



Bruksela, dnia 25 maja 2011 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 45/2011

**SPRAWOZDANIE NT. INICJATYW KOMISJI EUROPEJSKIEJ
I PAŃSTW CZŁONKOWSKICH WS. MIGRACJI**

Bruksela, Rzym, kwiecień / maj 2011 r.

Poniższe sprawozdanie poświęcone jest kwestii inicjatyw Komisji Europejskiej i państw członkowskich (Francji i Włoch) ws. migracji. Poruszone w nim zostały następujące zagadnienia:

1. Propozycja KE - Pakiet środków nt. zarządzania przepływami migracyjnymi z południowego regionu Morza Śródziemnego - 25 maja 2011 r.
2. Komunikat Komisji Europejskiej ws. migracji - 4 maja 2011 r.
3. Propozycje Francji i Włoch, przedstawione na szczycie bilateralnym, ws. polityki migracyjnej Unii Europejskiej - 26 kwietnia 2011 r.
4. Szczegółowe informacje dotyczące proponowanych przez Komisję zmian w zakresie przeglądu stosowania dorobku prawnego Schengen (18 listopada 2010 r.)

1. Propozycja KE - Pakiet środków nt. zarządzania przepływami migracyjnymi z południowego regionu Morza Śródziemnego - 25 maja 2011 r.

W dniu 25 maja br. Komisja zaproponowała pakiet środków, którego celem jest lepsze zarządzanie przepływami migracyjnymi z południowego regionu Morza Śródziemnego, a także zmiany w rozporządzeniu wizowym, aby zapobiec nadużyciom w ruchu bezwizowym. Solidarność z państwami członkowskimi

najbardziej narażonymi na presję migracyjną oraz ściślejsza współpraca z państwami trzecimi nadal pozostają kwestiami o absolutnie kluczowym znaczeniu.

„Sytuacja w południowym regionie Morza Śródziemnego nadal wymaga działań ze strony UE. UE podjęła szereg krótkoterminowych środków mających na celu pomoc państwom Afryki Północnej przy opanowaniu presji migracyjnej oraz wsparcie państw członkowskich najbardziej narażonych na tę presję, zapewniając spójną odpowiedź UE na potrzeby osób, które w największym stopniu wymagają naszej pomocy. To, co chcę dzisiaj zaproponować, wykracza poza te pilne potrzeby. Planujemy rozwinąć bardziej zorganizowaną współpracę z państwami Afryki Północnej. Wspieranie mobilności i odpowiednio kontrolowanej migracji leży w interesie zarówno UE, jak i państw Afryki Północnej. Europa będzie coraz bardziej zależna od migracji zarobkowej i potencjału, dlatego należy wykorzystać w sposób korzystny dla obu stron potencjał, jaki oferują państwa Afryki Północnej. Musimy również ułatwić odwiedzanie innych państw studentom, naukowcom i przedsiębiorcom. W tym celu musimy otworzyć więcej legalnych dróg dostępu do Europy poprzez zwiększenie intensywności współpracy z naszymi południowymi sąsiadami, ustanowienie jasnych zasad i zapewnienie bezpiecznych warunków, aby tego rodzaju przepływy osób były korzystne dla wszystkich stron. Musimy również ułatwić podróżowanie do UE, przeprowadzając dalszą liberalizację przepisów wizowych. Równocześnie musimy pilnować, by nasze porozumienia w sprawie liberalizacji przepisów wizowych nie były nadużywane. Dlatego właśnie proponuję dziś wprowadzenie klauzuli ochronnej w wyjątkowych i wyraźnie określonych okolicznościach. Mam nadzieję, że pomoże to zwiększyć pewność państw członkowskich i pozwoli wprowadzić w przyszłości więcej mechanizmów ruchu bezwizowego” – powiedziała **Cecilia Malmström**, komisarz UE do spraw wewnętrznych.

Inicjatywa ta obejmuje:

- **Komunikat pt. „Dialog na rzecz migracji, mobilności i bezpieczeństwa z państwami południowego regionu Morza Śródziemnego”**

Komisja proponuje nawiązanie dialogu na rzecz migracji, mobilności i bezpieczeństwa z państwami Afryki Północnej. Dialog ten powinien obejmować wszystkie związane z migracją aspekty przyszłych stosunków UE z tym regionem. Partnerstwa na rzecz mobilności będą zawierane w celu lepszego zarządzania możliwościami legalnej mobilności między UE i państwami Afryki Północnej. Partnerstwa te będą dostosowane

do konkretnych potrzeb danego państwa partnerskiego i ustalane we współpracy z państwami członkowskimi UE. Powinny one pomagać tym państwom w lepszym wykorzystaniu potencjału ich rynków pracy, na przykład poprzez zapewnianie wsparcia przy opracowaniu programów rekrutacji, uznawaniu kwalifikacji lub poprzez pomoc powracającym migrantom, którzy chcą pomagać w budowaniu swojego państwa pochodzenia. Taka zorganizowana współpraca powinna również pomóc państwom członkowskim uzupełnić niedobory pracowników.

