



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 4.12.2013 r.
COM(2013) 869 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie prac Śródziemnomorskiej Grupy Zadaniowej

1. STRESZCZENIE

W dniu 3 października 2013 r. u wybrzeży wyspy Lampedusa zatонуła łódź z około 500 migrantami na pokładzie. W reakcji na śmierć jej pasażerów europejscy przywódcy i obywatele zdecydowanie zaapelowali o podjęcie działań.

Śródziemnomorska Grupa Zadaniowa (TFM) została powołana w następstwie posiedzenia Rady ds. WSiSW w dniach 7–8 października 2013 r. Jej ustanowienie przyjęto z zadowoleniem na październikowym posiedzeniu Rady Europejskiej. Stwierdzono na nim stanowczo, że konieczne są zdecydowane działania w celu zapobiegania przypadkom śmierci na morzu i kolejnym takim ludzkim tragediom. Działania te miałyby na celu zapewnienie ochrony, podlegałyby zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności i zawierałyby element zdecydowanie zorientowany na zewnątrz. W związku z tym, po tragedii u wybrzeży Lampedusy, także na posiedzeniu Rady do Spraw Zagranicznych w dniu 18 listopada omawiano sposoby wzmocnienia dialogu politycznego i zacieśnienia współpracy z państwami trzecimi. W dniu 23 października także Parlament Europejski przyjął rezolucję w tej sprawie¹.

W trakcie dyskusji na posiedzeniach grupy zadaniowej oraz na podstawie udzielonego jej mandatu stwierdzono, że należy przyjąć zintegrowane podejście obejmujące cały region Morza Śródziemnego, a następnie zastosować kompleksowy zestaw środków, gdyż tragiczne wydarzenia u wybrzeży Lampedusy są częścią długookresowego i złożonego problemu. Środki te obejmują m.in.: udzielanie pomocy krajom pochodzenia i krajom tranzytu oraz wzmocnienie dialogu z nimi zgodnie z globalnym podejściem do kwestii migracji i mobilności; ponowne skupienie uwagi na kwestiach przesiedleń i regionalnych działaniach ochronnych; zbadanie legalnych i bezpiecznych dróg wjazdu na terytorium Unii Europejskiej, a także położenie ogólnego nacisku na intensyfikację działań w dziedzinie przesiedleń i ochrony regionalnej; zwalczanie handlu ludźmi i ich przemytu oraz sieci przestępczych; zapewnienie migrantom szybkiego i trwałego powrotu w humanitarny i godny sposób; wzmocnienie zarządzania zewnętrznymi granicami UE; wdrożenie przyjętego ostatnio rozporządzenia ustanawiającego EUROSUR; oraz wspieranie państw członkowskich, których systemy migracyjne i azytowe są poddawane presji.

Działania zawarte w niniejszym komunikacie są zgodne z tym holistycznym podejściem i koncentrują się na bezpośrednich i praktycznych rozwiązaniach, które w bliskiej perspektywie mogłyby uzupełniać obecne działania w całym regionie Morza Śródziemnego. W toku prowadzonych przez grupę zadaniową dyskusji obejmujących szeroki zakres geograficzny: od krajów pochodzenia i tranzytu – aby powstrzymać migrantów przed podejmowaniem niebezpiecznych podróży – po wybrzeża Unii Europejskiej, wskazano pięć głównych obszarów działania:

¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 października 2013 r. w sprawie przepływów migracyjnych w regionie Morza Śródziemnego, ze zwróceniem szczególnej uwagi na tragiczne wydarzenia u wybrzeży Lampedusy [2013/2827(RSP)].

- (1) działania prowadzone we współpracy z państwami trzecimi;
- (2) ochrona regionalna, kwestie przesiedleń i wzmocnienie dróg legalnego wjazdu do Europy;
- (3) zwalczanie nielegalnego handlu, przemytu i przestępczości zorganizowanej;
- (4) wzmocnienie ochrony granic przyczyniające się do poszerzenia obrazu sytuacji na morzu oraz do ochrony i ratowania życia migrantów w regionie Morza Śródziemnego;
- (5) udzielanie pomocy państwom członkowskim poddanym silnej presji migracyjnej i zapewnienie solidarności z nimi.

Stosownie do ustaleń październikowej Rady Europejskiej podczas posiedzeń grupy zadaniowej potwierdzono, że środkom bezpośrednim powinny towarzyszyć trwale inicjatywy oparte na najlepszych dostępnych badaniach, ukierunkowane na stawianie czoła przyczynom leżącym u podstaw migracji (bieda, łamanie praw człowieka, konflikt, brak możliwości ekonomicznych, złe warunki pracy, bezrobocie itp.). Należy podejmować inicjatywy mające na celu reformy prawnych i administracyjnych ram migracji i azylu w krajach tranzytu. Każde działanie UE powinno być postrzegane w szerszym kontekście politycznym odnoszącym się do stosunków UE z odpowiednimi krajami i regionami partnerskimi: w szczególności nie można go oddzielać od europejskiej polityki sąsiedztwa i ram zewnętrznej polityki migracyjnej ujętej w globalnym podejściu do kwestii migracji i mobilności (GPMM). Działania te mają ze swej natury wymiar długoterminowy i zostały już ujęte w długoterminowych strategiach UE. Mają ponadto kluczowe znaczenie dla zapobiegania podejmowaniu niebezpiecznych podróży do Europy.

Wszystkie działania określone w niniejszym komunikacie będą musiały być w pełni zgodne z międzynarodowymi standardami praw człowieka, w tym z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej², europejską Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Konwencją ONZ dotyczącą statusu uchodźców z 1951 r., zasadą *non-refoulement* i obowiązującym dorobkiem prawnym UE. W przypadku przekazywania danych osobowych należy zwrócić szczególną uwagę na pełne wykonanie obowiązujących przepisów.

Niniejszy komunikat jest przedstawiony do omówienia na posiedzeniu Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniach 5–6 grudnia. Wyniki dyskusji zostaną przedstawione Radzie Europejskiej przez Prezydencję na posiedzeniu w dniach 19–20 grudnia.

W związku z niniejszym komunikatem należy w odpowiedni sposób rozważyć zasoby i aktywa, które w ramach istniejących ograniczeń budżetowych mogą zostać udostępnione przez wszystkie zainteresowane podmioty w dążeniu do realizacji działań i osiągnięcia ogólnego celu, jakim jest zapobieganie w przyszłości takim tragediom, jak ta, która miała miejsce u wybrzeży Lampedusy. Komisja Europejska będzie systematycznie składała

² W szczególności art. 2, 4, 18 i 19.

Radzie i Parlamentowi Europejskiemu sprawozdania na temat postępów we wdrażaniu komunikatu w sprawie TFM.

2. PROCES

W trakcie opracowywania niniejszego komunikatu Komisja Europejska, która przewodniczy Śródziemnomorskiej Grupie Zadaniowej, zwołała dwa posiedzenia grupy w dniach 24 października i 20 listopada 2013 r. Wzięli w nich udział przedstawiciele Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i wszystkich państw członkowskich oraz agencji UE bezpośrednio zainteresowanych procesem (EASO, Frontex, Europol, FRA, EMSA).

Podczas opracowywania komunikatu Śródziemnomorskiej Grupy Zadaniowej przeprowadzono konsultacje z innymi podmiotami, w tym z krajami stowarzyszonymi, UNHCR, Międzynarodową Organizacją ds. Migracji (IOM), Międzynarodowym Ośrodkiem Rozwoju Polityki Migracyjnej (ICMPD), Centrum Polityki Migracyjnej, Międzynarodową Organizacją Morską, UNODC oraz Interpolem³.

3. KIERUNKI DZIAŁANIA

Śródziemnomorska Grupa Zadaniowa opracowała następujące kierunki działania:

³ Ilekroć w tekście występuje nawiązanie do roli odgrywanej przez te organizacje, pozostaje to bez uszczerbku dla decyzji finansowych, które zostaną podjęte w związku z realizacją przewidzianych w komunikacie działań.

