

Bruxelles, 17 octombrie 2023
(OR. en)

13996/23

LIMITE

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

NOTĂ

Sursă:	Președinția
Destinatar:	Comitetul Reprezentanților Permanenți / Consiliul
Subiect:	Azilul și migrația: dimensiunea externă – Document de dezbatere

Gestionarea eficientă a migrației este o provocare europeană care necesită un răspuns european colectiv. Pe lângă aspectele interne, în special finalizarea legislației care constituie Pactul privind migrația și azilul, este esențială consolidarea în continuare a cooperării cu țările-cheie de origine și de tranzit. Creșterea numărului de sosiri în UE în ultimii ani și presiunea asupra sistemelor de migrație și azil care rezultă ne-au reamintit importanța continuării acestor eforturi, astfel încât să putem răspunde mai eficient provocărilor respective într-un mod preventiv și proactiv.

O abordare cuprinzătoare a migrației necesită o combinație între o acțiune externă sporită, o finanțare mai solidă și mai eficientă, parteneriate cuprinzătoare reciproc avantajoase cu țările de origine și de tranzit, abordarea cauzelor profunde ale migrației ilegale și ale strămutării forțate, consolidarea capacităților țărilor de tranzit în materie de protecție și de gestionare a frontierelor, precum și oportunități de migrație legală, o protecție mai eficace a frontierelor externe ale UE, combaterea criminalității organizate, inclusiv a introducerii ilegale de migranți și a traficului de persoane, abordarea instrumentalizării migrației și intensificarea cooperării în materie de returnare și readmisie.

Consiliul European și Consiliul Uniunii Europene, împreună cu Comisia Europeană și Serviciul European de Acțiune Externă, s-au axat pe consolidarea dimensiunii externe a politicii UE în domeniul migrației, în special după criza migrației din 2015. De atunci, cooperarea cu țările terțe a evoluat în diferite cadre, cum ar fi abordarea globală în materie de migrație și mobilitate (AGMM), Agenda europeană privind migrația și cadrul de parteneriat privind migrația, precum și, cel mai recent, parteneriatele reciproc avantajoase, propuse în cadrul Pactului privind migrația și azilul.

Pentru a consolida dimensiunea externă a migrației, ar trebui să fie reunite în mod strategic toate resursele, politicile, mijloacele și instrumentele, iar UE și statele membre ar trebui să acționeze în spiritul „Echipa Europa”: eforturile în vederea asigurării coerenței sunt esențiale și ar trebui desfășurate la toate nivelurile, la nivelul instituțiilor și al statelor membre.

Pe această bază, președinția spaniolă consideră că sunt necesare eforturi suplimentare la nivel politic, operațional și financiar. În acest sens, miniștrii sunt invitați să își exprime opiniile cu privire la două aspecte: consolidarea punerii în aplicare a instrumentelor existente pe baza unui model preventiv și proactiv și finanțarea adecvată a acțiunilor din acest domeniu.

Optimizarea punerii în aplicare a setului de instrumente al UE în conformitate cu modelul preventiv

Discuțiile din cadrul Consiliului JAI din 28 septembrie 2023 au evidențiat sprijinul general pentru sugestia președinției spaniole de a aplica un model având un caracter preventiv mai pronunțat în cadrul răspunsului practic la migrația ilegală, precum și acordul cu privire la necesitatea de a consolida abordarea proactivă.

Toți actorii UE, instituțiile UE și statele membre, inclusiv în cadrul cooperării lor bilaterale, au depus eforturi susținute pentru a pune în aplicare diferitele obiective ale politicii externe în domeniul migrației. Am creat un set amplu de instrumente pentru a asigura operaționalizarea și punerea în aplicare a acțiunilor și priorităților noastre, astfel cum se evidențiază mai jos.

În primul rând, UE finanțează **dialoguri regionale interguvernamentale** privind migrația, de exemplu în cadrul proceselor de la Praga, Budapesta, Khartoum și Rabat, participă la dialogurile respective și a instituit **dialoguri ale UE privind migrația cu țările de origine și de tranzit**.