Oczywiście ułatwieniu przepływu osób muszą towarzyszyć odpowiednie środki ochronne. W ramach prowadzonego dialogu nasi partnerzy będą musieli zapewnić, że wprowadzą wszelkie skuteczne środki przeciwdziałania nielegalnej migracji oraz umożliwią powrót swoim obywatelom nieposiadającym prawa do pobytu w Europie. Aby rozpocząć ten dialog, w ostatnich tygodniach Komisja nawiązała już pierwsze kontakty z Tunezją i Egiptem oraz ma nadzieję nawiązać w najbliższej przyszłości kontakty z innymi zainteresowanymi partnerami.

- **Sprawozdanie roczne na temat imigracji i azylu (za 2010 r.)**

W sprawozdaniu rocznym na temat imigracji i azylu (za 2010 r.) wymienia się główne wydarzenia w dziedzinie migracji na szczeblu UE i krajowym odnotowane w ostatnim roku. Wskazuje się na przykład na środki przyjęte w celu wsparcia Grecji w kontroli jej granic zewnętrznych, które obejmowały wysłanie przez FRONTEX służb straży granicznej z innych państw UE na granicę lądową między Grecją a Turcją, a także szeroko zakrojoną pomoc udzieloną Grecji przez Komisję i państwa członkowskie w trwającym całościowym przeglądzie krajowego systemu azylowego. W celu zaradzenia wskazanym niedociągnięciom, sformułowano w sprawozdaniu zalecenia polityczne dotyczące wzmocnienia kontroli granic, zapobiegania migracji nielegalnej, ułatwienia migracji legalnej, rozwoju wspólnego europejskiego systemu azylowego, integracji obywateli państw trzecich oraz rozwinięcia zewnętrznego wymiaru polityki migracyjnej UE.

- **Wniosek w sprawie zmiany unijnego [rozporządzenia 539/2001](#) w sprawie wiz**

Polityka wizowa jest podstawowym elementem skutecznej polityki migracyjnej UE. Obecne prawodawstwo UE dotyczące polityki wizowej nie pozwala na szybkie podejmowanie decyzji. Procedura znoszenia lub wprowadzania obowiązków w zakresie wiz jest prowadzona w ramach procedury współdecyzji, dlatego może trwać nawet

kilka lat. W ramach proponowanych zmian przewiduje się wprowadzenie klauzuli ochronnej, która umożliwiałaby – na pewnych wyjątkowych warunkach – tymczasowe ponowne wprowadzenie obowiązku wizowego wobec obywateli państwa trzeciego. Mechanizm ten zapewniłby UE narzędzie, z którego korzystałaby tylko w wyjątkowych okolicznościach w celu zrównoważenia potencjalnych poważnych negatywnych skutków liberalizacji przepisów wizowych, w szczególności w przypadku przyjazdu do UE dużej liczby nielegalnych migrantów lub osób ubiegających się o azyl, których racje nie są uzasadnione. Proponowane zmiany pozwolą zwiększyć zaufanie państw członkowskich do mechanizmów zarządzania systemem wizowym i do przyszłej liberalizacji przepisów wizowych.

- **Dalsze działania**

Inicjatywy te stanowią pierwszy zestaw działań podejmowanych w następstwie przyjętego w dniu 4 maja 2011 r. komunikatu w sprawie migracji. Będą one przedmiotem rozmów na zbliżającym się posiedzeniu Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniu 9 czerwca 2011 r. i pozwolą przygotować grunt pod dyskusję na temat europejskiej polityki azylowej i migracyjnej między szefami państw i rządów UE podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli w dniu 24 czerwca 2011 r.

