



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 10 października 2014 r.
(OR. en)

14141/14

JAI 765
ASIM 88
FRONT 215
RELEX 826
COMIX 544

NOTA DO PUNKTU A

Od: Prezydencja

Do: Rada

Dotyczy: Projekt konkluzji Rady na temat podejmowania działań w celu lepszego zarządzania przepływami migracyjnymi

Rada jest proszona o przyjęcie konkluzji Rady w brzmieniu przedstawionym w załączniku do niniejszej noty.

Podjęmowanie działań w celu lepszego zarządzania przepływami migracyjnymi

Podejście strategiczne i priorytety operacyjne

Na nieformalnym posiedzeniu ministrów ds. WSiSW, które odbyło się w dniu 8 lipca w Mediolanie, po przyjęciu przez Radę Europejską strategicznych wytycznych dla obszaru WSiSW, potwierdzono wspólne zaangażowanie na rzecz przewyciężenia obecnej polaryzacji zgodnie z zasadami solidarności/odpowiedzialności, a także wypracowania na szczeblu UE wspólnego dyskursu i wspólnych działań.

W ramach wspólnych działań należy się zająć wyzwaniem związanym ze zwiększającymi się przepływami migracyjnymi oraz zmieniającymi się szlakami migracyjnymi prowadzącymi do UE, które to wyzwanie pojawia się również w wyniku działań podjętych na szczeblu krajowym. Jest to tym ważniejsze, że te przepływy migracyjne wpływają nie tylko na państwa znajdujące się na pierwszej linii, lecz także na Europę jako całość, również ze względu na mające miejsce poważnych rozmiarów przepływy wtórne.

Presje odnotowywane wcześniej na odcinku granicy lądowej między Grecją a Turcją oraz na bułgarsko-tureckiej granicy lądowej skupiają się w tej chwili głównie na obszarze Morza Śródziemnego. Jednocześnie starannego monitorowania wymaga niestabilna sytuacja na granicy wschodniej (Ukraina), zagrożenia pojawiające się na Bliskim Wschodzie (Irak) i w państwach położonych wzdłuż tzw. jedwabnego szlaku oraz przepływy z Bałkanów Zachodnich, gdyż mogłyby one stworzyć nowe presje, na które Europa jako całość musi być przygotowana, tak aby zareagować na czas.

Mając na uwadze powyższe, prezydencja przygotowała kilka propozycji dotyczących dalszych możliwych działań w celu określenia zrównoważonego podejścia, opartego na trzech filarach, które pozwoli reagować na presje migracyjne w sposób strukturalny i wyjść poza natychmiastowe środki nadzwyczajne. Takie podejście mogłoby zostać wykorzystane jako plan przy radzeniu sobie z ewentualnymi przyszłymi wyzwaniami i mogłoby być dostosowywane do konkretnych potrzeb w nowej sytuacji.

Wspomniane trzy filary obejmują współpracę z państwami trzecimi, ze szczególnym naciskiem na walkę z osobami przemycającymi ludzi i handlarzami ludźmi, wzmacnianie zdolności Fronteksu do elastycznego i szybkiego reagowania na pojawiające się ryzyka i presje, a także działania w UE mające służyć utrzymaniu w mocy i pełnemu wdrożeniu wspólnego europejskiego systemu azylowego, również poprzez ściślejszą współpracę operacyjną. To podejście – mające charakter strategiczny i operacyjny – opiera się na wynikach prac Śródziemnomorskiej Grupy Zadaniowej i ma na celu elastyczne wdrażanie tych wyników poprzez dostosowywanie ich do pojawiających się nowych tendencji w zakresie przepływów migracyjnych.

Z uwagi na to, że z punktu widzenia przepływów migracyjnych najważniejszy jest teraz region Morza Śródziemnego – gdyż przepływy stamtąd wpływają na Europę jako całość – szczegółowe działania, które należy podjąć w perspektywie krótkoterminowej powinny się przede wszystkim skupiać na tym właśnie obszarze operacyjnym.

