

Bruxelles, 17. listopada 2023.
(OR. en)

13996/23

LIMITE

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

NAPOMENA

Od:	Predsjedništvo
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Predmet:	Azil i migracije: vanjska dimenzija – dokument za raspravu

Djelotvorno upravljanje migracijama europski je izazov koji zahtijeva zajednički europski odgovor. Osim unutarnjih aspekata, osobito sklapanja zakonodavnih akata koji tvore pakt o migracijama i azilu, važno je dodatno jačati suradnju s ključnim zemljama podrijetla i tranzita. Porast broja dolazaka u EU posljednjih godina i posljedični pritisak na migracijske sustave i sustave azila podsjetili su nas da je važno nastaviti s takvim naporima kako bismo preventivno i proaktivno mogli učinkovitije odgovoriti na nastale izazove.

Sveobuhvatan pristup migracijama zahtijeva kombinaciju pojačanog vanjskog djelovanja, snažnijeg i učinkovitijeg financiranja, uzajamno korisnih sveobuhvatnih partnerstava sa zemljama podrijetla i tranzita, rješavanja temeljnih uzroka nezakonitih migracija i prisilnog raseljavanja, jačanja kapaciteta tranzitnih zemalja za zaštitu i upravljanje granicama, kao i mogućnosti za zakonite migracije, djelotvornije zaštite vanjskih granica EU-a, borbe protiv organiziranog kriminala, uključujući krijumčarenje migranata i trgovinu ljudima, rješavanja problema instrumentalizacije migracija te jačanja suradnje u području vraćanja i ponovnog prihvata.

Europsko vijeće i Vijeće Europske unije, zajedno s Europskom komisijom i Europskom službom za vanjsko djelovanje, usmjerili su svoje djelovanje na jačanje vanjske dimenzije migracijske politike EU-a, posebno nakon migracijske krize 2015. Otada se suradnja s trećim zemljama razvijala unutar različitih okvira kao što su Globalni pristup migracijama i mobilnosti (GAMM), Europski migracijski program i partnerski okvir za migracije te, odnedavno, uzajamno korisna partnerstva, kako je predloženo u paktu o migracijama i azilu.

Kako bi se ojačala vanjska dimenzija migracija, sve resurse, politike, alate i instrumente trebalo bi strateški objediniti, a EU i države članice trebali bi djelovati u duhu Tima Europa: postizanje usklađenosti od presudne je važnosti i tome treba težiti na svim razinama, u svim institucijama i državama članicama.

Na temelju navedenoga španjolsko predsjedništvo smatra da su potrebni dodatni naponi na političkoj, operativnoj i financijskoj razini. U tom se kontekstu ministre i ministrice poziva da iznesu svoja mišljenja o dvama aspektima: pojačanoj provedbi postojećih alata na temelju preventivnog i proaktivnog modela te odgovarajućem financiranju djelovanja u tom području.

Optimizacija provedbe paketa instrumenata EU-a u skladu s preventivnim modelom

Rasprava na sastanku Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove 28. rujna 2023. urodila je općom potporom prijedlogu španjolskog predsjedništva o primjeni preventivnijeg modela u praktičnom odgovoru na nezakonite migracije, kao i dogovorom o postojanju potrebe za jačanjem proaktivnog pristupa.

Svi akteri EU-a, institucije EU-a i države članice, među ostalim u okviru svoje bilateralne suradnje, ulažu stalne napore u provedbu različitih ciljeva vanjske migracijske politike. Uspostavili smo opsežan paket instrumenata kako bismo osigurali operacionalizaciju i provedbu naših djelovanja i prioriteta, kako je navedeno u nastavku.

Prvo, EU financira **međuvladine regionalne dijaloge** o migracijama u kojima i sudjeluje, primjerice u okviru Praškog, Budimpeštanskog, Khartoumskog i Rabatskog procesa, te je uspostavio **dijaloge EU-a o migracijama sa zemljama podrijetla i tranzita**.