2. Komunikat Komisji Europejskiej ws. migracji - 4 maja 2011 r.

W dniu 4 maja 2011 r. Komisja Europejska przedstawiła szereg inicjatyw zmierzających do bardziej ustrukturyzowanej, wszechstronnej i szybkiej reakcji ze strony UE w obliczu szans i zagrożeń towarzyszących narastającej fali migracji – w szczególności w kontekście wydarzeń w basenie Morza Śródziemnego. Inicjatywy Komisji obejmują rozmaite aspekty migracji, takie jak: wzmocnienie kontroli ruchu granicznego i poprawa zarządzania ruchem w ramach porozumienia z Schengen, ukończenie budowy wspólnego europejskiego systemu azylowego, precyzyjniejsze ukierunkowanie legalnej migracji, wymiana najlepszych wzorów w dziedzinie umożliwiania imigrantom pomyślnej integracji, oraz strategiczna koncepcja stosunków z państwami trzecimi w dziedzinie polityki migracji. Wymienione inicjatywy mają uzupełniać doraźne środki krótkoterminowe, podjęte już przez Komisję w reakcji na stan migracji w rejonie Morza Śródziemnego oraz presji migracyjnej na państwa członkowskie położone na granicach zewnętrznych Unii.

„Nie ulega dziś wątpliwości, że UE potrzebuje solidnej, wspólnej polityki azylowej i migracyjnej. Fakt ten stał się jeszcze bardziej bezdyskusyjny w ostatnich miesiącach – w kontekście historycznych przemian, jakie następują w krajach Północnej Afryki. UE musi stanąć na wysokości zadania, pielęgnując swoją misję bezpiecznej przystani dla wszystkich potrzebujących ochrony, a jednocześnie okazując solidarność tym krajom Afryki Północnej, które przejęły obecnie większą część uchodźców z Libii, jak również tym spośród państw członkowskich, do których trafia największa liczba migrantów przepływających się przez morze. Faktem jest, że UE mogłaby przy tym skorzystać z kontrolowanego napływu migracji zarobkowej, uzupełniającej przewidywane luki na rynkach pracy w wielu branżach, oraz zapobiegając przewidywanemu na najbliższe lata schyłkowi starzejącej się populacji aktywnej zawodowo. Migracja ta musi jednak być odpowiednio kontrolowana – co oznacza zagwarantowanie skutecznej kontroli granicznej i możliwości zawrócenia nielegalnych imigrantów. Znaczy to również, że w sytuacji nadzwyczajnego napływu imigracyjnego nie możemy pozostawić państw członkowskich położonych na granicach zewnętrznych samym sobie. Konieczne będzie nawiązanie partnerstw z krajami spoza UE, dzięki którym podejmiemy współpracę w zakresie migracji i mobilności. Musimy pamiętać o tych długofalowych celach, jednocześnie rozwiązując najpilniejsze problemy wywołane przez burzę, jaka objęła Afrykę Północną.” – objaśnia **Cecilia Malmström**, unijna komisarz do spraw wewnętrznych.

Wydarzenia w rejonie Morza Śródziemnego niosą milionom ludzi nadzieję lepszego życia – powodując zarazem napływ ponad 650 tysięcy emigrantów z Libii, uciekających przed przemocą. Do wybrzeży Europy dobiła jak dotąd garstka tych uciekinierów poszukujących azylu. Niemniej już ponad 25 tysięcy osób szukających lepszego losu znalazło się w UE. Niektóre z państw członkowskich UE są wprost narażone na masowy napływ imigrantów – ale nie znaczy to, że powinny radzić sobie z tym problemem na szczeblu krajowym. Skala problemu wymaga mobilizacji wszystkich państw członkowskich na poziomie UE.

„Niedawne wydarzenia budzą również niepokój, co do prawidłowego funkcjonowania systemu z Schengen. Nieograniczona swoboda poruszania się osób ponad granicami państw w UE stanowi istotne osiągnięcie, którego nie należy się wyzybywać, ale które wymaga raczej umocnienia. Dlatego też Komisja wystąpiła już z propozycją poprawy mechanizmów oceny, gwarantujących faktyczną kontrolę granic zewnętrznych. W trosce o zabezpieczenie stabilności w obszarze Schengen, może zająć konieczność uwzględnienia czasowego przywrócenia ograniczonych kontroli ruchu granicznego,

na absolutnie wyjątkowych warunkach, jak na przykład: obejmujących część granic zewnętrznych, które znalazły się pod szczególnym naporem migracyjnym.” – precyzuje komisarz **Cecilia Malmström**.

