



Βρυξέλλες, 17 Οκτωβρίου 2023
(OR. en)

13996/23

LIMITE

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

ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας:	Προεδρία
Αποδέκτης:	Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων / Συμβούλιο
Θέμα:	Άσυλο και μετανάστευση: Εξωτερική διάσταση – Έγγραφο προβληματισμού

Η αποτελεσματική διαχείριση της μετανάστευσης αποτελεί ευρωπαϊκή πρόκληση που απαιτεί συλλογική ευρωπαϊκή απόκριση. Παράλληλα με τις εσωτερικές πτυχές, ιδίως την ολοκλήρωση της νομοθεσίας που αποτελεί το σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο, ζωτική σημασία έχει η περαιτέρω ενίσχυση της συνεργασίας με βασικές χώρες καταγωγής και διέλευσης. Η αύξηση των αφίξεων στην ΕΕ τα τελευταία χρόνια και η επακόλουθη πίεση στα συστήματα μετανάστευσης και ασύλου μάς υπενθύμισαν ότι είναι σημαντικό να συνεχιστούν αυτές οι προσπάθειες, ώστε να είμαστε σε θέση να ανταποκριθούμε αποτελεσματικότερα στις συγκεκριμένες προκλήσεις με τρόπο προληπτικό και προορατικό.

Μια ολοκληρωμένη προσέγγιση της μετανάστευσης απαιτεί συνδυασμό ενδυναμωμένης εξωτερικής δράσης, ισχυρότερης και αποτελεσματικότερης χρηματοδότησης, αμοιβαία επωφελών ολοκληρωμένων εταιρικών σχέσεων με χώρες καταγωγής και διέλευσης, αντιμετώπισης των βαθύτερων αιτίων της αντικανονικής μετανάστευσης και του αναγκαστικού εκτοπισμού, ενίσχυσης των ικανοτήτων προστασίας και διαχείρισης των συνόρων των χωρών διέλευσης, καθώς και ευκαιριών νόμιμης μετανάστευσης, αποτελεσματικότερης προστασίας των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος, συμπεριλαμβανομένης της παράνομης διακίνησης μεταναστών και της εμπορίας ανθρώπων, αντιμετώπισης της εργαλειοποίησης της μετανάστευσης και αναβάθμισης της συνεργασίας για τις επιστροφές και την επανεισδοχή.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, από κοινού με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης, επικεντρώθηκαν στην ενίσχυση της εξωτερικής διάστασης της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ, ιδίως μετά τη μεταναστευτική κρίση του 2015. Έκτοτε, η συνεργασία με τρίτες χώρες έχει εξελιχθεί εντός διαφόρων πλαισίων, όπως είναι η συνολική προσέγγιση της μετανάστευσης και της κινητικότητας (GAMM), το ευρωπαϊκό πρόγραμμα δράσης για τη μετανάστευση και το πλαίσιο εταιρικής σχέσης για τη μετανάστευση, καθώς και, πιο πρόσφατα, αμοιβαία επωφελείς εταιρικές σχέσεις, όπως προτείνονται στο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο.

Για να ενισχυθεί η εξωτερική διάσταση της μετανάστευσης, όλοι οι πόροι, οι πολιτικές, τα εργαλεία και τα μέσα θα πρέπει να συγκεντρωθούν στρατηγικά, και η ΕΕ και τα κράτη μέλη θα πρέπει να εργαστούν σύμφωνα με το πνεύμα της «Ομάδας Ευρώπη», σύμφωνα με το οποίο ο στόχος της συνοχής έχει ουσιώδη σημασία και θα πρέπει να επιδιωχθεί σε όλα τα επίπεδα —στα θεσμικά όργανα και στα κράτη μέλη.