În plus, au fost elaborate **planuri de acțiune** pentru 10 țări de origine și de tranzit prioritare (Afganistan, Bosnia și Herțegovina, Tunisia, Niger, Nigeria, Irak, Libia, Maroc, Pakistan și Egipt). De asemenea, au fost elaborate 24 de **dosare de acțiune**, care enumeră obiectivele concrete ale UE și ale statelor membre și mijloacele de realizare a acestora pe termen scurt și mediu.

Setul de instrumente al UE pentru politica externă a UE în domeniul migrației include și **inițiative „Echipa Europa”**¹, care vizează combinarea activităților UE și ale statelor membre pentru a pune în comun resursele și pentru a asigura un răspuns mai eficace, mai coordonat și mai cuprinzător al UE de-a lungul principalelor rute de migrație.

Un instrument juridic specific pentru îmbunătățirea cooperării în materie de returnare și readmisie a fost încorporat în **articolul 25a din Codul de vize**. Acesta stabilește posibilitatea de a adopta măsuri restrictive în materie de vize aplicabile țărilor terțe care nu cooperează suficient în materie de returnare și readmisie, pe baza unui raport de evaluare anual și ținând seama de relațiile globale ale UE cu țările terțe în cauză. Au fost prezentate propuneri privind astfel de măsuri pentru Bangladesh (2021), Irak (2021), Gambia (2021 și 2022) și Senegal (2022). Consiliul a adoptat decizii formale în cazul Gambiei (2021 și 2022). Luna trecută, Comisia a prezentat noi propuneri privind Etiopia și Gambia, propunerea din urmă urmărind să elimine o parte din măsurile restrictive adoptate pentru țara respectivă. Mecanismul prevăzut la articolul 25a din Codul de vize s-a dovedit a fi un instrument eficient de aprofundare a angajamentului și a cooperării în materie de returnare și readmisie în toate cazurile țărilor terțe în legătură cu care a fost declanșat, chiar dacă Gambia a fost singurul caz în care au fost adoptate decizii de impunere a unor măsuri în materie de vize. Până în prezent, propunerea unor măsuri restrictive în materie de vize a fost suficientă pentru a îmbunătăți cooperarea. Cooperarea în materie de returnare și readmisie cu țările respective rămâne o prioritate pentru îmbunătățirea eficacității politicii UE în materie de returnare.

¹ UE și partenerii africani au lansat două **inițiative „Echipa Europa”** axate pe rutele de migrație atlantică/vest-mediteraneeană și central-mediteraneeană pentru a asigura eforturi comune din partea statelor membre și a UE în vederea abordării provocărilor în materie de migrație cu care se confruntă UE și partenerii săi din Africa de Nord.

În plus, căile **legale de migrație** sunt un element important al abordării noastre cuprinzătoare privind gestionarea migrației. Astfel, inițiativele de tipul **parteneriatelor pentru atragerea de talente** oferă ocazia de a stabili o cooperare reciproc avantajoasă între UE și țările partenere. În acest sens, președinția spaniolă organizează la Madrid, la 16 și 17 noiembrie, o conferință la nivel înalt a Rețelei europene de migrație, care va oferi un spațiu pentru dezbateri care vor reuni vorbitori și experți de înalt nivel din UE, precum și din țări terțe implicate în această inițiativă.

Acțiunile operaționale întreprinse în țări terțe de agențiile UE, cum ar fi Frontex, Agenția Uniunii Europene pentru Azil (EUAA) și Europol, sunt, de asemenea, componente-cheie ale setului de instrumente al UE. În acest context, ar trebui încurajate mai mult acordurile privind statutul și acordurile de lucru dintre Frontex și țările de origine și de tranzit relevante. Provocările legate de negocierea unor astfel de acorduri cu țările terțe ar trebui, de asemenea, discutate în cadrul dezbaterii privind modalitățile de a extinde și de a consolida dimensiunea externă a agențiilor UE.

Pe lângă acțiunile operaționale ale agențiilor UE, ar trebui acordată o importanță crescândă asigurării unei eficacități sporite în operaționalizarea pe teren a dimensiunii externe a migrației, inclusiv prin implicarea delegațiilor UE în contribuția proactivă la această operaționalizare.

În cadrul Consiliului, diverse structuri, cum ar fi Grupul de lucru pentru aspecte externe ale azilului și migrației (EMWP), Grupul de lucru pentru migrație, Grupul de lucru pentru vize, precum și mecanismul de coordonare operațională pentru dimensiunea externă a migrației (MOCADDEM), depun eforturi pentru a asigura coerența între dezbaterile strategice din acest domeniu și activitatea operațională, inclusiv punerea în aplicare și monitorizarea.