(1) Działania prowadzone we współpracy z państwami trzecimi

Działania prowadzone we współpracy z państwami trzecimi są jednym z najbardziej skutecznych sposobów zapobiegania próbom przedostania się na terytorium UE nielegalnymi drogami i narażaniu życia przez podejmowanie niebezpiecznej podróży do Europy.

Niezwykle ważny jest współdział państw trzecich w zwalczaniu przyczyn nielegalnej migracji, monitorowaniu przepływów migracyjnych, gromadzeniu informacji i danych wywiadowczych dotyczących dróg i sieci, likwidowaniu sieci przemytników i handlarzy oraz opracowaniu trwałych rozwiązań porządkujących przepływy migracyjne w regionie śródziemnomorskim. W ogólnym kontekście stosunków zewnętrznych UE należy w dalszym ciągu intensyfikować działania i rozszerzać współpracę z krajami pochodzenia i tranzytu w sferze migracji i rozwoju, w tym zwiększać ich zdolności do zarządzania mieszanymi strumieniami migracyjnymi, a także pomagać w zapewnieniu zgodności ich systemów migracyjnych i azytowych z międzynarodowymi standardami praw człowieka. Potrzebny jest intensywniejszy, ukierunkowany dialog polityczny z krajami pochodzenia i tranzytu, który będzie służył budowie zaufania i pozytywnego zaangażowania partnerów w kwestię migracji jako szczególnie wrażliwą dla obu stron.

Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności (GPMM) określa ramy dialogu i współpracy ze wszystkimi państwami trzecimi, a równocześnie zapewnia kompleksowe podejście do kwestii dialogu i współpracy w odniesieniu do migracji. Potrzebny jest impuls polityczny w celu zwiększenia skuteczności i oddziaływania GPMM oraz zapewnienia postępu w dialogach dotyczących migracji, mobilności i bezpieczeństwa oraz negocjacji w sprawie partnerstwa na rzecz mobilności. W przyszłości działania będą nadal skupione na krajach objętych europejską polityką sąsiedztwa, partnerach strategicznych, a także na krajach pochodzenia lub tranzytu o szczególnym znaczeniu, również we współpracy z odpowiednimi organizacjami międzynarodowymi.

Ze względu na charakter ruchów migracyjnych potrzebne będą zachęty, które skłonią kraje tranzytu położone wzdłuż południowych wybrzeży Morza Śródziemnego do uczestnictwa we współpracy w kwestii migrantów, którzy nie są ich obywatelami. UE powinna więc zastosować szersze spojrzenie i przedstawić pozytywny przekaz dotyczący migracji. W stosunkach z krajami partnerskimi trzeba będzie również uwzględnić kwestie uznawane za wrażliwe przez poszczególne państwa, a także oczekiwania tych państw w odniesieniu do problemu migracji; należy również wziąć pod uwagę, że w opinii tych państw UE koncentruje się przede wszystkim na aspektach związanych z bezpieczeństwem, readmisją/powrotami oraz zwalczaniu nielegalnej migracji.

W tym kontekście proponuje się skoncentrowanie w najbliższej przyszłości na wzmocnieniu lub zapoczątkowaniu działań potrzebnych do osiągnięcia wyżej wymienionych celów, także przez zwiększoną koordynację dostępnych instrumentów unijnych i krajowych. Ważnymi elementami tego podejścia są partnerstwa na rzecz mobilności, kampanie informacyjne, inicjatywy dyplomatyczne i budowanie potencjału. Europejska Służba Działań Zewnętrznych będzie ważnym partnerem w realizacji działań przewidzianych w niniejszej części, a uzupełnieniem tych środków krótko- i średnioterminowych będzie długoterminowa i trwała współpraca z państwami trzecimi.

Działania

- Działania szczegółowe w krajach tranzytu

1.1 Komisja i państwa członkowskie powinny skierować należytą uwagę polityczną na podpisanie i przystąpienie do realizacji partnerstwa na rzecz mobilności zawartego ostatnio z Tunezją.

W międzyczasie należy kontynuować wdrażanie inicjatyw w dziedzinie współpracy, przewidzianych w niedawno podpisanym partnerstwie na rzecz mobilności z Marokiem, a władzom marokańskim należy udzielić wsparcia potrzebnego do pełnego wdrożenia zaleceń zawartych w sprawozdaniu Krajowej Rady Praw Człowieka, dotyczących ustanowienia nowej polityki migracyjnej i azylowej.

Ponadto należy bezzwłocznie rozpocząć negocjacje w sprawie partnerstwa na rzecz mobilności z Jordanią, które będą pozytywnym wynikiem dialogu w sprawie migracji, mobilności i bezpieczeństwa, zapoczątkowanego z tym krajem w grudniu 2012 r.

Celem priorytetowym jest także nawiązanie dialogu na temat migracji, mobilności i bezpieczeństwa z kolejnymi krajami południowego regionu Morza Śródziemnego, w szczególności z Egiptem, Libią, Algierią i Libanem⁴.

Stosowna decyzja zostanie podjęta na podstawie indywidualnej oceny dla poszczególnych krajów, uwzględniającej w szczególności ich potencjał i chęć podniesienia poziomu zarządzania kwestiami migracyjnymi i azyłowymi zgodnie ze standardami międzynarodowymi, a także zacieśnienia współpracy z UE w tych dziedzinach.

Problematyczne kwestie związane z prawami migrantów i uchodźców powinny być regularnie omawiane w ramach dialogów politycznych z państwami trzecimi zgodnie z ramami strategicznymi UE i planem działania dotyczącym praw człowieka i demokracji (działanie 14); należy też zaoferować pomoc w opracowaniu prawidłowo działających systemów azylowych i migracyjnych. Inicjatywy wdrożone przez agencje UE, takie jak EASO, FRA i Frontex, a także państwa członkowskie, organizacje międzynarodowe i społeczeństwo obywatelskie, służące budowaniu potencjału w obszarze zarządzania azylem, przyjmowaniem, migracją i granicami, mogą stanowić istotny element partnerstw na rzecz mobilności.

Należy przeprowadzić analizę finansową partnerstw na rzecz mobilności, tak aby skłonić państwa członkowskie do aktywniejszego udziału w opracowywaniu projektów.

⁴ Rozważane jest udzielenie pomocy władzom Libanu w pracach nad zintegrowanym zarządzaniem granicami w celu wzmocnienia instytucji państwowych i zapewnienia lepszej współpracy międzyinstytucjonalnej. W związku z tym UE zamierza także promować zintegrowane zarządzanie granicami oparte na prawach człowieka, obejmujące legalny przepływ osób i towarów, a także zarządzanie przepływami migracyjnymi. UE rozważa także różne warianty udzielenia wsparcia libańskim siłom zbrojnym.

Partnerstwa na rzecz mobilności powinny także zostać strategicznie wykorzystane do rozwinięcia współpracy regionalnej w dziedzinie migracji.

1.2 Prowadzony dialog z wybranymi państwami Afryki Północnej i regionu Sahelu, na temat szczegółowych kwestii problematycznych będzie służył skuteczniejszemu zwalczaniu sieci przemytników i handlarzy. Należy przeprowadzić dyskusje z władzami Tunezji na temat środków mających na celu wstrzymanie dostaw tunezyjskich łodzi dla przemytników w Libii, w tym rejestracji i śledzenia statków w celu wymiany danych. Należy zachęcać także inne państwa Afryki Północnej do ustanowienia podobnych procedur. W szczególności należy zachęcać władze egipskie do zwracania większej uwagi na działalność handlarzy ludźmi w regionie Synaju i do skuteczniejszego ich zwalczania; władze Sudanu należy wezwać do zwalczania działających na terytorium tego kraju organizacji przestępczych, które ułatwiają przemyt migrantów i uchodźców z Rogu Afryki w kierunku regionu śródziemnomorskiego i handel nimi; władze Nigerii należy zobowiązać do zapewnienia lepszej ochrony obywatelom znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji, tak aby nie padali oni ofiarą handlarzy ludźmi, a także wesprzeć je w tych działaniach.