Με βάση τα ανωτέρω, η ισπανική Προεδρία θεωρεί ότι απαιτούνται πρόσθετες προσπάθειες σε πολιτικό, επιχειρησιακό και οικονομικό επίπεδο. Εν προκειμένω, οι υπουργοί καλούνται να εκφράσουν τις απόψεις τους σχετικά με δύο πτυχές: την ενισχυμένη εφαρμογή των υφιστάμενων εργαλείων με βάση ένα προληπτικό και προορατικό μοντέλο και την επαρκή χρηματοδότηση των δράσεων στον εν λόγω τομέα.

Βελτιστοποίηση της εφαρμογής της εργαλειοθήκης της ΕΕ σύμφωνα με το προληπτικό μοντέλο

Από τη συζήτηση στο Συμβούλιο ΔΕΥ της 28ης Σεπτεμβρίου 2023 προέκυψε γενική υποστήριξη για την πρόταση της ισπανικής Προεδρίας να εφαρμοστεί ένα πιο προληπτικό μοντέλο στην πρακτική αντιμετώπιση της αντικανονικής μετανάστευσης, καθώς και συμφωνία ότι πρέπει να ενισχυθεί η προορατική προσέγγιση.

Όλοι οι φορείς της ΕΕ, τα θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη της ΕΕ, μεταξύ άλλων στο πλαίσιο της διμερούς συνεργασίας τους, καταβάλλουν άοκνες προσπάθειες για την υλοποίηση των διαφόρων στόχων της εξωτερικής μεταναστευτικής πολιτικής. Δημιουργήσαμε μια μεγάλη «εργαλειοθήκη» για να διασφαλίσουμε τη θέση σε λειτουργία και την εφαρμογή των δράσεων και των προτεραιοτήτων μας, όπως περιγράφεται κατωτέρω.

Πρώτον, η ΕΕ χρηματοδοτεί και συμμετέχει σε **διακυβερνητικούς περιφερειακούς διαλόγους** για τη μετανάστευση, για παράδειγμα στο πλαίσιο των διαδικασιών της Πράγας, της Βουδαπέστης, του Χαρτούμ και του Ραμπάτ, και έχει καθιερώσει **ενωσιακούς διαλόγους για τη μετανάστευση με χώρες καταγωγής και διέλευσης**.

Επιπλέον, αναπτύχθηκαν **σχέδια δράσης** για 10 χώρες καταγωγής και διέλευσης που συνιστούν προτεραιότητα (Αφγανιστάν, Βοσνία και Ερζεγοβίνη, Τυνησία, Νίγηρας, Νιγηρία, Ιράκ, Λιβύη, Μαρόκο, Πακιστάν και Αίγυπτος). Επιπλέον, έχουν καταρτιστεί 24 **φάκελοι δράσης**, στους οποίους απαριθμούνται συγκεκριμένοι στόχοι της ΕΕ και των κρατών μελών και τα μέσα για την επίτευξή τους βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα.

Η εργαλειοθήκη της ΕΕ για την εξωτερική μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ περιλαμβάνει επίσης **πρωτοβουλίες της «Ομάδας Ευρώπη»**,¹ οι οποίες αποσκοπούν στον συνδυασμό των δραστηριοτήτων της ΕΕ και των κρατών μελών για τη συγκέντρωση πόρων και τη διασφάλιση πιο αποτελεσματικής, συντονισμένης και ολοκληρωμένης απόκρισης της ΕΕ κατά μήκος των κύριων μεταναστευτικών οδών.

