



Bruksela, dnia 28 grudnia 2015 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 30/2015

Sprawozdania z postępów w realizacja europejskiego programu w zakresie migracji: Grecja, Włochy i Bałkany Zachodnie

Bruksela, 15 grudnia 2015 r.

W dniu 15 grudnia br. Komisja opublikowała trzy sprawozdania z postępów w realizacji środków wprowadzonych w odpowiedzi na kryzys związany z uchodźcami i migracją we Włoszech, Grecji i wzdłuż szlaku zachodniobałkańskiego.

W sprawozdaniu ocenia się postępy we wprowadzaniu systemu tzw. hotspotów (punktów szybkiej rejestracji migrantów) i programu relokacji we Włoszech i w Grecji, a także środków przedstawionych w oświadczeniu przywódców przyjętym po szczycie przywódców państw położonych na szlaku zachodniobałkańskim w dniu 25 października.

W Europejskim programie w dziedzinie migracji przedstawiono kompleksowe podejście do zarządzania migracją, w tym szereg bezpośrednich środków w odpowiedzi na kryzys migracyjny w regionie morza Śródziemnego. Komisja złożyła wniosek przewidujący system tzw. hotspotów, który ma wesprzeć Włochy i Grecję w rejestrowaniu i rozpatrywaniu wniosków o azyl. System relokacji przewiduje przeniesienie 160 tys. osób wyraźnie potrzebujących ochrony międzynarodowej z Włoch i Grecji do innych państw członkowskich. W październiku Komisja podjęła dodatkowe działania w odpowiedzi na przesunięcie przepływów migracyjnych w kierunku szlaku zachodniobałkańskiego. W dniu 25 października Komisja zwołała szczyt przywódców, który zakończył się wspólnym oświadczeniem w sprawie 17 natychmiastowych działań służących zapewnieniu migrantom pomocy humanitarnej oraz lepszemu zarządzaniu przepływami migracyjnymi wzdłuż tego szlaku. W posiedzeniu uczestniczyli szefowie państw lub rządów Albanii, Austrii, Bułgarii, Chorwacji, byłej jugosłowiańskiej republiki Macedonii, Niemiec, Grecji, Węgier, Rumunii, Serbii oraz Słowenii.

- **Postępy osiągnięte przez Grecję**

Specjalny zespół Komisji, pod kierownictwem dyrektora generalnego Służby ds. Wspierania Reform Strukturalnych, przy wsparciu Dyrekcji Generalnej ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych (DG HOME), pracował na miejscu przez szereg miesięcy, ramię w ramię z greckimi władzami, dążąc do przyspieszenia dostępu do finansowania kryzysowego, poprawy koordynacji między poszczególnymi podmiotami, zaradzenia wąskim gardłom w administracji oraz ułatwienia wymiany wiedzy na temat zarządzania granicami i relokacji. Służba odegrała kluczową rolę w uruchomieniu programu wynajmu będącego w gestii Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców. Program rozpoczął się dnia 14 grudnia i ma zapewnić 20 tys. miejsc przyjęcia dla osób ubiegających się o azyl w Grecji. Służba ta odegrała również ważną rolę we wznowieniu greckich programów przymusowych powrotów i programów wspomaganych powrotów dobrowolnych. Jednak mimo dotychczasowych postępów, osiągniętych dzięki zaangażowaniu Komisji w terenie, ciągle pozostaje wiele do zrobienia.

Władze Grecji określiły pięć **obszarów znajdujących się pod szczególną presją migracyjną**: obszar wysp Lesbos, Leros, Kos, Chios i Samos. Jak dotąd funkcjonuje jedynie hotspot na wyspie Lesbos. Grecja wyznaczyła koordynatorów hotspotów i powołała centralny komitet koordynacji, ale musi zakończyć tworzenie hotspotów zgodnie z planowanym harmonogramem, a także usprawnić ich organizację. Państwa członkowskie powinny w dalszym ciągu wspierać Grecję, udostępniając jej niezbędnych ekspertów; pozwoli to na uruchomienie pełnego zakresu hotspotów. W procesie rejestracji migrantów w regionie granicy północnej Grecję wspomagać będzie agencja Frontex; agencja zapewni dodatkowy personel straży granicznej, a także, na prośbę Grecji, umieści na wyspach morza Egejskiego i na morzu zespoły szybkiej interwencji na granicy (RABIT).