1.3 Ze względu na bardzo niestabilną sytuację polityczną i brak bezpieczeństwa oraz ograniczone możliwości instytucjonalne i administracyjne Libia nie jest w tej chwili w stanie zwalczać działalności przemytników i handlarzy. Dlatego stała się głównym krajem tranzytu i wyjazdu mieszanych przepływów migracyjnych w środkowej części regionu śródziemnomorskiego. W tej sytuacji UE powinna nadal zwiększać kompleksowe wsparcie na rzecz Libii, promując stabilizację, wzmacniając system sprawowania rządów i podnosząc poziom bezpieczeństwa oraz rozwiązując problemy związane z radykalizmem, ekstremizmem z użyciem przemocy i terroryzmem, a także podejmując działania w związku z doniesieniami o naruszeniach praw człowieka. Ponadto w ramach trwającej misji EUBAM i projektu Sahara–Morze Śródziemne udzielana będzie pomoc o szczególnym znaczeniu, służąca stworzeniu systemu zintegrowanego zarządzania granicami. W tej sytuacji państwa członkowskie i Frontex powinny rozważyć sposoby dalszego wspierania tych inicjatyw. Równolegle UE będzie nadal przekazywać pomoc służącą ustanowieniu w Libii systemu zarządzania migracją i azyłem, w pełni zgodnego z międzynarodowymi standardami praw człowieka. Zważywszy, że Libia jest krajem przyjmującym migrantów poszukujących pracy, priorytetem Ministerstwa Pracy – w celu ograniczenia nielegalnej migracji – jest ustanowienie przejrzystej procedury urzędowej w odniesieniu do takich przypadków, a działania w tym kierunku powinny być wspierane. UE będzie nadal zwracać się do władz libijskich o wyeliminowanie takich praktyk, jak masowe pozbawianie migrantów wolności, ich złe traktowanie w ośrodkach zatrzymania i poza nimi, a także o poprawę warunków w tych ośrodkach. UE zwróci szczególną uwagę na konieczność zapewnienia przez Libię poszanowania praw osób wymagających międzynarodowej ochrony, przyjęcia przepisów azylowych i uregulowania pozycji UNHCR w tym kraju⁵. Gdy tylko

⁵ Komisja rozważa decyzję finansową w sprawie wdrożenia w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI) programu o wartości 10 milionów euro, skoncentrowanego na poprawie systemu prawnego i struktury instytucjonalnej oraz zwiększeniu potencjału organów odpowiedzialnych za

pozwole na to sytuacja w dziedzinie bezpieczeństwa, powinna zostać ustanowiona w Libii sieć urzędników łącznikowych w celu zwalczania nielegalnej migracji. Komisja dąży do nawiązania z władzami libijskimi dialogu w sprawie migracji, mobilności i bezpieczeństwa zgodnie z zasadami GPMM, gdy tylko pozwolą na to warunki. Tym działaniom będą towarzyszyły inne projekty i programy UE w sektorze bezpieczeństwa.

1.4 Terytorium Turcji stanowi kolejny ważny punkt tranzytowy dla nielegalnych przepływów migracyjnych w kierunku UE, zarówno przez region Tracji, jak i przez wody Morza Śródziemnego. Pomimo znaczących możliwości Turcji w tym zakresie i podejmowanych przez nią starań, aby zapobiegać temu zjawisku, należy bezwzględnie kontynuować dialog i współpracę z władzami tureckimi w dążeniu do wzmocnienia ich możliwości w zakresie eliminowania siatek przemytników organizujących nielegalne wyjazdy, zapobiegania tym wyjazdom przez zwiększony nadzór nad granicami, szybkiej wymiany informacji z zainteresowanymi państwami członkowskimi UE oraz pełnego wdrożenia umowy o readmisji. Ustanowienie w Turcji sieci urzędników łącznikowych, podobnej do sieci przewidzianej w przypadku Libii, będzie istotnym czynnikiem w tym względzie. Niezwykle istotne jest też, aby UE nadal wspierała Turcję w opracowaniu systemów zarządzania granicami, wizami, migracją i azylem zgodnie ze standardami UE, do spełnienia których Turcja dąży jako państwo kandydujące.

1.5. Oprócz działań obejmujących kraje tranzytu trzeba będzie poświęcić więcej uwagi krajom pochodzenia w Afryce Wschodniej i Zachodniej, w drodze dialogu politycznego i ściślejszej współpracy. Szczegółowe rozmowy dotyczące migracji, *démarche* i większe zaangażowanie zarówno na poziomie krajowym, jak i z partnerami regionalnymi, z udziałem odpowiednich specjalnych przedstawicieli UE, mogą odgrywać ważną pozytywną rolę. Jednocześnie współpraca będzie nadal przyczyniać się do poprawy warunków społeczno-ekonomicznych i związanych z nimi możliwości zatrudnienia osób, które w przeciwnym wypadku mogłyby zdecydować się na nielegalną migrację. Wsparcie mające na celu poprawę zarządzania migracją na poziomie krajowym i regionalnym powinno przyczynić się do skuteczniejszej walki z przemytem, ścigania handlarzy i udzielania pomocy ofiarom. UE powinna wspierać poszanowanie praw człowieka w odniesieniu do wszystkich migrantów w krajach i regionach partnerskich, ze zwróceniem specjalnej uwagi na grupy szczególnie wrażliwe i szczególne prawa przysługujące osobom ubiegającym się o azyl i uchodźcom, przy korzystaniu z dostępnych narzędzi i funduszy, w tym instrumentów na rzecz praw człowieka. UE powinna starać się zapobiegać przedłużającym się pobytom uchodźców i rozwiązywać ten problem, a także wzmacniać ochronę uchodźców i zwiększać bezpieczeństwo w

zarządzanie kwestiami migracyjnymi i azylowymi zgodnie ze standardami międzynarodowymi i najlepszymi praktykami, aby zagwarantować traktowanie migrantów z pełnym poszanowaniem praw człowieka i godności osoby ludzkiej, a także zgodnie z międzynarodowymi standardami gwarantującymi ochronę międzynarodową. W ramach programu szczególny nacisk zostanie ponadto położony na poprawę warunków życia migrantów w ośrodkach zatrzymania. Cel ten będzie realizowany poprzez przegląd procedur administracyjnych, podniesienie poziomu świadczonych migrantom usług oraz ułatwienie im dostępu do zatrudnienia.

obozach dla uchodźców (np. przy pomocy Instrumentu UE na rzecz Stabilności). W tym kontekście potrzebne jest również wsparcie dla programów innowacyjnych.

- Podejścia regionalne

1.6 W ramach szerzej zakrojonych działań UE w obszarze migracji należy opracować kampanie informacyjne i uświadamiające w celu przejrzystego informowania i uświadamiania o poważnych zagrożeniach i niebezpieczeństwach, na jakie narażeni są migranci usiłujący dotrzeć na terytorium UE nielegalnymi drogami, w tym niebezpieczeństwach związanych z nielegalnymi przeprawami morskimi i zagrożeniach ze strony przemytników i handlarzy.

Należy poszukiwać innowacyjnych rozwiązań, które pozwolą dotrzeć do jak największej liczby potencjalnych migrantów w krajach pochodzenia i w krajach tranzytu, ze szczególnym uwzględnieniem krajów afrykańskich i odpowiednich krajów na Bliskim Wschodzie i w Azji; opierając się na wcześniejszych inicjatywach UE i państw członkowskich.