I. Działania prowadzone we współpracy z państwami trzecimi

Działania w **państwach trzecich** powinny się koncentrować w pierwszej kolejności na państwach kluczowych, leżących na przecięciu obecnych ruchów migracyjnych: **Afryka Zachodnia (Niger, Mali, Czad, Gambia, Ghana, Mauretania, Senegal, Nigeria), Afryka Wschodnia (Sudan, Etiopia, Erytrea, Somalia), Afryka Północna (Libia, Egipt, Algieria, Maroko, Tunezja) oraz region sąsiadujący z Syrią (Jordania, Liban, Turcja, Irak), gdyż kraje te najbardziej odczuwają napływ syryjskich uchodźców i znajdują się pod największą presją. W Libii należy podejmować wszelkie możliwe wysiłki na rzecz sprzyjania tworzeniu warunków pozwalających na ewentualne rozpoczęcie wszechstronnego dialogu politycznego obejmującego również kwestie migracyjne. W perspektywie krótkoterminowej należy wspierać działania organizacji międzynarodowych w terenie. Uwagę należy również poświęcić państwom z regionu położonego przy tzw. jedwabnym szlaku, a zwłaszcza Afganistanowi, Pakistanowi i Bangladeszowi.**

Bezwłocznie należy zwłaszcza zrealizować inicjatywy wymienione poniżej, które mają przyczynić się przede wszystkim do zapobiegania podejmowaniu niebezpiecznych podróży przez morze:

- a) określenie wraz z władzami Tunezji, Egiptu i Libii sposobów ograniczania dostaw statków z Tunezji i Egiptu, przy jednoczesnym wspieraniu tych krajów w zarządzaniu przepływami migracyjnymi;
- b) lepsze wykorzystywanie sieci oficerów łącznikowych w państwach trzecich, którzy odpowiadają za walkę z przemytem ludzi, tak aby sprzyjać skuteczniejszej wymianie informacji;
- c) należy również zbadać możliwość uruchomienia, w stosownych przypadkach, inicjatyw w dziedzinie egzekwowania prawa, w tym wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych z odpowiednimi państwami trzecimi w celu zapobiegania handlowi ludźmi i przemytowi migrantów, a także ścigania za te czyny;
- d) zadbanie o to, by Europol szybko wchodził w posiadanie wszelkich informacji potrzebnych do walki z przemytnikami, które gromadzone są na granicy UE przez służby państw członkowskich zajmujące się jej nadzorowaniem oraz przez Frontex. Powinno to obejmować wzmocnienie – koordynowane przez Europol – inicjatyw z zakresu współpracy policyjnej w Europie w dziedzinie zwalczania przemytu migrantów. W tym kontekście Frontex i Europol powinny bezzwłocznie sfinalizować swoje porozumienie w sprawie przetwarzania danych osobowych;
- e) wzmacnianie zdolności własnych, jakimi dysponują odpowiednie państwa trzecie w zakresie zarządzania granicami i migracją, zwłaszcza w Etiopii, Nigrze oraz Libii, Egipcie i Tunezji, również poprzez udzielanie im pomocy technicznej;
- f) kontynuowanie dialogu i współpracy z władzami Turcji, z myślą o likwidowaniu siatek przemytników, w celu szybkiej wymiany informacji i wzmocnienia wspólnych działań z państwami członkowskimi UE oraz doprowadzenia do pełnego wykonywania umowy o readmisji;
- g) podjęcie kroków prowadzących do rozpoczęcia dialogu z Egiptem i Libanem na temat migracji, mobilności i bezpieczeństwa;
- h) opracowanie nowych, wzmocnionych regionalnych programów rozwoju i ochrony w Afryce Północnej i Rogu Afryki oraz pełna realizacja istniejącego regionalnego programu rozwoju i ochrony na Bliskim Wschodzie;
- i) realizacja strategii UE na rzecz Sahelu w celu przyczynienia się do bezpieczeństwa, stabilności i sprawowania rządów w tym regionie;