Grecja zobowiązała się do zwiększenia **możliwości przyjęcia** osób ubiegających się o azyl w Grecji do 30 tys. miejsc do końca roku. Ponadto otrzyma ona wsparcie Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców w celu zapewnienia co najmniej kolejnych 20 tys. miejsc, co jest warunkiem niezbędnym do uruchomienia programu relokacji w nadzwyczajnej sytuacji. W dniu 14 grudnia Komisja Europejska zawarła porozumienie z Biurem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców dotyczące sfinansowania programu wynajmu, który przewiduje 20 tys. miejsc przyjęcia, przy finansowym udziale Komisji w wysokości 80 mln euro. W ramach tego programu sfinansowane zostałyby także utworzenie 7 tys. miejsc pierwszego przyjęcia na obszarach znajdujących się pod szczególną presją migracyjną. Z pomocą programu Grecja przygotowuje się do rozpoczęcia budowy 4 500 dodatkowych miejsc zakwaterowania na wyspach Lesbos, Leros i Kos. Ponadto Grecja podpisała umowę z Bankiem Rozwoju Rady Europy o udzielenie dotacji na stworzenie nawet

700 miejsc przyjęcia migrantów w Eleonas. Na początku stycznia 2016 r. w Grecji powinno być dostępnych ogółem 35 tys. miejsc przyjęcia. Liczba ta przewyższa tę, do której Grecja zobowiązała się na szczycie przywódców państw regionu Bałkanów Zachodnich (30 tys. miejsc do końca 2015 r.).

Państwa członkowskie zgodziły się wesprzeć Grecję, dokonując **relokacji** 66 400 osób potrzebujących ochrony międzynarodowej. Relokacja rozpoczęła się bardzo powoli, jednak w ostatnich tygodniach wystąpiły pierwsze oznaki poprawy. Pierwszy przelot służący relokacji miał miejsce 4 listopada: 30 osób ubiegających się o azyl przewieziono z Grecji do Luksemburga. Do dnia dzisiejszego z Grecji relokowano 64 osoby. Zarejestrowano kolejnych 370 kandydatów do relokacji; 297 wniosków o relokację zostało przekazanych innym państwom członkowskim do zatwierdzenia. Jedynie dziewięć państw członkowskich zaoferowało Grecji miejsca na potrzeby relokacji: w sumie 305 miejsc; natomiast czternaście państw członkowskich wyznaczyło oficerów łącznikowych, którzy mają wspomagać ten proces na miejscu. Aby system prawidłowo funkcjonował, państwa członkowskie muszą znacząco zintensyfikować swoje wsparcie.

Dzięki sprawnej pracy Komisji i udostępnieniu 2.5 mln euro z funduszy unijnych w grudniu możliwe było wznowienie realizacji dostępnych programów wspomaganych powrotów dobrowolnych za pośrednictwem Międzynarodowego Komitetu ds. Migracji. Od początku 2015 r. Grecja przeprowadziła 16 131 powrotów przymusowych oraz 3 460 wspomaganych powrotów dobrowolnych migrantów ekonomicznych, którzy nie mieli prawa do ubiegania się o azyl w Europie. W Grecji nadal nie ma kompleksowej strategii powrotów; Grecja nie posiada także dostatecznej liczby miejsc w ośrodkach detencyjnych, które są niezbędne dla zapobiegania ucieczkom migrantów przed ich powrotem.

- **Postępy osiągnięte przez Włochy**

Władze Włoch określiły sześć **obszarów znajdujących się pod szczególną presją migracyjną**: Lampedusę, Pozallo, Porte Empedocle/Villa Sikania, Trapani, Augustę i Taranto. Dotychczas jedynym funkcjonującym hotspotem jest ten na Lampedusie. W najbliższym czasie oczekuje się uruchomienia dwóch kolejnych punktów. Trwają prace nad utworzeniem punktu w Taranto, Trapani i w Augustie. Włochy muszą podjąć działania w celu zwiększenia skuteczności kontroli i pobierania odcisków palców, a także udoskonalenia procedury przenoszenia z obszarów objętych systemem hotspotów. Rozszerzenie operacji „Tryton” w środkowej części Morza Śródziemnego przyczyniło się do uratowania niemal 60 tys. osób; usprawniono także proces schodzenia na ląd na obszarach znajdujących się pod szczególną presją migracyjną. Obecnie Włochy dysponują potencjałem umożliwiającym przyjęcie 93 tys. osób ubiegających się o azyl, w tym na obszarach znajdujących się pod

szczególną presją migracyjną; określono także konkretne obiekty, w których migranci mogą zatrzymać się w okresie poprzedzającym relokację.

