



Briselē, 2023. gada 17. oktobrī
(OR. en)

13996/23

LIMITE

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

PIEZĪME

Sūtītājs:	prezidentvalsts
Saņēmējs:	Pastāvīgo pārstāvju komiteja / Padome
Temats:	Patvērums un migrācija: ārējā dimensija – diskusiju dokuments

Efektīva migrācijas pārvaldība ir viens no Eiropas izaicinājumiem, attiecībā uz kuru ir nepieciešama kopīga Eiropas reakcija. Līdztekus iekšējiem aspektiem, jo īpaši tādu tiesību aktu pieņemšanai, kuri veido Migrācijas un patvēruma paktu, ir būtiski vēl vairāk stiprināt sadarbību ar svarīgākajām izcelsmes un tranzīta valstīm. Pēdējos gados Eiropas Savienībā ieceļojošo personu skaita pieaugums un no tā izrietošais spiediens uz migrācijas un patvēruma sistēmām ir vēlreiz mums atgādinājis, cik svarīgi ir turpināt šādus centienus, lai mēs preventīvā un proaktīvā veidā spētu efektīvāk reaģēt uz minētajiem izaicinājumiem.

Visaptverošai pieejai attiecībā uz migrāciju ir vajadzīga vairāku faktoru kombinācija, proti, pastiprināta ārējā darbība, stabilāks un lietderīgāks finansējums, savstarpēji izdevīgas visaptverošas partnerības ar izcelsmes un tranzīta valstīm, vēršanās pret neatbilstīgas migrācijas un piespiedu pārvietošanas pamatcēloņiem, tranzīta valstu aizsardzības un robežu pārvaldības spēju palielināšana, kā arī vairāk likumīgas migrācijas iespēju, efektīvāka ES ārējo robežu aizsardzība, cīņa pret organizēto noziedzību, tostarp migrantu kontrabandu un cilvēku tirdzniecību, vēršanās pret migrācijas instrumentalizāciju un sadarbības pastiprināšana atgriešanas un atpakaļuzņemšanas jomā.

Eiropadome un Eiropas Savienības Padome kopā ar Eiropas Komisiju un Eiropas Ārējās darbības dienestu galveno uzmanību ir vēršušas uz ES migrācijas politikas ārējās dimensijas stiprināšanu, jo īpaši kopš migrācijas krīzes 2015. gadā. Kopš tā laika sadarbība ar trešām valstīm ir attīstījusies dažādos ietvaros, piemēram, tādos kā vispārējā pieeja migrācijai un mobilitātei (VPMM), Eiropas programma migrācijas jomā un partnerības satvars migrācijas jomā, kā arī – pavisam nesen – savstarpēji izdevīgas partnerības, kā ierosināts Migrācijas un patvēruma paktā.

Lai stiprinātu migrācijas ārējo dimensiju, būtu stratēģiski jāapvieno visi resursi, politikas jomas, rīki un instrumenti, un ES un dalībvalstīm būtu jāstrādā atbilstoši Eiropas komandas garam: svarīgākais ir panākt saskaņotību, un tā būtu jāpanāk visos līmeņos, visās iestādēs un visās dalībvalstīs.

Pamatojoties uz to, prezidentvalsts Spānija uzskata, ka politiskā, operatīvā un finansiālā līmenī ir vajadzīgi papildu centieni. Šajā sakarā ministri tiek aicināti paust viedokli par diviem aspektiem: esošo instrumentu pastiprinātu īstenošanu, kuras pamatā ir preventīvs un proaktīvs modelis, un atbilstošu finansējumu darbībām šajā jomā.

Optimizēt ES rīkkopas īstenošanu saskaņā ar preventīvo modeli

Diskusijās TI padomē 2023. gada 28. septembrī atklājās, ka prezidentvalsts Spānijas ierosinājumam, proti, praksē reaģējot uz neatbilstīgu migrāciju, piemērot preventīvāku modeli, ir vispārējs atbalsts, kā arī tika panākta vienošanās par to, ka ir jāuzlabo proaktīvā pieeja.

Visi ES aktori, gan ES iestādes, gan dalībvalstis, tostarp savā divpusējā sadarbībā, ir neatlaidīgi centušies īstenot dažādos ārējās migrācijas politikas mērķus. Mēs esam izveidojuši lielu “rīkkopu”, lai nodrošinātu savu darbību un prioritāšu praktisko realizēšanu un īstenošanu, kā izklāstīts turpmāk.

Pirmkārt, ES finansē **starpvaldību reģionālos dialogus** par migrāciju, piemēram, Prāgas, Budapeštas, Hartūmas un Rabātas procesu ietvaros, un piedalās tajos, un ir izveidojusi **ES migrācijas dialogus ar izcelsmes un tranzīta valstīm**.

