

Bruksela, 17 października 2023 r.
(OR. en)

13996/23

LIMITE

MIGR 321
RELEX 1162
COAFR 363
MAMA 151
FIN 1031
NDICI 25
COASI 178

NOTA

Od:	Prezydencja
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Dotyczy:	Azyl i migracja: wymiar zewnętrzny – Dokument do dyskusji

Skuteczne zarządzanie migracją to wyzwanie dla Europy wymagające wspólnej europejskiej reakcji. Oprócz aspektów wewnętrznych, w szczególności przyjęcia przepisów tworzących pakt o migracji i azylu, podstawowe znaczenie ma dalsze zacieśnianie współpracy z kluczowymi krajami pochodzenia i tranzytu. Wzrost liczby osób przybywających do UE w ostatnich latach oraz wynikająca z tego presja na systemy migracyjne i azylowe przypomniały nam o tym, jak ważne jest kontynuowanie takich wysiłków, tak byśmy mogli skuteczniej reagować na te wyzwania w sposób zapobiegawczy i proaktywny.

Do kompleksowego podejścia do migracji potrzebne są łącznie: nasilone działania zewnętrzne, solidniejsze i skuteczniejsze finansowanie, wzajemnie korzystne kompleksowe partnerstwa z krajami pochodzenia i tranzytu, zajęcie się pierwotnymi przyczynami migracji nieuregulowanej i przymusowych przesiedleń, poprawa zdolności krajów tranzytowych do ochrony i zarządzania granicami, a także możliwości legalnej migracji, skuteczniejsza ochrona granic zewnętrznych UE, zwalczanie przestępczości zorganizowanej, w tym przemytu migrantów i handlu ludźmi, rozwiązanie problemu instrumentalizacji migrantów oraz intensyfikacja współpracy w zakresie powrotów i readmisji.

Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej wraz z Komisją Europejską i Europejską Służbą Działań Zewnętrznych poświęcają uwagę wzmocnieniu zewnętrznego wymiaru unijnej polityki migracyjnej, zwłaszcza od czasu kryzysu migracyjnego w 2015 r. Od tego czasu współpraca z państwami trzecimi rozwijała się w różnych ramach, takich jak globalne podejście do kwestii migracji i mobilności (GPMM), Europejski program w zakresie migracji i ramy partnerstwa w dziedzinie migracji, a ostatnio także wzajemnie korzystne partnerstwa zaproponowane w pakiecie o migracji i azylu.

Aby wzmocnić zewnętrzny wymiar migracji, należy połączyć wszystkie zasoby, polityki, narzędzia i instrumenty w sposób strategiczny, a UE i państwa członkowskie powinny działać w duchu Drużyny Europy – kluczowe znaczenie ma bowiem to, by dążyć do spójności, i należy to czynić na wszystkich szczeblach, we wszystkich instytucjach i państwach członkowskich.

W związku z tym, zdaniem prezydencji hiszpańskiej, potrzebne są dodatkowe wysiłki na szczeblu politycznym, operacyjnym i finansowym. W tym kontekście ministrowie są proszeni o wyrażenie opinii na temat dwóch aspektów: intensywniejszego wdrażania istniejących narzędzi opartych na modelu zapobiegawczym i proaktywnym oraz odpowiedniego finansowania działań w tej dziedzinie.

Optymalizacja wdrażania unijnego zestawu narzędzi zgodnie z modelem zapobiegawczym

Podczas dyskusji na posiedzeniu Rady ds. WSiSW 28 września 2023 r. widoczne było ogólne poparcie dla propozycji prezydencji hiszpańskiej, by w ramach praktycznej reakcji na migrację nieuregulowaną stosować raczej model zapobiegawczy, a także zgoda co do tego, że należy wzmocnić podejście proaktywne.

Wszystkie unijne podmioty, instytucje UE i państwa członkowskie podejmują, także w ramach współpracy dwustronnej, stałe wysiłki na rzecz realizacji różnych celów zewnętrznej polityki migracyjnej. Stworzyliśmy obszerny zestaw narzędzi, aby zapewnić operacjonalizację i realizację naszych działań i priorytetów; opisano to poniżej.

Po pierwsze, UE jest podmiotem finansującym i uczestnikiem **regionalnych dialogów międzyrządowych** na temat migracji, na przykład w ramach procesów praskiego, budapeszteńskiego, chartumskiego i rabackiego, i ustanowiła **unijne dialogi na temat migracji z krajami pochodzenia i tranzytu**.

