



Bruxelles, den 17. oktober 2023
(OR. en)

13996/23

LIMITE

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

NOTE

fra:	formandskabet
til:	De Faste Repræsentanternes Komité/Rådet
Vedr.:	Asyl og migration: ekstern dimension
	– Oplæg

En effektiv migrationsstyring er en europæisk udfordring, der kræver en kollektiv europæisk indsats. Sideløbende med interne aspekter, navnlig vedtagelsen af den lovgivning, der udgør pagten om migration og asyl, er det afgørende at styrke samarbejdet med centrale oprindelses- og transitlande yderligere. Stigningen i antallet af ankomster til EU i de seneste år og det efterfølgende pres på migrations- og asylsystemerne har mindet os om betydningen af at fortsætte denne indsats, så vi er i stand til at reagere mere effektivt på disse udfordringer på en præventiv og proaktiv måde.

En samlet tilgang til migration kræver en kombination af øgede foranstaltninger udadtil, mere robust og effektiv finansiering, gensidigt fordelagtige omfattende partnerskaber med oprindelses- og transitlande, håndtering af de underliggende årsager til irregulær migration og tvangsfordrivelse, styrkelse af transitlandenes beskyttelses- og grænseforvaltningskapaciteter samt muligheder for lovlig migration, mere effektiv beskyttelse af EU's ydre grænser, bekæmpelse af organiseret kriminalitet, herunder migrantsmugling og menneskehandel, håndtering af instrumentaliseringen af migration og intensivering af tilbagesendelses- og tilbagetagelsessamarbejdet.

Det Europæiske Råd og Rådet for Den Europæiske Union har sammen med Europa-Kommissionen og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil fokuseret på at styrke den eksterne dimension af EU's migrationspolitik, navnlig siden migrationskrisen i 2015. Siden da har samarbejdet med tredjelande udviklet sig inden for forskellige rammer såsom den samlede strategi for migration og mobilitet (SSMM), den europæiske dagsorden for migration og migrationspartnerskabsrammen samt senest de gensidigt fordelagtige partnerskaber som foreslået i pagten om migration og asyl.

For at styrke den eksterne dimension af migration bør alle ressourcer, politikker, værktøjer og instrumenter samles strategisk, og EU og medlemsstaterne bør arbejde i en Team Europe-ånd: Bestræbelserne på at opnå sammenhæng er afgørende og bør forfølges på alle niveauer, på tværs af institutioner og medlemsstater.

På grundlag heraf mener det spanske formandskab, at der er behov for en yderligere indsats på politisk, operationelt og finansielt plan. I den forbindelse opfordres ministrene til at give udtryk for deres synspunkter om to aspekter: en styrket gennemførelse af eksisterende værktøjer baseret på en præventiv og proaktiv model og en tilstrækkelig finansiering af foranstaltninger på dette område.

Optimering af gennemførelsen af EU-værktøjskassen i overensstemmelse med den præventive model

Drøftelserne på RIA-Rådets samling den 28. september 2023 viste generel støtte til det spanske formandskabs forslag om at anvende en mere præventiv model i den praktiske indsats mod irregulær migration samt enighed om, at der er behov for at styrke den proaktive tilgang.

Alle EU-aktører, EU-institutioner og medlemsstater har, herunder i deres bilaterale samarbejde, gjort en vedvarende indsats for at gennemføre de forskellige mål for den eksterne migrationspolitik. Vi har oprettet en stor "værktøjskasse" for at sikre operationaliseringen og gennemførelsen af vores foranstaltninger og prioriteter som skitseret nedenfor.

For det første finansierer EU **mellemstatslige regionale dialoger** om migration, som det også deltager i, f.eks. inden for rammerne af Prag-, Budapest-, Khartoum- og Rabatprocesserne, og har etableret **EU-migrationsdialoger med oprindelses- og transitlande**.

Der er endvidere udarbejdet **handlingsplaner** for ti prioriterede oprindelses- og transitlande (Afghanistan, Bosnien-Hercegovina, Tunesien, Niger, Nigeria, Irak, Libyen, Marokko, Pakistan og Egypten). Desuden er der udarbejdet 24 **handlingsdokumenter** med en liste over EU's og medlemsstaternes konkrete mål og midlerne til at nå dem på kort og mellemlang sigt.