Turklāt ir izstrādāti **rīcības plāni** attiecībā uz 10 prioritārajām izcelsmes un tranzīta valstīm (Afganistānu, Bosniju un Hercegovinu, Tunisiju, Nigēru, Nigēriju, Irāku, Lībiju, Maroku, Pakistānu un Ēģipti). Ir arī izstrādāti 24 **rīcības dokumenti**, kuros norādīti konkrēti ES un dalībvalstu mērķi un līdzekļi to sasniegšanai īstermiņā un vidējā termiņā.

ES ārējai migrācijas politikai paredzētā ES rīkkopa ietver arī **Eiropas komandas iniciatīvas** (EKI) ¹, kuru mērķis ir kombinēt ES un dalībvalstu darbības, lai apvienotu resursus un nodrošinātu efektīvāku, koordinētāku un visaptverošāku ES reakciju galvenajos migrācijas maršrutos.

Vīzu kodeksa 25.a pantā tika iekļauts konkrēts juridisks instruments sadarbības uzlabošanai atgriešanas un atpakaļuzņemšanas jomā. Minētais instruments paredz iespēju pieņemt ierobežojošus vīzu pasākumus, kas piemērojami tām trešām valstīm, kuras nepietiekami sadarbojas atgriešanas un atpakaļuzņemšanas jomā, – pamatojoties uz ikgadēju novērtēšanas ziņojumu un ņemot vērā ES vispārējās attiecības ar attiecīgajām trešām valstīm. Šādu pasākumu priekšlikumi ir iesniegti attiecībā uz Bangladešu (2021. gads), Irāku (2021. gads), Gambiju (2021. un 2022. gads) un Senegālu (2022. gads). Gambijas lietā (2021. un 2022. gads) Padome pieņēma oficiālus lēmumus. Pagājušajā mēnesī Komisija iesniedza jaunu priekšlikumu par Etiopiju un jaunu priekšlikumu par Gambiju; pēdējā minētā priekšlikuma mērķis ir atcelt daļu no ierobežojošiem pasākumiem, kas pieņemti attiecībā uz minēto valsti. Vīzu kodeksa 25.a pantā paredzētais mehānisms ir izrādījies efektīvs instruments iesaistes un sadarbības padziļināšanai atgriešanas un atpakaļuzņemšanas jomā visos trešo valstu gadījumos, kuros tas tika iedarbināts, pat ja Gambijas lieta bija vienīgais gadījums, kurā tika pieņemti lēmumi par vīzu pasākumu piemērošanu. Vairumā gadījumu ierobežojošu vīzu pasākumu ierosināšana līdz šim ir bijusi pietiekama, lai uzlabotu sadarbību. Sadarbībai atgriešanas un atpakaļuzņemšanas jomā ar minētajām valstīm joprojām ir prioritāra nozīme, lai uzlabotu ES atgriešanas politikas efektivitāti.

¹ ES un Āfrikas partneri ir sākuši divas EKI, kurās galvenā uzmanība vērsta uz Atlantijas okeāna / Vidusjūras rietumdaļas un Vidusjūras centrālās daļas migrācijas maršrutiem, ar mērķi nodrošināt dalībvalstu un ES kopīgos centienus to migrācijas problēmu risināšanai, ar kurām saskaras ES un tās partneri Ziemeļāfrikā.

Turklāt **likumīgas migrācijas** ceļi ir svarīgs elements mūsu visaptverošajā pieejā migrācijas pārvaldībai. Šajā sakarā tādas iniciatīvas kā **talantu partnerības** sniedz iespēju izveidot savstarpēji izdevīgu sadarbību starp ES un partnervalstīm. Šajā sakarā prezidentvalsts Spānija 16. un 17. novembrī Madridē rīko augsta līmeņa Eiropas migrācijas tīkla konferenci, kas būs platforma diskusijām, kurās pulcēsies augsta līmeņa referenti un eksperti no ES, kā arī no šajā iniciatīvā iesaistītajām trešām valstīm.

Būtiski ES rīkkopas komponenti ir arī **operatīvās darbības, ko veic ES aģentūras** trešās valstīs, piemēram, *Frontex*, Eiropas Patvēruma aģentūra (*EUAA*) un Eiropols. Šajā sakarā būtu vēl vairāk jāsekmē statusa nolīgumi un darba vienošanās starp *Frontex* un attiecīgajām izcelsmes un tranzīta valstīm. Izaicinājumi saistībā ar sarunām par šādiem nolīgumiem ar trešām valstīm būtu jāapspriež arī debatēs par to, kā turpmāk nodrošināt un stiprināt ES aģentūru ārējo dimensiju.

Līdz ar operatīvajām darbībām, ko veic ES aģentūras, vēl lielāka nozīmība būtu jāpiešķir tam, ka tiek nodrošināta efektīvāka migrācijas ārējās dimensijas praktiskā īstenošana uz vietas, tostarp, iesaistot ES delegācijas, lai tās proaktīvi palīdzētu šajā praktiskajā īstenošanā.