Ponadto w odniesieniu do 10 priorytetowych krajów pochodzenia i tranzytu (Afganistanu, Bośni i Hercegowiny, Tunezji, Nigru, Nigerii, Iraku, Libii, Maroka, Pakistanu i Egiptu) opracowane zostały **plany działania**. Sporządzono też 24 **dokumenty określające działania**, w których to dokumentach wymieniono konkretne cele UE i państw członkowskich oraz środki do ich osiągnięcia w perspektywie krótko- i średnioterminowej.

Unijny zestaw narzędzi na potrzeby zewnętrznej polityki migracyjnej UE obejmuje również **inicjatywy Drużyny Europy**¹, które służą do łączenia działań UE i państw członkowskich, tak by zebrać razem zasoby i zapewnić skuteczniejszą oraz bardziej skoordynowaną i kompleksową reakcję UE wzdłuż głównych szlaków migracyjnych.

Do **art. 25a kodeksu wizowego** włączono specjalne narzędzie prawne służące poprawie współpracy w zakresie powrotów i readmisji. W artykule tym przewidziano możliwość przyjęcia restrykcyjnych środków wizowych mających zastosowanie do tych państw trzecich, które nie współpracują w wystarczającym stopniu w zakresie powrotów i readmisji; podstawą są roczne sprawozdania z oceny, a pod uwagę bierze się również ogólne stosunki UE z zainteresowanymi państwami trzecimi. Wnioski dotyczące takich środków przedstawiono w odniesieniu do Bangladeszu (2021 r.), Iraku (2021 r.), Gambii (2021 i 2022 r.) oraz Senegalu (2022 r.). Rada przyjęła formalne decyzje w odniesieniu do Gambii (2021 i 2022 r.). W ubiegłym miesiącu Komisja przedstawiła nowe wnioski dotyczące Etiopii i Gambii, przy czym celem wniosku w sprawie Gambii jest zniesienie części restrykcji przyjętych wobec tego kraju. Mechanizm przewidziany w art. 25a kodeksu wizowego okazał się skutecznym narzędziem pogłębiania zaangażowania i współpracy w zakresie powrotów i readmisji w przypadku wszystkich państw trzecich, w odniesieniu do których został uruchomiony, mimo że tylko w przypadku Gambii decyzje o nałożeniu środków wizowych zostały przyjęte. Jak dotąd zaproponowanie restrykcyjnych środków wizowych w większości przypadków wystarczyło, by współpraca uległa poprawie. Współpraca z tymi państwami w zakresie powrotów i readmisji pozostaje jednym z priorytetów, jeśli chodzi o poprawę skuteczności unijnej polityki powrotowej.

¹ UE i partnerzy afrykańscy uruchomili dwie inicjatywy Drużyny Europy koncentrujące się na szlakach migracyjnych atlantyckim/zachodniośródmorskim i środkowośródmorskim, aby zapewnić wspólne wysiłki państw członkowskich i UE w odpowiedzi na wyzwania związane z migracją, przed którymi stoją UE i jej partnerzy w Afryce Północnej.

Ważnym elementem naszego kompleksowego podejścia do zarządzania migracją są także ścieżki **legalnej migracji**. W tym względzie inicjatywy takie jak **partnerstwa w zakresie talentów** umożliwiają nawiązanie wzajemnie korzystnej współpracy między UE a krajami partnerskimi. W związku z tym prezydencja hiszpańska organizuje 16–17 listopada w Madrycie konferencję wysokiego szczebla Europejskiej Sieci Migracyjnej jako okazję do dyskusji, w której wezmą udział prelegenci wysokiego szczebla i eksperci z UE, a także z państw trzecich zaangażowanych w tę inicjatywę.

Działania operacyjne podejmowane przez agencje UE, takie jak Frontex, Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu (EUAA) i Europol, w państwach trzecich to również kluczowy element unijnego zestawu narzędzi. W tym kontekście należy nadal zachęcać do zawierania umów o statusie i porozumień roboczych między Fronteksem a odpowiednimi krajami pochodzenia i tranzytu. Wyzwania związane z negocjacjami w sprawie takich umów z państwami trzecimi powinny również zostać omówione w ramach debaty o tym, w jaki sposób należy pobudzać i wzmacniać wymiar zewnętrzny agencji UE.

Obok działań operacyjnych prowadzonych przez agencje UE należy położyć jeszcze większy nacisk na znaczenie zapewnienia większej skuteczności w ramach operacjonalizacji zewnętrznego wymiaru migracji w terenie, w tym poprzez angażowanie delegatur UE w aktywne przyczynianie się do tej operacjonalizacji.