Unia Europejska sprawnie odpowiada na te wyzwania z użyciem wszelkich narzędzi operacyjnych i finansowych, jakie ma do dyspozycji. Zmobilizowano środki finansowe na zarządzanie kryzysem humanitarnym wywołanym nagłym napływem uchodźców i przesiedleńców w państwach sąsiadujących z Libią. To uzupełnienie środków z funduszy bilateralnych umożliwiło zapewnienie tymczasowego schronienia dla uchodźców i przesiedleńców, zaspokojenie ich podstawowych potrzeb i pomoc niektórym z nich w drodze powrotnej do państw pochodzenia. Agencja FRONTEX rozpoczęła wspólną operację w ramach europejskiej sieci patroli „Hermes 2011”, by pomóc Włochom w opanowaniu niełatwej sytuacji imigrantów i uchodźców, lądujących na włoskim wybrzeżu. EUROPOL wysłał do Włoch zespół ekspertów, aby pomóc tamtejszym organom ścigania w identyfikacji potencjalnych przestępców oferujących przemyt ludzi wśród nielegalnych imigrantów, którzy dotarli do terytorium Włoch. Państwa członkowskie najbardziej narażone na rosnący napływ uchodźców i nielegalnych imigrantów otrzymały pomoc finansową.

Mimo wszechstronnej odpowiedzi ze strony UE w sytuacji kryzysowej, obecna sytuacja obnażyła nasze słabe punkty, to jest możliwości usprawnienia pewnych aspektów działań UE w takich sytuacjach oraz w zarządzaniu migracjami w ogóle. Dlatego właśnie Komisja występuje z całą serią inicjatyw obejmujących następujące aspekty:

- zbudowanie, do roku 2012, wspólnego europejskiego systemu azylowego, zgodnego z fundamentalnymi wartościami i zobowiązaniami międzynarodowymi Unii;
- umocnienie kontroli granicznych i zarządzania w ramach porozumienia z Schengen w celu kontrolowania nielegalnej imigracji i zapanowania nad nią, by zapewnić, żeby każde z państw członkowskich skutecznie kontrolowało pewien wycinek zewnętrznych granic UE zgodnie z duchem i literą prawodawstwa unijnego, jednocześnie budując zaufanie i wiarę w skuteczność unijnego systemu zarządzania przepływami migracyjnymi;

- lepsze ukierunkowanie legalnej imigracji do UE w celu usprawnienia migracji osób posiadających odpowiednie kwalifikacje, dzięki którym mogą one uzupełnić przewidywane braki siły roboczej i umiejętności na rynku pracy, przyczyniając się do naprawy postępującego uszczuplenia populacji w wieku aktywności zawodowej;
- upowszechnianie najlepszych wzorów w polityce poszczególnych państw członkowskich w zakresie integracji legalnych imigrantów w UE, tak, by zapewnić maksymalne korzyści imigracji dla gospodarki, przy uwzględnieniu koniecznej harmonii życia społecznego w Unii;
- strategiczna koncepcja stosunków z krajami trzecimi w sprawach migracji, zmierzająca do usprawnienia przepływu osób poprzez zwiększenie szans na legalną migrację, w połączeniu ze środkami zapobiegającymi migracji nielegalnej.

Dalsze kroki

Komunikat Komisji posłuży za podstawę debaty w trakcie nadzwyczajnego szczytu Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych zwołanego na 12 maja, po czym już 24 czerwca nastąpi dyskusja o sprawach migracji na szczycie Rady Europejskiej. Towarzyszyły będą mu następnie, już w nadchodzących tygodniach i miesiącach, równoległe inicjatywy – w szczególności pakiet migracyjny, który ma zostać przedłożony kolegium do przyjęcia już 24 maja br.

Szerszy kontekst

Od początku roku w kilku państwach Afryki Północnej, w szczególności w Libii miały miejsce masowe przesiedlenia ludności. Zgodnie z najnowszymi szacunkami ponad 650 000 osób opuściło terytorium Libii, uciekając przed panującą tam przemocą. Ludność ta została życzliwie przyjęta w państwach sąsiednich, głównie w Tunezji i Egipcie, przy czym wielu osobom udało się później, samodzielnie lub korzystając ze wsparcia, powrócić do swoich krajów.

Ponad 25 tysiącom imigrantów, głównie z Tunezji, a w mniejszym stopniu z innych państw Afryki, udało się przedostać nielegalnie na terytorium Unii po dotarciu do brzegów Włoch (w większości przypadków: włoskiej wyspy Lampedusa) i Malty, stąd oba te państwa są poważnie obciążone napływem imigrantów. Oprócz

przesiedleńców i imigrantów z terytorium Libii wyruszyła znaczna liczba uchodźców będących obywatelami różnych państw, w tym Somalii, Erytrei i Sudanu, a części z nich również udało się dotrzeć do Włoch i Malty. Rozwój wydarzeń doprowadził do coraz większej presji na systemy ochrony i możliwości przyjęcia nowych migrantów w niektórych państwach członkowskich UE.