Kampanie powinny ponadto zawierać informacje o dostępnych drogach legalnej migracji. Kampanie informacyjne należy także oprzeć na sieciach diaspor i przygotowywać przede wszystkim we współpracy z władzami państw trzecich oraz organizacjami międzynarodowymi i pozarządowymi.

W tych ramach, obok innych metod rozpowszechniania tego rodzaju komunikatów, należy korzystać z potencjału portalu UE poświęconego imigracji.

1.7 Do 2015 r., po przeprowadzeniu przetargu publicznego w 2014 r., zostanie ustanowiona sieć Seahorse w basenie Morza Śródziemnego łącząca państwa członkowskie UE regionu śródziemnomorskiego i kraje północnoafrykańskie. Sieć umożliwi państwom uczestniczącym bezpośrednią wymianę informacji faktycznych dotyczących incydentów i patroli, w czasie zbliżonym do rzeczywistego, za pośrednictwem łączności satelitarnej. Należy wzmocnić obecne działania, tak aby przekonać pozostałe odnośne kraje Afryki Północnej (tj. Tunezję, Algierię i Egipt) do uczestnictwa w tej sieci⁶.

1.8 W ramach prawnych Fronteksu i EUROSUR należy omówić możliwość zaangażowania krajów wyjazdu w działania związane z nadzorem morskim. Powinny temu towarzyszyć: dialog i pomoc mające zachęcić państwa trzecie do działania i wzmocnić ich potencjał w dziedzinie: (1) zwalczania, w punkcie wyjazdu, sieci przemytników ludzi, i przez to zapobiegania niebezpieczeństwom, na jakie przemytnicy narażają imigrantów; (2) uszczelnienia kontroli ich granic lądowych i wybrzeży; (3) ustanowienia mechanizmów umożliwiających nielegalnym migrantom bezpieczny powrót do najbliższego i najbezpieczniejszego punktu wyjazdu.

⁶ Ponadto bieżąca współpraca straży przybrzeżnych może zapewnić odpowiednie możliwości sprzyjające dialogowi UE z krajami Afryki Północnej.

Tam gdzie to wykonalne i właściwe⁷, należy powielać doświadczenie operacyjne, jakie niektóre państwa członkowskie zdobyły podczas wspólnego patrolowania mórz terytorialnych państw trzecich. Istotną rolę we wspieraniu realizacji wyżej wymienionych działań, w szczególności budowania potencjału, odegra też Frontex, działając w granicach wyznaczonych swoim mandatem. W tym zakresie należy zapewnić komplementarność z innymi instrumentami budowania potencjału wykorzystywanymi przez UE w regionie północnoafrykańskim.

1.9 Na podstawie oceny istniejących możliwości i potrzeb przybrzeżnych krajów północnoafrykańskich należy rozważyć możliwość udzielania im pomocy w budowaniu zdolności do działań poszukiwawczo-ratowniczych.

1.10 Konieczne jest usprawnienie wymiany danych strategicznych i taktycznych między państwami członkowskimi UE i krajami afrykańskimi. W tym kontekście jako przykład mogłyby posłużyć osiągnięcia AFIC – wspólnoty wywiadów Afryki i Fronteksu. Okresowo należy przygotowywać wspólne sprawozdania z analizy ryzyka.

1.11 Należy rozwijać dialog polityczny i inicjatywy dyplomatyczne, w tym wspólne démarche⁸, wykorzystując w skoordynowany sposób wszystkie inicjatywy i dźwignie finansowe dostępne na poziomie UE i państw członkowskich, aby zwiększyć zdolność UE do pomyślnego osiągnięcia celów określonych w globalnym podejściu do kwestii migracji i mobilności, w tym wynegocjowania i pełnego wdrożenia umów o readmisji, doskonalenia systemów ochrony międzynarodowej oraz zwalczania przemytu i sieci przestępczych. Inicjatywy te należy uruchomić we współpracy z najważniejszymi krajami tranzytu i pochodzenia nielegalnej migracji w Afryce i Azji. W tym kontekście konieczne jest zbadanie możliwości uwzględnienia współpracy w tych dziedzinach w ramach szerszego podejścia opartego na zachętach⁹. Wynikom tych działań powinno towarzyszyć odpowiednie wzmocnienie koordynowanych przez Frontex działań w celu ułatwienia procesu powrotu.

W tych samych ramach, we współpracy z odpowiednimi państwami trzecimi, należy opracować środki umożliwiające efektywniejszą identyfikację i ponowne wystawienie dokumentów osobom powracającym. W ramach tego działania należy skupić większą uwagę na głównych krajach pochodzenia nielegalnych migrantów. Zwiększenie akceptacji dla unijnego *laissez passer* (standardowego dokumentu podróży do celów wydalenia) mogłoby przyczynić się do powodzenia tego działania.

⁷ Każde działanie w tej dziedzinie powinno być zgodne z prawami podstawowymi, w tym z zasadą *non-refoulement*.

⁸ W dążeniu do zwiększenia spójności działań zewnętrznych na poziomie unijnym i krajowym szefowie delegatur UE w krajach pochodzenia migrantów zablokowanych, w odpowiednich przypadkach wspólnie z ambasadorami innych państw członkowskich UE, przygotowują wspólne démarches do właściwych organów krajowych. Ich opracowanie powinno być skoordynowane z ESDZ, Komisją oraz zainteresowanymi państwami członkowskimi.

⁹ Zob. np. wykonanie obowiązku readmisji przez państwa AKP zgodnie z umową o partnerstwie UE–AKP (umowa z Kotonu).

1.12 W związku ze szczytem UE–Afryka w kwietniu 2014 r. i czwartą europejsko-afrykańską konferencją ministerialną na temat migracji i rozwoju, planowaną na drugą połowę 2014 r. (proces z Rabatu) należy przewidzieć szczegółową i kompleksową debatę na temat migracji (obejmującą m.in.: dobrowolny powrót, readmisję, reintegrację, przyjmowanie, ochronę międzynarodową, zwalczanie przemytu i sieci przestępczych, budowanie potencjału, przysługujące migrantom prawa człowieka oraz przyczyny nielegalnej migracji).

Aby programy nowej generacji Euromed Migration i Euromed Police, które zostaną uruchomione w 2014 r., stały się skuteczniejszą platformą dialogu i współpracy, trzeba w nich odpowiednio uwzględnić oceny. Wzmocnienia wymagają ponadto dialogi dwustronne i stosowne dialogi regionalne z krajami Afryki subsaharyjskiej. W związku z tym należy nakłaniać kraje partnerskie do przyjęcia i wdrożenia krajowych środków zintegrowanego zarządzania granicami skierowanych przeciwko przemytnikom, również przy wsparciu ekspertów zatrudnionych przez państwa członkowskie oraz – w stosownych przypadkach – zgodnie z najlepszymi praktykami opracowanymi przez UNODC.

1.13 Warto byłoby rozważyć opracowanie specjalnego programu, w którym wykorzystane zostałyby istniejące inicjatywy UE w tej dziedzinie, takie jak finansowany przez UE program WAPIS (policyjny system informacyjny w Afryce Zachodniej, wdrożony przez INTERPOL), tak aby ułatwić nawiązanie współpracy policyjnej, oraz programu AFRIPOL pomocnego w koordynowaniu krajowych systemów informacji policyjnych i potencjału dochodzeniowego w Afryce w obszarze m.in. zwalczania handlu ludźmi i przemytu. Wsparcie udzielane przez INTERPOL, UNODC i inne odpowiednie organizacje może przyczynić się do osiągnięcia tego celu. Taki program powinien zapewnić osiągnięcie efektu synergii z programem Unii Afrykańskiej dotyczącym granic.

