrowano 1,82 mln przypadków **nielegalnego przekroczenia granicy**. Do 2019 r. liczba ta zmniejszyła się do 142 000.
- W 2015 r. liczba **wniosek o udzielenie azylu** gwałtownie wzrosła do 1,28 mln, a w 2019 r. wyniosła 698 000.
- Średnio każdego roku odrzucanych jest ok. 370 000 wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, ale tylko ok. jedna trzecia wnioskodawców zostaje **zawrócona** do kraju pochodzenia.
- Na koniec 2019 r. liczba **uchodźców**, których UE przyjęła na swoim terenie, wynosiła ok. 2,6 mln, co stanowi 0,6 % ludności UE.

Nowy pakt potwierdza, że **żadne państwo członkowskie nie powinno ponosić nieproporcjonalnej odpowiedzialności** i że wszystkie państwa członkowskie powinny w stały sposób **wnosić wkład, wykazując się solidarnością**.

Zapewnia kompleksowe podejście, łączące politykę w dziedzinach **migracji, azylu, integracji i zarządzania granicami** oraz potwierdza, że ogólna skuteczność zależy od postępów we wszystkich obszarach. Przewiduje się w nim stworzenie szybszych, płynnych **procesów migracyjnych** oraz **silniejsze sprawowanie rządów** w obszarze polityki migracyjnej i polityki dotyczącej granic przy wsparciu nowoczesnych systemów informatycznych i skuteczniejszych agencji. Celem paktu jest ograniczenie problemu niebezpiecznych szlaków i szlaków imigracji nieuregulowanej oraz promowanie trwałych i bezpiecznych legalnych dróg migracji dla osób potrzebujących ochrony. Odzwierciedla to rzeczywistą sytuację, w której większość migrantów przybywa do UE, korzystając z legalnych kanałów migracji, które powinny być lepiej dostosowane do potrzeb rynku pracy UE. Pakt przyczyni się również do zwiększenia zaufania do polityki UE, ponieważ zlikwiduje istniejącą **lukę we wdrażaniu** przepisów.

Ta wspólna reakcja musi obejmować **stosunki UE z państwami trzecimi**, ponieważ wewnętrzny i zewnętrzny wymiar migracji są ze sobą nierozdzielnie powiązane: ścisła współpraca z partnerami ma bezpośredni wpływ na skuteczność polityk wewnątrz UE. Zajęcie się pierwotnymi przyczynami migracji nieuregulowanej, zwalczanie przemytu migrantów, pomoc uchodźcom przebywającym w państwach trzecich oraz wspieranie dobrze zarządzanej legalnej migracji to wartościowe cele zarówno dla UE, jak i naszych partnerów, które można realizować za pomocą kompleksowych, zrównoważonych i dostosowanych do indywidualnych potrzeb partnerstw.

Podczas prac nad nowym paktem Komisja przeprowadziła specjalne konsultacje na wysokim szczeblu oraz konsultacje techniczne z Parlamentem Europejskim, wszystkimi państwami członkowskimi oraz z wieloma różnymi zainteresowanymi stronami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie, partnerów społecznych i przedsiębiorstwa. W nowym pakcie uwzględniono wnioski z debat międzyinstytucjonalnych przeprowadzonych od czasu przedstawienia przez Komisję wniosków z 2016 r. dotyczących reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego. Zachowane zostaną osiągnięte kompromisy w sprawie przedstawionych już wniosków i dodane zostaną nowe elementy w celu zapewnienia równowagi potrzebnej we wspólnych ramach, łączących wszystkie aspekty polityki azylowej i migracyjnej. Pakt zlikwiduje luki wynikające z różnych realiów, z jakimi mają do czynienia poszczególne państwa członkowskie, i będzie promować wzajemne zaufanie dzięki wynikom, jakie zapewni skuteczne wdrażanie. Wspólne zasady są niezbędne, ale nie są wystarczające. Współzależności między państwami członkowskimi sprawiają, że niezbędne jest również zapewnienie pełnego, przejrzystego i spójnego wdrażania w praktyce.

Nowy pakt o migracji i azylu:

- solidne i sprawiedliwe zarządzanie granicami zewnętrznymi, obejmujące kontrole tożsamości, stanu zdrowia i bezpieczeństwa,
- sprawiedliwe i skuteczne przepisy dotyczące azylu, usprawnienie procedur azylowych i procedur powrotu,
- nowy mechanizm solidarnościowy w przypadku działań poszukiwawczo-ratowniczych oraz w przypadku presji i kryzysu,
- lepsze prognozowanie, zwiększona gotowość na wypadek sytuacji kryzysowej i lepsze reagowanie,
- skuteczna polityka powrotowa i podejście w zakresie powrotów skoordynowane na poziomie UE,
- kompleksowe sprawowanie rządów na poziomie UE, które zapewni lepsze zarządzanie i wdrażanie polityki azylowej i migracyjnej,
- wzajemnie korzystne partnerstwa z głównymi państwami trzecimi, które są krajami pochodzenia i tranzytu,
- opracowanie trwałych legalnych dróg migracji dla osób potrzebujących ochrony i w celu przyciągnięcia talentów do UE, a także
- wspieranie skutecznej polityki integracyjnej.

2. WSPÓLNE EUROPEJSKIE RAMY ZARZĄDZANIA MIGRACJĄ I AZYLEM

Od czasu kryzysu uchodźczego w latach 2015–2016 wyzwania uległy zmianie. Mieszane przepływy uchodźców i migrantów sprawiły, że sytuacja stała się bardziej złożona i wzrosło zapotrzebowanie na mechanizmy koordynacji i mechanizmy solidarnościowe. UE i państwa członkowskie znacznie zacieśniły współpracę w zakresie polityki migracyjnej i azylowej. Reakcje państw członkowskich na niedawną sytuację w ośrodku recepcyjnym Moria pokazały, na czym polega podział odpowiedzialności i solidarność w działaniu. Plan Komisji przewidujący współpracę z władzami krajowymi w celu realizacji wspólnego projektu pilotażowego dotyczącego nowego ośrodka recepcyjnego pokazuje, jak może wyglądać współpraca w najbardziej praktycznym wydaniu. Aby wspomóc realizację tego wspólnego projektu pilotażowego, Komisja utworzy wraz z państwami członkowskimi i agencjami UE zintegrowaną grupę zadaniową. Doraźne reakcje nie stanowią jednak trwałego rozwiązania i nadal istnieją poważne słabości strukturalne, zarówno na poziomie planów, jak i wdrażania. Niespójności między krajowymi systemami azylowymi i powrotowymi, a także niedociągnięcia we wdrażaniu ujawniły braki efektywności i wzbudziły obawy dotyczące sprawiedliwości. Jednocześnie prawidłowe funkcjonowanie polityki migracyjnej i azylowej wewnątrz UE wymaga również wzmocnionej współpracy w dziedzinie migracji z partnerami spoza UE.

Potrzebne jest zatem kompleksowe podejście, w którym by potwierdzono wspólne obowiązki i uwzględniono najbardziej fundamentalne obawy wyrażane w negocjacjach od 2016 r. – w szczególności w odniesieniu do solidarności – i które eliminowałoby lukę we wdrażaniu. Podejście to będzie opierać się na postępach poczynionych od 2016 r. oraz zakładać wprowadzenie wspólnych europejskich ram i lepsze sprawowanie rządów w obszarze zarządzania migracją i azylem, a także nowy mechanizm solidarnościowy. Sprawi ono także, że procedury na granicach staną się spójniejsze i bardziej efektywne oraz zapewni spójny standard warunków przyjmowania.

Wykorzystanie postępów poczynionych od 2016 r.

Poprzednie wnioski Komisji dotyczące reformy **wspólnego europejskiego systemu azylowego** miały na celu stworzenie sprawiedliwego i szybkiego procesu gwarantującego dostęp do procedury azylowej, a także równe traktowanie, jasność i pewność prawa dla osób ubiegających się o azyl oraz wyeliminowanie niedociągnięć w zakresie powrotów. Cele te pozostają aktualne, a w nowym pakcie starano się zachować w jak największym stopniu poczynione postępy i kompromisy osiągnięte między Parlamentem Europejskim a Radą.

Komisja popiera osiągnięte już wstępne porozumienia polityczne w sprawie rozporządzenia o kwalifikowaniu i dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania. Wnioski powinny zostać przyjęte możliwie jak najszybciej. **Rozporządzenie o kwalifikowaniu** przyczyniłoby się do dalszej harmonizacji kryteriów przyznawania ochrony międzynarodowej, a także doprecyzowałoby prawa i obowiązki beneficjentów oraz określałoby, kiedy ochrona powinna się zakończyć, w szczególności jeżeli beneficjent stał się zagrożeniem dla bezpieczeństwa publicznego lub popełnił poważne przestępstwo. Przekształcona **dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania** zapewniałaby bardziej zharmonizowane przepisy i lepsze warunki przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o azyl, w tym wcześniejszy dostęp do rynku pracy i lepszy dostęp do edukacji dla migrujących dzieci. Zawierałaby również przepisy, z których wynikałoby jasno, że warunki przyjmowania mają być zapewniane wyłącznie w odpowiedzialnym państwie członkowskim, co zniechęcałoby do niedozwolonego przemieszczania się, a przepisy dotyczące zatrzymania zostałyby doprecyzowane. Rozporządzenie ustanawiające pełnoprawną **Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu** jest kolejnym istotnym elementem spójnego i operacyjnego systemu, a szybkie przyjęcie tego aktu prawnego przyniosłoby natychmiastowe korzyści. Wniosek dotyczący **rozporządzenia w sprawie unijnych ram przesiedleń i przyjmowania ze względów humanitarnych** zapewniłby stabilne unijne ramy udziału UE w globalnych działaniach w dziedzinie przesiedleń. Jednym z głównych priorytetów pozostaje również wniosek Komisji z 2018 r. zmieniający **dyrektywę powrotową**, który ma zlikwidować luki prawne i usprawnić procedury, tak aby azyl i powroty były obsługiwane w ramach jednego systemu¹.

2.1 Nowe procedury w celu ustalenia statusu w krótkim czasie po przybyciu

UE musi wypełnić luki, jakie występują w obszarze kontroli na granicach zewnętrznych oraz procedur azylowych i powrotu. Proces ten powinien przebiegać szybko i opierać się na jasnych i uczciwych zasadach dotyczących udzielania zezwolenia na wjazd i dostępu do odpowiedniej procedury. Komisja proponuje ustanowienie na granicy płynnie przebiegającej procedury, która miałaby zastosowanie do wszystkich obywateli państw trzecich przekraczających granicę bez zezwolenia i która obejmowałaby kontrolę przesiewową przed wjazdem, procedurę azylową oraz, w stosownych przypadkach, szybką procedurę powrotu, co umożliwiłoby zintegrowanie obecnie odrębnych procesów.

Pierwszym krokiem powinna być **kontrola przesiewowa przed wjazdem**² mająca zastosowanie do wszystkich obywateli państw trzecich, którzy przekraczają granicę zewnętrzną bez zezwolenia. Kontrola przesiewowa będzie obejmować identyfikację, kontrolę stanu zdrowia i bezpieczeństwa, pobranie odcisków palców i rejestrację w bazie danych Eurodac. Kontrola ta będzie stanowić pierwszy etap w ogólnym systemie azylowym i powrotowym, zwiększy przejrzystość dla zainteresowanych osób na wczesnym etapie i zbuduje zaufanie do systemu. Będzie sprzyjać ściślejszej współpracy między wszystkimi właściwymi organami przy wsparciu ze strony agencji UE. Kontrola przesiewowa przyspieszy proces określania statusu danej osoby i rodzaju procedury, którą należy zastosować. Aby zapewnić przeprowadzenie takich samych kontroli we wszystkich przypadkach przyjazdów osób o nieuregulowanym statusie przed legalnym wjazdem na

¹ Zob. sekcja 2.5.

² Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wprowadzenia kontroli przesiewowej obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych, COM(2020) 612 z dnia 23 września 2020 r.

terytorium państwa członkowskiego, państwa członkowskie będą również musiały przeprowadzić kontrolę przesiewową, jeżeli dana osoba uniknie kontroli granicznej, ale zostanie później zidentyfikowana na terytorium państwa członkowskiego.

Komisja proponuje także ukierunkowaną zmianę wniosku z 2016 r. dotyczącego nowego rozporządzenia w sprawie procedur azylowych³, aby umożliwić bardziej skuteczne i elastyczne stosowanie procedur granicznych na drugim etapie tego procesu. Przepisy w sprawie **stosowanych na granicy procedur** azylowych i **procedur** powrotu zostałyby zebrane w jednym akcie prawnym. Procedury graniczne umożliwiają przyspieszone rozpatrywanie wniosków, podobnie jak podstawa zastosowania trybu przyspieszonego, taka jak koncepcja bezpiecznych krajów pochodzenia lub bezpiecznych krajów trzecich. Wnioski o udzielenie azylu, które mają niewielkie szanse powodzenia, powinny być rozpatrywane szybko bez konieczności legalnego wjazdu na terytorium państwa członkowskiego. Miałoby to zastosowanie do wniosków składanych przez wnioskodawców wprowadzających organy w błąd, pochodzących z krajów, dla których obywateli wskaźnik przyznawania azylu jest niski, i prawdopodobnie nie wymagających ochrony lub stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego. Chociaż wnioski o udzielenie azylu składane na granicach zewnętrznych UE muszą być rozpatrywane w ramach unijnych procedur azylowych, nie dają automatycznego prawa do wjazdu na terytorium UE. Zwykła procedura azylowa miałaby nadal zastosowanie do innych wniosków o udzielenie azylu i stałaby się bardziej efektywna, co zapewniłoby jasność osobom, których wnioski są uzasadnione. Ponadto powinna istnieć możliwość relokacji wnioskodawców w trakcie procedury granicznej i dopuszczenia kontynuacji procedur w innym państwie członkowskim.

W przypadku osób, których wnioski zostały odrzucone w procedurze azylowej na granicy, zastosowanie miałoby natychmiast unijna procedura powrotu stosowana na granicy. Wyeliminowałoby to ryzyko niedozwolonego przemieszczania się i stanowiłoby wyraźny sygnał dla przemytników. Byłoby to szczególnie ważne narzędzie na szlakach, na których duża część wnioskodawców ubiegających się o azyl pochodzi z krajów, dla których obywateli wskaźnik przyznawania azylu jest niski.

Wprowadzone zostaną wszelkie niezbędne gwarancje w celu zapewnienia, by każdej osobie przysługiwała indywidualna ocena, a podstawowe gwarancje zostaną w pełni zachowane, przy pełnym poszanowaniu zasady *non-refoulement* i praw podstawowych. Zwrócenie odpowiedniej uwagi na potrzeby osób wymagających szczególnego traktowania obejmowałoby ogólne zwolnienie z procedur granicznych, w przypadku gdy nie można zapewnić niezbędnych gwarancji. Aby zagwarantować skuteczny dostęp do procedur azylowych i poszanowanie praw podstawowych, państwa członkowskie w ścisłej współpracy z Agencją Praw Podstawowych wprowadzą już na etapie kontroli przesiewowej skuteczny mechanizm monitorowania, który będzie stanowił dodatkową gwarancję.

Nowe procedury umożliwią organom ds. azylu i migracji rozpatrywanie uzasadnionych wniosków w sposób bardziej efektywny, szybsze wydawanie decyzji, a tym samym przyczynią się do poprawy wiarygodności i funkcjonowania polityki azylowej i polityki powrotowej. Przyniesie to korzyści zarówno państwom członkowskim, jak i całej UE: prace powinny być prowadzone z wykorzystaniem zasobów i wiedzy fachowej personelu agencji UE, a także funduszy UE.