Cu toate acestea, în abordarea celor mai multe provocări legate de migrație, UE a reacționat adesea la evenimente, în loc să ia măsuri proactive. În opinia președinției, UE ar trebui să devină mai proactivă și să utilizeze în mod optim cadrul de parteneriat reciproc avantajos, pentru a pune în aplicare acțiunea externă a Uniunii Europene în țări-cheie. În acest context, trebuie să evaluăm dacă setul de instrumente este adecvat pentru a se adapta la un nou model preventiv sau dacă instrumentele existente trebuie optimizate.

- *Miniștrii sunt invitați să analizeze modul în care instrumentele actuale ar putea beneficia de pe urma unei puneri în aplicare mai eficace pe teren, inclusiv, printre altele, să analizeze rolul agențiilor UE și al delegațiilor UE, cu scopul de a consolida politica externă a UE în domeniul migrației, urmând un model preventiv și o abordare proactivă.*
- *În ceea ce privește returnarea și readmisia, ce măsuri suplimentare sunt considerate a fi cele mai eficace pentru a întări în continuare cooperarea în materie de readmisie cu țări-cheie, inclusiv Bangladesh, Etiopia, Irak, Senegal și Gambia?*

Un sprijin financiar mai solid, mai eficient și mai coordonat

Obiectivul final al dimensiunii externe a politicilor în domeniul migrației, astfel cum se subliniază în paragrafele anterioare, este de a crea parteneriate cuprinzătoare, durabile și reciproc avantajoase cu țările de origine și de tranzit ale migranților.

Atingerea acestui obiectiv necesită un sprijin politic, operațional și financiar solid. Finanțarea UE joacă un rol semnificativ în răspunsul UE la provocările legate de migrație în cadrul dimensiunii externe. Deși cuantumul total al finanțării UE dedicate azilului, strămutării forțate și migrației a crescut, nivelul de ambiție, din punct de vedere atât cantitativ, cât și calitativ, nu abordează încă amploarea provocărilor din domeniul migrației. Pe scurt, se consideră că sunt necesare mai multe fonduri, o mai mare coerență a finanțării și o punere în aplicare mai eficace și mai eficientă.

În acest sens și fără a aduce atingere dezbaterilor în curs privind evaluarea la jumătatea perioadei a actualului cadru financiar multianual (CFM) (și nici dezbaterilor privind următorul CFM), este esențial să se obțină o finanțare sporită și de mai bună calitate pentru dimensiunea externă a migrației, precum și să se asigure un cadru de finanțare durabilă după 2024, pentru a rămâne credibili față de țările terțe-cheie. În acest sens, ar trebui să se recurgă la o abordare holistică, dar să fie consolidat sprijinul financiar acordat țărilor terțe pentru programe, proiecte și acțiuni legate de combaterea introducerii ilegale de persoane și a traficului de persoane, de gestionarea frontierelor terestre și maritime și de acțiunile de căutare și salvare (SAR).

În aceeași ordine de idei, resursele financiare necesare pentru punerea în aplicare eficace a unor inițiative precum planurile de acțiune, dosarele de acțiune sau inițiativele „Echipa Europa” trebuie să fie cât mai adecvate, mai solide și mai eficiente posibil. Îmbunătățirea coordonării dintre factorii de decizie din domeniul migrației, pe de o parte, și cei care lucrează în domeniul financiar și bugetar, pe de altă parte, pare esențială, în special acum, în timpul evaluării CFM și al dezbaterilor privind următorul CFM.

- *Cu obiectivul de a asigura un cadru de finanțare durabil pe termen mediu și lung, miniștrii sunt invitați să analizeze modalitățile de îmbunătățire a alocării financiare pentru a institui o dimensiune externă a migrației mai eficientă, în conformitate cu modelul preventiv și cu un cadru reciproc avantajos.*
- *Miniștrii sunt, de asemenea, invitați să aibă în vedere posibile îmbunătățiri ale metodelor de lucru actuale pentru a coordona în mod eficient aspectele financiare ale inițiativelor legate de dimensiunea externă a migrației.*