Dodatkowe informacje

- Bliższe informacje o działalności Komisji Europejskiej w obliczu napływów migracyjnych z Afryki Północnej (w języku angielskim): [MEMO/11/226](#)
- Strona internetowa Cecilii Malmström, unijnej komisarz do spraw wewnętrznych: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/welcome/default_en.htm
- Strona internetowa Dyrekcji Generalnej do Spraw Wewnętrznych Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index_en.htm

3. Propozycje Francji i Włoch, przedstawione na szczycie bilateralnym, ws. polityki migracyjnej Unii Europejskiej - 26 kwietnia 2011 r.

W dniu 26 kwietnia br. w Rzymie odbył się nadzwyczajny szczyt włosko-francuski, podczas którego premier Włoch S. Berlusconi i Prezydent Francji N. Sarkozy podpisali wspólny list do Przewodniczącego Rady Europejskiej H.V. Rompuy'a i Przewodniczącego Komisji Europejskiej J.M. Barroso, zawierający propozycje w zakresie polityki migracyjnej w związku z obecną presją migracyjną na zewnętrzne granice UE.

2.1. Najważniejsze postulaty przedstawione przez Włochy i Francję:

Nowe partnerstwo z państwami trzecimi:

- najważniejszym priorytetem UE jest rychłe zawarcie całościowego porozumienia/partnerstwa z państwami południowego sąsiedztwa,
- w zamian, UE powinna oczekiwać od tych państw zaangażowania we współpracę w dziedzinie przeciwdziałania nielegalnej imigracji (m.in. zarządzanie granicami, zawieranie umów o readmisji, walka z przestępczością zorganizowaną).

Nowa solidarność między państwami członkowskimi UE:

- napływ migrantów stanowi wyzwanie dla całej UE i wymaga pełnej solidarności z państwami członkowskimi najbardziej dotkniętymi tym zjawiskiem.
- Postulowane rozwiązania:
 - wprowadzenie **mechanizmów solidarności finansowej** (umożliwienie szybkiego uruchomienia środków w nagłej sytuacji oraz zwiększenie środków finansowych przyznawanych wybranym pcz).
 - zakończenie prac nad **Wspólnym Europejskim Systemem Azylowym (WESA)**, w szczególności nad rozporządzeniem Eurodac, do końca 2012 r.
 - Państwa członkowskie najbardziej dotknięte problematyką azylową powinny być priorytetowymi beneficjentami pomocy Europejskiego Biura Wsparcia Azylowego.

Wzmocnione bezpieczeństwo w strefie Schengen:

- kluczowe jest wzmocnienie mandatu agencji **Frontex** oraz utworzenie wyspecjalizowanego biura agencji Frontex w regionie basenu Morza Śródziemnego,
- w świetle konkluzji Rady JHA z dn. 11 kwietnia br. Frontex powinien przyspieszyć negocjacje porozumień z państwami południowego sąsiedztwa, zwłaszcza z Tunezją, w zakresie współpracy operacyjnej na granicach zewnętrznych,
- należy utworzyć postawy systemu nadzoru nad granicami zewnętrznymi poprzez m.in. przyznanie środków z budżetu UE (Fundusz granic zewnętrznych) na uruchomienie wspólnego korpusu straży granicznej.
- konieczne jest **wzmocnienie zarządzania w strefie Schengen** (w kontekście jej rozszerzenia) poprzez wprowadzenie wyższych wymagań oraz bardziej efektywnych instrumentów, w celu zapewnienia większej dyscypliny i spójności w zakresie ochrony granic zewnętrznych,

- konieczna jest modyfikacja obecnego **mechanizmu ewaluacji Schengen w ramach pakietu legislacyjnego, który powinien zostać zaproponowany w 2011 r.** Agencja Frontex we współpracy z innymi agencjami JHA powinna być osią koordynacji ewaluacji Schengen,
- należy rozważyć możliwość i szczegółowe warunki **czasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych UE** w przypadku wyjątkowych trudności w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi.

2.2. Ocena propozycji Włoch i Francji

Większość propozycji zawartych w liście wpisuje się w dotychczasową agendę prac UE w zakresie Przestrzeni Wolności Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości.

