



Bruksela, 22 listopada 2019 r.
(OR. en)

14364/19

LIMITE

JAI 1228
ASIM 144
RELEX 1095

NOTA

Od: Prezydencja
Do: Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada

Dotyczy: Perspektywy unijnej polityki migracyjnej i azylowej – wyniki dyskusji
– Sprawozdanie prezydencji

Debata na temat perspektyw unijnej polityki migracyjnej i azylowej została rozpoczęta na nieformalnym posiedzeniu Strategicznego Komitetu ds. Imigracji, Granic i Azylu (SCIFA) oraz na nieformalnym posiedzeniu ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, które odbyły się w Helsinkach w lipcu 2019 r. Od tego czasu kontynuowano dyskusje na forum różnych organów Rady, w szczególności Strategicznego Komitetu ds. Imigracji, Granic i Azylu (SCIFA), Grupy Roboczej Wysokiego Szczebla ds. Azylu i Migracji oraz Grupy Roboczej ds. Integracji, Migracji i Wydaleń. Bardziej szczegółowe nurty dyskusji przedstawiono w dokumentach przygotowanych na różne posiedzenia; najważniejsze z nich umieszczono w wykazie załączonym do niniejszego sprawozdania. Sprawozdanie obejmuje jedynie wybrane aspekty poruszone w debacie i odzwierciedla dokonany przez prezydencję wybór kluczowych zagadnień, które mają zostać przeniesione do cyklu legislacyjnego 2019–2024.

Kluczowe znaczenie dla osiągnięcia naszych celów ma poprawa spójności polityki

Przygotowanie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–27 oraz powołanie nowej Komisji stanowią okazję do zwiększenia spójności polityki w celu opracowania **podejścia** do migracji **obejmującego całą administrację rządową** i uwzględniającego zajęcie się jej pierwotnymi przyczynami. Włączenie celów związanych z migracją do celów innych obszarów polityki wymaga wyważonego działania, ale jest niezbędne, by pokonać obecne i przyszłe wyzwania oraz wykorzystać szanse związane z migracją.

W partnerstwach z odpowiednimi krajami i regionami pochodzenia i tranzytu UE powinna **opierać się na swoich mocnych stronach** i koncentrować się na tym, by być wiarygodnym i godnym zaufania partnerem, przy czym obydwie te cechy wymagają spójnej polityki. W ostatnich latach UE i państwa członkowskie rozwinęły i rozszerzyły swoje instrumenty i ramy współpracy w dziedzinie migracji z partnerami zewnętrznymi. Te ulepszone narzędzia powinny zwiększyć naszą zdolność do budowania **zrównoważonych, trwałych i wzajemnie korzystnych partnerstw**. W tym kontekście nadal zasadnicze znaczenie mają zwłaszcza kompleksowe partnerstwa oparte na równorzędnych relacjach z różnorodnymi krajami kontynentu afrykańskiego oraz z głównymi krajami pochodzenia i tranzytu na Bliskim Wschodzie i w Azji.

Partnerstwa te powinny mieć na celu **realizację naszych priorytetów politycznych w sposób skuteczny, trwały i spójny**, w tym zapobieganie migracji nieuregulowanej i przymusowym wysiedleniom oraz zacieśnienie współpracy w zakresie powrotów i readmisji. Podczas refleksji nad **stosowaniem zachęt i efektu dźwigni** podejście obejmujące całą administrację rządową wymaga od nas uwzględnienia indywidualnych uwarunkowań każdego kraju i regionu partnerskiego, a także odpowiednich szerzej zakrojonych stosunków i interesów UE. Musimy określić konkretne sposoby wspierania naszych krajów partnerskich i zachęcania ich do ściślejszej współpracy w dziedzinie readmisji. UE powinna w dalszym ciągu pogłębiać **globalny podział odpowiedzialności** i rozwijać partnerstwa dwustronne, regionalne i globalne. Współpraca z Unią Afrykańską i Organizacją Narodów Zjednoczonych przyniosła dobre rezultaty i należy ją dalej promować.