Rozporządzenie w sprawie procedur azylowych ustanowiłoby również dostępny, skuteczny proces podejmowania decyzji w odpowiednim czasie, oparty na prostszych, jaśniejszych

³ Zmieniony wniosek w sprawie rozporządzenia ustanawiającego wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylającego dyrektywę 2013/32/UE, COM(2020) 611 z dnia 23 września 2020 r.

i krótszych procedurach, odpowiednich gwarancjach proceduralnych dla osób ubiegających się o azyl oraz narzędziach zapobiegających obchodzeniu ograniczeń. Większa harmonizacja koncepcji bezpiecznych krajów pochodzenia i bezpiecznych krajów trzecich za pomocą unijnych wykazów obejmujących takie kraje, jak np. kraje Bałkanów Zachodnich, będzie miała szczególne znaczenie w trwających negocjacjach, opierających się na wcześniejszych dyskusjach międzyinstytucjonalnych.

2.2 Wspólne ramy solidarności i podziału odpowiedzialności

Doświadczenia z negocjacji w sprawie wniosków z 2016 r. dotyczących reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego jasno wskazują, że konieczne jest podejście wykraczające poza ograniczenia obecnego rozporządzenia dublińskiego. Przepisy dotyczące ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu powinny stanowić część wspólnych ram i oferować inteligentniejsze i bardziej elastyczne narzędzia, by pomóc państwom członkowskim zmagającym się z największymi wyzwaniami. W związku z tym Komisja wycofa swój wniosek z 2016 r. zmieniający rozporządzenie dublińskie, który ma zostać zastąpiony nowym, szerszym instrumentem dotyczącym wspólnych ram w dziedzinie zarządzania azylem i migracją – **rozporządzeniem w sprawie zarządzania azylem i migracją**⁴. Reforma ta jest pilnie potrzebna i porozumienie polityczne w sprawie podstawowych zasad powinno zostać osiągnięte do końca 2020 r.

Te nowe wspólne ramy będą określać zasady i struktury niezbędne do wprowadzenia zintegrowanego podejścia do polityki migracyjnej i azylowej, które zapewnia sprawiedliwy podział odpowiedzialności i skutecznie rozwiązuje problem napływów mieszanych osób potrzebujących ochrony międzynarodowej i osób, które jej nie potrzebują. Obejmuje to nowy **mechanizm solidarnościowy**, który wprowadza aspekt sprawiedliwości do unijnego systemu azylowego, co odzwierciedla różne wyzwania wynikające z różnego położenia geograficznego oraz zapewnia, by wszyscy, poprzez okazywanie solidarności, przyczyniali się do tego, by rzeczywiste potrzeby wynikające z napływu osób o nieuregulowanym statusie i osób ubiegających się o azyl były zaspokajane nie przez poszczególne państwa członkowskie, lecz przez UE jako całość. Solidarność oznacza, że wszystkie państwa członkowskie powinny przyczyniać się tego celu, jak wyjaśnił Europejski Trybunał Sprawiedliwości⁵.

Nowy mechanizm solidarnościowy skupi się przede wszystkim na sponsorowaniu relokacji lub powrotów. W ramach sponsorowania powrotów państwa członkowskie zapewniałyby państwu członkowskiemu znajdującemu się pod presją wszelkie niezbędne wsparcie w celu szybkiego zawrócenia osób, które nie mają prawa do pobytu, przy czym wspierające państwo członkowskie ponosiłoby pełną odpowiedzialność, gdyby powrót nie został zrealizowany w określonym czasie. Państwa członkowskie mogą skoncentrować się na narodowościach, w przypadku których uznają, że mają lepsze możliwości zapewnienia skutecznych powrotów. Każde państwo członkowskie musiałoby się wprawdzie przyczyniać do sponsorowania relokacji lub powrotów i zostałby zastosowany klucz podziału, państwa członkowskie będą miały jednak swobodę decydowania o tym, czy i w jakim zakresie rozdzielić swój udział wysiłkach między osoby relokowane oraz osoby, do których miałyby zastosowanie sponsorowanie powrotu. Istniałaby także możliwość wnoszenia wkładu przez okazywanie solidarności w innej formie, np. budowanie zdolności, wsparcie operacyjne,

⁴ Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją, COM(2020) 610 z dnia 23 września 2020 r.

⁵ Wyrok w sprawach połączonych C-715/17, C-718/17 i C-719/17 Komisja przeciwko Polsce, Węgrom i Republice Czeskiej.

udostępnienie technicznej i operacyjnej wiedzy eksperckiej, a także wsparcie w zakresie aspektów zewnętrznym migracji. Pozostawiając zawsze państwom członkowskim alternatywy dla relokacji, zestaw zabezpieczeń skutecznie złagodzi presję na państwo członkowskie poprzez sponsorowanie relokacji lub powrotów. Należy również uwzględnić szczególną sytuację w przypadkach działań poszukiwawczo-ratowniczych oraz grup wymagających szczególnego traktowania; Komisja opracuje więc pulę przewidywanych środków solidarnościowych, które będą obejmować głównie relokacje i zostaną określone przez państwa członkowskie w ujęciu rocznym, na podstawie krótkoterminowych prognoz Komisji dotyczących przewidywanej liczby przypadków zejścia na ląd na wszystkich szlakach, a także liczebności grup wymagających szczególnego traktowania, które według prognoz mogą wymagać relokacji.

Obecne przepisy dotyczące przeniesienia **odpowiedzialności** za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej między państwami członkowskimi mogą stanowić zachętę do niedozwolonego przemieszczania się, w szczególności gdy przeniesienie odpowiedzialności wynika z zachowania wnioskodawcy (na przykład gdy wnioskodawca ucieka). Należy zatem wzmocnić system i zlikwidować luki prawne. Podczas gdy obecne kryteria ustalania odpowiedzialności nadal będą miały zastosowanie, należy dopracować przepisy dotyczące odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, tak aby system stał się bardziej skuteczny, zniechęcał do nadużyć i zapobiegał niedozwolonym przemieszczeniom. Należy jasno określić obowiązki, jakim podlega wnioskodawca, a także konsekwencje ich nieprzestrzegania. Dodatkowym krokiem będzie zmiana dyrektywy w sprawie rezydentów długoterminowych, tak aby osoby korzystające z ochrony międzynarodowej miały motywację do pozostania w państwie członkowskim, które udzieliło ochrony międzynarodowej, z perspektywą uzyskania statusu rezydenta długoterminowego po trzech latach legalnego i nieprzerwanego pobytu w tym państwie członkowskim. Pomogłoby to również w ich integracji ze społecznościami lokalnymi.

2.3 Wzajemne zaufanie dzięki solidnemu sprawowaniu rządów i monitorowaniu wdrażania

Aby polityka zarządzania granicami, polityka azylowa i powrotowa były skuteczne, muszą one dobrze funkcjonować na poziomie krajowym, a w przypadku integracji migrantów – na poziomie lokalnym. W związku z tym polityka prowadzona przez poszczególne kraje musi być spójna z ogólnym podejściem europejskim. Nowe rozporządzenie w sprawie zarządzania azylem i migracją będzie służyło osiągnięciu tego celu poprzez ściślejszą współpracę europejską. Przyczyni się do lepszego planowania i monitorowania oraz do poprawy gotowości zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym. Ustrukturyzowany proces zapewniłby pomoc ze strony UE, tak by państwa członkowskie mogły wspierać się wzajemnie w budowaniu odpornego, skutecznego i elastycznego systemu, ze **strategiami krajowymi** łączącymi politykę azylową i powrotową na poziomie krajowym. **Strategia europejska** byłaby zbiorem wskazówek i wsparciem dla państw członkowskich. Komisja przygotowuje również sprawozdanie na temat gotowości i planowania awaryjnego w oparciu o coroczne sprawozdania państw członkowskich. Zapewniłoby to perspektywiczne podejście do kwestii uwzględniania zagrożeń i możliwości związanych z zarządzaniem migracją oraz umożliwiłoby zwiększenie zarówno zdolności, jak i gotowości do reagowania.

Kluczem do zaufania do polityki unijnej i polityk krajowych jest konsekwencja we wdrażaniu, a to wymaga ściślejszego monitorowania i wsparcia operacyjnego ze strony agencji UE. Wiąże się to z bardziej systematycznym monitorowaniem przez Komisję stosowania zarówno istniejących, jak i nowych przepisów, m.in. w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Kluczową rolę będą pełnić systemy kontroli jakości związane z zarządzaniem migracją, takie jak mechanizm oceny Schengen i oceny podatności na zagrożenia przeprowadzane przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex). Kolejnym ważnym krokiem będzie przyszłe monitorowanie systemów azylowych uwzględnione w ostatnim kompromisie w sprawie wniosku dotyczącego nowej **Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu**. Nowy zakres uprawnień uwzględniałby rosnące zapotrzebowanie państw członkowskich na wsparcie operacyjne i wskazówki dotyczące wdrażania wspólnych zasad dotyczących azylu, a także zapewniłby większą konwergencję. Nowy sposób monitorowania systemów azylowych i systemów przyjmowania stosowanych przez państwa członkowskie oraz fakt, że Komisja mogłaby wydawać zalecenia przewidujące środki wsparcia, przyczyniłyby się do wzrostu wzajemnego zaufania. Aby umożliwić szybkie udostępnienie tego praktycznego wsparcia, przepisy te powinny zostać przyjęte jeszcze w tym roku, choć jednocześnie należy przyznać, że wprowadzenie nowych struktur, takich jak struktury monitorowania, może wymagać nieco czasu.

2.4 Wspieranie dzieci oraz osób wymagających szczególnego traktowania

Unijny system zarządzania azylem i migracją musi uwzględniać potrzeby grup wymagających szczególnego traktowania, m.in. poprzez przesiedlenia. Komisja uznała potrzeby dzieci za priorytet, ponieważ migrujący chłopcy i migrujące dziewczęta wymagają szczególnego traktowania⁶. Zostanie to w pełni uwzględnione w szerszych inicjatywach na rzecz promowania praw i interesów dzieci, takich jak strategia UE na rzecz praw dziecka, zgodnie z prawem międzynarodowym dotyczącym praw uchodźców i dzieci oraz z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej⁷.

Reforma unijnych przepisów dotyczących azylu i powrotów jest okazją do **wzmocnienia zabezpieczeń i podniesienia standardów ochrony**, jakie prawo UE przewiduje w odniesieniu do migrujących dzieci. Nowe przepisy zapewnią, aby we wszystkich decyzjach dotyczących migrujących dzieci uwzględniano przede wszystkim dobro dziecka oraz by przestrzegane było prawo dziecka do bycia wysłuchanym. Przedstawiciele małoletnich bez opieki powinni być wyznaczani szybciej i powinni otrzymywać odpowiednie środki. Należy wzmocnić europejską sieć placówek opiekuńczych⁸, która powinna odgrywać większą rolę w koordynowaniu, współpracy i budowaniu zdolności na potrzeby opiekunów. Dzieci bez opieki i dzieci poniżej lat dwunastu wraz z rodzinami powinny być zwolnione z procedury granicznej, chyba że istnieją obawy związane z bezpieczeństwem. We wszystkich innych odpowiednich procedurach azylowych należy skutecznie zapewniać gwarancje proceduralne dostosowane do potrzeb dziecka i dodatkowe wsparcie. System ten musi być dostosowany do szczególnych potrzeb dzieci na każdym etapie, zapewniać skuteczne alternatywy dla zatrzymania, promować szybkie łączenie rodzin i gwarantować wysłuchanie opinii organów ds. ochrony dzieci. Dzieciom należy zapewnić odpowiednie zakwaterowanie i pomoc, w tym pomoc prawną, przez cały czas trwania procedur ustalania statusu. Ponadto należy zadbać o niedyskryminacyjny i szybki dostęp dzieci do edukacji oraz wczesny dostęp do usług integracyjnych.

⁶ Komunikat z dnia 12 kwietnia 2017 r. poświęcony ochronie migrujących dzieci (COM(2017) 211), w którym zalecono kompleksowy zestaw środków służących wzmocnieniu ich ochrony na każdym etapie procesu migracyjnego.

⁷ Europejska gwarancja dla dzieci oraz plan działania na rzecz integracji i włączenia społecznego (zob. sekcja 8 poniżej) będą także uwzględniać szczególne potrzeby migrujących dzieci.

⁸ Utworzenie sieci zapowiadano w komunikacie z 2017 r. (zob. przypis 6 powyżej). Skupia ona organy i agencje opiekuńcze, organy (lokalne) oraz organizacje międzynarodowe i pozarządowe, aby promować dobre usługi opiekuńcze na rzecz dzieci bez opieki i dzieci odłączonych od rodzin w UE.

Ryzyko handlu ludźmi na szlakach migracyjnych jest wysokie, w szczególności dotyczy to kobiet i dziewcząt, które łatwo mogą stać się ofiarami handlu ludźmi do celów wykorzystywania seksualnego lub innych form przemocy uwarunkowanej płcią. Sieci handlu ludźmi nadużywają procedur azylowych i wykorzystują ośrodki recepcyjne do identyfikowania potencjalnych ofiar⁹. Komisja uwzględni zagadnienie wczesnej identyfikacji potencjalnych ofiar z państw trzecich w przygotowywanym obecnie podejściu poświęconym wyeliminowaniu handlu ludźmi, jak wskazano w strategii w zakresie unii bezpieczeństwa¹⁰.

2.5 Skuteczny i wspólny unijny system powrotów

Unijne przepisy migracyjne mogą być wiarygodne tylko wtedy, gdy osoby, które nie mają prawa do pobytu w UE, będą skutecznie zwracane. Obecnie tylko około jedna trzecia osób, którym nakazano powrót z państw członkowskich, faktycznie wyjeżdża. Podważa to zaufanie obywateli do całego systemu azylu i zarządzania migracją oraz stanowi zachętę do migracji nieuregulowanej. Naraża również osoby przebywające nielegalnie na niepewne warunki i wyzysk przez siatki przestępcze. Skuteczność przeprowadzania powrotów różni się obecnie znacznie w zależności od państwa członkowskiego i w dużej mierze zależy od krajowych przepisów i zdolności, a także od stosunków z poszczególnymi państwami trzecimi. Potrzebny jest **wspólny unijny system powrotów**, który będzie łączył silniejsze struktury wewnątrz UE ze skuteczniejszą współpracą z państwami trzecimi w zakresie powrotów i readmisji. Powinien on opierać się na przekształconej wersji dyrektywy powrotowej i skutecznym wsparciu operacyjnym zapewnianym m.in. za pośrednictwem Fronteksu. W tym podejściu można by wykorzystać proces proponowany w ramach rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją w celu zidentyfikowania środków, które w razie potrzeby zachęcałyby do współpracy z państwami trzecimi¹¹. Wspólny unijny system powrotowy powinien obejmować sponsorowanie powrotów i wspierać skuteczne wprowadzanie go w życie.

Głównym elementem, który ma umożliwić stworzenie skutecznego unijnego systemu powrotów, jest wniosek z 2018 r. dotyczący przekształcenia dyrektywy powrotowej. Przekształcenie przepisów przyczyniłoby się do znaczącego usprawnienia zarządzania polityką powrotową. Przepisy te pomogłyby także zapobiegać ucieczkom i niedozwolonemu przemieszczaniu się oraz je ograniczać, gdyż zostałyby wprowadzone wspólne kryteria oceny każdego przypadku oraz możliwość zastosowania zatrzymania ze względów dotyczących porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zapewniłoby to impuls do realizacji programów wspomaganych dobrowolnych powrotów będących najskuteczniejszym i najbardziej zrównoważonym sposobem zwiększenia liczby powrotów. Wykorzystanie specjalnie dostosowanych do potrzeb narzędzi informatycznych oraz wyraźne zobowiązanie osób uczestniczących w procedurze do współpracy, a także przyspieszenie procedur przyczyniłoby się także do poprawy wyników. Ważne jest, aby Parlament Europejski i Rada osiągnęły porozumienie w sprawie przepisów dotyczących wspólnych kryteriów oceny i zatrzymania. Komisja jest gotowa do ścisłej współpracy z innymi instytucjami w celu szybkiego osiągnięcia porozumienia w sprawie zmienionej dyrektywy, która wprowadza te usprawnienia: w osiągnięciu tego celu pomocne byłoby także zebranie przepisów dotyczących stosowanych na granicy procedur azylowych i procedur powrotu w nowym

⁹ Europol 2020, European Migrant Smuggling Centre 4th Annual report (Czwarte sprawozdanie roczne Europejskiego Centrum Zwalczania Przemytu Migrantów) – sprawozdanie za 2019 r.