Różne struktury w **Radzie**, takie jak Grupa Robocza ds. Zewnętrznego Wymiaru Migracji i Azylu (EMWP), Grupa Robocza ds. Migracji, Grupa Robocza ds. Wiz, a także mechanizm koordynacji operacyjnej działań w zakresie zewnętrznego wymiaru migracji (MOCADDEM), dążą do zapewnienia spójności między dyskusjami strategicznymi w tej dziedzinie a pracami operacyjnymi, w tym wdrażaniem i monitorowaniem.

Jednak w przypadku większości wyzwań migracyjnych UE często reagowała na wydarzenia, zamiast podejmować działania proaktywnie. Prezydencja uważa, że UE powinna stać się bardziej proaktywna i powinna optymalnie wykorzystywać ramy wzajemnie korzystnych partnerstw w celu realizacji działań zewnętrznych Unii Europejskiej w kluczowych krajach. W tym kontekście musimy ocenić, czy zestaw narzędzi jest odpowiedni, aby uwzględnić nowy model zapobiegawczy, czy też istniejące narzędzia wymagają optymalizacji.

- *Ministrowie są proszeni o rozważenie, w jaki sposób obecnym narzędziom mogłoby przysłużyć się skuteczniejsze wdrażanie w terenie, w tym m.in. rola agencji UE i delegatur UE, mając na względzie wzmocnienie zewnętrznej polityki migracyjnej UE zgodnie z modelem zapobiegawczym i podejściem proaktywnym.*
- *Jeżeli chodzi o powroty i readmisję, jakie dodatkowe środki należy uznać za najskuteczniejsze z myślą o dalszym wzmocnieniu współpracy w zakresie readmisji z kluczowymi krajami, w tym Bangladeszem, Etiopią, Irakiem, Senegalem i Gambią?*

Solidniejsze, skuteczniejsze i bardziej skoordynowane wsparcie finansowe

Ostatecznym celem zewnętrznego wymiaru polityki migracyjnej, jak nakreślono w poprzednich punktach, jest budowanie kompleksowych, trwałych i wzajemnie korzystnych partnerstw z krajami pochodzenia i tranzytu migrantów.

Do osiągnięcia tego celu niezbędne jest solidne wsparcie polityczne, operacyjne i finansowe. Unijne finansowanie odgrywa istotną rolę w reakcji UE na wyzwania związane z migracją w wymiarze zewnętrznym. Chociaż ogólna kwota unijnego finansowania przeznaczonego na azyl, przymusowe przesiedlenia i migrację zwiększyła się, poziom ambicji, zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym, nie uwzględnia jeszcze skali, jaką mają wyzwania w dziedzinie migracji.

Podsumowując, uważa się, że niezbędne są: większe finansowanie, większa spójność finansowania oraz skuteczniejsze i wydajniejsze wdrażanie.

W tym kontekście i bez uszczerbku dla toczących się dyskusji na temat śródkresowego przeglądu obecnych wieloletnich ram finansowych (WRF) (a także dla dyskusji na temat kolejnych WRF), zasadnicze znaczenie ma osiągnięcie większego i lepszego finansowania zewnętrznego wymiaru migracji, a także zapewnienie trwałych ram finansowania po 2024 r., aby zachować wiarygodność względem kluczowych państw trzecich. Należy przy tym opierać się na podejściu całościowym, ale zwiększyć wsparcie finansowe dla państw trzecich na programy, projekty i działania związane ze zwalczaniem przemytu ludzi i handlu ludźmi, zarządzaniem granicami lądowymi i morskimi oraz poszukiwaniem i ratownictwem (SAR).

Podobnie, zasoby finansowe niezbędne do skutecznego wdrożenia inicjatyw, takich jak plany działania, dokumenty określające działania lub inicjatywy Drużyny Europy, muszą być tak odpowiednie, solidne i skuteczne jak tylko możliwe. Zasadniczą kwestią wydaje się poprawa koordynacji między decydentami odpowiedzialnymi za politykę migracyjną, z jednej strony, a osobami pracującymi w obszarze finansowym i budżetowym, z drugiej strony, zwłaszcza obecnie, podczas przeglądu wieloletnich ram finansowych i dyskusji nad kolejnymi ramami.

- *Z myślą o zadbanie o zrównoważone ramy finansowania w średnim i długim terminie, ministrowie proszeni są o rozważenie, w jaki sposób udoskonalić alokacje finansowe, by budować efektywniejszy zewnętrzny wymiar migracji, oparty na modelu zapobiegawczym i wzajemnie korzystnych ramach.*
- *Ministrowie są również proszeni o rozważenie, jak można ulepszyć obecne metody pracy, by skuteczniej koordynować aspekty finansowe inicjatyw związanych z zewnętrznym wymiarem migracji.*