

Brusel 17. října 2023
(OR. en)

13996/23

LIMITE

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

POZNÁMKA

Odesílatel:	Předsednictví
Příjemce:	Výbor stálých zástupců / Rada
Předmět:	Azyl a migrace: vnější rozměr – diskusní dokument

Účinné řízení migrace je celoevropskou výzvou, která vyžaduje společnou evropskou reakci. Kromě vnitřních aspektů, zejména pokud jde o dokončení právních předpisů, jež tvoří pakt o migraci a azylu, má zásadní význam i další posílení spolupráce s klíčovými zeměmi původu a tranzitu. Nárůst počtu vstupů do EU v posledních letech a následný tlak na migrační a azylové systémy nám připomněly, že je důležité v tomto úsilí pokračovat, abychom byli schopni účinněji reagovat na tyto výzvy preventivním a proaktivním způsobem.

Komplexní přístup k migraci vyžaduje kombinaci posílené vnější činnosti, spolehlivějšího a účinnějšího financování, oboustranně prospěšných komplexních partnerství se zeměmi původu a tranzitu, řešení hlavních příčin nelegální migrace a nuceného vysídlování, posílení kapacit tranzitních zemí v oblasti ochrany a správy hranic, jakož i příležitostí k legální migraci, účinnější ochrany vnějších hranic EU, boje proti organizované trestné činnosti včetně převaděčství migrantů a obchodování s lidmi, řešení účelového využívání migrace a posílení spolupráce v oblasti navracení a zpětného přebírání osob.

Evropská rada a Rada Evropské unie se společně s Evropskou komisí a Evropskou službou pro vnější činnost zaměřily na posílení vnějšího rozměru migrační politiky EU, a to zejména od migrační krize v roce 2015. Od té doby spolupráce se třetími zeměmi probíhala v různých rámcích, jako je globální přístup k migraci a mobilitě (GAMM), evropský program pro migraci a rámec pro migrační partnerství, a v poslední době i v rámci oboustranně prospěšných partnerství, jak je navrženo v paktu o migraci a azylu.

V zájmu posílení vnějšího rozměru migrace by měly být strategicky sdružovány všechny zdroje, politiky, nástroje a instrumenty strategicky a EU a členské státy by měly pracovat v duchu „týmu Evropa“, tedy usilovat o soudržnost, což je zásadní, a to na všech úrovních, v rámci všech institucí i členských států.

Vzhledem k výše uvedenému se španělské předsednictví domnívá, že je třeba vyvinout další úsilí na politické, operační a finanční úrovni. V tomto ohledu se ministři vyzývají, aby se vyjádřili ke dvěma aspektům: k posílenému provádění stávajících nástrojů na základě preventivního a proaktivního modelu a k odpovídajícímu financování opatření v této oblasti.

Optimalizace provádění souboru nástrojů EU v souladu s preventivním modelem

Z jednání, které proběhlo na zasedání Rady pro spravedlnost a vnitřní věci dne 28. září 2023, vyplynulo, že návrh španělského předsednictví uplatňovat při praktické reakci na nelegální migraci preventivní model se setkává s obecnou podporou a že panuje shoda ohledně potřeby posílit proaktivní přístup.

Všichni aktéři EU, orgány EU i členské státy, a to i v rámci spolupráce na dvoustranné úrovni, trvale vynakládají úsilí na provádění jednotlivých cílů vnější migrační politiky. Vypracovali jsme rozsáhlý „soubor nástrojů“, který má zajistit zavedení a provádění našich opatření a priorit, jak je uvedeno níže.

ZprvÉ EU financuje **mezivládní regionální dialogy** o migraci, například v rámci pražského, budapešťského, chartúmského a rabatského procesu, a účastní se jich a navázala **dialogy EU o migraci se zeměmi původu a tranzitu**.

Kromě toho byly vypracovány **akční plány** pro deset prioritních zemí původu a tranzitu (Afghánistán, Bosna a Hercegovina, Tunisko, Niger, Nigérie, Irák, Libye, Maroko, Pákistán a Egypt). Rovněž bylo vypracováno 24 **souborů opatření**, v nichž jsou uvedeny konkrétní cíle EU a členských států a prostředky k jejich dosažení v krátkodobém a střednědobém horizontu.