¹⁰ Strategia UE w zakresie unii bezpieczeństwa, COM(2020) 605 z 24 lipca 2020 r.

¹¹ Polityka powrotowa musi być w pełni zintegrowana z polityką readmisji określoną w sekcji 6.5.

rozporządzeniu w sprawie procedur azylowych, zlikwidowanie istniejących luk prawnych i dalsze ograniczenie możliwości obchodzenia systemu azylowego.

Krajowe wysiłki w zakresie powrotów również wymagają **wsparcia operacyjnego**. Działania związane z powrotami są często utrudnione ze względu na ograniczone zasoby finansowe i ludzkie w państwach członkowskich. Włączenie powrotów do krajowych strategii objętych wspólnymi ramami powinno skutkować lepszym planowaniem, lepszym przydziałem zasobów i zapewnieniem lepszej infrastruktury na potrzeby operacji powrotowych i readmisji.

Frontex musi odgrywać czołową rolę we wspólnym unijnym systemie powrotów, tak by przeprowadzanie powrotów funkcjonowało dobrze w praktyce. Do priorytetów Fronteksu powinno należeć przejęcie roli pionu operacyjnego w ramach unijnej polityki powrotowej, a także powołanie zastępcy dyrektora wykonawczego, który będzie sprawował zwierzchnictwo w tym zakresie, a także zwiększenie liczby osób w zarządzie posiadających wiedzę fachową w dziedzinie powrotów¹². Rozmieszczenie nowej stałej służby będzie także wsparciem w przeprowadzaniu powrotów. Frontex będzie również wspierać wprowadzenie systemu zarządzania sprawami dotyczącymi powrotów na poziomie unijnym i krajowym. System ten będzie obejmował wszystkie etapy procedury, od wykrycia nielegalnego pobytu po readmisję i reintegrację w państwach trzecich. W ten sposób agencja może w pełni wykorzystać swój potencjał w zakresie wspierania powrotów, łącząc współpracę operacyjną z państwami członkowskimi ze skuteczną współpracą w zakresie readmisji z państwami trzecimi.

Stworzenie skutecznego systemu w celu zapewnienia powrotów jest wspólnym obowiązkiem i będzie wymagało silnych struktur sprawowania rządów, aby zapewnić bardziej spójne i skuteczne podejście. W tym celu Komisja powoła **koordynatora ds. powrotów**, który będzie korzystał ze wsparcia ze strony **sieci wysokiego szczebla ds. powrotów**. Koordynator zapewni wsparcie techniczne, aby umożliwić połączenie elementów unijnej polityki powrotowej przy wykorzystaniu pozytywnych doświadczeń państw członkowskich w zarządzaniu powrotami, co ułatwiłoby płynną i łączącą wszystkie elementy realizację procesu powrotu. Kierunek strategiczny będzie wyznaczony w strategii operacyjnej dotyczącej powrotów.

Powroty przeprowadza się skuteczniej, jeżeli odbywa się to dobrowolnie i przy zastosowaniu odpowiednich środków reintegracyjnych. Promowanie dobrowolnych powrotów jest jednym z kluczowych celów strategicznych, który Komisja uwzględniła w swoim wniosku z 2018 r. w sprawie dyrektywy powrotowej i który w przyszłości zostanie ujęty także w strategii dotyczącej dobrowolnych powrotów i reintegracji. W strategii Komisja przedstawi nowe podejście, jakie ma zostać przyjęte przy opracowywaniu, promowaniu i realizowaniu programów wspomaganych dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych¹³ i określi wspólne cele; strategia będzie także propagować większą spójność zarówno między inicjatywami UE i inicjatywami krajowymi, jak i pomiędzy poszczególnymi programami krajowymi. W pracach tych można również wykorzystać szersze uprawnienia Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej w zakresie powrotów.

2.6 Nowa wspólna baza danych dotyczących azylu i migracji

¹² Rozporządzenie w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej zawiera przepis nakazujący powierzenie jednemu z trzech zastępców dyrektora wykonawczego roli i obowiązków w zakresie nadzorowania zadań agencji w zakresie powrotów.

¹³ Zob. sekcja 6.5.

Aby procedury migracyjne i azylowe przebiegały płynnie, konieczne jest właściwe zarządzanie niezbędnymi informacjami. W tym celu należy dalej rozwijać **Eurodac**, tak by wspierał on wspólne ramy¹⁴. Wniosek Komisji z 2016 r., w sprawie którego Parlament Europejski i Rada osiągnęły wstępne porozumienie polityczne, już rozszerzałby zakres systemu Eurodac. Zmodernizowany system Eurodac byłby pomocny w wykrywaniu przypadków niedozwolonego przemieszczania się, zwalczaniu migracji nieuregulowanej i usprawnieniu powrotów. Przy zachowaniu niezbędnych zabezpieczeń, zakres przechowywanych danych zostałby rozszerzony, tak by odpowiadał on określonym potrzebom: na przykład Parlament Europejski i Rada już zgodziły się na rozszerzenie tego zakresu o dane osób przesiedlonych.

Zmiany te należy obecnie uzupełnić, aby umożliwić **modernizację bazy danych** w taki sposób, aby zliczani byli poszczególni wnioskodawcy (a nie wnioski), aby zapewnić pomoc przy stosowaniu nowych przepisów dotyczących przeniesienia odpowiedzialności w obrębie UE, ułatwić relokację oraz zapewnić lepsze monitorowanie osób powracających. Nowy system pomógłby stworzyć niezbędne powiązanie między procedurami azylowymi a procedurami powrotu oraz zapewniłby dodatkowe wsparcie organom krajowym zajmującym się osobami ubiegającymi się o azyl, których wniosek został już odrzucony w innym państwie członkowskim. Mógłby również umożliwić monitorowanie wsparcia na rzecz dobrowolnego wyjazdu i reintegracji. Nowy Eurodac byłby w pełni interoperacyjny z bazami danych wykorzystywanymi na potrzeby zarządzania granicami w ramach kompleksowego i zintegrowanego systemu zarządzania migracją i granicami.

Najważniejsze działania

Komisja:

- przedstawia wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją, obejmującego nowy mechanizm solidarnościowy,
- proponuje nowe przepisy w celu ustanowienia procedury kontroli przesiewowej na granicach zewnętrznych,
- wprowadza zmiany we wniosku dotyczącym nowego rozporządzenia w sprawie procedur azylowych, aby uwzględnić nową procedurę graniczną i zwiększyć skuteczność procedur azylowych,
- wprowadza zmiany we wniosku dotyczącym rozporządzenia Eurodac, by odpowiadało ono zapotrzebowaniu na dane, które wynika z nowych ram w dziedzinie zarządzania azylem i migracją w UE,
- powoła koordynatora ds. powrotów – będzie on działać w strukturach Komisji w oparciu o nową strategię operacyjną i korzystać ze wsparcia ze strony nowej sieci wysokiego szczebla ds. powrotów, a także
- określi nową strategię dotyczącą dobrowolnych powrotów i reintegracji.

Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) powinna:

- w pełni wykorzystać w działaniach operacyjnych rozszerzone uprawnienia w zakresie powrotów oraz zapewnić pełne wsparcie państwom członkowskim na poziomie krajowym, a także
- powołać zastępcę dyrektora wykonawczego ds. powrotów.

Parlament Europejski i Rada powinny:

¹⁴ Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie ustanowienia systemu Eurodac, COM(2020) 614 z dnia 23 września 2020 r.

- przyjąć do czerwca 2021 r. rozporządzenie w sprawie zarządzania azylem i migracją, a także rozporządzenie w sprawie kontroli przesiewowej i zmienione rozporządzenie w sprawie procedur azylowych,
- nadać bezwzględny priorytet przyjęciu do końca roku rozporządzenia w sprawie Agencji UE ds. Azylu, aby umożliwić skuteczne europejskie wsparcie w terenie,
- zapewnić przyjęcie w tym roku zmienionego rozporządzenia Eurodac,
- zapewnić szybkie przyjęcie zmienionej dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania oraz rozporządzenie o kwalifikowaniu, a także
- zapewnić szybkie zakończenie negocjacji w sprawie zmienionej dyrektywy powrotowej.

3. SOLIDNY SYSTEM GOTOWOŚCI NA WYPADEK KRYZYSU I REAGOWANIA KRYZYSOWEGO

Nowy pakt służy ustanowieniu kompleksowej i solidnej polityki migracyjnej i azylowej, co zapewni najlepszą ochronę przed ryzykiem wystąpienia sytuacji kryzysowych. Już teraz UE jest lepiej przygotowana niż w 2015 r., a wspólne ramy w dziedzinie zarządzania azylem i migracją zapewnią UE silniejsze podstawy do działania oraz większą gotowość, a także sprawią, że solidarność stanie się stałym elementem systemu. UE zawsze jednak będzie musiała być gotowa na niespodziewane sytuacje.

UE musi być gotowa do reagowania na **sytuacje kryzysowe lub spowodowane działaniem siły wyższej**, zachowując odporność i elastyczność, a także mając świadomość, że różne rodzaje kryzysów wymagają zróżnicowanej reakcji. Skuteczność reagowania można poprawić poprzez przygotowanie i prognozowanie. Wymaga to podejścia opartego na dowodach, aby zwiększyć stopień przewidywania i pomóc przygotować UE do reagowania na główne tendencje¹⁵. Nowy **plan gotowości do reagowania w obszarze migracji i na wypadek kryzysu migracyjnego**¹⁶ ułatwi przedstawienie się z trybu reagowania na tryb oparty na gotowości i przewidywaniu. Połączy on wszystkie istniejące narzędzia zarządzania kryzysowego i określi główne środki instytucjonalne, operacyjne i finansowe oraz protokoły, które muszą zostać wdrożone, aby zapewnić gotowość zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym.

Plan zakłada ciągłe przewidywanie i monitorowanie zdolności państw członkowskich i tworzy ramy na potrzeby budowania odporności oraz organizowania skoordynowanych działań w reakcji na kryzys. Na wniosek państwa członkowskiego wsparcie operacyjne byłoby udzielane zarówno przez agencje UE, jak i przez inne państwa członkowskie. Opierałoby się to na podejściu „Hotspot”, a wykorzystywano by przy tym niedawne doświadczenia w zakresie reagowania kryzysowego i ochrony ludności. Plan zacznie obowiązywać od razu, ale będzie również stanowił ważne wsparcie operacyjne w rozwijaniu zdolności UE do reagowania w ramach przyszłych ustaleń. Zostanie w nim określony szereg środków, które można wykorzystać do radzenia sobie z kryzysami związanymi z dużą liczbą przyjeżdżających o nieuregulowanym statusie. Doświadczenie pokazuje jednak, że do zestawu narzędzi musimy również dodać nowy element.

¹⁵ Prace w tym obszarze będzie wspierać Centrum Wiedzy na temat Migracji i Demografii działające w ramach Wspólnego Centrum Badawczym Komisji.

¹⁶ Zalecenie Komisji w sprawie unijnego mechanizmu na potrzeby zapewnienia gotowości i zarządzania kryzysami związanymi z migracją (plan gotowości do reagowania w obszarze migracji i na wypadek kryzysu migracyjnego), C(2020) 6469 z dnia 23 września 2020 r.

Zostanie opracowany nowy akt prawny, w którym będą przewidziane **tymczasowe i nadzwyczajne środki potrzebne na wypadek kryzysu**¹⁷. Cele tego aktu prawnego będą dwojakie: po pierwsze, zapewnienie państwom członkowskim elastyczności w reagowaniu na sytuacje kryzysowe i sytuacje spowodowane działaniem siły wyższej oraz przyznanie natychmiastowej ochrony w sytuacjach kryzysowych, a po drugie zapewnienie, by system solidarności ustanowiony w nowym rozporządzeniu w sprawie zarządzania azylem i migracją był dobrze dostosowany do kryzysu charakteryzującego się dużą liczbą przyjeżdżających o nieuregulowanym statusie. Okoliczności, z jakimi mamy do czynienia w przypadku kryzysu, wymagają pilnych działań i z tego względu mechanizm solidarnościowy trzeba wzmocnić, ograniczając jednocześnie ramy czasowe regulujące jego funkcjonowanie¹⁸. Przepisy tego aktu prawnego rozszerzyłyby także zakres obowiązkowej relokacji, na przykład poprzez objęcie nią osób ubiegających się o natychmiastową ochronę i osób, które z niej korzystają, a także sponsorowania powrotów.

W sytuacjach kryzysu, którego skala stwarza ryzyko przeciążenia systemów azylu i migracji państw członkowskich, w uznaniu praktycznych trudności, z jakimi borykają się państwa członkowskie dopuszczono by tymczasowe odstępstwa, w pewnym ograniczonym zakresie, od zwykłych procedur i terminów, przy jednoczesnym zapewnieniu poszanowania praw podstawowych i zasady *non-refoulement*¹⁹.

Ochrona, równoważna ochronie uzupełniającej, mogłaby również zostać natychmiast przyznana z góry określonej grupie osób, w szczególności osobom, które w związku z konfliktem zbrojnym w swoim kraju pochodzenia są narażone na wyjątkowo wysokie ryzyko masowej przemocy. Biorąc pod uwagę rozwój koncepcji i zasad kwalifikowania osób do ochrony międzynarodowej, a także zważywszy, że nowy akt prawny określi przepisy dotyczące przyznawania statusu zapewniającego ochronę natychmiastową w sytuacjach kryzysowych, dyrektywa w sprawie tymczasowej ochrony zostałaby uchylona²⁰.

Najważniejsze działania

Komisja:

- przedstawia plan gotowości do reagowania w obszarze migracji i na wypadek kryzysu migracyjnego, a także
- proponuje przepisy w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe lub spowodowane działaniem siły wyższej oraz uchylające dyrektywę w sprawie tymczasowej ochrony.

Parlament Europejski i Rada powinny:

- priorytetowo potraktować pracę nad nowym aktem prawnym dotyczącym sytuacji kryzysowych.

Państwa członkowskie, Rada i Komisja powinny:

¹⁷ Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu, COM(2020) 613 z dnia 23 września 2020 r.

¹⁸ Przyspieszenie obowiązku relokacji migrantów o nieuregulowanym statusie na terytorium sponsorującego państwa członkowskiego.

¹⁹ Zgodnie z międzynarodowym prawem dotyczącym praw człowieka zasada *non-refoulement* gwarantuje, że żadna osoba nie może zostać zawrócona do kraju, w którym mogłaby zostać poddana torturom, okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu bądź karze oraz ponieść inną nieodwracalną krzywdę.

²⁰ Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi

- rozpocząć wdrażanie planu gotowości do reagowania w obszarze migracji i na wypadek kryzysu migracyjnego.

4. ZINTEGROWANE ZARZĄDZANIE GRANICAMI

Zintegrowane zarządzanie granicami jest niezbędnym instrumentem polityki UE służącym ochronie granic zewnętrznych UE oraz zapewnieniu integralności i funkcjonowania strefy Schengen bez kontroli na granicach wewnętrznych. Jest również zasadniczą częścią kompleksowej polityki migracyjnej: dobrze zarządzane zewnętrzne granice UE stanowią istotny element wspólnego działania na rzecz zintegrowanej polityki azylowej i powrotowej.