Relokacje z Włoch rozpoczęły się wcześniej niż relokacje z Grecji, jednak Włochy są wciąż dalekie od liczby niezbędnej do osiągnięcia ogólnego celu, jakim jest relokacja 39 600 osób w ciągu dwóch lat. Pierwsze relokacje miały miejsce dnia 9 października: 19 Erytrejczyków poleciało do Szwecji. Od tamtego czasu miało miejsce kolejnych 125 transferów. Włochy wyznaczyły kolejnych 186 kandydatów do relokacji i skierowały do innych państw członkowskich 171 wniosków o relokację. Jak dotąd jedynie dwanaście państw członkowskich udostępniło miejsca na potrzeby relokacji, zobowiązując się do przyjęcia 1 041 osób. Dziewiętnaście państw członkowskich wyznaczyło oficerów łącznikowych, aby wspierać proces relokacji na miejscu. Aby przyspieszyć realizację systemu, państwa członkowskie muszą znacząco zintensyfikować swoje wsparcie i skrócić czas udzielania odpowiedzi.

W 2015 r. Włochy przeprowadziły ponad 14 000 przymusowych powrotów osób niemających prawa do azylu i uczestniczyły w jedenastu wspólnych lotach Fronteksu, za pośrednictwem których z innych państw członkowskich powracały osoby, których wnioski o azyl zostały odrzucone. Włochy muszą jak najszybciej wznowić zawieszony obecnie program dobrowolnych powrotów, co pozwoli im zmniejszyć liczbę pozostających w kraju osób, których wnioski o azyl zostały odrzucone.

Specjalny zespół pracowników Komisji pracował na miejscu przez szereg miesięcy, ramię w ramię z władzami włoskimi.

- **Postępy osiągnięte przez państwa położone na szlaku Bałkanów Zachodnich**

Bezprecedensowa fala uchodźców i migrantów, która rozpoczęła się późnym latem 2015 r. i osiągnęła apogeum jesienią, sprawiła, że szlak zachodniobałkański stał się dla Europy centralnym wyzwaniem: w 2015 r. niemal 700 tys. ludzi przekroczyło granicę z Turcji do Grecji, większość z nich poprzez Bałkany Zachodnie skierowała się do Europy Centralnej i Północnej. Zarządzanie przepływami w regionie wykazało braki pod względem potencjału, współpracy i solidarności, a także podstawowej komunikacji między państwami położonymi wzdłuż szlaku: to szczególnie problem, który wymaga konkretnych operacyjnych i politycznych rozwiązań na szczeblu europejskim.

Bezpośrednio po szczycie przywódców w dniu 25 października wszyscy uczestnicy wyznaczyli punkty kontaktowe wysokiego szczebla, które za pośrednictwem cotygodniowych wideokonferencji organizowanych przez Komisję koordynują działania podejmowane w

następstwie posiedzenia (do dnia 17 grudnia odbyło się osiem takich wideokonferencji). Ustanowiono **wspólne narzędzie służące gromadzeniu informacji** o codziennych przepływach migracyjnych, a państwa, przez które przechodzi szlak, poprawiły swoją koordynację. Lepsze zarządzanie granicami i działania utrudniające nielegalną migrację przyczyniły się do lepszego zarządzania przepływami migracyjnymi. Jednakże w sprawozdaniu odnotowano również konieczność podejmowania większych wysiłków i powiadamiania partnerów z wyprzedzeniem o politykach i środkach, które mają na nich wpływ, a także unikania jednostronnego stosowania warunków wjazdu opartych w rzeczywistości na posiadanym obywatelstwie i stawiania płotów na granicach.

