



Briuselis, 2023 m. spalio 17 d.
(OR. en)

13996/23

LIMITE

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

PRANEŠIMAS

nuo:	Pirmininkaujančios valstybės narės
kam:	Nuolatinių atstovų komitetui / Tarybai
Dalykas:	Prieglobstis ir migracija: išorės aspektas – Diskusijoms skirtas dokumentas

Veiksmingas migracijos valdymas yra iššūkis Europai ir norint jį įveikti reikia bendro Europos atsako. Be vidaus aspektų, visų pirma teisės aktų, sudarančių Migracijos ir prieglobsčio paktą, priėmimo, itin svarbu toliau stiprinti bendradarbiavimą su pagrindinėmis kilmės ir tranzito valstybėmis. Pastaraisiais metais padaugėjo į ES atvykstančių asmenų ir padidėjo su tuo susijęs spaudimas migracijos ir prieglobsčio sistemoms – tai mums priminė, kaip svarbu toliau dėti tokias pastangas, kad galėtume veiksmingiau prevenciškai ir proaktyviai reaguoti į šiuos iššūkius.

Visapusiškas požiūris į migraciją reiškia, kad reikia derinti intensyvesnius išorės veiksmus, tvirtesnę ir veiksmingesnę finansavimą, abipusiškai naudingas visapusiškas partnerystes su kilmės ir tranzito valstybėmis, pagrindinių neteisėtos migracijos ir priverstinio gyventojų persikėlimo priežasčių šalinimą, tranzito valstybių apsaugos ir sienų valdymo pajėgumų stiprinimą, taip pat teisėtos migracijos galimybes, veiksmingesnę ES išorės sienų apsaugą, kovą su organizuotu nusikalstamumu, įskaitant neteisėtą migrantų gabenimą ir prekybą žmonėmis, migracijos instrumentalizavimo problemos sprendimą ir bendradarbiavimo grąžinimo ir readmisijos srityse stiprinimą.

Europos Vadovų Taryba ir Europos Sąjungos Taryba kartu su Europos Komisija ir Europos išorės veiksmų tarnyba daugiausia dėmesio skyrė ES migracijos politikos išorės aspekto stiprinimui, ypač nuo 2015 m., kai kilo migracijos krizė. Nuo to laiko bendradarbiavimas su trečiosiomis valstybėmis vystėsi pagal įvairias schemas, pavyzdžiui, Visuotinį požiūrį į migraciją ir judumą (VPMJ), Europos migracijos darbotvarkę ir partnerystės migracijos srityje modelį, o pastaruoju metu – abipusiškai naudingas partnerystes, kaip siūloma Migracijos ir prieglobsčio pakte.

Tam, kad būtų stiprinamas migracijos išorės aspektas, visi ištekliai, visų sričių politika, visos priemonės ir mechanizmai turėtų būti strategiškai sutelkiami, o ES ir valstybės narės turėtų dirbti vadovaudamosi Europos komandos principu: itin svarbu siekti suderinamumo – visais lygmenimis, visose institucijose ir valstybėse narėse.

Remdamasi tuo, pirmininkaujanti Ispanija mano, kad reikia papildomų pastangų politiniu, veiklos ir finansiniu lygmenimis. Šiuo atžvilgiu ministrų prašoma pareikšti nuomonę dėl dviejų aspektų: geresnio esamų priemonių įgyvendinimo remiantis prevenciniu ir proaktyviu modeliu ir tinkamo šios srities veiksmų finansavimo.

ES priemonių rinkinio įgyvendinimo optimizavimas pagal prevencinį modelį

2023 m. rugsėjo 28 d. TVR tarybos posėdyje vykusiose diskusijose paaiškėjo, kad iš esmės pritariama pirmininkaujančios Ispanijos pasiūlymui praktiškai reaguojant į neteisėtą migraciją taikyti labiau prevencinį modelį, be to, sutariama, kad reikia stiprinti proaktyvų požiūrį.

Visi ES subjektai, ES institucijos ir valstybės narės, be kita ko, vykdydamos dvišalį bendradarbiavimą, nuolat stengėsi įgyvendinti įvairius išorės migracijos politikos tikslus. Sukūrėme platų priemonių rinkinį mūsų veiksmų ir prioritetų veikimui ir įgyvendinimui užtikrinti, kaip nurodyta toliau.

Pirma, ES finansuoja **tarpyvyriausybinius regioninius dialogus** migracijos klausimais ir juose dalyvauja, pavyzdžiui, pagal Prahos, Budapešto, Chartumo ir Rabato procesus, ir yra užmezgusi **ES dialogus migracijos klausimais su kilmės ir tranzito valstybėmis**.