1.14 Nielegalnym migrantom należy zapewnić szybki i skuteczny powrót, w humanitarny i godny sposób, w warunkach pełnej zgodności z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej, odpowiednim dorobkiem UE i międzynarodowymi standardami praw człowieka, przez promowanie dobrowolnego powrotu w przypadkach, w których jest to możliwe. W określonych warunkach, dodatkowo, należy zapewnić większą pomoc finansową i techniczną w celu wsparcia społecznej i ekonomicznej reintegracji osób powracających, a także skuteczny system niedobrowolnego powrotu we współpracy z organami krajowymi. W przypadku zapewnienia pomocy finansowej i technicznej należy zachować szczególną ostrożność, aby uniknąć tworzenia struktur równoległych do istniejących w danym państwie trzecim oraz czynników przyciągających. Jeśli to możliwe, za cel priorytetowy należy uznać powroty do krajów pochodzenia, a nie do krajów tranzytu.

1.15 Rozwijana będzie współpraca/wymiana informacji oraz synergia między państwami członkowskimi przy udziale unijnych agencji WSiSW, innych zainteresowanych stron (IOM, organizacji pozarządowych) w zakresie treści programów wspomagania dobrowolnego powrotu, w tym środków reintegracji i inicjatyw podejmowanych przez każde państwo członkowskie wobec krajów pochodzenia lub tranzytu w celu

zapewnienia trwałego powrotu nielegalnych migrantów. Począwszy od 2014 r. współpraca ta będzie rozwijana w ramach Europejskiej Sieci Migracyjnej (ESM).

(2) Regionalne programy ochrony, przesiedlenie i wspierane legalne sposoby przybycia do Europy

Przesiedlenie jest ważnym środkiem umożliwiającym osobom wymagającym ochrony bezpieczne przybycie na terytorium Unii Europejskiej bez konieczności wyruszania w niebezpieczną podróż przez Morze Śródziemne. Należy więc zachęcać do korzystania z tego instrumentu, oprócz podejmowania działań ukierunkowanych na zapewnienie uchodźcom samowystarczalności w państwach trzecich, które są głównym czynnikiem prowadzącym do trwałego rozwiązania.

Trzeba też rozważyć zwiększenie możliwości legalnego przemieszczania się w celu podjęcia nauki lub pracy, w tym poprzez oferowanie osobom, które mogłyby ubiegać się o azyl, alternatywnych dróg wjazdu.

2.1 Dla poprawienia sytuacji uchodźców na poziomie lokalnym konieczne jest ustanowienie i wzmocnienie regionalnych programów ochrony. Istniejące regionalne programy ochrony, np. te wprowadzone w Afryce Północnej (w Libii, Tunezji i Egipcie) i w Rogu Afryki (w Kenii, Dżibuti), wymagają wzmocnienia i rozszerzenia, aby objęły także inne ważne kraje, w szczególności w regionie Sahelu. Ponadto UE przygotowuje obecnie nowy regionalny program rozwoju i ochrony, obejmujący uchodźców w Libanie, Jordanii i Iraku, stanowiący długoterminowy środek reagowania na kryzys w Syrii.

Nowe regionalne programy ochrony, jeżeli mają z powodzeniem pełnić swoją rolę, będą wymagały długoterminowego zaangażowania i finansowania, zarówno na poziomie UE, jak i na poziomie krajowym. Istniejące zasoby i instrumenty finansowe Funduszu Migracji i Azylu mogą zapewnić jedynie częściowe finansowanie. Wymagają uzupełnienia z innych źródeł w ramach pomocy rozwojowej UE i środków zapewnianych przez państwa członkowskie. Ponadto wdrożeniu regionalnych programów ochrony/regionalnych programów rozwoju i ochrony powinien towarzyszyć zdecydowany dialog polityczny i starania wspierające odnoszące się do ochrony uchodźców i sytuacji przedłużających się pobytów uchodźców, skierowane do organów krajowych w państwach trzecich, w tym na poziomie regionalnym.

Regionalne programy ochrony powinny koordynować elementy regionalne i specyficzne dla danego kraju, a państwa członkowskie i delegatury UE powinny odgrywać główną rolę w procesie ich planowania i wdrażania. UNHCR, wraz z innymi organizacjami międzynarodowymi, będzie głównym partnerem w tej dziedzinie, natomiast organizacje pozarządowe powinny w uzasadnionych przypadkach uczestniczyć w ich realizacji. W stosownych przypadkach promowana będzie współpraca między EASO a krajami docelowymi, skupiająca się w szczególności na takich dziedzinach, jak szkolenie i budowanie potencjału.

Należy inicjować równoległe inicjatywy we współpracy z organizacjami międzynarodowymi (np. IOM) i pozarządowymi w celu ułatwienia wspomaganego dobrowolnego powrotu migrantów zablokowanych w krajach Afryki Północnej do

krajów pochodzenia i ich reintegracji, oraz zwiększania zdolności krajów do lepszego zarządzania kwestiami powrotu i reintegracji¹⁰.

2.2 Państwa członkowskie są zachęcane do zwiększenia obecnych zobowiązań dotyczących przesiedleń jako długoterminowego rozwiązania, które przyczyni się do zapobiegania występowaniu i eliminowania przedłużających się pobytów uchodźców. W 2012 r. 4 930 osób zostało przesiedlonych do Unii przez dwanaście państw członkowskich¹¹. Państwa już uczestniczące w programie przesiedleń powinny rozważyć podniesienie swoich kwot, natomiast dla zwiększenia udziału UE w światowych działaniach w zakresie przesiedleń konieczne jest zaangażowanie nowych państw członkowskich. W związku z tym zachęca się do strategicznego wykorzystywania przesiedleń w ramach unijnego programu przesiedleń przy wsparciu ze środków finansowych UE dostępnych w ramach Funduszu Migracji i Azylu.

2.3 Komisja jest przygotowana do zorganizowania, we współpracy z UNHCR, konferencji na temat przesiedlenia najbardziej wrażliwych uchodźców z Syrii. Konferencja mogłaby odbyć się w pierwszej połowie 2014 r. i zachęcić do podejmowania działań na rzecz przesiedleń zarówno państwa członkowskie UE, jak i kraje na całym świecie.

2.4 Komisja zbada dalsze możliwości bezpiecznego wjazdu na terytorium UE w ramach rozważań nad przyszłymi priorytetami w dziedzinie spraw wewnętrznych po wygaśnięciu programu sztokholmskiego. Mogą one w szczególności zawierać: a) wytyczne dotyczące wspólnego podejścia do zezwoleń/wiz przyznawanych ze względów humanitarnych; b) studium wykonalności poświęcone możliwości wspólnego rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony poza terytorium Unii Europejskiej, bez uszczerbku dla obowiązującego w UE prawa dostępu do procedur azylowych. W realizacji tych zadań powinny uczestniczyć: EASO, FRA i Frontex, a w stosownych przypadkach także UNHCR, MOP lub IOM.

2.5 UE i państwa członkowskie powinny kontynuować poszukiwanie prawnych możliwości dających migrantom szansę legalnego dotarcia do Europy. Stworzenie takich kanałów będzie ponadto pomocne w zwalczaniu nadużyć i nielegalnej migracji. Na przykład dyrektywa w sprawie pracowników sezonowych, gdy zostanie wdrożona, sprecyzuje zasady przyjęcia, zapewni bezpieczny status prawny w celu ochrony pracowników sezonowych przed wyzyskiem i ustanowi pierwszy unijny program migracji cyrkulacyjnej, który po spełnieniu określonych warunków umożliwi migrantom powrót w kolejnych latach. Będąca obecnie przedmiotem negocjacji dyrektywa w

¹⁰ Ośrodki ds. zasobów i reagowania na kwestie migracji, ustanowione przez IOM w wielu krajach położonych wzdłuż szlaków migracyjnych, mogłyby zostać powielone wzdłuż szlaków położonych w środkowej i wschodniej części regionu śródziemnomorskiego.