Soubor nástrojů EU pro vnější migrační politiku EU zahrnuje rovněž **iniciativy „týmu Evropa“¹**, jejichž cílem je kombinovat činnosti EU a členských států za účelem sdílení zdrojů a zajištění účinnější, koordinovanější a komplexnější reakce EU na hlavních migračních trasách.

Do **článku 25a vízového kodexu** byl začleněn zvláštní právní nástroj ke zlepšení spolupráce v oblasti navracení a zpětného přebírání osob. Stanoví možnost přijmout ve vztahu k třetím zemím, které dostatečně nespolupracují v oblasti navracení a zpětného přebírání osob, omezující opatření ve vízové oblasti, a to na základě výroční hodnotící zprávy a s přihlédnutím k celkovým vztahům EU s dotčenými třetími zeměmi. Návrhy na tato opatření byly předloženy v případě Bangladéše (2021), Iráku (2021), Gambie (2021 a 2022) a Senegalu (2022). V případě Gambie přijala Rada formální rozhodnutí (2021 a 2022). Minulý měsíc předložila Komise nové návrhy týkající se Etiopie a Gambie. Cílem návrhu týkajícího se Gambie je zrušit část omezujících opatření přijatých vůči této zemi. Mechanismus podle článku 25a vízového kodexu se osvědčil jako účinný nástroj k posílení angažovanosti a spolupráce v oblasti navracení a zpětného přebírání osob v případě všech třetích zemí, vůči nimž byl aktivován, přičemž Gambie byla jedinou zemí, v jejímž případě byla přijata rozhodnutí o zavedení vízových opatření. Ke zlepšení spolupráce dosud ve většině případů postačovalo jen navržení omezujících opatření ve vízové oblasti. Spolupráce s dotčenými zeměmi v oblasti navracení a zpětného přebírání osob je i nadále jednou z priorit v zájmu zlepšení účinnosti návratové politiky EU.

¹ EU a afričtí partneři zahájili dvě iniciativy „týmu Evropa“, které jsou zaměřeny na trasu přes Atlantik a západní Středomoří a na trasu přes centrální Středomoří, s cílem zajistit společné úsilí členských států a EU při řešení problémů spojených s migrací, jimž čelí EU a její partneři v severní Africe.

Důležitým prvkem našeho komplexního přístupu k řízení migrace jsou rovněž **legální** způsoby **migrace**. V tomto ohledu skýtají příležitost k navázání oboustranně prospěšné spolupráce mezi EU a partnerskými zeměmi iniciativy, jako jsou **talentová partnerství**. V tomto kontextu pořádá španělské předsednictví ve dnech 16. a 17. listopadu v Madridu konferenci Evropské migrační sítě na vysoké úrovni, na níž proběhnou diskuse za účasti řečníků na vysoké úrovni a odborníků z EU i třetích zemí, které jsou do této iniciativy zapojeny.

Klíčovými složkami souboru nástrojů EU jsou i **operativní opatření prováděná** ve třetích zemích **agenturami EU**, jako je Frontex, Agentura Evropské unie pro otázky azylu (EUAA) a Europol. V této souvislosti by měly být dále podporovány dohody o postavení jednotek a pracovní ujednání mezi agenturou Frontex a příslušnými zeměmi původu a tranzitu. V rámci rozpravy o tom, jak pokročit ve vnějším rozměru agentur EU a posílit je, by měly být rovněž projednány výzvy související se sjednáváním těchto dohod se třetími zeměmi.

Spolu s operativními opatřeními prováděnými agenturami EU by měl být kladen větší důraz na zajištění efektivnějšího praktického uplatňování vnějšího rozměru migrace přímo na místě, a to i zapojením delegací EU v zájmu jejich proaktivního přispívání k tomuto uplatňování.