Be to, dešimčiai prioritetinių kilmės ir tranzito valstybių parengti **veiksmų planai** (Afganistanui, Bosnijai ir Hercegovinai, Tunisui, Nigeriui, Nigerijai, Irakui, Libijai, Marokui, Pakistanui ir Egiptui). Taip pat parengti 24 **veiksmų dokumentai**, kuriuose išvardyti konkretūs ES ir valstybių narių tikslai ir priemonės jiems pasiekti trumpuoju ir vidutinės trukmės laikotarpiu.

Į ES išorės migracijos politikos priemonių rinkinį taip pat įtrauktos **Europos komandos iniciatyvos** (EKI)¹, kuriomis siekiama suderinti ES ir valstybių narių veiksmus, kad būtų sutelkti ištekliai ir užtikrintas veiksmingesnis, geriau koordinuotas ir visapusiškesnis ES atsakas, kiek tai susiję su pagrindiniais migracijos maršrutais.

Į **Vizų kodekso 25a straipsnį** įtraukta speciali teisinė priemonė, skirta bendradarbiavimui grąžinimo ir readmisijos srityse gerinti. Ja numatoma galimybė, remiantis metine vertinimo ataskaita ir atsižvelgiant į bendrus ES santykius su atitinkamomis trečiosiomis valstybėmis, priimti ribojamąsias vizų režimo priemones, taikytinas toms trečiosioms valstybėms, kurios nepakankamai bendradarbiauja grąžinimo ir readmisijos srityse. Pasiūlymai dėl tokių priemonių pateikti dėl Bangladešo (2021 m.), Irako (2021 m.), Gambijos (2021 m. ir 2022 m.) ir Senegalo (2022 m.). Taryba priėmė oficialius sprendimus dėl Gambijos (2021 m. ir 2022 m.). Praėjusį mėnesį Komisija pateikė naujų pasiūlymų dėl Etiopijos ir Gambijos; dėl pastarosios siekiama panaikinti dalį tai šaliai nustatytų ribojamųjų priemonių. Paaiškėjo, kad Vizų kodekso 25a straipsnyje numatytas mechanizmas yra veiksminga priemonė stiprinti įsitraukimą ir bendradarbiavimą grąžinimo ir readmisijos srityse visais atvejais, kai jis buvo pradėtas taikyti trečiosioms valstybėms, net jei Gambija ir buvo vienintelis atvejis, kai buvo priimti sprendimai taikyti vizų režimo priemones. Iki šiol daugeliu atvejų tam, kad būtų pagerintas bendradarbiavimas, pakakdavo pasiūlyti ribojamąsias vizų režimo priemones. Bendradarbiavimas su tomis valstybėmis grąžinimo ir readmisijos srityse tebėra vienas iš prioritetų, kad būtų didinamas ES grąžinimo politikos veiksmingumas.

¹ ES ir Afrikos partneriai pradėjo dvi EKI, kuriose daugiausia dėmesio skiriama Atlanto vandenyno / vakarinės Viduržemio jūros regiono dalies ir centrinės Viduržemio jūros regiono dalies migracijos maršrutams, kad būtų užtikrintos bendros valstybių narių ir ES pastangos reaguojant į migracijos iššūkius, su kuriais susiduria ES ir jos partneriai Šiaurės Afrikoje.

Be to, **teisėtos migracijos** būdai yra svarbus mūsų visapusiško požiūrio į migracijos valdymą elementas. Šiuo atžvilgiu tokios iniciatyvos kaip **specialistų pritraukimo partnerystės** suteikia galimybę užmegzti abipusiškai naudingą ES ir šalių partnerių bendradarbiavimą. Todėl pirmininkaujanti Ispanija lapkričio 16–17 d. Madride rengia aukšto lygio Europos migracijos tinklo konferenciją, kuri diskusijoms suburs šioje iniciatyvoje dalyvaujančius aukšto lygio pranešėjus ir ekspertus iš ES ir ES nepriklausančių šalių.

Operatyviniai veiksmai, kurių trečiosiose valstybėse **imasi ES agentūros**, pavyzdžiui, FRONTEX, Europos prieglobsčio agentūra (EUAA) ir Europolas, taip pat yra itin svarbūs ES priemonių rinkinio komponentai. Šiame kontekste turėtų būti toliau skatinama sudaryti FRONTEX ir atitinkamų kilmės ir tranzito valstybių susitarimus dėl statuso ir susitarimus dėl darbo tvarkos. Derybų dėl tokių susitarimų su trečiosiomis valstybėmis iššūkiai taip pat turėtų būti aptariami diskusijose apie tai, kaip daryti pažangą įgyvendinant ES agentūrų išorės aspektą ir jį stiprinti.

Kartu su ES agentūrų operatyviniais veiksmais turėtų būti dar labiau akcentuojama svarba užtikrinti didesnę migracijos išorės aspekto įgyvendinimo vietoje veiksmingumą, be kita ko, įsitraukiant ES delegacijoms, kad prie šio įgyvendinimo būtų prisidedama proaktyviai.