4.1 Poprawa skuteczności zarządzania granicami zewnętrznymi UE

Za zarządzanie granicami zewnętrznymi UE odpowiadają wspólnie wszystkie państwa członkowskie i państwa stowarzyszone w ramach Schengen oraz UE i jej agencje. Oznacza to również, że niedociągnięcia powodują dwojakie skutki – z jednej strony dodatkowe wyzwanie dla danego państwa członkowskiego, a z drugiej konsekwencje w postaci niedozwolonego przemieszczania się, które ma wpływ na wiarygodność całego systemu UE. Skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi UE jest kluczowym elementem funkcjonowania strefy Schengen bez kontroli na granicach wewnętrznych.

Wdrażaniem **europejskiego zintegrowane zarządzanie granicami** zajmuje się Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna, w skład której wchodzi organy straży granicznej i przybrzeżnej państw członkowskich oraz Frontex. Podejście takie ma zapobiegać rozdrobnieniu i zapewnić spójność między różnymi obszarami polityki UE.

Komisja rozpocznie przygotowania, w wyniku których przedstawi dokument programowy dotyczący **wieloletniego cyklu polityki strategicznej i wdrażania** w pierwszej połowie 2021 r. W ramach tego cyklu wprowadzone zostaną jednolite ramy, w które będą wpisane wytyczne strategiczne dla wszystkich właściwych podmiotów na poziomie europejskim i krajowym w dziedzinie zarządzania granicami i powrotów, z wykorzystaniem powiązanych strategii: unijnej strategii technicznej i operacyjnej przygotowanej przez Frontex oraz krajowych strategii państw członkowskich. Dzięki temu wszystkie odpowiednie instrumenty i narzędzia prawne, finansowe i operacyjne będą spójne, zarówno w obrębie UE, jak i w relacjach z naszymi partnerami zewnętrznymi. Dokument zostanie omówiony z Parlamentem Europejskim i Radą.

UE musi być w stanie wspierać państwa członkowskie na granicach zewnętrznych, zapewniając sprawną reakcję, odpowiednią skalę działania i elastyczność. Szybkie i pełne wdrożenie nowego rozporządzenia w sprawie **Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej** stanowi kluczowy krok naprzód. Usprawnia codzienną współpracę i zwiększa zdolność reagowania UE. Rozwijanie wspólnych zdolności i związanego z tym planowania w takich dziedzinach jak szkolenia i udzielanie zamówień publicznych będzie oznaczać większą spójność i większą skuteczność. Szczególnie ważne są coroczne oceny podatności na zagrożenia, które przeprowadza Frontex i w ramach których analizuje gotowość państw członkowskich do stawienia czoła zagrożeniom i wyzwaniom na granicach zewnętrznych oraz zaleca konkretne działania naprawcze w celu zmniejszenia podatności na zagrożenia. Uzupełniają one oceny, które Komisja przeprowadza wspólnie z państwami członkowskimi w ramach mechanizmu oceny Schengen. Oceny podatności na zagrożenia pomogą również w jak najlepszym ukierunkowaniu wsparcia operacyjnego agencji na państwa członkowskie.

Nowe rozporządzenie ustanawia stałą służbę personelu operacyjnego, w której skład wchodzić będą pracownicy agencji oraz z państw członkowskich i która posiada uprawnienia wykonawcze: jest to znaczące wzmocnienie zdolności UE do reagowania na różne sytuacje na granicach zewnętrznych. **Stala służba licząca 10 000 pracowników** pozostaje istotnym elementem zapewnienia niezbędnej zdolności do podjęcia szybkiej i wystarczającej interwencji. Gotowość do pierwszego rozmieszczenia pracowników stałej służby powinna być zapewniona od dnia 1 stycznia 2021 r.

4.2 Osiągnięcie pełnej interoperacyjności systemów informatycznych

Silne granice zewnętrzne wymagają również nowoczesnych i **interoperacyjnych systemów informatycznych** umożliwiających monitorowanie przyjeżdżających i składających wnioski o udzielenie azylu. Po osiągnięciu zdolności operacyjnej różne systemy stworzą zintegrowaną informatyczną platformę zarządzania granicami, która będzie kontrolować i monitorować prawo do pobytu wszystkich obywateli państw trzecich – zwolnionych z obowiązku wizowego lub posiadaczy wiz – przybywających legalnie na terytorium UE, co pomoże w wykrywaniu przypadków przekroczenia dozwolonego okresu pobytu²¹.

Interoperacyjność sprawi, że wszystkie europejskie systemy dotyczące granic, migracji, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zostaną ze sobą połączone, a także zagwarantuje, że będą one „porozumiewać się” między sobą, tak by z powodu braku połączenia informacji nie zabrakło żadnej kontroli oraz by organy krajowe dysponowały kompletnymi, wiarygodnymi i dokładnymi informacjami. Znacznie ułatwi to walkę z oszustwami dotyczącymi tożsamości. W przypadku każdego systemu zachowane zostaną ustanowione w nim zabezpieczenia. Istotne jest, aby te nowe i zmodernizowane systemy informacyjne były **operacyjne i w pełni interoperacyjne do końca 2023 r.**, a także by System Informacyjny Schengen został zmodernizowany. Komisja przedstawi również niezbędne zmiany we wniosku dotyczącym zmiany rozporządzenia **Eurodac**, aby uwzględnić ten system w proponowanym podejściu, tak by Eurodac również odgrywał pełną rolę w kontrolowaniu migracji nieuregulowanej i wykrywaniu przypadków niedozwolonego przemieszczania się w obrębie UE. Zaufanie do strefy Schengen zostanie dodatkowo wzmocnione dzięki **pełnej cyfryzacji procedury wizowej do 2025 r.**, wprowadzeniu wizy cyfrowej i możliwości składania wniosków wizowych przez internet.

Napięty harmonogram budowy nowej architektury systemów informacyjnych UE wymaga zarówno monitorowania, jak i wspierania przygotowań w państwach członkowskich i agencjach. Wprowadzony przez Komisję **proces wczesnego ostrzegania w odniesieniu do systemów informatycznych** umożliwi wczesne ostrzeganie oraz, w razie potrzeby, szybkie i ukierunkowane działania naprawcze. Zostanie to później wykorzystane w dyskusjach na **forum wysokiego szczebla ds. wdrażania**, w skład którego wejdą czołowi koordynatorzy z państw członkowskich, Komisji i agencji.

4.3 Wspólne europejskie podejście do działań poszukiwawczo-ratowniczych

Od 2014 r. wzrosła liczba prób dotarcia do Europy na łodziach nienadających się do żeglugi morskiej, a wiele osób straciło życie na morzu. Skłoniło to UE, państwa członkowskie i podmioty prywatne do znacznego zwiększenia możliwości poszukiwawczo-ratowniczych na Morzu Śródziemnym. Od 2015 r. wspólna operacja morska operacja EUNAVFOR MED

²¹ Systemy stanowiące elementy interoperacyjności to: system wjazdu/wyjazdu, europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż, wizowy system informacyjny, europejski system przekazywania informacji z rejestrów karnych w odniesieniu do obywateli państw trzecich, Eurodac oraz System Informacyjny Schengen.

SOPHIA i operacje koordynowane przez Frontex – takie jak „Temida”, „Posejdon” i „Indalo” – przyczyniły się do uratowania 600 000 osób.

Udzielanie pomocy osobom znajdującym się w niebezpieczeństwie na morzu jest moralnym obowiązkiem i obowiązkiem wynikającym z prawa międzynarodowego. Wprawdzie ostateczną odpowiedzialność za wdrażanie odpowiednich przepisów prawa międzynarodowego ponoszą organy krajowe, ale działania poszukiwawczo-ratownicze są również istotnym elementem europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami, realizowanego wspólnie przez Frontex²² i organy krajowe, a zatem istotnie jest zwiększenie dostępu Fronteksu do zdolności do działania na morzu i w powietrzu.

Niebezpieczne próby przeprawy przez Morze Śródziemne nadal stanowią poważne zagrożenie i zapewniają dochody sieciom przestępczym. Sprowadzenie migrantów na ląd ma znaczący wpływ na zarządzanie azylem, migracją i granicami, w szczególności w przypadku nadbrzeżnych państw członkowskich. Konieczne jest opracowanie bardziej skoordynowanego podejścia UE do zmieniających się praktyk w zakresie działań poszukiwawczo-ratowniczych, które byłoby oparte na solidarności. Kluczowe elementy powinny obejmować:

- Uznanie specyfiki **działań poszukiwawczo-ratowniczych w ramach prawnych UE dotyczących migracji i azylu**. Od stycznia 2019 r. na wniosek państw członkowskich Komisja koordynowała relokację ponad 1 800 osób sprowadzonych na ląd w następstwie akcji ratowniczych prowadzonych przez prywatne statki. Komisja będzie wprawdzie nadal zapewniać wsparcie operacyjne i proaktywną koordynację, ale potrzebny jest bardziej przewidywalny mechanizm solidarnościowy w odniesieniu do sprowadzania uratowanych osób na ląd. Nowe rozporządzenie w sprawie zarządzania azylem i migracją będzie przewidywać pomoc poprzez relokację po sprowadzeniu na ląd w następstwie operacji poszukiwawczo-ratowniczych. Powinno to przyczynić się do zapewnienia ciągłości wsparcia i pozwolić uniknąć potrzeby stosowania rozwiązań doraźnych.
- **Frontex powinien zapewnić większe wsparcie operacyjne i techniczne** w ramach kompetencji UE, a także rozmieszczanie zasobów morskich w państwach członkowskich, aby poprawić ich zdolności, a tym samym przyczyniać się do ratowania życia na morzu.
- Należy znacznie zacieśnić **współpracę między państwami członkowskimi oraz koordynację ich działań**, zwłaszcza w kontekście działań poszukiwawczo-ratowniczych, które rozwinęły się w ostatnich latach przy regularnym udziale podmiotów prywatnych. Komisja wydaje zalecenie dotyczące współpracy państw członkowskich w zakresie operacji prowadzonych przez statki należące do podmiotów prywatnych lub przez nie eksploatowane w celu prowadzenia regularnych działań ratowniczych, tak by utrzymać bezpieczeństwo żeglugi i zapewnić skuteczne zarządzanie migracją²³. Współpraca ta powinna być prowadzona za pośrednictwem grupy ekspertów ds. poszukiwań i ratownictwa ustanowionej przez Komisję w celu zachęcenia do współpracy i wymiany najlepszych praktyk.

²² Rozporządzenie (UE) nr 656/2014 zawiera określony zbiór przepisów dotyczących ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Frontex, obejmujących akcje poszukiwawczo-ratownicze, do jakich dochodzi podczas wspólnych operacji Fronteksu.

²³ Zalecenie Komisji dotyczące współpracy państw członkowskich w zakresie operacji prowadzonych przez statki należące do podmiotów prywatnych lub przez nie eksploatowane w celach poszukiwawczo-ratowniczych, C(2020) 6468 z dnia 23 września 2020 r.

- Komisja przedstawia również **wytyczne w sprawie skutecznego wdrożenia przepisów UE dotyczących definiowania procedury ułatwiania bezprawnego wjazdu, tranzytu i pobytu oraz zapobiegania temu procederowi**²⁴ oraz sposobów zapobiegania kryminalizacji podmiotów prowadzących działalność humanitarną²⁵.
- **UE zacieśni współpracę z krajami pochodzenia i tranzytu**, aby zapobiegać niebezpiecznym podróżom i nielegalnemu przekraczaniu granicy, m.in. poprzez indywidualne partnerstwa z państwami trzecimi w zakresie zwalczania przemytu migrantów²⁶.

4.4 Dobrze funkcjonująca strefa Schengen

Strefa Schengen jest jednym z największych osiągnięć integracji europejskiej. Znalazła się jednak ona pod znaczną presją z powodu trudności w reagowaniu na zmieniającą się sytuację na granicach Unii, z powodu braków i luk prawnych, a także rozbieżności między krajowymi systemami azylowymi, przyjmowania i powrotów. Elementy te potęgują zjawisko niedozwolonego przemieszczania się, zarówno osób ubiegających się o azyl, jak i migrantów, którzy powinni zostać zawróceni. Uzgodniono już środki, które muszą teraz zostać przyjęte przez Parlament Europejski i Radę i które pomogą zapewnić większą spójność standardów w systemach azylowych i migracyjnych. Dalsze kroki w ramach nowego paktu – dotyczące kontroli i procedur granicznych, wzmocnionych granic zewnętrznych, bardziej spójnych procedur azylowych i powrotowych w ramach bardziej zintegrowanego podejścia opartego na wspólnych ramach – również przyczyniają się do znacznego wzmocnienia strefy Schengen.

Obawy dotyczące istniejących niedociągnięć przyczyniły się do uruchomienia **tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych**. Im dłużej kontrole te będą utrzymywane, tym rodzi się więcej pytań o ich tymczasowy charakter i proporcjonalność. Kontrole tymczasowe mogą być stosowane wyłącznie w wyjątkowych okolicznościach w celu reagowania na sytuacje poważnie wpływające na porządek publiczny lub bezpieczeństwo wewnętrzne. Jako środek ostateczny powinny one obowiązywać tylko tak długo, jak długo utrzymują się nadzwyczajne okoliczności: na przykład w ostatnich nadzwyczajnych okolicznościach spowodowanych pandemią COVID-19 wprowadzono środki kontroli na granicach wewnętrznych, ale większość z nich już zniesiono.

Opierając się na doświadczeniach z licznych kryzysów, które miały miejsce w ciągu ostatnich pięciu lat, Komisja przedstawi **Strategię dotyczącą przyszłości strefy Schengen**, która będzie obejmować inicjatywy na rzecz silniejszej i pełniejszej strefy Schengen. Strategia ta będzie obejmować nowy kierunek prac nad kodeksem granicznym Schengen wraz z wnioskami na temat stanu negocjacji w sprawie wniosku Komisji z 2017 r. Obejmie ona również sposoby usprawnienia mechanizmu oceny Schengen, aby uczynić go w pełni skutecznym narzędziem oceny funkcjonowania Schengen i zapewniania skutecznego wdrażania usprawnień. Sprawnie działający **mechanizm oceny Schengen** jest podstawowym narzędziem służącym zapewnieniu skuteczności strefy Schengen, budującym zaufanie poprzez sprawdzanie, w jaki sposób państwa członkowskie wdrażają przepisy Schengen. Ważne jest, aby państwa członkowskie naprawiły niedociągnięcia stwierdzone w trakcie tych ocen. W przypadku państw członkowskich, które będą stale zaniedbywać ten

²⁴ Wytyczne Komisji w sprawie wdrożenia przepisów UE dotyczących definiowania procedury ułatwiania bezprawnego wjazdu, tranzytu i pobytu oraz zapobiegania temu procederowi, C(2020) 6470 z dnia 23 września 2020 r.

²⁵ Zob. sekcja 5.

²⁶ Zob. sekcja 5.

obowiązek lub utrzymywać kontrole na granicach wewnętrznych dłużej niż to konieczne, Komisja będzie częściej rozważać wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Istnieją również alternatywy dla kontroli na granicach wewnętrznych – bardzo skuteczne mogą być na przykład kontrole policyjne, a nowe technologie i inteligentne wykorzystanie interoperacyjności informatycznej mogą przyczynić się do zmniejszenia inwazyjności kontroli. Obecnie nadal obowiązują też umowy o readmisji między państwami członkowskimi, które mogłyby być również skuteczniej wdrażane.

Opierając się na już prowadzonych pracach mających na celu propagowanie tych środków²⁷, Komisja wdroży **program wsparcia i współpracy**, aby pomóc państwom członkowskim w maksymalizacji potencjału tych środków. Komisja ustanowi specjalne **forum Schengen** z udziałem właściwych organów krajowych, takich jak ministerstwa spraw wewnętrznych i policja (straż graniczna) na szczeblu krajowym i regionalnym w celu stymulowania bardziej konkretnej współpracy i większego zaufania. Raz do roku należy zorganizować dyskusję na tym forum na szczeblu politycznym, aby umożliwić ministrom poszczególnych państw, posłom do Parlamentu Europejskiego i innym zainteresowanym stronom nadanie temu procesowi impulsu politycznego.