Przy kształtowaniu naszej polityki możemy również czerpać korzyści z szerszej bazy informacyjnej i wyższego poziomu **orientacji sytuacyjnej**. Należy dalej badać i rozwijać systematyczne korzystanie z **prognoz i metod prognozowania**, a także **podejście uwzględniające całą trasę migracji**, tak aby nasze strategie polityczne opierały się na jeszcze lepszych dowodach i wybiegały w przyszłość, dzięki temu, że korzystamy z wiedzy naszych partnerów i dzielimy się z nimi naszą wiedzą. Podejście uwzględniające całą trasę migracji obejmuje spojrzenie na różne trasy z szerszej perspektywy oraz badanie wzorców i profili na całej trasie z państw pochodzenia przez państwa tranzytu do UE, przyczyniając się tym samym do całościowego zrozumienia dynamiki tras, w tym odnośnych pierwotnych przyczyn migracji nieuregulowanej.

Rola agencji unijnych ma kluczowe znaczenie dla wspierania spójności polityki w praktyce, przy założeniu że odpowiednie mandaty tych agencji są wyważone, wymiana informacji jest skuteczna, a działania należycie **skoordynowane**. Szeroki mandat Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) i proponowane zwiększenie środków dla niej ukazują w szczególności, jak ważną rolę w nadchodzących latach ma ona pełnić w odniesieniu do osiągnięcia synergii i unikania nakładania się działań w ramach innych akcji unijnych i krajowych. Istnieje również pilna potrzeba przekształcenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) w nową Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu, która powinna zostać tak dostosowana, by odpowiadać na obecne potrzeby, realizując nowe zadania, dysponując większymi zasobami i większą elastycznością, przy unikaniu naruszania uprawnień wykonawczych państw członkowskich.

Reakcja UE na szanse i wyzwania związane z migracją musi być uzasadniona, sprawiedliwa i wiarygodna, także dla obserwatorów zewnętrznych

Kluczowym zadaniem dla UE i jej państw członkowskich jest znalezienie właściwej odpowiedzi na niedociągnięcia, które wyszły na jaw w związku z niedawnym kryzysem migracyjnym. Istnieje silny postulat, by UE zajęła pozycję **światowego lidera w zapewnianiu ochrony międzynarodowej** osobom w potrzebie, przy jednoczesnym zapewnianiu skutecznej kontroli granic zewnętrznych, promowaniu bezpiecznej i uporządkowanej migracji, a tym samym przyczynianiu się do zwiększenia **poczucia bezpieczeństwa** wśród wszystkich mieszkańców UE. Nasz sukces ma bezpośredni wpływ na sposób postrzegania UE przez jej własnych obywateli i społeczność międzynarodową.

Niezwykle istotne jest, by **UE mówiła jednym głosem**, nawet tam, gdzie zaangażowanych jest wiele podmiotów. **Narracja** związana z migracją ma niezaprzeczalne konsekwencje nie tylko dla sposobu, w jaki UE jest postrzegana z zewnątrz jako wspólnota, lecz również dla **integracji** obywateli państw trzecich przebywających w państwach członkowskich. Wizerunek publiczny UE jako obrońcy praworządności i poszanowania praw człowieka nie powinien podlegać żadnym kompromisom.

Retoryka, którą stosujemy w ramach procesu kształtowania polityki, jest równie istotna; znajduje to odzwierciedlenie w debacie na temat **rozporządzenia dublińskiego**. Panuje przekonanie, że obecny system nie jest odpowiedni, by zagwarantować sprawiedliwe rozmieszczenie osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich. Podczas reformowania systemu określanie ram debaty może się różnić w zależności od tego, czy wychodzimy od obecnego systemu z istniejącymi zakłóceniami równowagi i wprowadzamy nowy element korygujący, czy też naszym celem jest bardziej wszechstronny przegląd systemu oparty na lepiej zrównoważonych podstawowych kryteriach dystrybucji, mający na celu zapobieganie stałemu przeciążaniu któregoś państwa członkowskiego. Nie unieważnia to w żadnym razie jednoznacznego wniosku, że mechanizm kryzysowy służący wspieraniu państw członkowskich znajdujących się pod szczególną presją jest nadal konieczny w oparciu o całościowe i skuteczne podejście do sytuacji. Należy przy tym dodać, że wyważona debata musi opierać się na **kompleksowych danych**: musimy wiedzieć, jak rozłożona jest presja, zarówno w odniesieniu do pierwszego wjazdu, jak i wtórnego przemieszczania się.