¹¹ Republika Czeska, Dania, Niemcy, Irlandia, Hiszpania, Francja, Litwa, Niderlandy, Portugalia, Finlandia, Szwecja, Zjednoczone Królestwo (źródło: EUROSTAT).

sprawie studentów, badaczy i innych grup także może wnieść istotny wkład przez określenie przejrzystych zasad dotyczących przyjęcia i statusu.

(3) Zwalczanie nielegalnego handlu, przemytu i przestępczości zorganizowanej¹²

Międzynarodowe sieci przestępczości zorganizowanej wykorzystują dążenie migrantów do lepszego życia. Z tego powodu UE podejmie nowe, zdecydowane kroki w celu zwalczania sieci przestępczości zorganizowanej, w tym sieci przemytników, polegające na opracowaniu nowych inicjatyw we współpracy z państwami członkowskimi, a także z państwami trzecimi, Fronteksem, Europolem, EASO i Interpolem.

Działania te skupią się przede wszystkim na wdrożeniu i wzmocnieniu priorytetów przyjętych ostatnio przez Radę WSiSW w ramach cyklu polityki UE w sprawie poważnej i zorganizowanej przestępczości międzynarodowej obejmującej nielegalną imigrację, w tym przemyt, oraz handel ludźmi. Na tej podstawie UE będzie wspierać kolejne programy budowania potencjału, skupiające się na kwestii przemytu i handlu ludźmi w Afryce Północnej, głównych krajach pochodzenia i krajach pierwszego azylu. Szkolenia w państwach trzecich powinny wspierać współpracę międzydyscyplinarną, w tym egzekwowanie prawa i sądownictwo.

Należy wziąć przy tym pod uwagę bieżące rozważania dotyczące wykorzystania odpowiednich instrumentów wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) do celów zwalczania organizacji przestępczych w państwach trzecich.

Działania

3.1 Europol powinien wzmocnić bieżące działania i koordynować pracę odpowiednich agencji UE w dziedzinie przemytu ludzi i zwalczania przestępczości zorganizowanej¹³. Mogłoby to obejmować powołanie zespołu na podstawie administracyjnych i prawnych ram istniejącego pliku roboczego do celów analizy poważnej przestępczości zorganizowanej, w szczególności punktu kontrolnego punktu kontaktowego, który w Europolu zajmuje się problemem przemytu.

3.2 Decyzja w sprawie dwóch operacyjnych planów działania EMPACT dotyczących nielegalnej migracji i handlu ludźmi w ramach cyklu polityki, w tym przemytu, zostanie podjęta przy udziale państw członkowskich i agencji UE w grudniu 2013 r., a plany zostaną zainaugurowane w styczniu 2014 r.

¹² Przemyt ludzi (np. ułatwienie bezprawnego wjazdu, tranzytu lub pobytu) i handel ludźmi są wprawdzie ze sobą powiązane, ale nie należy ich mylić. W szczególności handel ludźmi obejmuje stosowanie środków wymienionych w definicji handlu („z zastosowaniem groźby lub użyciem siły, bądź innych form przymusu, uprowadzenia, oszustwa, podstęp, nadużycia władzy lub wykorzystania słabości, wręczenia lub przyjęcia płatności lub korzyści dla uzyskania zgody osoby sprawującej kontrolę nad inną osobą”) w celu wykorzystania i nie wymaga przekroczenia granicy lub faktycznego przewozu jak w przypadku przemytu.

¹³ Mandat Europolu w tej dziedzinie został wzmocniony zgodnie z przeprowadzaną zmianą rozporządzenia w sprawie Europolu.

3.3 Istnieje potrzeba opracowania, z udziałem wszystkich stron zainteresowanych, kompleksowego planu UE w zakresie zwalczania przemytu migrantów, uwzględniającego aspekt praw człowieka zgodnie z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej. Strategia obejmie wzmocnienie praktycznej współpracy i wymiany informacji między państwami członkowskimi i agencjami UE oraz pogłębienie zewnętrznej współpracy z państwami trzecimi i odpowiednimi organizacjami regionalnymi i międzynarodowymi (np. UNODC)¹⁴. W tym kontekście istotną rolę będą odgrywać urzędnicy łącznikowi ds. imigracji, obecni w krajach pochodzenia i tranzytu.

W związku z tym można opracować wytyczne dotyczące różnych aspektów zwalczania przemytu, zarówno na poziomie UE, jak i krajowym, z uwzględnieniem działań ONZ w tej dziedzinie.

Istniejące środki współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi a państwami trzecimi, takie jak urzędnicy łącznikowi i wspólne działania, powinny być skuteczniej wykorzystywane w ramach COSI¹⁵.

3.5 Odpowiedzialne organy krajowe dotkniętych tym zjawiskiem państw członkowskich są zachęcane do systematycznego ujawniania Europolowi odpowiednich informacji, w tym danych osobowych, aby przyczynić się w ten sposób do walki z przemytnikami ludzi. Frontex i Europol powinny bezzwłocznie zawrzeć porozumienie operacyjne umożliwiające wymianę danych osobowych w celu wspierania walki z działaniami przestępczymi o charakterze transgranicznym¹⁶.

3.6 W ramach prowadzonej przez Europol koordynacji międzyinstytucjonalnej Europejski Urząd Wsparcia w Dziedzinie Azylu (EASO) powinien przeprowadzić projekt pilotażowy z państwem członkowskim, aby pogłębić wiedzę na temat szlaków przemytu i handlu.

3.7 UE powinna udzielić politycznego poparcia dla koncepcji zorganizowania konferencji regionalnej pod auspicjami wspólnej strategii Afryka–UE dotyczącej nielegalnego handlu i przemytu w 2014 r.

3.8 Komisja dokona oceny i ewentualnej modyfikacji dorobku prawnego UE pod względem ułatwiania nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu, poprzez pogodzenie skutecznego zwalczania przemytu z potrzebą uniknięcia kryminalizacji pomocy

¹⁴ Gromadzone w ten sposób informacje mogą być także wykorzystane do sprawniejszego wykrywania podróży zagranicznych osób angażujących się w dżihad (w szczególności w Syrii) i przeciwdziałania takim podróżom.

¹⁵ Zależnie od rozwoju sytuacji konieczne może okazać się skoordynowanie tych działań z aktualnym stanem dyskusji na temat konkretnych danych gromadzonych na potrzeby komunikatu dotyczącego europejskiej strategii bezpieczeństwa na morzu na początku 2014 r.

¹⁶ W przypadku gdy jest to dozwolone w rozporządzeniu ustanawiającym EUROSUR, Europol powinien przekazywać dane do systemu EUROSUR, z wyłączeniem danych osobowych.

humanitarnej. Należy odwołać się do międzynarodowego zobowiązania dotyczącego ratowania migrantów w sytuacji niebezpieczeństwa na morzu¹⁷.

¹⁷ W tym kontekście trzeba wyraźnie stwierdzić, że kapitan statku jest zobowiązany do wykonywania rozkazów wydawanych przez ośrodki koordynacji poszukiwania i ratownictwa zgodnie z prawem międzynarodowym.

(4) Wzmocnienie ochrony granic przyczyniające się do poszerzenia obrazu sytuacji na morzu oraz do ochrony i ratowania życia migrantów w regionie Morza Śródziemnego

Na przestrzeni lat na Morzu Śródziemnym wydarzyło się wiele tragedii, w których kilka tysięcy osób straciło życie, próbując dotrzeć do wybrzeży Europy. Wysiłki podejmowane przez państwa członkowskie z tego regionu, czasem przy wsparciu Fronteksu, są godne pochwały i umożliwiły uratowanie tysięcy ludzi. Te państwa członkowskie potrzebują jednak większego wsparcia i pomocy.