Najważniejsze działania

Komisja:

- przyjmuje zalecenie w sprawie współpracy między państwami członkowskimi w zakresie działań ratunkowych prowadzonych przez podmioty prywatne,
- przedstawia wytyczne dla państw członkowskich w celu wyraźnego podkreślenia, że działania ratunkowe na morzu nie mogą być uznane za przestępstwo,
- przyjmie Strategię dotyczącą przyszłości strefy Schengen, wzmacniającą kodeks graniczny i mechanizm oceny Schengen,
- ustanowi forum Schengen w celu wspierania konkretnej współpracy i sposobów pogłębienia strefy Schengen poprzez wdrażanie programu wsparcia i współpracy mającego pomóc w zakończeniu kontroli na granicach wewnętrznych oraz
- powoła nową europejską grupę ekspertów ds. działań poszukiwawczo-ratowniczych.

Komisja, państwa członkowskie i Frontex powinny:

- zapewnić sprawne i pełne wdrożenie nowego rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz
- do 2023 r. zapewnić wdrożenie i interoperacyjność wszystkich wielkoskalowych systemów informatycznych.

5. ZAOSTRZENIE WALKI Z PRZEMYTEM MIGRANTÓW

Przemyt wiąże się ze zorganizowanym wyzyskiem migrantów i brakiem poszanowania życia ludzkiego w dążeniu do osiągnięcia zysku. Taka działalność przestępcza szkodzi zatem zarówno celom humanitarnym, jak i celom UE w zakresie zarządzania migracją. Nowy **Unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2021-2025** skupi się na zwalczaniu siatek przestępczych. Zgodnie ze strategią UE w zakresie unii bezpieczeństwa plan będzie również przewidywał zwiększenie współpracy organów ścigania i wspieranie ich działań służących zwalczaniu przemytu migrantów, często

²⁷ C(2017) 3349 final z dnia 12 maja 2017 r. i C(2017) 6560 final z dnia 27 września 2017 r.

związanego również z handlem ludźmi. Plan działania będzie kontynuacją prac Europolu i jego Europejskiego Centrum Zwalczania Przemytu Migrantów, Fronteksu, Eurojustu i Agencji UE ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania. Nowe środki i wzmocniona współpraca między agencjami będą stanowić odpowiedź na wyzwania w obszarach dochodzeń finansowych, odzyskiwania mienia i ścigania przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów, a także na nowe zjawiska, takie jak przemyt z wykorzystaniem narzędzi cyfrowych²⁸.

Obowiązujące ramy prawne mające na celu zwalczanie przemytu migrantów²⁹ okazały się skuteczne w ściganiu tych, którzy ułatwiają migrantom nielegalny wjazd, tranzyt i pobyt. Trwają rozważania nad tym, jak unowocześnić te przepisy³⁰. W swoich **wytycznych w sprawie wdrażania** przepisów dotyczących zwalczania przemytu Komisja doprecyzuje kwestię kryminalizacji działań podmiotów prywatnych i wyraźnie zaznaczy, że wywiązanie się z prawnego obowiązku ratowania osób znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu nie może być uznawane za przestępstwo.

Możliwość znalezienia zatrudnienia w UE bez wymaganego statusu prawnego jest jednym z czynników napędzających przemyt migrantów do UE. Komisja oceni, w jaki sposób zwiększyć skuteczność **dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców**, i sprawdzi potrzebę dalszych działań. Komisja będzie również współpracować z Europejskim Urzędem ds. Pracy w celu skoordynowania działań organów krajowych i zapewnienia skutecznego wdrożenia dyrektywy, co jest niezbędne do powstrzymania nieuregulowanej migracji poprzez zapewnienie skuteczności zakazu zatrudniania obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE.

Zwalczanie przemytu jest wspólnym wyzwaniem wymagającym międzynarodowej współpracy i koordynacji, a także skutecznego zarządzania granicami. Konferencja ministerialna UE i jej afrykańskich partnerów, która odbyła się w lipcu 2020 r., potwierdziła determinację obu stron, by rozwiązać ten problem³¹. Nowy Unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów pobudzi współpracę między UE a państwami trzecimi dzięki ukierunkowanym partnerstwom **na rzecz zwalczania przemytu migrantów** w ramach szerszej współpracy partnerskiej z kluczowymi państwami trzecimi. Obejmie on wsparcie dla krajów pochodzenia i tranzytu w budowaniu zdolności, zarówno pod względem systemów egzekwowania prawa, jak i zdolności operacyjnych, a tym samym zachęci policję i organy sądowe do podejmowania skutecznych działań. UE usprawni również wymianę informacji z państwami trzecimi i działania w terenie przez wspieranie wspólnych operacji i wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych, a także poprzez kampanie informacyjne na temat zagrożeń związanych z nieuregulowaną migracją i jej legalnymi alternatywami. Agencje UE powinny również intensywniej współpracować z krajami partnerskimi. Europol zacieśni współpracę z Bałkanami Zachodnimi; Komisja i Europol będą też pracować nad podobnymi porozumieniami z Turcją i innymi krajami sąsiadującymi. Komisja uwzględni to również w swojej współpracy z Unią Afrykańską (UA).

²⁸ Ang. digital smuggling – wykorzystanie, w szczególności przez zorganizowane grupy przestępcze, nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych do ułatwiania przemytu migrantów, między innymi przez publikację reklam, organizowanie działań, pobieranie płatności itp. w formie cyfrowej.

²⁹ „Pakiet środków dotyczący pośredników” zawarty w dyrektywie 2002/90/WE i towarzyszącej jej decyzji ramowej Rady w sprawie ułatwiania bezprawnego wjazdu, tranzytu i pobytu.

³⁰ Dyrektywa 2002/90/WE i decyzja ramowa Rady 2002/946/WSiSW.

³¹ Konferencja ministerialna, na której ministrowie spraw wewnętrznych Algierii, Libii, Mauretanii, Maroka i Tunezji spotkali się z ministrami Włoch (przewodniczący), Francji, Niemiec (uczestniczących w ramach prezydencji Rady), Malty i Hiszpanii, a także z przedstawicielami Komisji, odbyła się 13 lipca 2020 r.

Operacje i misje w ramach **wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony** będą miały nadal istotne znaczenie tam, gdzie walka z nieuregulowaną migracją lub przemytem migrantów stanowi część ich zadań. W środkowej części Morza Śródziemnego rozpoczęła się operacja EUNAVFOR MED IRINI, uzupełniająca już istniejące misje, takie jak EUCAP Sahel Niger i EUBAM Libya, która pomaga rozbijać sieci przemytnicze.

Urzednicy łącznikowi ds. imigracji to cenne ogniwo komunikacji z państwami trzecimi w walce z nielegalną migracją i przemytem migrantów. Pełne wdrożenie rozporządzenia w sprawie europejskiej sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji³² przyczyni się do dalszej konsolidacji tej sieci i usprawnienia walki z przemytem.

Najważniejsze działania

Komisja:

- przedstawi nowy unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2021–2025,
- oceni, w jaki sposób można zwiększyć skuteczność dyrektywy w sprawie kar wobec pracodawców oraz
- rozwinie działania przeciwko przemytowi migrantów w partnerstwa z państwami trzecimi.

6. WSPÓŁPRACA Z NASZYMI PARTNERAMI MIĘDZYNARODOWYMI

Większość migrantów rozpoczyna podróż w sposób zgodny z prawem i bezpieczny, a dobrze zarządzana migracja, oparta na partnerstwie i podziale odpowiedzialności, może mieć pozytywny wpływ zarówno na kraje pochodzenia i tranzytu, jak i kraje docelowe. W 2019 r. liczba migrantów w skali międzynarodowej wyniosła ponad 272 mln³³, przy czym większość migracji odbywała się między krajami rozwijającymi się. Tendencje demograficzne i gospodarcze, niestabilność polityczna i konflikty, a także zmiana klimatu wskazują, że w nadchodzących latach migracja pozostanie głównym zjawiskiem i globalnym wyzwaniem. Dobrze funkcjonująca polityka migracyjna leży w interesie krajów partnerskich, UE oraz samych uchodźców i migrantów.

Niezbędnym warunkiem rozwiązania tego problemu jest współpraca z naszymi partnerami, oparta przede wszystkim na obustronnym zaangażowaniu, w połączeniu z zaangażowaniem na szczeblu regionalnym i współpracy wielostronnej. **Migracja ma kluczowe znaczenie dla ogólnych stosunków UE z najważniejszymi krajami partnerskimi pochodzenia i tranzytu.** Zarówno UE, jak i jej partnerzy, mają własne interesy i narzędzia do działania. Kompleksowe, zrównoważone i dostosowane do potrzeb partnerstwa mogą przynieść nam wzajemne korzyści w sferze gospodarki, zrównoważonego rozwoju, edukacji i umiejętności, stabilności i bezpieczeństwa oraz stosunków z diasporami. Współpraca z partnerami pomaga również UE wywiązać się ze zobowiązań w zakresie zapewnienia ochrony potrzebującym i kontynuować odgrywanie roli ważnego donatora pomocy rozwojowej na świecie. W ramach nowego paktu współpraca z krajami partnerskimi zostanie zacieśniona we wszystkich obszarach współpracy. Komisja i Wysoki Przedstawiciel niezwłocznie rozpoczną, wraz z państwami członkowskimi, prace nad wdrożeniem tego podejścia w praktyce poprzez dialog i współpracę z naszymi partnerami.

³² Rozporządzenie 2019/1240.

³³ Światowe sprawozdanie w sprawie migracji za 2020 r., Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji, 2019, s. 2.

6.1 Maksymalizacja wpływu partnerstw międzynarodowych

Potrzebujemy nowego spojrzenia na unijne priorytety, przede wszystkim na miejsce migracji w stosunkach zewnętrznych i innych obszarach polityki UE, a następnie na to, co to oznacza dla naszych ogólnych stosunków z konkretnymi partnerami. **Migracja powinna być wbudowana w kompleksowe partnerstwa jako główna kwestia, w oparciu o ocenę interesów UE i krajów partnerskich.** Trzeba stawić czoła złożonym wyzwaniom związanym z migracją i jej podstawowym przyczynom, z korzyścią dla UE i jej obywateli, krajów partnerskich, migrantów i samych uchodźców. Dzięki współpracy UE i jej partnerzy mogą usprawnić sprawowanie rządów w obszarze migracji, pogłębić wspólne wysiłki na rzecz stawienia czoła wspólnym wyzwaniom i korzystać z istniejących możliwości.

Podejście to musi obejmować szeroki wachlarz narzędzi politycznych i być elastyczne – jednocześnie dostosowane do potrzeb i zdolne do odpowiednich zmian z czasem. Poszczególnych dziedzin polityki, takich jak współpraca na rzecz rozwoju, bezpieczeństwo, wizy, handel, rolnictwo, inwestycje i zatrudnienie, energia, środowisko i zmiana klimatu oraz edukacja, nie powinno się rozpatrywać oddzielnie. Najlepiej podchodzić do nich w sposób dostosowany do potrzeb, stanowiący podstawę **partnerstwa prawdziwie korzystnego dla obu stron.** Należy również pamiętać, że kwestie migracji, takie jak zarządzanie granicami lub skuteczniejsze wdrażanie powrotów i readmisji, mogą być dla naszych partnerów politycznie drażliwe. Rozwiązanie problemów, które dziś napotykamy – przede wszystkim ofiar śmiertelnych, ale również niedociągnięć w zarządzaniu migracją – wymaga współpracy, w ramach której każdy podejmuje się jakichś zobowiązań.

Samo zaangażowanie na szczeblu UE nie wystarczy – konieczna jest skuteczna koordynacja **między szczeblem UE a państwami członkowskimi** we wszystkich aspektach: dwustronnym, regionalnym i wielostronnym. Spójne komunikaty UE i państw członkowskich w sprawach migracji i wspólne kontakty z partnerami okazały się kluczowe dla wykazania jednolitego zaangażowania UE. Unia powinna przede wszystkim czerpać z doświadczeń niektórych państw członkowskich i ich uprzywilejowanych stosunków z głównymi partnerami. Jak pokazuje bowiem doświadczenie, pełne zaangażowanie państw członkowskich w unijne partnerstwa w dziedzinie migracji, między innymi w formie tworzenia puli środków finansowych i wiedzy fachowej za pośrednictwem różnych unijnych funduszy powierniczych, ma zasadnicze znaczenie dla powodzenia działań w tej dziedzinie.

UE osiągnęła wiarygodność i siłę dzięki roli, jaką odegrała w kontekście **międzynarodowym i wielostronnym**, między innymi w wyniku aktywnego zaangażowania w działania Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) i ścisłej współpracy z jej agencjami. UE powinna czynić dalsze postępy w oparciu o dotychczasowe osiągnięcia na szczeblu **regionalnym**, prowadząc dialogi na konkretne tematy i wprowadzając konkretne ramy współpracy³⁴ oraz realizując współpracę partnerską z organizacjami takimi jak Unia Afrykańska. Dalsze innowacyjne partnerstwa mogłyby podążać za pozytywnym przykładem grupy zadaniowej UA–UE–ONZ ds. Libii. Szczególny kontekst sytuacji po wygaśnięciu umowy z Kotonu z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku ma zasadnicze znaczenie dla kształtowania i skutecznej realizacji współpracy w dziedzinie migracji.

W ostatnich latach pogłębiono dialog z szeregiem kluczowych partnerów³⁵. Szczególny priorytet stanowią kraje **sąsiadujące** z UE. Tworzenie możliwości ekonomicznych, zwłaszcza dla młodych ludzi, to często najlepszy sposób na ograniczenie wybierania przez

³⁴ W tym proces z Valletty między UE a krajami afrykańskimi. Inne ważne procesy regionalne obejmują proces budapeszteński, praski, rabacki i chartumski.

³⁵ Sprawozdanie z postępów w realizacji Europejskiego programu w zakresie migracji, COM(2019) 481 z 16 października 2019 r.

nich nieuregulowanej migracji. Trwające prace mające na celu rozwiązanie problemu przemytu migrantów są jednym z przykładów na to, jak wielkie znaczenie mają stosunki z państwami **Afryki Północnej**. Szczególnego podejścia wymagają **Balkany Zachodnie**, zarówno ze względu na ich położenie geograficzne, jak i ze względu na ich przyszłość jako części UE. Koordynacja w tym zakresie może pomóc w dobrym przygotowaniu tych państw do konstruktywnego reagowania na wspólne wyzwania dzięki rozwijaniu zdolności i procedur granicznych, a tym samym zbliżyć je do UE, biorąc pod uwagę ich perspektywę przystąpienia. Oświadczenie UE–Turcja z 2016 r. odzwierciedlało głębsze zaangażowanie we współpracę i dialog z **Turcją**, w tym wspieranie jej w działaniach na rzecz przyjęcia około 4 mln uchodźców³⁶. Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji nadal zaspokaja podstawowe potrzeby milionów uchodźców, a zasadnicze znaczenie będzie miało stałe finansowanie ze środków UE w jakiejś formie³⁷.

Migracja stanowi integralny element podejścia przyjętego we wspólnym komunikacie w sprawie kompleksowej **strategii współpracy z Afryką**, mającej na celu pogłębienie więzi gospodarczych i politycznych w ramach dojrzałych i szeroko zakrojonych stosunków³⁸ oraz udzielenie praktycznego wsparcia. Realia licznych szlaków migracyjnych uwydatniają również potrzebę współpracy z krajami partnerskimi w **Azji**³⁹ i **Ameryce Łacińskiej**.

Wraz ze wszystkimi tymi partnerami musimy przyznać, że pandemia COVID-19 już teraz powoduje ogromne zakłócenia. Musi to być więc kluczowy element wizji współpracy opartej na wspólnych interesach, przyczyniającej się do budowania wzmocnionych i odpornych gospodarek zapewniających wzrost gospodarczy i miejsca pracy dla ludności lokalnej, a jednocześnie zmniejszającej presję w kierunku nieuregulowanej migracji.

