



Брюксел, 17 октомври 2023 г.
(OR. en)

13996/23

LIMITE

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

БЕЛЕЖКА

От:	Председателството
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
Относно:	Убежище и миграция: външно измерение – Документ за обсъждане

Ефективното управление на миграцията е предизвикателство пред Европа, което изисква колективен европейски отговор. Наред с вътрешните аспекти, и по-специално приемането на законодателството, което съставлява Пакта за миграцията и убежището, от решаващо значение е по-нататъшното укрепване на сътрудничеството с ключови държави на произход и на транзитно преминаване. Нарастването на броя на пристигащите в ЕС през последните години и последващият натиск върху системите за миграция и убежище ни припомниха, че е важно тези усилия да продължат, за да можем да реагираме по-ефективно на тези предизвикателства по превантивен и проактивен начин.

Цялостният подход към миграцията изисква да се съчетават засилени външни действия, по-стабилно и ефикасно финансиране, взаимноизгодни всеобхватни партньорства с държавите на произход и на транзитно преминаване, преодоляване на първопричините за незаконната миграция и принудителното разселване, увеличаване на капацитета за защита и управление на границите на транзитните държави, а така също и възможности за законна миграция, по-ефективна защита на външните граници на ЕС, борба с организираната престъпност, включително контрабандата на мигранти и трафика на хора, противодействие на инструментализирането на миграцията и активизиране на сътрудничеството в областта на връщането и обратното приемане.

Европейският съвет и Съветът на Европейския съюз, заедно с Европейската комисия и Европейската служба за външна дейност, поставиха акцент върху укрепването на външното измерение на миграционната политика на ЕС, особено след миграционната криза през 2015 г. От този момент нататък сътрудничеството с трети държави се развива в различни рамки, сред които глобалният подход към миграцията и мобилността (ГПММ), европейската програма за миграцията и рамката за партньорство в областта на миграцията, както и, в последно време, взаимноизгодни партньорства, които са включени в Пакта за миграцията и убежището.

За да се укрепи външното измерение на миграцията, всички ресурси, политики, средства и инструменти следва да бъдат стратегически обединени, а ЕС и държавите членки да работят в духа на „Екип Европа“: най-важно е да се стремим към съгласуваност, която следва да се търси на всички равнища, между институциите и държавите членки.

Предвид горното испанското председателство счита, че са необходими допълнителни усилия на политическо, оперативно и финансово равнище. Във връзка с това министрите се приканват да изразят вижданията си по два аспекта: засиленото прилагане на съществуващите инструменти въз основа на превантивен и проактивен модел и адекватното финансиране на действията в тази област.

Оптимизирано прилагане на инструментариума на ЕС съгласно превантивния модел

Обсъжданията на заседанието на Съвета по ПВР от 28 септември 2023 г. показаха, че като цяло е налице подкрепа за предложението на испанското председателство за прилагане на по-превантивен модел на практическите ответни действия срещу незаконната миграция, както и съгласие, че е необходимо да се засили проактивният подход.

Всички участници от ЕС, институциите на ЕС и държавите членки, включително в двустранното си сътрудничество, полагат постоянни усилия за изпълнението на различните цели на външната политика в областта на миграцията. Създали сме значителен инструментариум, за да гарантираме привеждането в действие и изпълнението на нашите действия и приоритети, посочени по-долу.

На първо място, ЕС финансира и участва в **междуправителствени регионални диалози** по въпросите на миграцията, например в рамките на процесите от Прага, Будапеща, Хартум и Рабат, и е установил **диалози на ЕС за миграцията с държавите на произход и транзитно преминаване**.

Освен това бяха изготвени **планове за действие** за 10 приоритетни държави на произход и транзитно преминаване (Афганистан, Босна и Херцеговина, Тунис, Нигер, Нигерия, Ирак, Либия, Мароко, Пакистан и Египет). Бяха разработени също 24 **досиета за действие**, в които са изброени конкретните цели на ЕС и държавите членки и средствата за постигането им в краткосрочен и средносрочен план.

Инструментариумът на ЕС в областта на външната миграционна политика включва и **инициативи на „Екип Европа“**¹, чрез които се съчетават дейностите на ЕС и на държавите членки с цел да се обединят ресурсите и да се гарантират по-ефективни, координирани и всеобхватни ответни действия на ЕС по основните миграционни маршрути.

В член 25а от Визовия кодекс беше включен специален правен инструмент за подобряване на сътрудничеството в областта на връщането и обратното приемане. Той създава възможност за приемане на ограничителни визови мерки, приложими за онези трети държави, които не оказват достатъчно съдействие в областта на връщането и обратното приемане, въз основа на годишен доклад за оценка и като се вземат предвид цялостните отношения на ЕС със съответните трети държави. Предложения за такива мерки бяха направени за Бангладеш (2021 г.), Ирак (2021 г.), Гамбия (2021 г. и 2022 г.) и Сенегал (2022 г.). Съветът прие решения за Гамбия (2021 г. и 2022 г.). Миналия месец Комисията представи нови предложения за Етиопия и за Гамбия, като последното има за цел да се отменят част от ограничителните мерки, приети за тази страна. Механизмът по член 25а от Визовия кодекс се доказва като ефикасен инструмент за задълбочаване на съвместната работа и сътрудничеството в областта на връщането и обратното приемане с всяка от третите държави, по отношение на които е бил задействан, въпреки че единствено в случая на Гамбия бяха приети решения за налагане на визови мерки. В повечето случаи до момента само фактът, че са предложени ограничителни визови мерки, е бил достатъчен за подобряване на сътрудничеството. Сътрудничеството с тези държави в областта на връщането и обратното приемане продължава да бъде приоритет с оглед на повишаването на ефективността на политиката на ЕС в областта на връщането.