Rola Fronteksu w koordynacji współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi w regionie Morza Śródziemnego ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia skutecznej kontroli granic w tym regionie, przyczyniając się jednocześnie do zapewnienia ochrony potrzebującym i ratowania życia migrantów. Rada Europejska wezwała do wzmocnienia działań Fronteksu. Usprawnienie wymiany informacji dotyczących obrazu sytuacji na Morzu Śródziemnym przez wykorzystywanie możliwości oferowanych przez EUROSUR może okazać się pomocne w tym względzie.

Działania

4.1 Frontex, we współpracy z zainteresowanymi państwami członkowskimi, zwiększył swoje zdolności do kontrolowania granic morskich w regionie Morza Śródziemnego, które są zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej. Od początku listopada wzmocnił na przykład wspólną operację Hermes, należycie uwzględniając ewentualne zmiany ruchów migracyjnych wynikające z sezonowości. Cel ten został osiągnięty dzięki dodatkowym środkom finansowym zapewnionym w związku z działaniem u wybrzeży Lampedusy (dodatkowa kwota 7,9 mln EUR w budżecie Fronteksu na 2013 r.).

W związku z tym celem jest kompleksowe i skoordynowane podejście do działań w zakresie ochrony granic prowadzonych przez Frontex w regionie Morza Śródziemnego (od Cypru po Hiszpanię), koncentrujące się na głównych szlakach migracyjnych i oparte – od wiosny 2014 r. – na udziale wielu zainteresowanych stron. Wzmocnienie działań Fronteksu w 2014 r. należy ocenić na podstawie koncepcji przedstawionej przez Frontex grupie zadaniowej¹⁸.

Krajowe działania związane z ochroną granic powinny być w pełni skoordynowane z działaniami prowadzonymi przez Frontex, składając się na europejską sieć patroli. Informacje dotyczące działań krajowych – niezależnie od tego, który organ je podejmuje – powinny podlegać wymianie przez sieć EUROSUR, za pośrednictwem krajowego ośrodka koordynacji danego państwa członkowskiego.

¹⁸ Przyjmującym państwom członkowskim zaleca się podjęcie właściwych środków w celu zwolnienia uczestniczących państw członkowskich z podatku VAT podczas wspólnych działań w możliwie szerokim zakresie.

Mogą też obejmować nasilenie działań państw członkowskich, wzorem włoskiej inicjatywy Mare Nostrum. Inicjatywy te powinny mieć charakter uzupełniający i być skoordynowane z działaniami Fronteksu¹⁹.

Wzmocnienie koordynowanych przez Frontex działań w dziedzinie ochrony granic przez powietrzne i morskie jednostki wojskowe państw członkowskich – działające, o ile to możliwe, zgodnie z prawem krajowym i wspierające egzekwowanie prawa cywilnego – może także przyczynić się do poprawy znajomości sytuacji i zdolności do wczesnego wykrywania nielegalnych migrantów na morzu, umożliwiając w ten sposób skuteczniejsze zapobieganie ofiarom śmiertelnym. Z tego względu należy zachęcać do takiego wzmocnienia w ogólnych ramach prawnych określonych rozporządzeniem w sprawie Fronteksu i rozporządzeniem ustanawiającym EUROSUR, które miałyby zastosowanie do uczestniczących jednostek wojskowych.

Jak stwierdzono w pkt 1.8, Frontex powinien dążyć do zapewnienia udziału państw trzecich regionu Morza Śródziemnego, w możliwie najszerszym zakresie.

4.2 Wzywa się Parlament Europejski i Radę do przyspieszenia negocjacji dotyczących projektu rozporządzenia ustanawiającego zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Frontex, tak aby pierwszy trialog mógł odbyć się jeszcze przed końcem roku.

4.3 Rola EASO w dziedzinie identyfikacji i kontroli osób ubiegających się o azyl w mieszanych przepływach wymaga wzmocnienia w ramach partnerstwa z Fronteksem i przy pełnym przestrzeganiu odpowiednich mandatów agencji.

4.4 Europejski System Ochrony Granic (EUROSUR) osiągnął gotowość z dniem 2 grudnia 2013 r.; jego wdrożenie i pełne wykorzystanie przez państwa członkowskie i Frontex będzie ściśle monitorowane. Na jego główne elementy składają się: wymiana informacji w czasie zbliżonym do rzeczywistego, systematyczna wymiana danych wywiadowczych oraz ścisła współpraca międzyinstytucjonalna na poziomie krajowym i unijnym. Zasadniczą rolę odgrywa także stosowanie nowoczesnych technologii nadzoru, takich jak łączenie danych pochodzących z systemów zgłaszania statków i obrazów satelitarnych.

4.5 Na tej podstawie w 2014 r. można zbadać możliwości dalszego usprawnienia współpracy międzyinstytucjonalnej i wymiany informacji w ramach EUROSUR w celu uzyskania lepszych krajowych i europejskich obrazów sytuacji²⁰. Zgodnie z wymogami rozporządzenia ustanawiającego EUROSUR pomoc w tym zakresie powinny też

¹⁹ Działania nieobjęte zakresem rozporządzenia w sprawie Fronteksu także muszą być prowadzone z pełnym poszanowaniem Karty praw podstawowych, a w szczególności zasady *non-refoulement*.

²⁰ Działania te można uzupełnić o bieżące prace, które mają na celu ustanowienie wspólnego mechanizmu wymiany informacji dla obszarów morskich UE. Przewiduje się, że wspólny mechanizm wymiany informacji (CISE), opracowywany obecnie przez Komisję Europejską i państwa członkowskie UE/EOG, będzie stanowił trzeci etap EUROSUR [COM(2008) 68].

zapewniać okręty wojskowe państw członkowskich, które już są obecne na danym obszarze²¹. Konieczne jest nasilenie prowadzonych działań w celu lepszego monitorowania znanych punktów wyjazdu nielegalnych migrantów w całym regionie Morza Śródziemnego, w tym działań podejmowanych w portach i na wybrzeżach wykorzystywanych jako węzły w ruchu nielegalnych imigrantów. Wykrywanie i śledzenie małych łodzi będzie realizowane w ramach systemu EUROSUR przy wsparciu finansowym przyszłego programu Copernicus, a także podczas prób przeprowadzanych w ramach bieżących projektów badawczych realizowanych w ramach 7PR, takich jak Perseus, Closeye, Lobos i Sagres, przy wsparciu technicznym i doradztwie zapewnianym przez Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej²².

W związku z tym obraz sytuacji w regionie Morza Śródziemnego należy poszerzyć poprzez lepsze wykorzystywanie współpracy międzyinstytucjonalnej. Zgodnie z umową o gwarantowanym poziomie usług, zawartą między Fronteksem, Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA)²³ a Centrum Satelitarnym UE²⁴, należy zwiększyć ilość danych dotyczących pozycji statków i obserwacji Ziemi, generowanych w odniesieniu do obszarów krytycznych. Te i inne odpowiednie dane dotyczące działań, w tym przekazywane przez jednostki morskie, powinny być dodawane do różnych obrazów sytuacji w systemie EUROSUR. W kontekście współpracy międzyinstytucjonalnej (Frontex, Europol, EMSA) informacje oparte na danych wywiadowczych powinny stanowić podstawę wzmocnienia działań nadzoru.

4.6 Należy wystosować wezwanie na poziomie krajowym, przekazywane w stosownych przypadkach za pośrednictwem wiadomości żeglarskich, wzywające kapitanów statków handlowych i rybaków do przestrzegania zobowiązań wynikających z przepisów prawa międzynarodowego (konwencji UNCLOS, SOLAS i SAR), obejmujących udzielanie pomocy i zgłaszanie odpowiednim organom państw członkowskich informacji o łodziach z migrantami znajdujących się w sytuacji niebezpieczeństwa. Wezwaniu temu powinno towarzyszyć publiczne zapewnienie, że zawsze otrzymają oni pozwolenie na szybkie zejście na ląd, a jeżeli działają w dobrej wierze, udzielenie takiej pomocy nie będzie miało żadnych negatywnych skutków prawnych. Wezwanie to powinno uzyskać wsparcie polityczne na poziomie europejskim.