- j) zaproponowanie wiarygodnej liczby miejsc przeznaczonych dla przesiedleńców, na zasadzie dobrowolności, w celu zaoferowania legalnego rozwiązania alternatywnego oraz przyczynienia się, w partnerstwie z UNHCR, do stabilizowania się społeczności uchodźców. Wszystkie państwa członkowskie powinny – niezależnie od wysiłków państw członkowskich dotkniętych przepływami migracyjnymi – wnieść swój wkład w realizację tego celu, w sposób sprawiedliwy i wyważony, również przy wsparciu ze strony Funduszu Azyłu, Migracji i Integracji;
- k) zgodnie z czerwcowymi konkluzjami Rady należy wspierać państwa trzecie w budowaniu przez nie zdolności do udzielania pomocy osobom powracającym;
- l) większe wykorzystywanie wspólnych unijnych działań w zakresie powrotów, zwłaszcza w koordynacji z Fronteksem, również poprzez dobrowolny udział państw członkowskich w obecnym projekcie pilotażowym dotyczącym powrotów, oraz wzmocnienie programów wspomagane dobrowolnego powrotu prowadzonych przez organizacje międzynarodowe i organizacje pozarządowe;
- m) realizacja planowanych kampanii informacyjnych na temat ryzyka wiążącego się z nielegalną migracją i możliwości uzyskania legalnego dostępu do Europy, a także rozważenie kwestii ewentualnego przygotowania kolejnych takich kampanii;
- n) przekonanie władz krajów Afryki Północnej do uczestnictwa w śródziemnomorskiej sieci Seahorse.

Takie inicjatywy – które należy podejmować zgodnie z globalnym podejściem do kwestii migracji i mobilności, opierającym się również na partnerstwach na rzecz mobilności, i którym powinny towarzyszyć inicjatywy długoterminowe zajmujące się pierwotnymi przyczynami przepływów migracyjnych – pomogą **stabilizować społeczności migrantów, z uwzględnieniem potrzeb tych spośród nich, które znajdują się w najtrudniejszym położeniu**, a także pomogą **zlikwidować siatki przestępcze** czerpiące korzyści z przemytu migrantów i handlu ludźmi, co ma służyć również zapobieganiu podejmowaniu niebezpiecznych podróży do UE. Inicjatywy te powinny również stanowić dla państw trzecich zachętę do wszechstronnego zaangażowania się i zapewnienia swojej samoopowiedzialności. We wszystkich politykach i narzędziach UE należy zidentyfikować dalsze mocniejsze zachęty na rzecz ściślejszej współpracy państw trzecich – na zasadach partnerstwa – w kwestiach migracji. W celu spójnej realizacji działań przewidzianych w lit. h), j) i l), w krajach tranzytu można by ustanowić ośrodki, którymi zarządzałyby UNHCR/IOM, co byłoby konkretnym wyrazem solidarności i wsparcia wobec danych państw trzecich. W realizacji kilku z ww. działań pomocny mógłby być także EASO w jego wymiarze zewnętrznym.

Europejska Służba Działań Zewnętrznych, Komisja i państwa członkowskie mające ugruntowane stosunki dwustronne z ww. państwami trzecimi będą musiały ze sobą ściśle współpracować dla osiągnięcia tych celów i w celu udostępnienia swojej wiedzy fachowej w tych dziedzinach.

I wreszcie: należy opierać się na pozytywnych doświadczeniach zdobytych w ramach procesu z Rabatu, **który zajmuje się szlakami migracyjnymi w Afryce Zachodniej, oraz** sprawdzić możliwość rozszerzenia tego modelu na inne regiony Afryki, a zwłaszcza Afrykę Wschodnią, która stanowi jedną z głównych dróg dostępu do UE, rozpoczynając od inicjatywy dotyczącej przeciwdziałania handlowi ludźmi i przemytowi migrantów w ramach szlaku migracyjnego Róg Afryki – UE (proces z Chartumu). Do tych celów należy również wykorzystać ramy EUROMED odnoszące się do migracji.