Padomē dažādas struktūras, piemēram, Patvēruma un migrācijas ārējo aspektu darba grupa (*EMWP*), Migrācijas jautājumu darba grupa, Vīzu jautājumu darba grupa, kā arī Migrācijas ārējās dimensijas operatīvās koordinēšanas mehānisms (*MOCADDEM*), cenšas nodrošināt saskaņotību starp stratēģiskām diskusijām šajā jomā un operatīvo darbu, tostarp īstenošanu un pārraudzību.

Tomēr, risinot vairumu ar migrāciju saistīto problēmu, ES bieži ir drīzāk reaģējusi uz notikumiem, nevis rīkojusies proaktīvi. Prezidentvalsts uzskata, ka ES būtu jāklūst proaktīvākai un optimāli jāizmanto savstarpēji izdevīgas partnerības satvars, lai īstenotu Eiropas Savienības ārējo darbību svarīgākajās valstīs. Šajā kontekstā mums ir jāizvērtē, vai minētā rīkkopa ir piemērota jauna preventīva modeļa ieviešanai jeb vai ir jāoptimizē esošie instrumenti.

- *Ministri tiek aicināti apsvērt, kādā veidā pašreizējiem instrumentiem nāktu par labu efektīvāka īstenošana uz vietas, ietverot arī ES aģentūru un ES delegāciju lomu, lai stiprinātu ES ārējo migrācijas politiku atbilstoši preventīvam modelim un proaktīvai pieejai.*
- *Attiecībā uz atgriešanu un atpakaļuzņemšanu – kādi papildu pasākumi tiek uzskatīti par visefektīvākajiem, lai vēl vairāk stiprinātu sadarbību atpakaļuzņemšanas jomā ar svarīgākajām valstīm, tostarp Bangladešu, Etiopiju, Irāku, Senegālu un Gambiju?*

Stabilāks, efektīvāks un koordinētāks finansiālais atbalsts

Migrācijas politikas ārējās dimensijas galīgais mērķis, kā izklāstīts iepriekšējos punktos, ir veidot visaptverošas, ilgtspējīgas un savstarpēji izdevīgas partnerības ar migrantu izcelsmes un tranzīta valstīm.

Lai šo mērķi sasniegtu, ir vajadzīgs stabils politiskais, operatīvais un finansiālais atbalsts. ES finansējumam ir būtiska loma tajā, kā ES reaģē uz migrācijas radītajiem izaicinājumiem ārējās dimensijas ietvaros. Patvēruma, piespiedu pārvietošanas un migrācijas jomā paredzētā ES finansējuma kopējais apjoms ir palielinājies, taču mērķu vērīenīgums – gan kvantitatīvi, gan kvalitatīvi – vēl nav tāds, lai spētu atrisināt samilzušās problēmas migrācijas jomā. Īsumā, tiek uzskatīts, ka ir nepieciešams vairāk līdzekļu, konsekventāks finansējums un efektīvāka un lietderīgāka īstenošana.

Šajā ziņā – un neskarot notiekošās diskusijas par pašreizējās daudzgadu finanšu shēmas (DFS) vidusposma pārskatu (kā arī diskusijas par nākamo DFS) – ir būtiski panākt lielāku un labāku finansējumu migrācijas ārējai dimensijai, kā arī nodrošināt ilgtspējīgu satvaru finansējumam pēc 2024. gada, lai nezaudētu svarīgāko trešo valstu uzticību. Šajā sakarā būtu jāizmanto holistiska pieeja, taču būtu jāpalielina finansiālais atbalsts trešām valstīm attiecībā uz programmām, projektiem un darbībām, kas saistītas ar cīņu pret cilvēku kontrabandu un tirdzniecību, robežu pārvaldību uz sauszemes un jūrā un meklēšanas un glābšanas (SAR) darbībām.

Tāpat finanšu resursiem, kas nepieciešami, lai efektīvi īstenotu tādas iniciatīvas kā rīcības plāni, rīcības dokumenti vai EKI, jābūt, cik vien iespējams, atbilstoši, stabiliem un iedarbīgiem. Koordinācijas uzlabošanai starp attiecīgajiem migrācijas politikas veidotājiem, no vienas puses, un tiem, kas darbojas finanšu un budžeta jomā, no otras puses, šķiet, ir būtiska nozīme, jo īpaši tagad, kad notiek DFS pārskatīšana un diskusijas par nākamo DFS.

- *Nemot vērā mērķi nodrošināt ilgtspējīgu satvaru finansējumam vidējā termiņā un ilgtermiņā, ministri tiek aicināti apsvērt, kā atbilstīgi preventīvajam modelim un savstarpēji izdevīgā satvarā uzlabot finansējuma piešķiršanu, lai veidotu efektīvāku migrācijas ārējo dimensiju.*
- *Ministri tiek arī aicināti apsvērt, kādas ir iespējas uzlabot pašreizējās darba metodes, lai efektīvi koordinētu ar migrācijas ārējo dimensiju saistīto iniciatīvu finansiālos aspektus.*