Jeżeli chodzi o **zarządzanie granicami**, w sprawozdaniu odnotowano, że Grecja uzgodniła z agencją Frontex przeprowadzenie istotnych wspólnych operacji; 40 oddelegowanych funkcjonariuszy będzie wspierać pobieranie odcisków palców i rejestrowanie migrantów na granicach północnych, 293 oddelegowanych funkcjonariuszy - na wyspach greckich (na lądzie i na morzu), 213 - poza obszarami znajdującymi się pod szczególną presją migracyjną, zaś w styczniu 2016 r. przybędzie 100 dodatkowych pracowników Fronteksu. Ponad 200 funkcjonariuszy policji zostało oddelegowanych przez inne państwa do Słowenii na podstawie porozumień dwustronnych. Ich zadaniem jest wspieranie operacji w obszarze zarządzania granicami, jednak liczba ta jest zbyt mała w stosunku do 400 funkcjonariuszy, o których wnioskowała Słowenia.

Serbia, Słowenia, Chorwacja i Grecja uruchomiły **unijny mechanizm ochrony ludności**, zwracając się do innych państw z prośbą o udostępnienie zasobów, które pomogą im w walce z kryzysem humanitarnym, jaki utrzymuje się na ich terytoriach. Do tej pory na to wezwanie odpowiedziało 15 państw członkowskich, zapewniając możliwości zakwaterowania, pościel, odzież i wyposażenie medyczne. Cały czas brakuje jeszcze wielu rzeczy, zaś stopień pilności wzrośnie wraz z pogorszeniem się warunków pogodowych.

W uzupełnieniu podjętego przez Grecję zobowiązania do zapewnienia migrantom dodatkowych 50 tys. **miejsc przyjęcia** inne państwa zgodziły się stworzyć dodatkowych 50 tys. miejsc przyjęcia wzdłuż szlaku. Około połowa tej liczby jest obecnie dostępna lub znajduje się na etapie tworzenia. Jeżeli chodzi o Grecję, dnia 14 grudnia Komisja Europejska zawarła porozumienie z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców dotyczące sfinansowania programu wynajmu, który przewiduje 20 tys. miejsc przyjęcia. Kraje, które uczestniczyły w szczycie przywódców państw regionu Bałkanów Zachodnich muszą teraz zdecydowanie przyspieszyć zapewnianie miejsc przyjmowania, ze względu na pogarszające się warunki pogodowe na szlaku.

- **Kontekst**

Komisja Europejska stale i konsekwentnie pracuje na rzecz skoordynowanej reakcji Europy na problem uchodźców i migracji.

Po objęciu obowiązków przewodniczący Komisji, Jean-Claude Juncker, powierzył komisarzowi odpowiedzialnemu za kwestie migracji – Dimitrisowi Avramopoulosowi – zadanie prowadzenia współpracy z innymi komisarzami w zakresie nowej polityki migracyjnej będącej jednym z 10 priorytetów wymienionych w wytycznych politycznych; koordynacją tej współpracy zajmie się wiceprzewodniczący Frans Timmermans.

W dniu 13 maja 2015 r. Komisja Europejska przedstawiła Europejski program w zakresie migracji, zawierający kompleksowy plan poprawy zarządzania migracją we wszystkich jego aspektach.

W ramach programu przyjęto już dwa pakiety wdrożeniowe, w 27 maja 2015 r. i w dniu 9 września 2015 r.; rozpoczęło się już stosowanie zawartych w nich środków.

- **Dodatkowe informacje**

Europejski program w zakresie migracji:

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_pl.pdf

Komunikat z dnia 23 września 2015 r.: Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: natychmiastowe środki operacyjne, budżetowe i prawne w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0490&qid=1452202094275&from=PL>

Komunikat z dnia 14 października 2015 r.: Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: stan realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0510&qid=1452202225643&from=PL>

Oświadczenie po szczycie przywódców państw regionu Bałkanów Zachodnich:

http://ec.europa.eu/news/2015/docs/leader_statement_final.pdf

Sprawozdanie z postępów we wdrażaniu hotspotów w Grecji

Sprawozdanie z postępów we wdrażaniu hotspotów we Włoszech

Sprawozdanie z działań podjętych w następstwie szczytu przywódców dotyczącego fali uchodźców wzdłuż szlaku w regionie Bałkanów Zachodnich

Opracowała:

Dr Magdalena Skulimowska¹

¹ Na podstawie informacji Komisji Europejskiej.