Nasza wiarygodność wobec partnerów z krajów trzecich zależy również od konkretnych działań: **należy zwiększyć** współodpowiedzialność poprzez **przesiedlenia i rozwiązania uzupełniające**, podejmując wysiłki w ramach możliwie największej grupy państw członkowskich. Pierwsze Światowe Forum Uchodźców w grudniu będzie stanowić okazję do wykazania konkretnego zobowiązania do wspólnego z krajami przyjmującymi ponoszenia odpowiedzialności za sytuację uchodźców. Również zdolność do budowania wspólnego poczucia odpowiedzialności za realizację zadania polegającego na zapewnieniu **właściwego funkcjonowania wspólnego systemu azylowego**, w tym w czasach kryzysu, będzie stanowić pozytywny sygnał w tym względzie.

Jednocześnie potencjał i możliwości, jakie przynosi **państwom członkowskim obecna wysoka liczba legalnych migrantów** przybywających w różnych celach, takich jak praca i studia, powinny być lepiej wykorzystywane w naszej współpracy z krajami partnerskimi; należałoby zacząć od przeprowadzenia oceny sytuacji na szczeblu UE.

Musimy starannie dostosować najlepsze narzędzia, by wspierać konwergencję między państwami członkowskimi

W dziedzinie migracji i azylu istnieją ogólne unijne ramy prawne, a wszystkie przyszłe działania powinny opierać się na **doświadczeniach wyciągniętych z wdrażania obecnego dorobku prawnego**. Im bardziej państwa członkowskie odnoszą wrażenie, że prawodawstwo UE zaspokaja ich konkretne potrzeby i uwzględnia ich realia administracyjne, tym bardziej prawdopodobne jest, że wdrażanie zakończy się powodzeniem. Nie możemy zaprzestać dyskusji na temat najlepszego sposobu zapewnienia zamierzonej wartości dodanej UE w oparciu o wspólnie uzgodnione zasady i procedury.

W dziedzinie **legalnej migracji**, w ramach działań następczych w związku z oceną adekwatności¹ opublikowaną przez Komisję, powinniśmy zastanowić się, **w jaki sposób najlepiej wykorzystać rozwinięty dorobek prawny**. W szczególności ambitne dyrektywy przyjęte w ostatnich latach powinny przełożyć się na wyraźnie dostrzegalne zwiększenie atrakcyjności UE, które wymaga zaangażowania ze strony państw członkowskich w uruchamianie programów unijnych, oraz wymaga odpowiednich inwestycji na szczeblu UE mających na celu dostarczanie niezbędnych informacji odpowiednim zainteresowanym stronom w państwach trzecich. Szczególną uwagę należy zwrócić na czerpanie pełnych korzyści z ambitnych przepisów dotyczących mobilności wewnątrzunijnej. Jednym z ważnych aspektów, niezbędnych do maksymalnego wykorzystania potencjału legalnej migracji dla rozwoju i wzrostu UE, będzie promowanie udanej integracji migrantów w społeczeństwach przyjmujących.

¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

Kontynuowane będą prace nad reformą **wspólnego europejskiego systemu azylowego**. Nowy impuls nadany zostanie przez przygotowywany przez Komisję „Nowy pakt na rzecz azylu i migracji”, który ma wzmocnić wszechstronne podejście do migracji poprzez skupienie się na granicach zewnętrznych, systemach azylu i powrotów, strefie swobodnego przepływu (Schengen) oraz współpracy z partnerami spoza UE. W międzyczasie wskazany okazał się powrót do **podstawowych zasad** wspólnego systemu azylowego i zastanowienia się, **co faktycznie należy zharmonizować**, aby stworzyć dobrze funkcjonujący system, który będzie w stanie zapewnić wzajemne zaufanie państw członkowskich i zaspokajać nasze potrzeby zarówno w czasach wysokiej, jak i zwykłej presji migracyjnej. Wydaje się, że kluczowe znaczenie mogą mieć **skuteczne procedury** obejmujące wszystkie okoliczności, w tym stosowanie przez państwa członkowskie procedur przyspieszonych. Równie ważne jest skuteczne **monitorowanie** wdrażania unijnego dorobku prawnego, stanowiące uzupełnienie reformy. Oprócz harmonizacji przepisów należy rozważyć szereg **zachęt** finansowych i innych w celu wspierania konwergencji między państwami członkowskimi, wybierając elastyczne podejście tam, gdzie jest to konieczne.