Ένα ειδικό νομικό μέσο για τη βελτίωση της συνεργασίας στον τομέα της επιστροφής και της επανεισδοχής ενσωματώθηκε στο **άρθρο 25α του κώδικα θεωρήσεων**. Προβλέπει τη δυνατότητα θέσπισης περιοριστικών μέτρων για τις θεωρήσεις που θα ισχύουν στις τρίτες χώρες οι οποίες δεν συνεργάζονται επαρκώς όσον αφορά την επιστροφή και την επανεισδοχή, βάσει ετήσιας έκθεσης αξιολόγησης και λαμβανομένων υπόψη των συνολικών σχέσεων της ΕΕ με τις συγκεκριμένες τρίτες χώρες. Έχουν υποβληθεί προτάσεις σχετικά με τέτοια μέτρα για το Μπανγκλαντές (2021), το Ιράκ (2021), την Γκάμπια (2021 και 2022) και τη Σενεγάλη (2022). Το Συμβούλιο εξέδωσε επίσημες αποφάσεις στην περίπτωση της Γκάμπιας (2021 και 2022). Τον περασμένο μήνα, η Επιτροπή υπέβαλε νέες προτάσεις σχετικά με την Αιθιοπία και την Γκάμπια, εκ των οποίων η δεύτερη έχει ως στόχο την άρση ορισμένων εκ των περιοριστικών μέτρων τα οποία έχουν ληφθεί για την εν λόγω χώρα. Ο μηχανισμός βάσει του άρθρου 25α του κώδικα θεωρήσεων έχει αποδειχθεί αποτελεσματικό εργαλείο για την εμβάθυνση της δέσμευσης και της συνεργασίας όσον αφορά την επιστροφή και την επανεισδοχή σε όλες τις περιπτώσεις τρίτων χωρών σε σχέση με τις οποίες ενεργοποιήθηκε, ακόμη και αν η Γκάμπια ήταν η μόνη περίπτωση στην οποία εκδόθηκαν αποφάσεις για την επιβολή μέτρων θεώρησης. Η υποβολή προτάσεων περιοριστικών μέτρων για τις θεωρήσεις στις περισσότερες περιπτώσεις επαρκεί μέχρι στιγμής για τη βελτίωση της συνεργασίας. Η συνεργασία με τις χώρες αυτές στον τομέα της επιστροφής και της επανεισδοχής εξακολουθεί να αποτελεί προτεραιότητα για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της πολιτικής της ΕΕ για την επιστροφή.

¹ Η ΕΕ και οι Αφρικανοί εταίροι έχουν δρομολογήσει δύο τέτοιες πρωτοβουλίες, οι οποίες επικεντρώνονται στις μεταναστευτικές οδούς του Ατλαντικού / της Δυτικής Μεσογείου και της Κεντρικής Μεσογείου, ώστε τα κράτη μέλη και η ΕΕ να προσπαθήσουν από κοινού να αντιμετωπίσουν τις μεταναστευτικές προκλήσεις της ΕΕ και των εταίρων της στη Βόρεια Αφρική.

Επιπλέον, οι **νόμιμες μεταναστευτικές** οδοί αποτελούν σημαντικό στοιχείο της ολοκληρωμένης προσέγγισής μας για τη διαχείριση της μετανάστευσης. Στο πλαίσιο αυτό, πρωτοβουλίες όπως οι **εταιρικές σχέσεις προσέλκυσης ταλέντων** προσφέρουν την ευκαιρία για την καθιέρωση αμοιβαία επωφελούς συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και των χωρών εταίρων. Σε αυτό το πνεύμα, η ισπανική Προεδρία διοργανώνει διάσκεψη υψηλού επιπέδου του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης στη Μαδρίτη στις 16 και 17 Νοεμβρίου, η οποία θα αποτελέσει το βήμα για τις συζητήσεις στις οποίες θα συμμετάσχουν ομιλητές και εμπειρογνώμονες υψηλού επιπέδου από την ΕΕ, καθώς και από τρίτες χώρες που συμμετέχουν στην πρωτοβουλία αυτή.