Nadalje, izrađeni su **akcijski planovi** za deset prioritetnih zemalja podrijetla i tranzita (Afganistan, Bosna i Hercegovina, Tunis, Niger, Nigerija, Irak, Libija, Maroko, Pakistan i Egipat). Osim toga, sastavljena su 24 **dokumenta o djelovanju**, u kojima se navode konkretni ciljevi EU-a i država članica te načini za njihovo postizanje u kratkoročnom i srednjoročnom razdoblju.

Paket instrumenata EU-a za vanjsku migracijsku politiku EU-a uključuje i **inicijative Tima Europa**¹, čiji je cilj kombinirati aktivnosti EU-a i država članica kako bi se objedinili resursi i osigurao učinkovitiji, koordiniraniji i sveobuhvatniji odgovor EU-a duž glavnih migracijskih ruta.

Poseban pravni alat za poboljšanje suradnje u području vraćanja i ponovnog prihvata uključen je u **članak 25.a Zakonika o vizama**. Tim se člankom utvrđuje mogućnost donošenja restriktivnih viznih mjera primjenjivih na one treće zemlje koje ne surađuju u dovoljnoj mjeri u pogledu vraćanja i ponovnog prihvata, na temelju godišnjeg izvješća o procjeni i uzimajući u obzir opće odnose EU-a s dotičnim trećim zemljama. Podneseni prijedlozi za takve mjere odnosili su se na Bangladeš (2021.), Irak (2021.), Gambiju (2021. i 2022.) i Senegal (2022.). Vijeće je donijelo službene odluke u vezi s Gambijom (2021. i 2022.). Prošlog je mjeseca Komisija predstavila nove prijedloge u pogledu Etiopije i Gambije, pri čemu je cilj prijedloga za Gambiju ukidanje dijela mjera ograničavanja donesenih za tu zemlju. Mehanizam iz članka 25.a Zakonika o vizama pokazao se učinkovitim alatom za produbljivanje angažmana i suradnje u pogledu vraćanja i ponovnog prihvata u svim slučajevima u kojima je aktiviran mehanizam za treće zemlje, iako su odluke o uvođenju viznih mjera donesene jedino u pogledu Gambije. Predlaganje restriktivnih viznih mjera u većini slučajeva dosad je bilo dovoljno za poboljšanje suradnje. Suradnja s tim zemljama u području vraćanja i ponovnog prihvata i dalje je prioritet za poboljšanje učinkovitosti EU-ove politike vraćanja.

¹ EU i afrički partneri pokrenuli su dvije inicijative Tima Europa usmjerene na atlantsku/zapadnosredozemnu i srednjosredozemnu migracijsku rutu kako bi države članice i EU zajednički radile na svladavanju migracijskih izazova s kojima se suočavaju EU i njegovi partneri iz sjeverne Afrike.

Osim toga, **zakoniti migracijski** putovi važan su element našeg sveobuhvatnog pristupa upravljanju migracijama. U tom smislu inicijative kao što su **partnerstva za traženje talenata** pružaju priliku za uspostavu uzajamno korisne suradnje između EU-a i partnerskih zemalja. U vezi s tim španjolsko predsjedništvo organizira konferenciju Europske migracijske mreže na visokoj razini koja će se održati u Madridu 16. i 17. studenoga, a pružit će prostor za rasprave koje će okupiti govornike na visokoj razini i stručnjake iz EU-a te iz trećih zemalja uključenih u tu inicijativu.

Operativna djelovanja koja agencije EU-a provode u trećim zemljama, primjerice Frontex, Agencija Europske unije za azil (EUAA) i Europol, također su ključne sastavnice paketa instrumenata EU-a. U tom kontekstu trebalo bi dodatno poticati sporazume o statusu i radne dogovore između Frontexa i relevantnih zemalja podrijetla i tranzita. U okviru rasprave o daljnjim koracima i jačanju vanjske dimenzije agencija EU-a trebalo bi razgovarati i o izazovima povezanim s pregovorima o takvim sporazumima s trećim zemljama.

Uz operativna djelovanja agencija EU-a, trebalo bi dodatno istaknuti važnost osiguravanja veće učinkovitosti u operacionalizaciji vanjske dimenzije migracija na terenu, među ostalim uključivanjem delegacija EU-a u proaktivni doprinos toj operacionalizaciji.