EU-værktøjskassen for EU's eksterne migrationspolitik omfatter også **Team Europe-initiativer**¹, der har til formål at kombinere EU's og medlemsstaternes aktiviteter med henblik på at samle ressourcer og sikre en mere effektiv, koordineret og omfattende EU-indsats langs de vigtigste migrationsruter.

Et specifikt retligt redskab til at forbedre samarbejdet om tilbagesendelse og tilbagetagelse blev indarbejdet i **visumkodeksens artikel 25a**. Den fastsætter muligheden for at vedtage restriktive visumforanstaltninger over for de tredjelande, der ikke samarbejder tilstrækkeligt om tilbagesendelse og tilbagetagelse, på grundlag af en årlig evalueringsrapport og under hensyntagen til EU's overordnede forbindelser med de pågældende tredjelande. Der er fremsat forslag til sådanne foranstaltninger for Bangladesh (2021), Irak (2021), Gambia (2021 og 2022) og Senegal (2022). Rådet vedtog formelle afgørelser i Gambias tilfælde (2021 og 2022). I sidste måned fremlagde Kommissionen nye forslag vedrørende Etiopien og Gambia, idet forslaget vedrørende Gambia havde til formål at ophæve en del af de restriktive foranstaltninger, der er vedtaget over for landet. Mekanismen i visumkodeksens artikel 25a har vist sig at være et effektivt redskab til at uddybe engagementet og samarbejdet vedrørende tilbagesendelse og tilbagetagelse i samtlige tilfælde med tredjelande, hvor den er blevet udløst, selv om Gambia var det eneste tilfælde, hvor der blev vedtaget afgørelser om at indføre visumforanstaltninger. I de fleste tilfælde har det hidtil været tilstrækkeligt at foreslå restriktive visumforanstaltninger til at forbedre samarbejdet. Samarbejdet med disse lande om tilbagesendelse og tilbagetagelse er fortsat en prioritet for at forbedre effektiviteten af EU's tilbagesendelsespolitik.

¹ EU og de afrikanske partnere har iværksat to Team Europe-initiativer med fokus på Atlanterhavsruten, den vestlige Middelhavsrute og den centrale Middelhavsrute for at sikre, at medlemsstaterne og EU gør en fælles indsats for at tackle de migrationsudfordringer, som EU og dets partnere i Nordafrika står over for.

Desuden er **lovlige migrationsveje** et vigtigt element i vores samlede tilgang til migrationsstyring. I den forbindelse giver initiativer som **talentpartnerskaber** mulighed for at etablere et gensidigt fordelagtigt samarbejde mellem EU og partnerlandene. I den henseende afholder det spanske formandskab en konference på højt plan om Det Europæiske Migrationsnetværk den 16.-17. november i Madrid, som vil give mulighed for de drøftelser, der skal samle fremtrædende talere og eksperter fra EU og fra tredjelande, der er involveret i dette initiativ.

De **operationelle foranstaltninger, der gennemføres af EU-agenturer** i tredjelande, såsom Frontex, Den Europæiske Unions Asylagentur (EUAA) og Europol er også centrale komponenter i EU-værktøjskassen. I denne forbindelse bør statusaftaler og arbejdsordninger mellem Frontex og relevante oprindelses- og transitlande fremmes yderligere. Udfordringerne i forbindelse med forhandlingerne om sådanne aftaler med tredjelande bør også drøftes som led i debatten om, hvordan EU-agenturernes eksterne dimension kan fremmes og styrkes.

Sammen med EU-agenturernes operationelle foranstaltninger bør betydningen af at sikre større effektivitet i operationaliseringen af den eksterne dimension af migration på stedet styrkes yderligere, herunder ved at EU-delegationerne involverer sig og bidrager proaktivt til denne operationalisering.