Οι **επιχειρησιακές δράσεις που αναλαμβάνονται από οργανισμούς της ΕΕ** σε τρίτες χώρες, όπως ο Frontex, ο Οργανισμός της ΕΕ για το Άσυλο (EUAA) και η Ευρωπόλ, αποτελούν επίσης βασικές συνιστώσες της εργαλειοθήκης της ΕΕ. Εν προκειμένω, θα πρέπει να υποστηριχθούν περαιτέρω οι συμφωνίες περί καθεστώτος και οι ρυθμίσεις εργασίας μεταξύ του Frontex και των σχετικών χωρών καταγωγής και διέλευσης. Οι προκλήσεις όσον αφορά τη διαπραγμάτευση τέτοιων συμφωνιών με τρίτες χώρες θα πρέπει επίσης να συζητηθούν στο πλαίσιο της συζήτησης σχετικά με τον τρόπο προώθησης και ενίσχυσης της εξωτερικής διάστασης των οργανισμών της ΕΕ.

Μαζί με τις επιχειρησιακές δράσεις των οργανισμών της ΕΕ, θα πρέπει να ενισχυθεί περαιτέρω η σημασία της διασφάλισης μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας όσον αφορά την επιτόπια επιχειρησιακή εφαρμογή της εξωτερικής διάστασης της μετανάστευσης, μεταξύ άλλων με τη συμμετοχή των αντιπροσωπιών της ΕΕ στην προορατική συμβολή στην εν λόγω επιχειρησιακή λειτουργία.

Στους κόλπους του Συμβουλίου, διάφορες δομές, όπως η Ομάδα «Εξωτερικές πτυχές του ασύλου και της μετανάστευσης» (EMWP), η Ομάδα «Μετανάστευση», η Ομάδα «Θεωρήσεις», καθώς και ο μηχανισμός επιχειρησιακού συντονισμού για την εξωτερική διάσταση της μετανάστευσης (MOCADDEM), προσπαθούν να εξασφαλίσουν τη συνοχή μεταξύ των στρατηγικών συζητήσεων στον τομέα αυτό και των επιχειρησιακών εργασιών, συμπεριλαμβανομένων της εφαρμογής και της παρακολούθησης.

Ωστόσο, κατά την αντιμετώπιση των περισσότερων μεταναστευτικών προκλήσεων, η ΕΕ συχνά αντιδρά σε γεγονότα, αντί να αναλαμβάνει προορατική δράση. Κατά την άποψη της Προεδρίας, η ΕΕ θα πρέπει να γίνει πιο προορατική και να αξιοποιήσει με τον καλύτερο δυνατό τρόπο το αμοιβαία επωφελές πλαίσιο εταιρικής σχέσης για την υλοποίηση της εξωτερικής δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε βασικές χώρες. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να αξιολογήσουμε αν η εργαλειοθήκη είναι κατάλληλη για να ανταποκριθεί σε ένα νέο, προληπτικό μοντέλο ή αν τα υφιστάμενα εργαλεία πρέπει να βελτιστοποιηθούν.

- *Οι υπουργοί καλούνται να εξετάσουν τον τρόπο με τον οποίο τα υφιστάμενα εργαλεία θα μπορούσαν να επωφεληθούν από την αποτελεσματικότερη επιτόπια εφαρμογή, συμπεριλαμβανομένου του ρόλου των οργανισμών και των αντιπροσωπιών της ΕΕ, προκειμένου να ενισχυθεί η εξωτερική μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ, ακολουθώντας ένα προληπτικό μοντέλο και μια προορατική προσέγγιση.*
- *Όσον αφορά την επιστροφή και την επανεισδοχή, ποια πρόσθετα μέτρα θεωρούνται τα πλέον αποτελεσματικά για την περαιτέρω ενίσχυση της συνεργασίας για την επανεισδοχή με βασικές χώρες, όπως το Μπανγκλαντές, η Αιθιοπία, το Ιράκ, η Σενεγάλη και η Γκάμπια;*

Πιο ισχυρή, αποτελεσματική και συντονισμένη χρηματοδοτική στήριξη

Απώτερος στόχος της εξωτερικής διάστασης των πολιτικών περί μετανάστευσης, όπως περιγράφεται στις προηγούμενες παραγράφους, είναι η δημιουργία ολοκληρωμένων, βιώσιμων και αμοιβαία επωφελών εταιρικών σχέσεων με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης μεταναστών.