Unijne środki finansowe przeznaczane na kwestie związane z uchodźcami i migracją poza terytorium UE, które od 2015 r. sięgnęły ponad 9 mld EUR, okazały się niezbędne do realizacji celów UE dotyczących migracji. W lipcu 2020 r. Rada Europejska podkreśliła, że podejście to należy dalej rozwijać, w sposób bardziej skoordynowany, w programach należących do poszczególnych działów budżetu UE⁴⁰. Strategiczne programowanie wykorzystania unijnych środków poza granicami UE, skupione na realizacji odpowiednich dziedzin polityki, będzie miało zasadnicze znaczenie dla wdrożenia tego nowego kompleksowego podejścia do migracji. Cel dotyczący przeznaczania 10 % wydatków na działania związane z migracją, zaproponowany w ramach Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej, świadczy o zrozumieniu, że zasoby muszą odpowiadać potrzebom wynikającym ze zwiększonego zaangażowania międzynarodowego UE, a także być wystarczająco elastyczne, aby można je było dostosować do okoliczności. Proponowana struktura unijnych instrumentów finansowania zewnętrznego przewiduje również dodatkową elastyczność w reagowaniu na nieprzewidziane okoliczności lub kryzysy.

6.2 Ochrona potrzebujących i wspieranie krajów przyjmujących

³⁶ W ramach Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji uruchomiono środki w wysokości 6 mld EUR.

³⁷ Na przykład w lipcu 2020 r. UE uzgodniła zwiększenie wsparcia humanitarnego w ramach tego instrumentu o 485 mln EUR, aby umożliwić przedłużenie do końca 2021 r. programów pomagających w zaspokajaniu podstawowych potrzeb ponad 1,7 mln uchodźców i umożliwiających uczęszczanie do szkoły ponad 600 000 dzieci.

³⁸ Wspólny komunikat „W kierunku kompleksowej strategii współpracy z Afryką” (JOIN(2020) 4 final z dnia 9 marca 2020 r.).

³⁹ W szczególności z krajami jedwabnego szlaku: Afganistanem, Bangladeszem, Iranem, Irakiem i Pakistanem.

⁴⁰ Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 21 lipca 2020 r., pkt 19, 103, 105, 111 i 117.

Działania UE na rzecz zaspokojenia potrzeb humanitarnych i kryzysowych opierają się na zasadach humanitaryzmu, bezstronności, neutralności i niezależności. Szacuje się, że na całym świecie jest ponad 70 mln wysiedleńców – mężczyzn, kobiet i dzieci – a prawie 30 mln z nich to uchodźcy lub osoby ubiegające się o azyl⁴¹. Zdecydowana większość z nich przebywa w krajach rozwijających się. Unia będzie nadal starała się im pomagać.

Przy udzielaniu wsparcia UE może korzystać z doświadczeń ze współpracy z wieloma różnymi partnerami. Humanitarna ewakuacja ludzi z Libii do miejsc objętych kryzysowym mechanizmem tranzytowym w Nigrze i Rwandzie w celu dalszego ich przesiedlenia pomogła wielu osobom w wyjściu z desperackiej sytuacji. Nadal zasadnicze znaczenie będzie miała pomoc uchodźcom dotkniętym kryzysem syryjskim i krajom przyjmującym tych uchodźców. Miliony uchodźców oraz społeczności ich przyjmujące w Turcji, Libanie, Jordanii i Iraku korzystają z codziennego wsparcia w ramach specjalnych instrumentów, takich jak Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji oraz regionalny fundusz powierniczy UE w odpowiedzi na kryzys w Syrii.

Jak podkreślono w grudniu 2019 r. na Światowym Forum ds. Uchodźców, UE jest zdecydowana utrzymać głębokie zaangażowanie w działania na rzecz zapewnienia ratującego życie **wsparcia milionom uchodźców i wysiedleńców**, a także na rzecz rozwijania rozwiązań ukierunkowanych na zrównoważony rozwój⁴².

6.3 Tworzenie możliwości ekonomicznych i eliminowanie pierwotnych przyczyn nieuregulowanej migracji

Podstawowe przyczyny nieuregulowanej migracji i przymusowych wysiedleń, a także bezpośrednie czynniki prowadzące do migracji to złożona kwestia⁴³.

UE jest największym na świecie darczyńcą w zakresie **pomocy rozwojowej** i nadal będzie to kluczowy element jej współpracy z krajami, również w kwestiach migracji. Działania na rzecz budowania stabilnych i spójnych społeczeństw, ograniczania ubóstwa i nierówności oraz wspierania rozwoju społecznego, zatrudnienia i możliwości ekonomicznych, propagowania demokracji, dobrych rządów, pokoju i bezpieczeństwa oraz stawiania czoła wyzwaniom związanym ze zmianą klimatu mogą sprawić, że obywatele zaczną widzieć swoją przyszłość we własnym kraju. We wnioskach Komisji dotyczących następnej generacji instrumentów polityki zewnętrznej migracja jest uwzględniana systemowo jako priorytet programowania. Pomoc będzie kierowana według potrzeb do krajów o istotnym wymiarze migracyjnym. We wnioskach dotyczących tych instrumentów zapewniono ich elastyczność, ponieważ doświadczenia ostatnich lat pokazały, że elastyczność instrumentów takich jak fundusze powiernicze ma kluczowe znaczenie dla szybkiego działania w razie potrzeby, co jest trudniejsze w przypadku finansowania przypisanego z góry poszczególnym krajom lub programom.

Do budowania stabilności i dobrobytu w krajach partnerskich można wykorzystać także szereg innych strategii politycznych⁴⁴. Często podstawę takich działań stanowi zapobieganie

⁴¹ Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców informuje, że w 2018 r. przymusowo wysiedlonych zostało prawie 71 mln osób, w tym prawie 26 mln uchodźców i 3,5 mln osób ubiegających się o azyl (UNHCR Global Trends – Forced Displacement in 2018, <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>).

⁴² W ostatnich latach większość budżetu UE na pomoc humanitarną (80 % z 1,2 mld EUR w 2018 r. i 1,6 mld EUR w 2019 r.) przeznaczono na projekty, które pomagają zaspokoić najpilniejsze potrzeby wysiedleńców i społeczności ich przyjmujących w celu zaspokojenia najpilniejszych, podstawowych potrzeb w sytuacjach konfliktu, kryzysu lub przedłużającej się sytuacji wysiedlenia.

⁴³ Zob. badania na temat międzynarodowych przyczyn migracji, przeprowadzone i wspierane przez Centrum Wiedzy na temat Migracji i Demografii przy Wspólnym Centrum Badawczym (2018) oraz Atlas migracji (2019).

konfliktom i ich rozwiązywanie, a także pokój, bezpieczeństwo i dobre rządzenie. Polityka handlowa i inwestycyjna już teraz przyczyniają się do wyeliminowania pierwotnych przyczyn migracji dzięki tworzeniu miejsc pracy i perspektyw dla milionów pracowników i rolników na całym świecie. Pobudzanie inwestycji za pomocą instrumentów takich jak Plan inwestycji zewnętrznych może znacząco przyczynić się do rozwoju i wzrostu gospodarczego oraz zwiększenia zatrudnienia. Do rozwoju gospodarczego może się również przyczynić lepsze wykorzystanie potencjału przekazów pieniężnych. Współpraca w dziedzinie edukacji, umiejętności i badań naukowych, a także w obszarach takich jak polityka cyfrowa, energetyczna i transportowa, również przyczynia się do pogłębienia rozwoju gospodarczego. UE będzie wykorzystywać te strategie polityczne we współpracy z krajami partnerskimi w ramach nowego paktu we wszystkich stosownych przypadkach.

6.4 Partnerstwa na rzecz wzmocnienia sprawowania rządów w obszarze migracji i zarządzania nią

Wspieranie partnerów Unii w rozwijaniu skutecznego **zarządzania migracją i sprawowania rządów w tym obszarze** będzie kluczowym elementem wzajemnie korzystnych partnerstw, które UE zamierza rozwijać. UE może wspierać budowanie zdolności według potrzeb partnerów. Pomoże to krajom partnerskim w zarządzaniu nieuregulowaną migracją i przymusowymi wysiedleniami oraz w zwalczaniu sieci przemytu migrantów⁴⁵. W dalszym ciągu stosowane będą narzędzia takie jak komunikacja strategiczna, dostarczająca informacji na temat możliwości legalnej migracji i wyjaśniająca zagrożenia związane z migracją nieuregulowaną, a także zwalczająca dezinformację. Ponadto, w zależności od kontekstu i sytuacji, UE może pomóc krajom partnerskim we wzmacnianiu zdolności w zakresie zarządzania granicami, między innymi poprzez wzmacnianie ich zdolności poszukiwawczo-ratowniczych na morzu lub lądzie, zapewnienie sprawnego funkcjonowania systemów azytowych i systemów przyjmowania czy ułatwianie dobrowolnych powrotów do państw trzecich lub integracji migrantów⁴⁶.

Współpraca UE z krajami partnerskimi nad poprawą sprawowania rządów w obszarze migracji będzie nadal zapewniać ochronę praw migrantów i uchodźców, przyczyniać się do zwalczania dyskryminacji i wyzysku pracowników oraz zapewniać zaspokojenie ich podstawowych potrzeb poprzez świadczenie kluczowych usług. Wsparcie może być również ukierunkowane na maksymalizację pozytywnego wpływu migracji i ograniczenie jej negatywnych skutków dla krajów partnerskich, na przykład poprzez zmniejszenie kosztów przekazów pieniężnych, ograniczenie „drenażu mózgów” czy ułatwienie migracji cyrkulacyjnej.

Państwa członkowskie mają do odegrania kluczową rolę w zapewnianiu takiego praktycznego wsparcia, czego dowodem jest owocna współpraca w walce z przemytem migrantów, w ramach której wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze korzystają z praktycznej wiedzy fachowej administracji krajowych.

UE powinna wykorzystać wszystkie dostępne jej narzędzia, aby zapewnić wsparcie operacyjne w ramach nowych partnerstw, między innymi znacznie zwiększyć zaangażowanie **agencji UE**. Należy wykorzystać zwiększony zakres działań Fronteksu do

⁴⁴ To szeroko zakrojone podejście zostało w pełni usankcjonowane w Sojuszu Afryka–Europa (nowy Sojusz Afryka–Europa na rzecz zrównoważonych inwestycji i tworzenia miejsc pracy, COM(2018) 643 z dnia 12 września 2018 r.).

⁴⁵ Zob. sekcja 5.

⁴⁶ Między innymi poprzez oddelegowanie europejskich urzędników łącznikowych ds. migracji, obecnie stacjonujących w 10 państwach trzecich; kolejnych czterech jest gotowych do oddelegowania, gdy tylko pozwoli na to sytuacja związana z COVID-19.

zapewnienia operacyjności współpracy z partnerami. Współpraca z Bałkanami Zachodnimi, między innymi w formie umów o statusie między UE a partnerami z Bałkanów Zachodnich, umożliwi funkcjonariuszom straży granicznej Fronteksu współpracę z krajowymi funkcjonariuszami straży granicznej na terytorium poszczególnych krajów partnerskich. Frontex może również teraz zapewnić praktyczne wsparcie w rozwijaniu zdolności partnerów w zakresie zarządzania granicami oraz współpracy z innymi partnerami w celu optymalizacji dobrowolnych powrotów. Komisja będzie nadal zachęcać kraje sąsiadujące do zawierania umów z UE⁴⁷. Jeśli chodzi o azyl, możliwości współpracy z państwami trzecimi są obecnie ograniczone, ale dobre zarządzanie migracjami na głównych szlakach ma zasadnicze znaczenie zarówno dla ochrony, jak i dla procedur azylowych i powrotowych. Nowa Agencja UE ds. Azylu mogłaby pracować nad budowaniem zdolności i wsparciem operacyjnym dla państw trzecich oraz wspierać unijne i krajowe programy przesiedleń w oparciu o już istniejącą współpracę z agencjami ONZ, takimi jak Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) i Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji.

6.5 Pielęgnowanie współpracy w dziedzinie readmisji i reintegracji

Prace w obszarach takich jak tworzenie możliwości ekonomicznych, zwiększanie stabilności i zwalczanie przemytu migrantów mogą przyczynić się do zmniejszenia liczby osób przybywających do UE nielegalnie oraz liczby osób przebywających w UE bez prawa pobytu. Niemniej jednak osobom bez prawa pobytu potrzebny jest skuteczny system powrotów. Niektóre z tych osób będą być może chciały skorzystać z możliwości dobrowolnego powrotu i należy to aktywnie wspierać. Obecnie jedną z głównych luk w zarządzaniu migracją w Europie jest trudność rzeczywistego odesłania tych, którzy sami nie skorzystają z tej możliwości. Warunkiem wstępnym dobrze funkcjonującego systemu powrotów, readmisji i reintegracji jest ścisła współpraca z krajami pochodzenia i tranzytu.

Działaniom podejmowanym przez państwa członkowskie⁴⁸ w dziedzinie powrotów muszą towarzyszyć nowe działania na rzecz poprawy współpracy w zakresie readmisji z państwami trzecimi, uzupełnione współpracą w zakresie reintegracji, zapewniającą trwałość powrotów. Wymaga to przede wszystkim pełnego i skutecznego wdrożenia dwudziestu czterech obowiązujących **umów i ustaleń UE** z państwami trzecimi dotyczących readmisji, zakończenia trwających negocjacji w sprawie readmisji oraz, w stosownych przypadkach, rozpoczęcia nowych negocjacji, a także praktycznych skoordynowanych rozwiązań służących zwiększeniu liczby rzeczywistych powrotów.

Rozmowy te należy postrzegać w kontekście pełnego zakresu strategii politycznych, narzędzi i instrumentów UE i państw członkowskich, które można w sposób strategiczny połączyć. Pierwszym krokiem w tym kierunku było wprowadzenie do kodeksu wizowego powiązania między współpracą w dziedzinie readmisji a wydawaniem wiz⁴⁹. Na podstawie informacji dostarczonych przez państwa członkowskie Komisja co najmniej raz w roku oceni **poziomą współpracę państw trzecich w dziedzinie readmisji** i złoży sprawozdanie Radzie. Każde państwo członkowskie może również powiadomić Komisję, jeżeli napotyka poważne i utrzymujące się praktyczne problemy we współpracy z państwem trzecim w dziedzinie readmisji, uruchamiając w ten sposób ocenę *ad hoc*. Po dokonaniu oceny

⁴⁷ Umowy o statusie zostały pomyślnie wynegocjowane ze wszystkimi krajami Bałkanów Zachodnich (z wyjątkiem Kosowa). Umowy o statusie z Albanią, Czarnogorą i Serbią zostały już podpisane i weszły w życie, natomiast wciąż nie są podpisane umowy z Macedonią Północną oraz Bośnią i Hercegowiną.

⁴⁸ Zob. sekcja 2.5.

⁴⁹ Rozporządzenie (WE) nr 810/2009 ze zmianami.

Komisja może zaproponować zastosowanie restrykcyjnych środków wizowych lub – w przypadku dobrej współpracy – zaproponować korzystne środki wizowe.

Politykę wizową można również wykorzystać do ograniczania **nieuzasadnionych wniosków azylowych** z państw zwolnionych z obowiązku wizowego, mając na uwadze, że prawie jedna czwarta wniosków azylowych otrzymanych przez państwa członkowskie została złożona przez wnioskodawców, którzy mogą wjechać do strefy Schengen+ bez wizy. Ścisła współpraca i wymiana informacji pomogłyby wykrywać nadużycia wizowe. **Mechanizm zawieszający zwolnienie z obowiązku wizowego** przewiduje systematyczną ocenę państw zwolnionych z obowiązku wizowego pod kątem kryteriów takich jak ryzyko nieuregulowanej migracji i nadużycia związane z wnioskami azyłowymi. Może to ostatecznie doprowadzić do usunięcia państwa trzeciego z wykazu ruchu bezwizowego.