Na szczególną uwagę zasługuje natomiast nowa propozycja, odnosząca się do wprowadzenia mechanizmu czasowego wprowadzania kontroli na granicach wewnętrznych UE w obliczu trudności napotykanym przez dane państwo w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi.

Ewentualność wystąpienia konieczności wprowadzenia takiego mechanizmu potwierdzona została przez KE w *Komunikacie w sprawie migracji* z dnia 4 maja br. (KOM(2011) 248 wersja ostateczna). KE zasygnalizowała, że mechanizm ten umożliwić mógłby podjęcie na szczeblu europejskim decyzji określającej, które państwa członkowskie i na jak długo, w drodze wyjątku wprowadzą kontrole na granicach wewnętrznych. Z mechanizmu tego należałoby korzystać po wyczerpaniu wszelkich innych środków i jedynie w sytuacjach krytycznych, do czasu podjęcia innych środków w celu ustabilizowania sytuacji na odpowiednim odcinku granicy zewnętrznej.

Obecnie, w świetle tzw. kodeksu granicznego Schengen (rozporządzenie Rady zastępujące niektóre przepisy Konwencji Schengen dot. przekraczania granic zewnętrznych i kontroli), istnieje możliwość przywracania kontroli na granicach wewnętrznych na wniosek państwa, które uznaje taką konieczność ze względów zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego.

Nowy mechanizm przewidywałby możliwość wprowadzenia kontroli na granicach wewnętrznych przez Radę UE wobec państwa członkowskiego, które nie wywiązuje się z zobowiązań traktatowych w zakresie zapewnienia skutecznej kontroli na granicach zewnętrznych.

Komisja obecnie bada wykonalność wprowadzenia takiego mechanizmu i wkrótce przedstawi bardziej szczegółowe propozycje w tym zakresie. W dn. 5 maja br. DPEUR wystosował claris do placówek UE-26 z prośbą o wysondowanie stanowisk państw członkowskich do propozycji KE zawartych w komunikacie.

Spośród kwestii poruszonych w liście IT-FR, w dotychczasowe stanowisko Polski, prezentowane m.in. na posiedzeniach Rady JHA wpisują się przede wszystkim następujące propozycje:

- kwestia ukończenia prac nad WESA do końca 2012 r. - zagadnienie to stanowi jeden z priorytetów w dziedzinie JHA w projekcie programu 6-miesięcznego polskiej Prezydencji oraz programie trio Polska-Dania-Cypr.
- wzmocnienie roli agencji Frontex – Polska stoi na stanowisku, że konieczne jest zapewnienie agencji Frontex odpowiednich zdolności operacyjnych, zarówno związanych z reagowaniem na obecną sytuację, jak i z długookresowym monitorowaniem sytuacji na granicach zewnętrznym. Polska deklaruje elastyczne podejście do rozszerzenia mandatu agencji Frontex (oraz zwiększenie jej budżetu) i popiera dążenie do przyjęcia rozporządzenia w tej sprawie do czerwca 2011 r.
- zwiększenie środków finansowych na współpracę w zakresie migracji – kwestia ta wpisuje się w obecną dyskusję nad nadchodzącymi negocjacjami ram finansowych UE na lata 2014-20. Postulat ten podnoszony jest przez większość państw członkowskich, w tym Polskę. W dyskusji na ten temat należy jednakże dążyć do zachowania równowagi geograficznej, zarówno w odniesieniu do współpracy z państwami sąsiadującymi z UE jak i do wsparcia udzielanego państwom członkowskim. Propozycja IT-FR, w oczywisty sposób odnosi się jedynie do wymiaru południowego.

Zagadnieniem, wobec którego Polska reprezentowała do tej pory stanowisko odmienne niż IT i FR jest przede wszystkim kwestia powołania europejskiej straży granicznej. Polska nie należy do zwolenników powoływania wspólnego korpusu

straży granicznej, pozostawiając kwestię kontroli granic zewnętrznych wyłącznie w kompetencji poszczególnych państw członkowskich.

Dyskusja nad szczegółowymi rozwiązaniami w zakresie **modyfikacji mechanizmu ewaluacji Schengen** jest dynamiczna i postulaty IT i FR w tym zakresie stanowią jeden z licznych głosów w trwającej obecnie debacie. Temat ten będzie kontynuowany w trakcie polskiej Prezydencji. Szczegółowe stanowisko w tej sprawie wypracowywane jest obecnie przez MSWIA.