II. Wzmocnione zarządzanie granicami zewnętrznymi i Frontex

Wzmocnienie nadzorowania granic zewnętrznych UE ma ogromne znaczenie dla wszystkich państw członkowskich. Państwa członkowskie powinny ściśle współpracować z Fronteksem w celu ugruntowania obecności tej agencji w regionie Morza Śródziemnego. **Należy przede wszystkim niezwłocznie uruchomić nową wspólną operację „Tryton” w środkowej części Morza Śródziemnego. W czasie uruchamiania tej operacji zapewniona zostanie pełna koordynacja ze środkami nadzwyczajnymi podjętymi przez Włochy, z myślą o ich szybkim stopniowym wycofaniu. Ta wspólna operacja, która jest koordynowana przez Frontex i która musi być zgodna z jego mandatem,** ma służyć potwierdzeniu zaangażowania UE w nadzorowanie wspólnych granic zewnętrznych pod pełną kontrolą cywilną.

Ww. cel może zostać osiągnięty w następujący sposób:

- zdefiniowanie obszaru operacji, aktywów, zasobów i modułów niezbędnych do wzmocnionej wspólnej operacji Fronteksu w oparciu o analizę ryzyka i potrzeby wyrażone przez przyjmujące państwo(-a) członkowskie i Frontex;

- dodatkowe niezbędne aktywa operacyjne powinny zostać udostępnione agencji przez państwa członkowskie;
- zasoby budżetowe potrzebne do uruchomienia skoordynowanej operacji Fronteksu powinny zostać udostępnione przez Komisję i władzę budżetową w ramach istniejących środków finansowych UE.

Wzmocniona operacja Fronteksu mogłaby również obejmować narzędzia operacyjne pozwalające identyfikować migrantów, udzielać informacji i wyodrębniać osoby w szczególnie trudnej sytuacji lub osoby potrzebujące opieki medycznej, tak aby można było zadbać o ich potrzeby zaraz po wysadzeniu na ląd. Wysiłki te mogłyby również wspierać EASO, zgodnie ze swoim mandatem.

Zwiększenie zasobów finansowych Fronteksu w celu wzmocnienia jego zdolności operacyjnych będzie musiało uzyskać trwały charakter począwszy od roku 2015, w ramach normalnego cyklu budżetowego i ogólnego pułapu wieloletnich ram finansowych, i będzie musiało się opierać na wszechstronnej analizie ryzyka prowadzonej przez Frontex i obejmującej wszystkie granice powietrzne, lądowe i morskie UE, co ma pozwolić na elastyczne rozmieszczanie aktywów w celu reagowania na pojawiające się zagrożenia i wyzwania.

Państwa członkowskie mogłyby skorzystać z możliwości, jakie oferuje nowy Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego (granice) i które polegają na przydzielaniu zasobów w ramach ich programów krajowych w celu finansowania wsparcia operacyjnego w dziedzinie zarządzania granicami.¹

¹ To jest: koszty związane z operacjami służącymi zapewnieniu skutecznej kontroli granic zewnętrznych; państwa członkowskie mogą wykorzystać do finansowania wsparcia operacyjnego do 40% kwoty przyznanej im w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (granice) na ich programy krajowe.

III. Działania na szczeblu państw członkowskich – przyjmowanie oraz zdejmowanie odcisków palców

W perspektywie krótkoterminowej UE musi działać w celu zapewnienia pełnego i spójnego wdrożenia wspólnego europejskiego systemu azylowego. W tym celu wszystkie państwa członkowskie muszą na pierwszym miejscu postawić inwestowanie w zdolności i budowanie zdolności pozwalających zapewnić elastyczny krajowy system przyjmowania i azylu, który będzie w stanie zareagować na nagłe napływy². Ponadto w celu zajęcia się obecnymi poważnymi przepływami wtórnymi w UE należy znaleźć rozwiązania neutralizujące *modus operandi* obrany przez siatki przemytnicze, który polega na obejściu systemu EURODAC (zdejmowanie odcisków palców i identyfikacja migrantów). Jednocześnie należy udzielać wsparcia państwom członkowskim poddanym presjom.