Aby osiągnąć cel wyznaczony przez Radę Europejską⁵⁰, jakim jest **zmobilizowanie odpowiednich polityk i narzędzi**, należy wzmocnić wspólne działania. Dlatego też proponowane rozporządzenie w sprawie zarządzania azylem i migracją przewiduje możliwość, by Komisja, składając Radzie sprawozdania na temat stanu współpracy w dziedzinie readmisji, określała dalsze skuteczne środki zachęcające do współpracy na rzecz ułatwienia powrotów i readmisji i usprawniające tę współpracę, również w innych obszarach polityki będących przedmiotem zainteresowania państw trzecich⁵¹, przy jednoczesnym uwzględnieniu ogólnych interesów Unii i jej stosunków z poszczególnymi państwami trzecimi. W tym względzie ważna będzie ścisła współpraca z Wysokim Przedstawicielem. Komisja, Wysoki Przedstawiciel i państwa członkowskie powinni dopilnować, by postępy w zakresie readmisji towarzyszyły postępom w innych obszarach objętych partnerstwami. Wymagałoby to większej koordynacji i elastyczności instrumentów legislacyjnych, politycznych i finansowych, łączącej działania na szczeblu UE i państw członkowskich.

Ważnym składnikiem przyszłej **strategii dobrowolnych powrotów i reintegracji** będzie określenie nowego podejścia w państwach trzecich oraz ustanowienie lepszych powiązań z innymi inicjatywami na rzecz rozwoju i strategiami krajowymi w celu budowania zdolności i odpowiedzialności państw trzecich. Skuteczne wprowadzenie w życie tej strategii będzie wymagało ścisłej współpracy z Fronteksem w ramach jego wzmocnionego mandatu w dziedzinie powrotów oraz w ramach wspólnego unijnego systemu powrotów.

6.6 Rozwój legalnych dróg migracji do Europy

Dostępność bezpiecznych kanałów zapewniających ochronę osobom potrzebującym eliminują motywację do podjęcia niebezpiecznej podróży w celu dotarcia do Europy, podobnie jak okazywanie solidarności z państwami trzecimi przyjmującymi uchodźców. Legalna migracja może przynieść korzyści naszemu społeczeństwu i gospodarce. Mimo że państwa członkowskie zachowują prawo do określania liczby przyjmowanych osób przybywających z państw trzecich w poszukiwaniu pracy, wspólna polityka migracyjna UE musi odzwierciedlać integrację unijnej gospodarki i współzależność rynków pracy państw członkowskich. Dlatego też polityka UE musi służyć wykształcaniu równych warunków działania między krajowymi rynkami pracy jako miejscami docelowymi migracji. Powinna też pomóc państwom członkowskim w wykorzystywaniu ich członkostwa w UE jako atutu przy przyciąganiu talentów.

⁵⁰ Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 18 października 2018 r.

⁵¹ Unijna pomoc humanitarna jest udzielana zgodnie z zasadami humanitaryzmu, bezstronności, neutralności i niezależności.

Przesiedlenie jest sprawdzonym sposobem zapewnienia ochrony uchodźcom znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji. W ostatnich latach odnotowano już znaczny wzrost liczby przesiedleń do UE i należy jeszcze bardziej zintensyfikować te działania. Komisja zaleca sformalizowanie doraźnego programu obejmującego około 29 500 miejsc przesiedlenia, który już jest realizowany przez państwa członkowskie, oraz objęcie nim dwuletniego okresu 2020–2021⁵² (ze względu na pandemię COVID-19 nie będzie możliwe wypełnienie wszystkich zobowiązań w zakresie przesiedleń w 2020 r.). Aby zapewnić bezproblemową kontynuację unijnych działań w zakresie przesiedleń po 2021 r. i potwierdzić globalne przywództwo UE w tej dziedzinie Komisja zwróci się do państw członkowskich o podejmowanie zobowiązań na okres od 2022 r. Działania te będą wspierane z budżetu UE i będą obejmować uzupełniające drogi do uzyskania ochrony, takie jak programy przyjmowania ze względów humanitarnych i środki takie jak programy związane ze studiami lub pracą za granicą. UE będzie również wspierać państwa członkowskie pragnące ustanowić programy **sponsorowania przez społeczności lub sponsorowania prywatnego** w drodze finansowania, budowania zdolności i dzielenia się wiedzą i we współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, w celu opracowania europejskiego modelu sponsorowania przez społeczności, który może prowadzić do lepszych wyników w zakresie integracji w dłuższej perspektywie.

UE współpracuje również z krajami partnerskimi – w ramach współpracy partnerskiej w dziedzinie migracji – nad rozwojem legalnych kanałów migracji do Europy, otwierając tym samym drogę współpracy w zakresie zapewniania pracowników wykwalifikowanych i niewykwalifikowanych odpowiednio do potrzeb rynku pracy przez umożliwianie legalnej migracji. Jednocześnie rozwój legalnych kanałów migracji powinien przyczynić się do ograniczenia migracji nieuregulowanej, która często prowadzi do pracy nierejestrowanej i wyzysku pracowników w UE. Komisja wzmocni wsparcie dla państw członkowskich na rzecz zwiększenia możliwości legalnej migracji we współpracy z krajami partnerskimi jako pozytywną zachętę i zgodnie z potrzebami unijnego rynku pracy w zakresie wykwalifikowanej i niewykwalifikowanej siły roboczej, przy pełnym poszanowaniu kompetencji państw członkowskich.

Unia ma już dobre wyniki w zakresie programów mobilności pracowników. Projekty pilotażowe dotyczące legalnej migracji⁵³ pokazały, że udzielając ukierunkowanego wsparcia, UE może pomóc państwom członkowskim we wdrażaniu programów zaspokajających potrzeby pracodawców. UE uruchomiła również program Erasmus+ i szkolenia zawodowe dla obywateli państw trzecich oraz oferuje dotacje na mobilizację diaspor. Zakres i poziom ambicji istniejących programów pozostają jednak ograniczone.

Wzmocnione i bardziej kompleksowe podejście⁵⁴ zapewniłoby współpracę z krajami partnerskimi i pomogłoby w zwiększeniu wzajemnie korzystnej mobilności międzynarodowej. Komisja uruchomi zatem **partnerstwa w zakresie talentów** z kluczowymi partnerami w formie zwiększonego zaangażowania na rzecz wspierania

⁵² Zalecenie Komisji w sprawie legalnych dróg uzyskania ochrony w UE: promowanie przesiedleń, przyjmowania ze względów humanitarnych i innych uzupełniających dróg migracji C(2020) 6467 z dnia 23 września 2020 r.

⁵³ Osiem państw członkowskich uczestniczy obecnie w sześciu tego rodzaju wspólnych projektach z Egiptem, Marokiem, Tunezją, Nigerią i Senegalem. Najważniejsze tematy obejmują mobilność ekspertów w dziedzinie technologii informacyjno-telekomunikacyjnych, możliwości studiowania i odbywania staży w Europie oraz zwiększanie zdolności państw trzecich w obszarze zarządzania migracją i wspierania reintegracji.

⁵⁴ Byłoby to zgodne z założeniami globalnych partnerstw na rzecz umiejętności – umów dwustronnych, na mocy których kraj docelowy bezpośrednio angażuje się w tworzenie kapitału ludzkiego wśród potencjalnych migrantów w kraju pochodzenia zanim podejmą oni migrację.

legalnej migracji i mobilności. Partnerstwa te powinny zostać uruchomione w pierwszej kolejności w krajach objętych europejską polityką sąsiedztwa, na Bałkanach Zachodnich i w Afryce, z myślą o rozszerzeniu ich na inne regiony. Będą one zapewniały kompleksowe ramy polityki UE oraz wsparcie finansowe na rzecz współpracy z państwami trzecimi, co pozwoli lepiej odpowiedzieć na zapotrzebowanie na siłę roboczą i umiejętności w Unii; jednocześnie będą stanowiły element unijnego zestawu narzędzi służących strategicznemu angażowaniu krajów partnerskich w kwestie migracji. Zasadnicze znaczenie będzie miało zdecydowane zaangażowanie państw członkowskich, podobnie jak zaangażowanie sektora prywatnego i partnerów społecznych, a także poczucie odpowiedzialności po stronie krajów partnerskich. Komisja zorganizuje konferencję wysokiego szczebla z udziałem państw członkowskich i najważniejszych zainteresowanych stron z UE w celu zainicjowania partnerstw w zakresie talentów.

Partnerstwa w zakresie talentów powinny sprzyjać włączeniu społecznemu i budować solidną współpracę między odpowiednimi instytucjami (takimi jak ministerstwa pracy i edukacji, pracodawcy i partnerzy społeczni, organizatorzy kształcenia i szkolenia oraz stowarzyszenia w ramach diaspory). Komisja będzie stymulować tę współpracę poprzez specjalne działania informacyjne i budować sieć zaangażowanych przedsiębiorstw.

Partnerstwa w zakresie talentów zapewnią jednolite ramy mobilizacji narzędzi UE i państw członkowskich. Mogłyby się do tego przyczynić wszystkie strumienie finansowania unijnego w dziedzinie stosunków zewnętrznych, spraw wewnętrznych, badań naukowych i edukacji (Erasmus+). Partnerstwa te łączyłyby bezpośrednie wsparcie programów mobilności w celu pracy lub szkolenia z budowaniem zdolności w takich dziedzinach jak rynek pracy lub gromadzenie informacji na temat umiejętności, kształcenie i szkolenie zawodowe, reintegracja powracających migrantów i mobilizacja diaspory. Większy nacisk na edukację pomógłby wspierać i wzmacniać inwestycje w lokalne umiejętności.

W ramach kompleksowego podejścia do migracji i mobilności pozytywną zachętę w ramach współpracy z państwami trzecimi mogą stanowić środki wizowe. Pełne wdrożenie niedawno zmienionego **kodeksu wizowego**⁵⁵ oraz dodatkowe wysiłki na rzecz ułatwień wizowych podejmowane wspólnie z państwami trzecimi zapewnią większą spójność i powinny zachęcać do krótkoterminowej mobilności w dobrej wierze, w tym do wymian studenckich. Mobilność krótkoterminowa mogłaby uzupełniać inne legalne sposoby poprawy współpracy z państwami trzecimi na wcześniejszych etapach (np. w zakresie powstrzymywania nieuregulowanych przepływów migracyjnych).

Najważniejsze działania

Komisja, w stosownych przypadkach w ścisłej współpracy z Wysokim Przedstawicielem i państwami członkowskimi:

- niezwłocznie rozpocznie prace nad opracowaniem i pogłębieniem dostosowanych do potrzeb, kompleksowych i wyważonych dialogów i partnerstw w obszarze migracji z krajami pochodzenia i tranzytu, uzupełnionych zaangażowaniem na szczeblu regionalnym i globalnym,
- zwiększy wsparcie, aby pomóc potrzebującym i społecznościom ich przyjmującym,
- zwiększy wsparcie dla tworzenia możliwości ekonomicznych i eliminowania pierwotnych przyczyn nieuregulowanej migracji,
- zwiększy znaczenie migracji w planowaniu nowych instrumentów w kolejnych wieloletnich ramach finansowych,

⁵⁵ Rozporządzenie (WE) nr 810/2009 ze zmianami.

- zapewni pełne i skuteczne wdrożenie istniejących unijnych umów i ustaleń dotyczących readmisji oraz przeanalizuje możliwości wprowadzenia nowych,
- wykorzysta kodeks wizowy do zachęcania krajów do współpracy w zakresie ułatwiania powrotów i readmisji i usprawniania tej współpracy, a po wejściu w życie rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją będzie korzystać z możliwości w nim przewidzianych,
- będzie prowadzić dalsze prace w związku z zaleceniem w sprawie legalnych dróg do ochrony w UE, w tym przesiedleń oraz
- będzie rozwijać unijne partnerstwa w zakresie talentów z kluczowymi krajami partnerskimi, aby ułatwić legalną migrację i mobilność.

Parlament Europejski i Rada powinny:

- szybko zakończyć negocjacje dotyczące rozporządzenia ramowego w sprawie przesiedleń i przyjmowania migrantów ze względów humanitarnych.

7. PRZYCIĄGANIE UMIEJĘTNOŚCI I TALENTÓW DO UE

Współpraca z państwami trzecimi nad rozwijaniem legalnych dróg migracji jest w pełni zgodna z interesami UE. Społeczeństwo Europy starzeje się i kurczy⁵⁶. Presję strukturalną, którą to spowoduje na rynku pracy, pogłębią niedobory wykwalifikowanej siły roboczej w różnych miejscach i sektorach, takich jak zdrowie, opieka medyczna i rolnictwo. Wkład imigrantów, którzy legalnie przebywają w UE, w zmniejszanie tych niedoborów i zwiększanie dynamiki rynku pracy doceniono w niedawno zaktualizowanym **europejskim programie na rzecz umiejętności**⁵⁷.

Aktywizacja i podnoszenie kwalifikacji pracowników krajowych są konieczne, ale niewystarczające, aby zaradzić wszystkim obecnym i przewidywanym niedoborom wykwalifikowanej i niewykwalifikowanej siły roboczej. To się już dzieje. W 2018 r. państwa członkowskie wydały obywatelom państw trzecich ponad 775 000 pierwszych dokumentów pobytowych do celów zatrudnienia⁵⁸. Pracownicy z państw trzecich wypełniają największe niedobory w wielu zawodach we wszystkich państwach członkowskich⁵⁹, w tym w zawodach, które miały kluczowe znaczenie dla reakcji na COVID-19⁶⁰. We wspólnym oświadczeniu z Komisją europejscy partnerzy społeczni i gospodarczy podkreślili potencjał pracowników migrujących w zakresie przyczyniania się do transformacji ekologicznej i cyfrowej poprzez zapewnienie europejskiemu rynkowi pracy siły roboczej o niezbędnych umiejętnościach⁶¹. Niemniej jednak UE przegrywa obecnie

⁵⁶ Sprawozdanie Komisji w sprawie skutków zmian demograficznych, COM(2020) 241 z dnia 17 czerwca 2020 r.

⁵⁷ Europejski program na rzecz umiejętności służący zrównoważonej konkurencyjności, sprawiedliwości społecznej i odporności, COM(2020) 274 z dnia 1 lipca 2020 r.

⁵⁸ Eurostat (kod danych online: [migr_pop1ctz](#)). Zestawienie nie obejmuje danych Zjednoczonego Królestwa.

⁵⁹ OECD (2018), „The contribution of migration to the dynamics of the labour force in OECD countries: 2005-2015” (Wkład migracji w dynamikę siły roboczej w państwach OECD), OECD Social, Employment and Migration Working Papers, nr. 203, OECD Publishing, Paryż.

⁶⁰ Na przykład imigranci spoza UE stanowili w 2018 r. w UE około 6 % pracowników służby zdrowia, 14 % pracowników opieki osobistej, 10 % pracowników zajmujących się odpadami, 16 % pracowników gospodarstw rolnych (nie wliczając pracowników sezonowych), 25 % sprzątaczy i pomocników oraz 27 % personelu pomocniczego zajmującego się przetwarzaniem żywności.

⁶¹ <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/legal-migration-policy/joint-statement-commission-economic-social-partners-renewal-european-partnership-integration.pdf>

w światowym wyścigu o talenty⁶². Wprawdzie to państwa członkowskie odpowiadają za podejmowanie decyzji w sprawie liczby osób przyjmowanych do celów związanych z zatrudnieniem, jednak ulepszone ramy na szczeblu UE umożliwiłyby państwom członkowskim i przedsiębiorstwom przyciągnięcie najbardziej potrzebnych im talentów.