V rámci Rady usilují o zajištění soudržnosti mezi strategickými jednáními v této oblasti a operativní činností, včetně provádění a monitorování, různé struktury, jako je Pracovní skupina pro vnější aspekty azylu a migrace (EMWP), Pracovní skupina pro migraci, Pracovní skupina pro víza, jakož i mechanismus operativní koordinace pro vnější rozměr migrace (MOCADDEM).

Při řešení většiny výzev v oblasti migrace však EU často na události pouze reagovala, a nejednala proaktivně. Předsednictví má za to, že by EU měla být proaktivnější a měla by co nejlépe využívat oboustranně prospěšný rámec partnerství za účelem provádění vnější činnosti Evropské unie v klíčových zemích. V této souvislosti musíme posoudit, zda tento soubor nástrojů vyhovuje požadavkům nového, preventivního modelu, nebo zda je třeba stávající nástroje optimalizovat.

- *Ministři se vyzývají, aby zvážili, jaký přínos by pro stávající nástroje mělo účinnější provádění přímo na místě, a také mimo jiné úlohu agentur EU a delegací EU, s cílem posílit vnější migrační politiku EU na základě preventivního modelu a proaktivního přístupu.*
- *Pokud jde o navracení a zpětné přebírání osob, jaká další opatření jsou považována za nejúčinnější pro další posílení spolupráce v oblasti zpětného přebírání osob s klíčovými zeměmi, včetně Bangladéše, Etiopie, Iráku, Senegalu a Gambie?*

Spolehlivější, účinnější a koordinovanější finanční podpora

Jak vyplývá z předchozích bodů, konečným cílem vnějšího rozměru migračních politik je vybudovat komplexní, udržitelná a oboustranně prospěšná partnerství se zeměmi původu a tranzitu migrantů.

Dosažení tohoto cíle vyžaduje pevnou politickou, operativní a finanční podporu. Financování EU hraje významnou úlohu v reakci EU na výzvy v oblasti migrace v rámci vnějšího rozměru. Zatímco celkový objem finančních prostředků EU určených na azyl, nucené vysídlení a migraci vzrostl, úroveň ambicí – jak z hlediska kvantitativního, tak kvalitativního – neodpovídá rozsahu výzev v oblasti migrace. Stručně řečeno, má se za to, že je zapotřebí větší objem finančních prostředků, větší soudržnost v rámci financování a účinnější a účelnější provádění.

V tomto smyslu, a aniž jsou dotčena probíhající jednání týkající se přezkumu stávajícího víceletého finančního rámce (VFR) v polovině období (a jednání o příštím víceletém finančním rámci), je nezbytné zajistit větší objem finančních prostředků na vnější rozměr migrace a jeho lepší financování, jakož i udržitelný rámec pro financování po roce 2024, aby byla zachována důvěryhodnost u klíčových třetích zemí. Měl by být při tom uplatňován holistický přístup a zároveň posílena finanční podpora pro třetí země určená na programy, projekty a opatření související s bojem proti převaděčství a obchodování s lidmi, správou pozemních a námořních hranic a pátracími a záchrannými činnostmi.

Stejně tak musí být finanční zdroje potřebné k účinnému provádění iniciativ, jako jsou akční plány, soubory opatření nebo iniciativy „týmu Evropa“, co nejvíce přiměřené, robustní a účinné. Především nyní – v průběhu přezkumu víceletého finančního rámce a jednání o příštím víceletém finančním rámci – je patrně nejdůležitější zlepšit koordinaci mezi příslušnými tvůrci migrační politiky na jedné straně a těmi, kteří pracují ve finanční a rozpočtové oblasti, na straně druhé.

- *V zájmu zajištění udržitelného rámce financování ve střednědobém a dlouhodobém horizontu se ministři vyzývají, aby zvážili, jak lépe přidělovat finanční prostředky s cílem vybudovat účinnější vnější rozměr migrace v souladu s preventivním modelem a oboustranně přínosným rámcem.*
- *Ministři se rovněž vyzývají, aby zvážili možná zlepšení stávajících pracovních metod s cílem účinně koordinovat finanční aspekty iniciativ souvisejících s vnějším rozměrem migrace.*