²¹ Rozporządzenie ustanawiające EUROSUR zawiera wymóg, aby informacje dotyczące pozycji, statusu i rodzaju jednostek wojskowych udzielających pomocy w wykonywaniu zadań z zakresu egzekwowania prawa były zawarte w krajowym obrazie sytuacji przeznaczonym dla EUROSUR. Dostęp do tego rodzaju informacji może być limitowany zgodnie z zasadą ograniczonego dostępu.

²² W dłuższej perspektywie system nawigacji satelitarnej Galileo i system wspomagający Egnos (europejski system wspomagania satelitarnego) także mogą przyczynić się do poszerzenia obrazu sytuacji w regionie Morza Śródziemnego.

²³ Umowa została podpisana w kwietniu 2013 r.

²⁴ Umowa będzie podpisana na początku 2014 r.

(5) Udzielanie pomocy państwom członkowskim poddanym silnej presji migracyjnej i zapewnienie solidarności z nimi²⁵

Odpowiedzialność i solidarność idą w parze. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za inwestowanie i budowanie potencjału w celu zapewnienia elastycznych i skutecznych krajowych systemów azylowych, migracyjnych i recepcyjnych zgodnie z dorobkiem prawnym UE. Działania te obejmują także budowanie zdolności do zarządzania w warunkach nagłej i zwiększonej presji. Jednocześnie pomoc i solidarność są ważnymi wartościami w ogólnym kontekście łagodzenia presji wywieranej na państwa członkowskie w całej UE. Wydarzenia u wybrzeży Lampedusy są w rzeczywistości tylko elementem szerszego problemu i pomoc powinna być skierowana do wszystkich państw członkowskich znajdujących się na pierwszej linii zmagania z silną presją migracyjną.

Z tego względu państwa członkowskie powinny w pierwszej kolejności transponować i wdrożyć dorobek prawny w dziedzinie azylu ze wszystkimi zmianami oraz wdrożyć podejście określone w konkluzjach Rady z marca 2012 r. na podstawie komunikatu Komisji dotyczącego solidarności wewnątrz UE. Państwa członkowskie powinny korzystać z narzędzi wspomagających opracowanych w tym celu przez EASO.

Wprawdzie koordynowane przez Frontex wspólne operacje zostały już uwzględnione w czwartym kierunku działania, niemniej należy zauważyć, że one także stanowią namacalną oznakę solidarności.

Warto było opracować dalsze inicjatywy z zakresu praktycznej współpracy, tak aby wesprzeć państwa członkowskie, które muszą uporządkować nasilone przepływy migracyjne na swoim terytorium i zapewnić szybką i właściwą ocenę wniosków o udzielenie azylu. Finansowanie przez UE może okazać się pomocne również w tym względzie. W tych ramach należy wzmocnić planowanie ewentualnościowe w celu zapobiegania kryzysom, jeżeli jest to możliwe, oraz umożliwienia zarządzania w sytuacjach kryzysowych, gdy się zdarzą.

Działania

5.1 Komisja rezerwuje środki finansowe (w tym fundusze na nieprzewidziane wydatki) w kwocie do 30 mln EUR na wspieranie technologii informacyjnej, w tym wykorzystywanej w działaniach ochrony granic w ramach mandatu Fronteksu. Dla innych państw członkowskich przeznaczono około 20 mln EUR w celu stawienia czoła narastającej presji na poziomie UE i wynikającemu stąd niedostatecznemu potencjałowi krajowemu. Finansowanie przez UE przyczyni się do zwiększenia możliwości

²⁵ Wieloletnie programy finansowe państw członkowskich na lata 2014–2020, które wkrótce zostaną opracowane i przedłożone, powinny wyraźnie odzwierciedlać priorytety, aby można było uruchomić niezbędne środki finansowe z chwilą osiągnięcia gotowości przez odpowiednie mechanizmy finansowania.

przyjmowania, rozpatrywania, kontroli i rejestracji, a także wspierania działań w zakresie zarządzania granicami. W stosownych przypadkach powinny mu towarzyszyć inne działania operacyjne, takie jak pomoc oferowana przez EASO i Frontex. W tym względzie istotną rolę odgrywa planowanie ewentualnościowe i zarządzanie kryzysowe (omówione w pkt 5.3).

Kraje w szczególny sposób dotknięte napływem migrantów i osób ubiegających się o azyl mogą ponadto, w zależności od sytuacji, ubiegać się o pomoc w ramach europejskiego mechanizmu ochrony ludności²⁶.

5.2 Korzystając z inicjatyw finansowych oferowanych w przyszłości w ramach pomocy makrofinansowej, państwa członkowskie powinny dobrowolnie zobowiązać się do rozszerzenia w granicach UE relokacji beneficjentów objętych ochroną międzynarodową. EASO powinna pełnić rolę koordynatora relokacji w granicach UE, aby były one realizowane szybciej i skuteczniej. Ten sposób wykazania się solidarnością jest szczególnie zalecany państwom członkowskim poddanym niewielkiej presji migracyjnej. Organizacje międzynarodowe, takie jak UNHCR i IOM, mogą odgrywać istotną rolę w tej dziedzinie.

5.3 Działania na poziomie UE dotyczące planowania ewentualnościowego i zarządzania w sytuacjach kryzysowych powinny być kontynuowane i rozszerzane w celu przystąpienia do budowania trwałych systemów azylowych i migracyjnych w państwach członkowskich. Działania te powinny opierać się na ocenie dokonanej na podstawie prognoz obejmujących analizę tendencji oraz innych sprawozdań statystycznych i analitycznych opracowanych *ad hoc* przez EASO, Frontex, FRA i inne organizacje, takie jak UNCHR, IOM, a także inne podmioty; ponadto powinny być skoordynowane z europejskim mechanizmem ochrony ludności. Podczas opracowywania działań ewentualnościowych Komisja powinna uwzględnić sprawozdania z oceny sytuacji w krajach pochodzenia, włączając w możliwie szerokim zakresie takie elementy, jak bezpieczeństwo, zarządzanie granicami i przepływy migracyjne²⁷.

Aby umożliwić zwiększenie skuteczności planowania ewentualnościowego, państwa członkowskie powinny bez opóźnienia przekazywać dane do EUROSTATU, EASO, Fronteksu i innych odpowiednich podmiotów i powinny być przygotowane na spełnienie dodatkowych wymogów dotyczących danych, jakie mogą okazać się niezbędne w tym celu.

²⁶ Ośrodek koordynacji reagowania w sytuacjach kryzysowych w DG ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności ułatwia dobrowolne przekazywanie na potrzeby mechanizmu wkładów rzeczowych lub wkładów w postaci fachowych porad ekspertów przez 32 państwa uczestniczące, w tym państwa członkowskie UE. Ze względu na dobrowolny charakter europejskiego mechanizmu ochrony ludności można go traktować jako krótkoterminowe rozwiązanie mające na celu wypełnienie luki.

²⁷ Do mechanizmów, które można byłoby uwzględnić, należą ramy operacyjne kryzysu migracyjnego w ramach IOM i grupa zadaniowa ds. migracji wzdłuż szlaków migracyjnych w Afryce Wschodniej i Afryce Północnej.

5.4 EASO powinien wprowadzić pierwszy projekt wspieranego rozpatrywania wniosków o azyl w państwach członkowskich. Umożliwiłoby to szybsze i skuteczniejsze rozpatrywanie wniosków o azyl i odciążenie systemu azylowego odpowiedzialnych państw członkowskich, bez przenoszenia odpowiedzialności za badanie wniosków o azyl i przy pełnym poszanowaniu właściwych krajowych ram prawnych.