Taryboje įvairios struktūros, pavyzdžiui, Migracijos ir prieglobsčio išorės aspekto darbo grupė, Migracijos darbo grupė, Vizų darbo grupė ir migracijos išorės aspekto operatyvinio koordinavimo mechanizmas (MOCADDEM), siekia užtikrinti strateginių diskusijų šioje srityje ir operatyvinio darbo, įskaitant įgyvendinimą ir stebėseną, suderinamumą.

Tačiau reaguodama į daugumą migracijos iššūkių ES dažnai į įvykius tik reaguodavo, o ne proaktyviai imdavosi veiksmų. Pirmininkaujančios valstybės narės nuomone, ES turėtų tapti proaktyvesne ir optimaliai pasinaudoti abipusiai naudingos partnerystės sistema Europos Sąjungos išorės veiksams pagrindinėse valstybėse įgyvendinti. Šiame kontekste turime įvertinti, ar priemonių rinkinys yra tinkamas naujam prevenciniam modeliui, ar vis tik reikia optimizuoti esamas priemones.

- *Ministrų prašoma apsvarstyti, kaip dabartinių priemonių įgyvendinimui galėtų būti naudingas veiksmingesnis įgyvendinimas vietoje, įskaitant, be kita ko, ES agentūrų ir ES delegacijų vaidmenį, siekiant stiprinti ES išorės migracijos politiką laikantis prevencinio modelio ir proaktyvaus požiūrio.*
- *Kalbant apie grąžinimą ir readmisiją, kokios papildomos priemonės laikomos veiksmingiausiomis siekiant toliau stiprinti bendradarbiavimą readmisijos srityje su pagrindinėmis valstybėmis, įskaitant Bangladešą, Etiopiją, Iraką, Senegalą ir Gambiją?*

Tvirtesnė, veiksmingesnė ir geriau koordinuota finansinė parama

Galutinis migracijos politikos išorės aspekto tikslas, kaip nurodyta ankstesnėse dalyse, yra kurti visapusiškas, tvarias ir abipusiai naudingas partnerystes su migrantų kilmės ir tranzito valstybėmis.

Šiam tikslui pasiekti reikia tvirtos politinės, operatyvinės ir finansinės paramos. ES finansavimas atlieka svarbų vaidmenį ES reaguojant į migracijos iššūkius, kiek tai susiję su išorės aspektu. Nors bendra ES finansavimo, skirto prieglobsčiui, priverstiniam persikėlimui ir migracijai, suma padidėjo, užmojų lygis tiek kiekybiniu, tiek kokybiniu požiūriu dar neatliepia iššūkių migracijos srityje masto. Trumpai tariant, manoma, kad reikia daugiau lėšų, kad finansavimas turi būti nuoseklesnis, o įgyvendinimas – veiksmingesnis bei efektyvesnis.

Šiuo atžvilgiu ir nedarant poveikio vykstančioms diskusijoms dėl dabartinės daugiametės finansinės programos (DFP) laikotarpio vidurio peržiūros (taip pat diskusijoms dėl kitos DFP), itin svarbu užtikrinti didesnę ir geresnę migracijos išorės aspekto finansavimą, taip pat užtikrinti tvarią finansavimo sistemą po 2024 m., kad neprarastume pagrindinių trečiųjų valstybių pasitikėjimo. Tai turėtų būti daroma laikantis holistinio požiūrio, tačiau didinant finansinę paramą trečiųjų valstybių programoms, projektams ir veiksams, susijusiems su kova su neteisėtu žmonių gabenimu ir prekyba žmonėmis, sausumos ir jūros sienų valdymu ir paieškos bei gelbėjimo (SAR) veiksmais.

Finansiniai ištekliai, kurių reikia iniciatyvoms, pvz., veiksmų planams, veiksmų dokumentams ar EKI veiksmingai įgyvendinti, taip pat turi būti kuo tinkamesni, patikimesni ir veiksmingesni. Labai svarbu gerinti atitinkamų migracijos politikos formuotojų ir finansų bei biudžeto srityje dirbančių asmenų veiklos koordinavimą, ypač dabar, kai peržiūrima DFP ir diskutuojama dėl kitos DFP.

- *Siekiant užtikrinti tvarią finansavimo sistemą vidutinės trukmės ir ilguoju laikotarpiu, ministrų prašoma apsvarstyti, kaip pagerinti finansavimo skyrimą, kad būtų užtikrintas veiksmingesnis migracijos išorės aspektas, laikantis prevencinio modelio ir abipusiai naudingos sistemos.*
- *Ministrų taip pat prašoma apsvarstyti galimus dabartinių darbo metodų patobulinimus, kad būtų veiksmingai koordinuojami su migracijos išorės aspektu susijusių iniciatyvų finansiniai aspektai.*