U okviru Vijeća različite strukture, primjerice Radna skupina za vanjske aspekte migracija i azila (EMWP), Radna skupina za migracije, Radna skupina za vize te mehanizam operativne koordinacije za vanjsku dimenziju migracija (MOCADDEM), nastoje osigurati usklađenost između strateških rasprava u tom području i operativnog rada, uključujući provedbu i praćenje.

Međutim, u odgovoru na većinu migracijskih izazova EU je često tek reagirao na događaje, a nije proaktivno poduzimao mjere. Predsjedništvo smatra da bi EU trebao postati proaktivniji i optimalno iskoristiti uzajamno koristan partnerski okvir za provedbu vanjskog djelovanja Europske unije u ključnim zemljama. U tom kontekstu moramo procijeniti je li dotični paket instrumenata prikladan za primjenu novog, preventivnog modela ili je potrebno optimizirati postojeće alate.

- *Ministre i ministrice poziva se da razmotre na koje bi načine postojećim alatima mogla koristiti učinkovitija provedba na terenu, uključujući, među ostalim, ulogu agencija EU-a i delegacija EU-a, u cilju jačanje vanjske migracijske politike EU-a u skladu s preventivnim modelom i proaktivnim pristupom.*
- *U pogledu vraćanja i ponovnog prihvata, koje se dodatne mjere smatraju najučinkovitijima za daljnje jačanje suradnje u području ponovnog prihvata s ključnim zemljama, uključujući Bangladeš, Etiopiju, Irak, Senegal i Gambiju?*

Snažnija, učinkovitija i koordiniranija financijska potpora

Kako je prethodno navedeno, krajnji je cilj vanjske dimenzije migracijskih politika izgradnja sveobuhvatnih, održivih i uzajamno korisnih partnerstava sa zemljama podrijetla i tranzita migranata.

Za postizanje tog cilja potrebna je snažna politička, operativna i financijska potpora. Financijska sredstva EU-a imaju važnu ulogu u odgovoru EU-a na migracijske izazove u okviru vanjske dimenzije. Iako se ukupni iznos financijskih sredstava EU-a namijenjenih azilu, prisilnom raseljavanju i migracijama povećao, razina ambicije, i kvantitativno i kvalitativno, još uvijek ne odgovara razmjerima izazova u području migracija. Ukratko, smatra se da su potrebna veća sredstva, veća dosljednost financiranja te djelotvornija i učinkovitija provedba.

U tom smislu i ne dovodeći u pitanje aktualne rasprave o preispitivanju aktualnog višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) u sredini provedbenog razdoblja (kao i rasprave o sljedećem VFO-u), ključno je povećati iznos i kvalitetu financiranja vanjske dimenzije migracija te osigurati održiv okvir za financiranje nakon 2024. kako bi se zadržala vjerodostojnost u odnosu na ključne treće zemlje. Pritom bi trebalo primjenjivati sveobuhvatan pristup, ali i ojačati financijsku potporu trećim zemljama za programe, projekte i djelovanja povezane s borbom protiv krijumčarenja i trgovine ljudima, upravljanjem kopnenim i morskim granicama te aktivnostima traganja i spašavanja (SAR).

Isto tako, financijska sredstva potrebna za učinkovitu provedbu inicijativa kao što su akcijski planovi, dokumenti o djelovanju ili inicijative Tima Europa moraju biti što primjerenija, pouzdanija i učinkovitija. Poboljšanje koordinacije između tvoraca migracijske politike, s jedne strane, i onih koji rade u financijskom i proračunskom području, s druge strane, čini se ključnim, posebno sada, tijekom revizije VFO-a i rasprava o sljedećem VFO-u.

- *U cilju osiguravanja održivog okvira financiranja u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju, ministre i ministrice poziva se da razmotre načine za poboljšanje dodjele financijskih sredstava radi izgradnje učinkovitije vanjske dimenzije migracija, u skladu s preventivnim modelom i uzajamno korisnim okvirom.*
- *Ministre i ministrice također se poziva da razmotre moguća poboljšanja postojećih metoda rada radi učinkovite koordinacije financijskih aspekata inicijativa povezanih s vanjskom dimenzijom migracija.*