Η επίτευξη αυτού του στόχου απαιτεί ισχυρή πολιτική, επιχειρησιακή και χρηματοδοτική στήριξη. Η χρηματοδότηση της ΕΕ συμβάλλει σημαντικά στην απόκριση της ΕΕ στις προκλήσεις της μετανάστευσης στην εξωτερική διάσταση. Ενώ το συνολικό ποσό της χρηματοδότησης της ΕΕ που προορίζεται για το άσυλο, τον αναγκαστικό εκτοπισμό και τη μετανάστευση έχει αυξηθεί, το επίπεδο φιλοδοξίας, τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά, δεν αντιμετωπίζει ακόμη το μέγεθος των προκλήσεων στον τομέα της μετανάστευσης. Εν ολίγοις, κρίνεται ότι απαιτούνται περισσότερα κονδύλια, ενισχυμένη συνοχή της χρηματοδότησης και αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη εφαρμογή.

Κατά την έννοια αυτή, και με την επιφύλαξη των εν εξελίξει συζητήσεων σχετικά με την ενδιάμεση επανεξέταση του ισχύοντος πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου (ΠΔΠ) (καθώς και των συζητήσεων για το επόμενο ΠΔΠ), είναι σημαντικό να επιτευχθεί περισσότερη και καλύτερη χρηματοδότηση για την εξωτερική διάσταση της μετανάστευσης, καθώς και να διασφαλιστεί ένα βιώσιμο πλαίσιο για τη χρηματοδότηση μετά το 2024, προκειμένου να διατηρηθεί η αξιοπιστία έναντι βασικών τρίτων χωρών. Αυτό θα πρέπει να ακολουθήσει μια ολιστική προσέγγιση, αλλά να ενισχύσει τη χρηματοδοτική στήριξη προς τρίτες χώρες για προγράμματα, έργα και δράσεις που συνδέονται με την καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων, τη διαχείριση των χερσαίων και θαλάσσιων συνόρων και τις δράσεις έρευνας και διάσωσης (SAR).

Στο ίδιο πνεύμα, οι χρηματοδοτικοί πόροι που απαιτούνται για την αποτελεσματική υλοποίηση πρωτοβουλιών όπως τα σχέδια δράσης, οι φάκελοι δράσης ή οι πρωτοβουλίες της «Ομάδας Ευρώπη» πρέπει να είναι όσο το δυνατόν επαρκείς, ισχυροί και αποδοτικοί. Η βελτίωση του συντονισμού μεταξύ των αντίστοιχων φορέων χάραξης πολιτικής για τη μετανάστευση, αφενός, και εκείνων που εργάζονται στον χρηματοπιστωτικό και δημοσιονομικό τομέα, αφετέρου, φαίνεται να έχει ουσιαστική σημασία, ιδίως τώρα, κατά την επανεξέταση του ΠΔΠ και τις συζητήσεις για το επόμενο ΠΔΠ.

- Προκειμένου να εξασφαλιστεί βιώσιμο χρηματοδοτικό πλαίσιο μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα, οι υπουργοί καλούνται να εξετάσουν τρόπους βελτίωσης της χρηματοδοτικής κατανομής για την ανάπτυξη αποτελεσματικότερης εξωτερικής διάστασης της μετανάστευσης, σύμφωνα με το προληπτικό μοντέλο και ένα αμοιβαία επωφελές πλαίσιο.
- Οι υπουργοί καλούνται επίσης να εξετάσουν πιθανές βελτιώσεις στις ισχύουσες μεθόδους εργασίας για τον αποτελεσματικό συντονισμό των δημοσιονομικών πτυχών των πρωτοβουλιών που συνδέονται με την εξωτερική διάσταση της μετανάστευσης.