W dziedzinie **zarządzania granicami** w poprzednich latach przyjęto ambitne rozporządzenia, których **terminowe wdrożenie** jest w najbliższej przyszłości jednym z głównych zadań wymagających współpracy, koordynacji i odpowiedniego przydziału zasobów, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym.

Wsparcie w zakresie reintegracji osób powracających jest dobrym przykładem dziedziny, w której praktyki państw członkowskich znacznie się od siebie różnią i nie są skoordynowane, co może prowadzić do osiągnięcia gorszych rezultatów zarówno dla poszczególnych osób powracających, jak i dla społeczności przyjmujących, a zatem dla ogólnej skuteczności naszej polityki. Rozważając jakiegokolwiek środki mające na celu promowanie konwergencji, należy dołożyć starań, aby nie zaprzepaścić korzyści wynikających z podejść krajowych i nie doprowadzić do równania w dół. Skuteczna koordynacja działań i wzajemne uczenie się mogą przyczynić się do osiągnięcia postępów w tej dziedzinie.

Aktualizacja metod pracy przyczynia się do lepszych rezultatów polityki

Rozpoczęcie nowego cyklu instytucjonalnego stanowi dobrą okazję do ponownego przyjrzenia się naszemu stylowi pracy. Poprawa spójności polityki wymaga **debat angażujących wszystkie strony** i skutecznej wymiany informacji w ramach organów Rady oraz między nimi. Prezydencja fińska miała pozytywne doświadczenia w łączeniu posiedzeń grup roboczych Rady lub zapraszaniu delegatów z innych grup roboczych do udziału w posiedzeniach, o ile uzasadniał to porządek obrad. Dyskusja na temat powiązań między migracją a handlem pokazała, że dla realizacji wspólnych celów pomocna jest wymiana międzysektorowa.

Format dyskusji może stanowić ogromną pomoc: formalne posiedzenia powinny być regularnie uzupełniane innowacyjnymi metodami, takimi jak seminaria polityczne, warsztaty i „burze mózgów”; należy też korzystać z wiedzy fachowej ośrodków analitycznych, środowisk akademickich i organizacji międzynarodowych. Szczególnie w przypadku kontrowersyjnych tematów pomocna może być pewna zmiana metod pracy. Należy również w pełni wykorzystać postęp technologiczny, w tym wideokonferencje, w celu umożliwienia bardziej efektywnego przebiegu posiedzeń.

Nowy format posiedzeń radców ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zainicjowany we wrześniu 2019 r. pozwala wszystkim państwom członkowskim na wymianę informacji na temat sytuacji migracyjnej. Sprzyja to określeniu kwestii strategicznych, którymi można się zająć na szczeblu UE, oraz przyczynia się do realizacji celu, jakim jest bardziej zaawansowana orientacja sytuacyjna i prognozowanie.

Istnieje również pewien niewykorzystany potencjał w zakresie **wymiany praktyk krajowych** (zarówno skutecznych, jak i problematycznych) oraz wyciągniętych wniosków; ta metoda pracy jest w kontekście unijnym często niedoceniana. Jako że warunki administracyjne i społeczne oraz sytuacja wymiaru sprawiedliwości różnią się w poszczególnych państwach członkowskich, zwiększenie wzajemnego zrozumienia przynosi wyraźne korzyści. Ma to szczególne znaczenie w kontekście procedur azytowych, w tym ich związku z powrotem, w których zwiększona wydajność ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia sprawności systemu.

List of issued Presidency documents supporting the ‘way forward’ discussions

Subject	Meeting	Reference number
Which way forward for EU migration and asylum policy?	Informal SCIFA meeting on 15-16 July 2019; informal Justice and Home Affairs Ministers’ meeting on 18-19 July 2019	WK 13360/19 WK 13363/19
Way forward for EU migration and asylum policy, focus on the external dimension	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13050/19
Way forward for EU migration and asylum policy, focus on asylum	SCIFA meeting on 14 November 2019	ST 13166/19
Evidence-based and forward-looking migration policies	HLWG meeting on 11 October 2019	ST 12608/19
Migration and trade	HLWG meeting on 14 November 2019	ST 13449/19
Better coordination of reintegration support in third countries	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13191/19
Policies and tools to enhance readmission cooperation	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13190/19
Challenges in analysing the EU asylum situation - brief overview and possible steps forward	SCIFA meeting on 4 October 2019	ST 12501/19