I Rådet tilstræber forskellige strukturer såsom Gruppen vedrørende de Eksterne Aspekter af Asyl og Migration (EMWP), Migrationsgruppen, Visumgruppen samt den operationelle koordineringsmekanisme for den eksterne dimension af migration (MOCADDEM) at sikre sammenhæng mellem strategiske drøftelser på dette område og det operationelle arbejde, herunder gennemførelse og overvågning.

I forbindelse med håndteringen af de fleste migrationsudfordringer har EU imidlertid ofte reageret på begivenheder i stedet for at handle proaktivt. Efter formandskabets opfattelse bør EU blive mere proaktivt og gøre optimal brug af den gensidigt fordelagtige partnerskabsramme for at gennemføre Den Europæiske Unions optræden udadtil i centrale lande. I den forbindelse er vi nødt til at vurdere, om værktøjsskassen er egnet til at rumme en ny præventiv model, eller om de eksisterende værktøjer skal optimeres.

- *Ministrene opfordres til at overveje, hvordan de nuværende værktøjer kan drage fordel af en mere effektiv gennemførelse på stedet, herunder bl.a. EU-agenturernes og EU-delegationernes rolle, med henblik på at styrke EU's eksterne migrationspolitik ved hjælp af en præventiv model og en proaktiv tilgang.*
- *Hvilke yderligere foranstaltninger med hensyn til tilbagesendelse og tilbagetagelse anses for at være de mest effektive til yderligere at styrke tilbagetagelsessamarbejdet med centrale lande, herunder Bangladesh, Etiopien, Irak, Senegal og Gambia?*

Mere robust, effektiv og koordineret finansiel støtte

Det endelige mål for den eksterne dimension af migrationspolitikkerne som skitseret i de foregående afsnit er at opbygge omfattende, bæredygtige og gensidigt fordelagtige partnerskaber med migranternes oprindelses- og transitlande.

Opfyldelsen af dette mål kræver en solid politisk, operationel og finansiel støtte. EU-finansiering spiller en væsentlig rolle i EU's reaktion på migrationsudfordringerne i forbindelse med den eksterne dimension. Selv om den samlede EU-finansiering, der er afsat til asyl, tvangsfordrivelse og migration, er steget, tager ambitionsniveauet, både kvantitativt og kvalitativt, endnu ikke højde for omfanget af udfordringerne på migrationsområdet. Kort sagt vurderes det, at der er behov for flere midler, øget sammenhæng i finansieringen og en mere effektiv og virkningsfuld gennemførelse.

I denne henseende, og uden at det berører de igangværende drøftelser om midtvejsrevisionen af den nuværende flerårige finansielle ramme (FFR) (samt drøftelserne om den næste FFR), er det vigtigt at opnå mere og bedre finansiering til den eksterne dimension af migration samt at sikre en bæredygtig ramme for finansiering efter 2024 for at forblive troværdig over for centrale tredjelande. Dette bør følge en holistisk tilgang, idet den finansielle støtte til tredjelande øges for så vidt angår programmer, projekter og aktioner i forbindelse med bekæmpelse af menneskesmugling og menneskehandel, grænseforvaltning på land og til søs og eftersøgnings- og redningsaktioner.

På samme måde skal de finansielle ressourcer, der er nødvendige for en effektiv gennemførelse af initiativer såsom handlingsplaner, aktionsdokumenter eller Team Europe-initiativer, være så tilstrækkelige, robuste og så effektive som muligt. En bedre koordinering mellem de respektive migrationspolitiske beslutningstagere på den ene side og dem, der arbejder på det finansielle og budgetmæssige område på den anden side, forekommer at være afgørende, navnlig nu i forbindelse med revisionen af FFR og drøftelserne om den næste FFR.

- *Med det formål at sikre en bæredygtig finansieringsramme på mellemlang og lang sigt opfordres ministrene til at overveje, hvordan den finansielle tildeling kan forbedres for at opbygge en mere effektiv ekstern dimension af migration i overensstemmelse med den præventive model og en gensidigt fordelagtig ramme.*
- *Ministrene opfordres også til at overveje mulige forbedringer af de nuværende arbejdsmetoder for effektivt at koordinere de finansielle aspekter af initiativerne i forbindelse med den eksterne dimension af migration.*