2.3. Wnioski:

List Włoch i Francji, poza propozycją ustanowienia nowego mechanizmu wprowadzającego tymczasowe kontrole na granicach wewnętrznych Schengen nie zawiera zaskakujących postulatów.

Wybrane rozwiązania proponowane przez Włochy i Francję (ukończenie prac nad Wspólnym Europejskim Systemem Azylowym, wzmocnienie roli agencji Frontex) wpisują się w dotychczasowe stanowisko Polski. Polska nie podziela natomiast stanowiska Włoch i Francji w sprawie uruchomienia europejskiej straży granicznej.

Polska, jako państwo przyszłej Prezydencji w Radzie UE, ale też **posiadające jedną z najdłuższych granic lądowych na wschodzie UE**, powinna włączyć się w debatę na temat nowego mechanizmu wprowadzającego możliwość kontroli na granicach wewnętrznych w obliczu trudności napotykanych przez dane państwo w zarządzaniu granicami zewnętrznymi. Ustanowienie takiego mechanizmu mogłoby stanowić element do wykorzystania w procesie uzyskania kompromisu, co do akcesji Rumunii i Bułgarii do strefy Schengen. **(sprzeciwiają się temu obecnie głównie Niemcy i Francja)**. Można rozważyć, że taki mechanizm, odpowiednio uregulowany proceduralnie, mógłby stanowić swego rodzaju klauzulę bezpieczeństwa (*safeguard clause*) na wypadek ewentualnego niewywiązywania się przez te państwa z zobowiązań wynikających z dorobku Schengen.

Dyskusja na temat współpracy UE z państwami południowego sąsiedztwa, jaka prowadzona jest na różnych forach UE (grupy robocze, Rada JHA, Rada Europejska), w którą wpisuje się list Włoch i Francji, nie powinna wpłynąć niekorzystnie na politykę UE wobec wschodnich sąsiadów.

Należy podkreślić, że obecna sytuacja polityczna w państwach arabskich nie może stanowić wyłącznego punktu odniesienia, a państwa te nie mogą być wyłącznymi adresatami wypracowywanych przez UE nowych mechanizmów w zakresie polityki migracyjnej.

W trwającej debacie i wypracowywaniu nowych rozwiązań należy podkreślać konieczność zapewnienia **równowagi geograficznej**, w szczególności w kontekście nadchodzących negocjacji wieloletnich ram finansowych 2014-20 (przede wszystkim w zakresie instrumentów finansowych w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości).

Należy mieć na uwadze, że po stronie KE jest tendencja do traktowania południowego sąsiedztwa, jako głównego obszaru zainteresowania UE, co jest widoczne m.in. w komunikacie KE w sprawie migracji z dn. 4 maja br., **w którym wymiar wschodni jest praktycznie pominięty.**

W dyskusji na forum UE konieczne jest osobne podejście do rozwiązań dotyczących imigracji obywateli państw trzecich oraz do kwestii swobodnego przepływu osób w ramach UE. Pojęcia te są często mylnie traktowane w sposób tożsamy.

Dyskusja nad kwestiami związanymi z wyzwaniem migracyjnym będzie miała miejsce m.in. podczas nadzwyczajnej Rady JHA w dn. 12 maja br. oraz na posiedzeniu Rady Europejskiej w dn. 24 czerwca br.

4. Szczegółowe informacje dotyczące proponowanych przez Komisję zmian w zakresie przeglądu stosowania dorobku prawnego Schengen (18 listopada 2011 r.)

W Unii Europejskiej obywatele mogą podróżować w ramach strefy Schengen bez kontroli granicznych. Nadal jednak istnieją utrudnienia w swobodnym przepływie osób, takie jak utrzymywanie przeszkód zakłócających płynny ruch na drogowych wewnętrznych przejściach granicznych, ponieważ przepisy Schengen nie zawsze są właściwie stosowane przez państwa członkowskie. Dlatego Komisja zamierza dokładniej zweryfikować przestrzeganie przepisów Schengen. Przyjęty przez Komisję nowy wniosek powinien wzmocnić mechanizm oceny prawidłowego stosowania przepisów Schengen w państwach członkowskich. Pozwoli to Komisji na lepszą

weryfikację odnośnego prawodawstwa dotyczącego zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych oraz na przeprowadzanie bardziej skutecznych kontroli na terytorium krajowym.