Oprócz uruchomienia partnerstw w zakresie talentów ważne jest ukończenie niedokończonych prac nad reformą unijnej **dyrektywy w sprawie niebieskiej karty** w celu przyciągnięcia wysoko wykwalifikowanych pracowników⁶³. Komisja zdaje sobie sprawę z różnorodności sytuacji na rynku pracy w poszczególnych państwach członkowskich oraz z potrzeby zachowania elastyczności przez utrzymanie krajowych systemów dostosowanych do potrzeb konkretnych rynków pracy. Jednocześnie reforma musi przynieść rzeczywistą unijną wartość dodaną w postaci przyciągania wykwalifikowanych pracowników dzięki skutecznemu i elastycznemu ogólnounijnemu instrumentowi. Wymaga to takich warunków przyjmowania, które będą bardziej sprzyjały włączeniu społecznemu, lepszemu ochronie praw, szybkich i elastycznych procedur, lepszych możliwości przemieszczania się i pracy w różnych państwach członkowskich oraz równych warunków działania między systemami krajowymi i systemem unijnym. Nowy ogólnounijny system powinien doceniać wysokie kwalifikacje zawodowe i odpowiednie doświadczenie. Powinien również mieć charakter integracyjny i obejmować takie kategorie, jak osoby korzystające z ochrony międzynarodowej posiadające wysokie kwalifikacje, aby korzystać z ich umiejętności i wspierać ich integrację ze społeczeństwami UE. Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę do szybkiego zakończenia negocjacji i jest gotowa do wypracowania kompromisu zgodnego z ich wynikiem.

Międzynarodowa mobilność studentów i naukowców może zwiększyć pulę wiedzy specjalistycznej dostępnej europejskim uniwersytetom i instytucjom badawczym, wspomagając nasze wysiłki na rzecz przejścia na ekologiczną i cyfrową gospodarkę. Pełne wdrożenie niedawno zmienionej **dyrektywy w sprawie studentów i naukowców**⁶⁴ ma zasadnicze znaczenie dla ułatwienia i zwiększenia atrakcyjności przyjazdu do UE oraz dla wspierania obiegu wiedzy, który następuje dzięki przemieszczaniu się ludzi między państwami członkowskimi. Partnerstwa w zakresie talentów mogą również bezpośrednio służyć wspieraniu programów ułatwiających mobilność studentów i naukowców.

Można zrobić jeszcze więcej, aby zwiększyć wpływ unijnych ram prawnych dotyczących migracji na wyzwania demograficzne i migracyjne w Europie⁶⁵. Istnieje szereg immanentnych niedociągnięć w unijnym systemie legalnej migracji (takich jak rozdrobnienie, ograniczony zakres przepisów UE, niespójności między różnymi dyrektywami i skomplikowane procedury), którym można zaradzić za pomocą różnych środków, od lepszego egzekwowania obowiązujących przepisów po przyjmowanie nowych. Komisja zapewni przede wszystkim pełne i skuteczne wdrożenie obecnych ram poprzez intensyfikację współpracy i dialogu z państwami członkowskimi.

Komisja zajmie się również głównymi niedociągnięciami w trzech nowych zestawach środków w odpowiedzi na ogólny cel, jakim jest przyciągnięcie talentów, których Unia potrzebuje. Ułatwione zostanie zarówno przyjmowanie do UE pracowników o różnym

⁶² Zob. np.: Recruiting immigrant workers: Europe (Rekrutacja imigrantów: Europa), OECD i UE (2016), OECD Publishing, Paryż.

⁶³ COM(2016) 378 z 7 czerwca 2016 r.

⁶⁴ Dyrektywa (UE) 2016/801.

⁶⁵ Zob. kontrola sprawności unijnych przepisów dotyczących legalnej migracji (SWD(2019) 1055 z dnia 29 marca 2019 r.). W odniesieniu do kwestii demograficznych zob. również: Demographic Scenarios for the EU – Migration, Population and Education (Scenariusze demograficzne dla UE – migracja, ludność i edukacja) (Komisja, 2019).

poziomie umiejętności, jak i wewnątrzunijna mobilność pracowników z państw trzecich już przebywających w UE.

- Przegląd **dyrektywy w sprawie rezydentów długoterminowych**⁶⁶, która jest obecnie niedostatecznie wykorzystywana i nie zapewnia skutecznego prawa do mobilności wewnątrz UE. Celem byłoby stworzenie rzeczywistego statusu rezydenta długoterminowego UE, w szczególności przez wzmocnienie prawa rezydentów długoterminowych do przemieszczania się i pracy w innych państwach członkowskich.
- Przegląd **dyrektywy w sprawie jednego zezwolenia**⁶⁷, w przypadku której nie osiągnięto w pełni celu polegającego na uproszczeniu procedur przyjmowania wszystkich pracowników z państw trzecich. W ramach przeglądu przemyślane zostaną sposoby uproszczenia i wyjaśnienia zakresu prawodawstwa, w tym warunków przyjmowania i pobytu pracowników o niskich i średnich umiejętnościach.
- Dalsze zbadanie możliwości stworzenia **unijnej puli talentów**, obejmującej pracowników z odpowiednimi umiejętnościami pochodzących z państw trzecich, która mogłaby funkcjonować jako ogólnounijna platforma rekrutacji międzynarodowej i za pośrednictwem której wykwalifikowani obywatele państw trzecich mogliby wyrażać zainteresowanie przyjazdem do UE, a organy UE ds. migracji i pracodawcy mogliby wyszukać pracowników odpowiednich do swoich potrzeb⁶⁸.

Komisja rozpoczęła również **konsultacje społeczne w sprawie przyciągania umiejętności i talentów**. Mają one na celu określenie dodatkowych obszarów, w których można by poprawić ramy unijne, na przykład w drodze przyjęcia nowych przepisów. Zachęcają one również do zgłaszania nowych pomysłów na zwiększenie atrakcyjności UE, ułatwienie dopasowywania umiejętności do potrzeb rynku i lepszą ochronę migrantów zarobkowych przed wyzyskiem. W ramach konsultacji Komisja będzie kontynuować dialog z partnerami społecznymi i gospodarczymi na temat wszystkich tych inicjatyw. Wyniki posłużą do opracowania unijnej puli talentów i pomogą Komisji zdecydować, jakie inne inicjatywy są potrzebne, aby sprostać długoterminowym wyzwaniom w tej dziedzinie.

Najważniejsze działania

Komisja:

- rozpocznie debatę na temat kolejnych kroków w zakresie legalnej migracji, wraz z konsultacjami publicznymi oraz
- zaproponuje pakiet dotyczący umiejętności i talentów, obejmujący przegląd dyrektywy w sprawie rezydentów długoterminowych oraz przegląd dyrektywy w sprawie jednego zezwolenia, a także określi możliwości opracowania unijnej puli talentów.

Parlament Europejski i Rada powinny:

- zakończyć negocjacje dotyczące unijnej dyrektywy w sprawie niebieskiej karty.

8. WSPIERANIE INTEGRACJI NA RZECZ BARDZIEJ INTEGRACYJNYCH SPOŁECZEŃSTW

⁶⁶ Dyrektywa 2003/109/WE.

⁶⁷ Dyrektywa 2011/98/UE.

⁶⁸ Zob. prace prowadzone w ramach OECD: Building an EU Talent Pool – A New Approach to Migration Management for Europe (Budowa unijnej puli talentów – nowe podejście do zarządzania migracjami w Europie), 2019.

Częścią zdrowego i sprawiedliwego systemu zarządzania migracją jest zapewnienie, by wszyscy legalnie przebywający w UE mogli uczestniczyć w życiu społeczeństw europejskich i przyczyniać się do ich dobrostanu, dobrobytu i spójności. W 2019 r. w UE legalnie przebywało prawie 21 mln obywateli państw trzecich⁶⁹. Udana integracja przynosi korzyści zarówno zainteresowanym osobom, jak i społecznościom lokalnym, z którymi te osoby się integrują, sprzyja spójności społecznej i dynamizmowi gospodarczemu, stanowi pozytywny przykład na to, w jaki sposób Europa może radzić sobie ze skutkami migracji i zwiększonej różnorodności przez budowanie otwartych i odpornych społeczeństw. Mimo licznych sukcesów zbyt wielu migrantów i gospodarstw domowych ze środowisk imigracyjnych nadal boryka się jednak z wyzwaniami związanymi z bezrobociem, brakiem możliwości kształcenia i szkolenia oraz ograniczonymi interakcjami społecznymi. Na przykład w 2019 r. nadal występował znaczny niedobór perspektyw zatrudnienia dla obywateli państw trzecich – wynosiły one ok. 60 % osób w wieku 20–64 lat w porównaniu z ok. 74 % w przypadku obywateli państw przyjmujących. Rodzi to obawy obywateli co do tempa i stopnia integracji, co jest tym bardziej uzasadnionym powodem, by w ramach polityki publicznej zadbać o powodzenie tych działań.

Integracja migrantów i ich rodzin stanowi zatem kluczowy element szerszego programu UE na rzecz wspierania włączenia społecznego. Chociaż polityka integracyjna leży przede wszystkim w gestii państw członkowskich, od czasu przyjęcia planu działania z 2016 r.⁷⁰ UE zwiększyła wsparcie dla państw członkowskich i innych zainteresowanych stron. Europejska Sieć Integracji pomaga organom krajowym odpowiedzialnym za integrację ściślej współpracować i uczyć się od siebie nawzajem. UE zacieśniła również współpracę z władzami lokalnymi i regionalnymi oraz społeczeństwem obywatelskim i stworzyła nowe partnerstwa z pracodawcami oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi⁷¹. Komisja przedłużyła niedawno partnerstwo europejskie na rzecz integracji z partnerami społecznymi i gospodarczymi, aby zapewnić uchodźcom możliwości integracji na europejskim rynku pracy⁷². Powinno to prowadzić do dalszego dialogu i przyszłej współpracy w celu przyciągnięcia umiejętności, których potrzebujemy w naszej gospodarce.

Prace te należy teraz pogłębić, aby zapewnić wszystkim realne możliwości uczestniczenia w naszej gospodarce i społeczeństwie. W ramach priorytetu dotyczącego promowania naszego europejskiego stylu życia Komisja przyjmie **plan działania na rzecz integracji i włączenia społecznego na lata 2021–2024**. Kluczowym aspektem tego planu będzie integracja migrantów i ich rodzin. Dzięki temu powstaną strategiczne wytyczne i wskazane zostaną konkretne działania na rzecz włączenia społecznego imigrantów i szerszej spójności społecznej, które połączą zainteresowane strony i uwzględnią fakt, że podmioty regionalne i lokalne mają do odegrania kluczową rolę. Plan będzie się opierał na wszystkich odpowiednich politykach i narzędziach w kluczowych obszarach, takich jak włączenie społeczne, zatrudnienie, kształcenie, zdrowie, równość, kultura i sport, i będzie wskazywał, w jaki sposób integracja migrantów powinna stać się częścią działań na rzecz osiągnięcia celów UE w każdym z tych obszarów. Jego głównym celem będzie zapewnienie migrantom możliwości pełnego korzystania z Europejskiego filaru praw socjalnych. W planie uwzględniony zostanie fakt, że osoby ze środowisk imigracyjnych (np. osoby urodzone za granicą lub imigranci drugiego pokolenia) często stoją w obliczu podobnych wyzwań

⁶⁹ Źródło danych statystycznych w tym akapicie: Eurostat. Nie uwzględniono danych dotyczących Zjednoczonego Królestwa.

⁷⁰ COM(2016) 377 final z dnia 7 czerwca 2016 r.

⁷¹ Inicjatywy [partnerstwo europejskie na rzecz integracji](#) i [„Pracodawcy razem na rzecz integracji”](#); wsparcie inicjatywy Komitetu Regionów [„Miasta i regiony na rzecz integracji”](#).

⁷² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_20_1561

związanych z integracją jak obywatele państw trzecich. Wśród działań w ramach planu znajdzie się bezpośrednie wsparcie dla osób aktywnych w terenie. Działania te będą obejmować pełen zakres środków niezbędnych do towarzyszenia migrantom i ich rodzinom na drodze do udanej integracji i włączenia społecznego. Komisja prowadzi obecnie konsultacje w celu zasięgnięcia opinii zainteresowanych stron, obywateli i migrantów na temat możliwych działań na rzecz integracji i włączenia społecznego migrantów i obywateli UE wywodzących się ze środowisk imigracyjnych.

Aby zapewnić aktywny udział migrantów w opracowywaniu polityki migracyjnej UE, Komisja tworzy nieformalną grupę ekspertów ds. opinii migrantów. Jednym z jej pierwszych zadań będzie wkład w opracowanie planu działania na rzecz integracji i włączenia społecznego, ale grupa będzie również mogła służyć Komisji radami i wiedzą fachową w zakresie opracowywania i wdrażania inicjatyw w każdej dziedzinie związanej z migracją i azylem.

Najważniejsze działania

Komisja:

- przyjmie kompleksowy plan działania na rzecz integracji i włączenia społecznego na lata 2021–2024 oraz
- wprowadzi w życie odnowione partnerstwo europejskie na rzecz integracji z partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz rozważy rozszerzenie przyszłej współpracy na obszar migracji zarobkowej.

9. KOLEJNE KROKI

Nowy pakt o migracji i azylu określa całościowe podejście niezbędne do tego, by zarządzanie migracją w Europie było sprawiedliwe, skuteczne i zrównoważone. UE będzie musiała teraz wykazać wolę urzeczywistnienia tego nowego paktu. Jedyne sposoby, aby zapobiec powtórzeniu się wydarzeń takich jak te, które miały miejsce w tym miesiącu w Morii, to wprowadzenie systemu odpowiedniego do skali wyzwania. Wspólne europejskie ramy zarządzania migracją są jedynym sposobem na osiągnięcie wymaganych efektów. Połączenie strategii politycznych w ten sposób ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia klarowności i wyników potrzebnych, by obywatele ufali, że działania UE przyniosą zarówno solidne, jak i humanitarne rezultaty.

Taki system może funkcjonować tylko pod warunkiem, że dysponuje narzędziami niezbędnymi do jego realizacji. Oznacza to solidne ramy prawne, zapewniające jasność i ukierunkowanie na konkretne kwestie, potrzebne do uzyskania wzajemnego zaufania, z mocnymi i sprawiedliwymi zasadami dla osób potrzebujących ochrony międzynarodowej i osób, które nie mają prawa pobytu. To wymaga, aby migracja znalazła się w centrum wzajemnie korzystnych partnerstw z państwami trzecimi, co umożliwi rzeczywistą poprawę zarządzania migracją. Taki system wymaga również przyjęcia inteligentnego podejścia do legalnej migracji w celu wsparcia gospodarczego zapotrzebowania na talenty i społecznego zapotrzebowania na integrację. Potrzeba do tego również wystarczającego budżetu, który odzwierciedli wspólne obowiązki i wspólne korzyści wynikające z polityki migracyjnej UE, zarówno wewnątrz UE, jak i poza nią.

I wreszcie wymaga to również zaangażowania i aktywnego działania wszystkich stron. Dlatego też nowy pakt opiera się na uważnych konsultacjach z Parlamentem Europejskim i Radą, z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami. Opiera się on na naszych wartościach, ale przyniesie nam również potrzebne rezultaty. Komisja uważa, że rezultatem

jest równowaga interesów i potrzeb, która zasługuje na poparcie wszystkich. Komisja wzywa teraz Parlament Europejski i Radę do nadania nowego impulsu do działania. Pierwszym krokiem powinno być osiągnięcie do końca bieżącego roku porozumienia w sprawie nowego mechanizmu solidarności oraz elementów odpowiedzialności w postaci nowej procedury kontroli przesiewowej i procedury granicznej, a następnie szybkie przyjęcie pełnego pakietu niezbędnych przepisów. Dzięki współpracy UE może i musi zapewnić szybkie urzeczywistnienie prawdziwej wspólnej polityki migracyjnej i azylowej.