¹ ЕС и африканските партньори стартираха две такива инициативи, насочени към миграционните маршрути през Атлантическия океан/Западното Средиземноморие и Централното Средиземноморие, за да се обединят усилията на държавите членки и на ЕС за справяне с предизвикателствата в областта на миграцията, пред които са изправени ЕС и неговите партньори в Северна Африка.

Освен това пътищата за **законна миграция** са важен елемент от нашия всеобхватен подход към управлението на миграцията. В това отношение инициативи като **партньорствата в подкрепа на талантите** предлагат възможност за установяване на взаимноизгодно сътрудничество между ЕС и държавите партньори. Във връзка с това испанското председателство организира конференция на високо равнище на Европейската мрежа за миграцията в Мадрид на 16 и 17 ноември, която ще осигури възможност за дискусии с участието на високопоставени оратори и експерти от ЕС, както и от държави извън ЕС, включени в тази инициатива.

Оперативните действия, предприети от агенциите на ЕС в трети държави, като Frontex, Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището (EUAA) и Европол, също са важни компоненти от инструментариума на ЕС. В този контекст следва допълнително да се насърчава сключването на споразумения за статута и работни договорености между Frontex и съответните държави на произход и транзитно преминаване. Предизвикателствата, свързани с договарянето на такива споразумения с трети държави, също следва да бъдат обсъдени като част от дискусията относно начините, по които да се развие и укрепи външното измерение на агенциите на ЕС.

Паралелно с оперативните действия на агенциите на ЕС следва да се подчертае още по-силно значението на осигуряването на по-ефективно прилагане на място на външното измерение на миграцията, включително чрез проактивното участие на делегациите на ЕС в това прилагане.

В рамките на Съвета различни структури като работна група „Външни аспекти на убежището и миграцията“, работна група „Миграция“, работна група „Визи“, както и Механизма за оперативна координация за външното измерение на миграцията, се стремят да осигурят съгласуваност между стратегическите обсъждания в тази област и оперативната работа, включително изпълнението и мониторинга.

При все това, при справянето с повечето предизвикателства, свързани с миграцията, ЕС често пъти реагира на събитията, вместо проактивно да предприема действия.

Председателството счита, че ЕС следва да стане по-проактивен и да използва оптимално рамката за взаимноизгодно партньорство за осъществяване на външната дейност на Европейския съюз в ключови държави. В този контекст е необходимо да преценим дали инструментариумът е подходящ за нов, превантивен модел, или е необходимо съществуващите инструменти да бъдат оптимизирани.

- *Министрите се приканват да обмислят как настоящите инструменти биха могли да се прилагат на място по-ефективно, включително, наред с другото, ролята на агенциите на ЕС и делегациите на ЕС, за да се укрепи външната политика на ЕС в областта на миграцията, като се следва превантивен модел и проактивен подход.*
- *По отношение на връщането и обратното приемане кои допълнителни мерки биха били най-ефективни за по-нататъшното укрепване на сътрудничеството в областта на обратното приемане с ключови държави, включително Бангладеш, Етиопия, Ирак, Сенегал и Гамбия?*

По-стабилна, ефикасна и координирана финансова подкрепа

Крайната цел на външното измерение на миграционните политики, както е посочено в предходните параграфи, е да се изградят всеобхватни, устойчиви и взаимноизгодни партньорства с държавите на произход и транзитно преминаване на мигранти.

Постигането на тази цел изисква солидна политическа, оперативна и финансова подкрепа. Финансирането от ЕС играе значителна роля в отговора на ЕС на свързаните с миграцията предизвикателства във външното измерение. Въпреки увеличението на общия размер на финансирането от ЕС, предназначено за предоставянето на убежище и справянето с принудителното разселване и миграцията, равнището на амбиция, както в количествено, така и в качествено отношение, все още не отговаря на мащаба на предизвикателствата в областта на миграцията. Накратко, счита се, че са необходими повече средства, по-голяма съгласуваност на финансирането и по-ефективно и ефикасно прилагане.

В този смисъл и без да се засягат текущите дискусии относно междинния преглед на настоящата многогодишна финансова рамка (МФР) (както и обсъжданията относно следващата МФР), от съществено значение е да се договори по-голямо и по-добро финансиране за външното измерение на миграцията, както и да се осигури устойчива рамка за финансиране след 2024 г., за да се запази доверието по отношение на ключови трети държави. Необходимо е да се следва цялостен подход, но да се засили финансовата подкрепа за трети държави по програми, проекти и действия, свързани с борбата с контрабандата и трафика на хора, управлението на границите по суша и море и действията по търсене и спасяване.

В същия смисъл финансовите ресурси, необходими за ефективното изпълнение на инициативи като планове за действие, досиета за действие или инициативи на „Екип Европа“, трябва да бъдат възможно най-адекватни, стабилни и ефикасни. Подобряването на координацията между създателите на политики в областта на миграцията, от една страна, и лицата, отговарящи за финансовата и бюджетната област, от друга страна, изглежда извънредно важно, особено сега, по време на прегледа на МФР и обсъжданията на следващата МФР.

- *С цел да се осигури устойчива рамка за финансиране в средносрочен и дългосрочен план, министрите се приканват да обмислят как да се подобри разпределението на финансовите средства, за да се изгради по-ефективно външно измерение на миграцията, основано на превантивния модел, във взаимноизгодна рамка.*
- *Министрите се приканват също да обмислят възможни подобрения на настоящите методи на работа с цел ефективно координиране на финансовите аспекти на инициативите, свързани с външното измерение на миграцията.*