Komisarz **Cecilia Malmström** odpowiedzialna za sprawy wewnętrzne oświadczyła: „Strefa Schengen daje możliwość podróżowania bez kontroli granicznych. Jednak aby system ten funkcjonował, konieczne jest stosowanie wszystkich przepisów Schengen oraz duże zaufanie między wszystkimi zainteresowanymi stronami. Obywatele Europy będą mogli w pełni korzystać z prawa do swobodnego przemieszczania się tylko wtedy, gdy przepisy i regulacje Schengen będą stosowane przez państwa członkowskie skutecznie, konsekwentnie i w przejrzysty sposób”.

Szczególny mechanizm oceny konieczny jest do zapewnienia zarówno wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, jak i zdolności skutecznego stosowania wszystkich przepisów Schengen. Mechanizm oceny określa przejrzyste, skuteczne i jasne zasady przeprowadzania oceny. Szczególną uwagę należy zwracać na poszanowanie praw podstawowych podczas stosowania dorobku Schengen. Wniosek obejmuje wszystkie elementy współpracy w ramach Schengen, w szczególności granice zewnętrzne, politykę wizową, współpracę policyjną i system informacyjny Schengen.

Nowy mechanizm ulepsza obecny system okresowych inspekcji na miejscu przeprowadzanych w państwach członkowskich oraz wprowadza niezapowiedziane kontrole, które mają zapewnić właściwe stosowanie przepisów Schengen przez cały czas. Wniosek wprowadza wieloletnie programy oceny w zakresie kontroli na miejscu oraz określa jasne zasady działań następczych w związku z wynikami oceny.

Zmieniony mechanizm odzwierciedla zmiany w sytuacji prawnej po włączeniu przepisów Schengen w ramy UE oraz po wejściu w życie traktatu lizbońskiego. Parlament Europejski i Rada wspólnie podejmą decyzję, co do tego wniosku.

- **Kontekst**

Obszar bez granic wewnętrznych – strefa Schengen – został stworzony w ramach współpracy międzyrządowej w późnych latach 80. i na początku lat 90. przez państwa członkowskie, które zamierzały znieść kontrole na granicach wewnętrznych. Państwa członkowskie pragnęły wprowadzić w tym celu również środki towarzyszące, takie jak wspólne przepisy dotyczące kontroli na granicach zewnętrznych, wspólna polityka

wizowa, współpraca sądowa i policyjna oraz ustanowienie systemu informacyjnego Schengen.

Strefa Schengen bez kontroli na granicach wewnętrznych obejmuje obecnie terytoria 25 państw członkowskich Schengen, tj. państw UE (Austria, Belgia, Dania, Estonia, Francja, Finlandia, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Holandia, Niemcy, Polska, Portugalia, Czechy, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Włochy), dwóch państw stowarzyszonych (Norwegia i Islandia) oraz od grudnia 2008 r. – Szwajcarii.

Strefa Schengen opiera się na wzajemnym zaufaniu państw członkowskich, co do zdolności do pełnego wdrożenia środków towarzyszących umożliwiającym zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych. Przykładowo kontrole na granicach zewnętrznych przeprowadzane są przez państwa członkowskie nie tylko w celu ochrony własnych interesów, lecz również w imieniu wszystkich pozostałych państw członkowskich, do których można się przemieszczać po przekroczeniu granicy zewnętrznej strefy Schengen.

Obecny system oceny istnieje od 1999 r. Nie odzwierciedla on w pełni obecnej sytuacji prawnej oraz ma pewne niedociągnięcia w zakresie metodologii i wykorzystania analizy ryzyka.

W 2009 r. Komisja przedstawiła dwa wnioski w sprawie zmiany mechanizmu oceny. Od tego czasu, wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego, zmieniła się struktura instytucjonalna. Zmieniony wniosek odzwierciedla w związku z tym zwiększoną rolę Parlamentu Europejskiego, a równocześnie uwzględnia opinie państw członkowskich na temat początkowego wniosku. Wniosek dotyczy tylko weryfikacji, czy dorobek Schengen jest właściwie stosowany przez te państwa członkowskie, które należą już do strefy Schengen. Weryfikacja warunków przystąpienia do strefy Schengen pozostaje całkowicie w gestii Rady. Decyzja o przystąpieniu do strefy Schengen podejmowana jest przez Radę po konsultacjach z Parlamentem Europejskim.

Opracowała:

Załączniki:

- **Komunikat Komisji Europejskiej ws. migracji COM (2011) 248**
http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/1_PL_ACT_part1_v3.pdf

¹ Na podstawie informacji Komisji Europejskiej, PAP i innych.