Z tego powodu państwa członkowskie, zapewniając pełne i spójne wdrożenie wspólnego europejskiego systemu azylowego, powinny pracować w szczególności nad systematycznym identyfikowaniem, rejestrowaniem i zdejmowaniem odcisków palców, poprzez m.in.:

- (1) zadbanie o to, by odciski palców były zdejmowane na lądzie, natychmiast po zatrzymaniu danej osoby w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy, w pełnej zgodności z rozporządzeniem w sprawie EURODAC;
- (2) podjęcie restrykcyjnych środków służących zapobieganiu ucieczkom, w przypadku gdy migranci odmawiają złożenia odcisków palców, przy jednoczesnym poszanowaniu praw podstawowych;
- (3) informowanie migrantów na czas o ich prawach i obowiązkach oraz konsekwencjach niezastosowania się do przepisów dotyczących identyfikacji.

² Na przykład we Włoszech prowadzony jest obecnie pogłębiony przegląd systemu przyjmowania i azylu. Jego celem jest ustanowienie trójstopniowego systemu przyjmowania, z nowymi ośrodkami, które będą pierwszym punktem przyjmowania oraz zakwaterowania migrantów wyłącznie przez czas ściśle niezbędny do skierowania ich do większych ośrodków. Te drugie ośrodki (około 20) będą stanowić szkielet systemu; będą w nich prowadzone działania sprawdzające, w tym zdejmowanie odcisków palców, oraz pierwsza ocena wniosków o azyl. Trzecia faza będzie obejmowała ostateczne umieszczanie uchodźców w istniejącym lokalnym systemie przyjmowania (SPRAR), który to system poszerza się w związku z nowymi wyzwaniami.

Jednocześnie w celu wsparcia państw członkowskich znajdujących się pod presją wszystkie państwa członkowskie powinny w pełni wykorzystywać narzędzia istniejące w ramach rozporządzenia Dublin poprzez stosowanie przepisów o łączeniu rodzin, w tym wzmocnienie systemów poszukiwania członków rodziny, oraz poprzez częstsze wykorzystywanie klauzuli suwerenności, zgodnie z orzecznictwem Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Należy również zbadać możliwość systematyczniejszego wykorzystywania w uzasadnionych przypadkach, zgodnie z istniejącym prawodawstwem, procedur priorytetowych, procedur przyspieszonych i procedur granicznych. EASO powinien być gotowy wspierać państwa członkowskie w tym zadaniu i powinien kontynuować swój projekt pilotażowy w zakresie wspólnego rozpatrywania wniosków. Stosowanie relokacji, na zasadzie dobrowolności – niezależnie od wysiłków państw członkowskich dotkniętych przepływami migracyjnymi – również przyczynia się do wspierania państw członkowskich znajdujących się pod presją.

Dalsze działania

Tak zdefiniowane priorytety operacyjne powinny być bezzwłocznie realizowane przez wszystkie zaangażowane podmioty; za koordynowanie tej realizacji powinna odpowiadać Komisja Europejska, która będzie ściśle współpracować z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych i Radą. Komisja jest proszona o przygotowanie dla Rady, w stosownych przypadkach, sprawozdania – w postaci doraźnej tabeli wyników skupiającej się na trzech filarach – na temat aktualnej sytuacji w zakresie realizacji wspomnianych powyżej działań, a zwłaszcza przy składaniu sprawozdania z działań Śródziemnomorskiej Grupy Zadaniowej. Pierwsze takie sprawozdanie powinno zostać przewidziane w związku z grudniową Radą ds. WSiSW.