

V Bruseli 17. októbra 2023
(OR. en)

13996/23

LIMITE

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

POZNÁMKA

Od:	Predsedníctvo
Komu:	Výbor stálych predstaviteľov/Rada
Predmet:	Azyl a migrácia: vonkajší rozmer – diskusný dokument

Účinné riadenie migrácie je európskou výzvou, ktorá si vyžaduje spoločnú európsku reakciu. Okrem vnútorných aspektov, najmä pokiaľ ide o uzavretie právnych predpisov, ktoré tvoria pakt o migrácii a azyle, má zásadný význam aj ďalšie posilnenie spolupráce s kľúčovými krajinami pôvodu a tranzitu. Nárast počtu príchodov do EÚ v posledných rokoch a následný tlak na migračné a azylové systémy nám pripomenuli, že je dôležité pokračovať v tomto úsilí, aby sme boli schopní účinnejšie reagovať na tieto výzvy preventívnym a proaktívnym spôsobom.

Komplexný prístup k migrácii si vyžaduje kombináciu posilnenej vonkajšej činnosti, spoľahlivejšieho a efektívnejšieho financovania, vzájomne prospešných komplexných partnerstiev s krajinami pôvodu a tranzitu, riešenia základných príčin neregulárnej migrácie a núteného vysídľovania, posilnenia kapacít tranzitných krajín v oblasti ochrany a riadenia hraníc, ako aj príležitostí na legálnu migráciu, účinnejšej ochrany vonkajších hraníc EÚ, boja proti organizovanej trestnej činnosti vrátane prevádzachstva migrantov a obchodovania s ľuďmi, riešenia inštrumentalizácie migrácie a zintenzívnenia spolupráce v oblasti návratu a readmisie.

Európska rada a Rada Európskej únie sa spolu s Európskou komisiou a Európskou službou pre vonkajšiu činnosť zamerali na posilnenie vonkajšieho rozmeru migračnej politiky EÚ, najmä od migračnej krízy v roku 2015. Odvtedy sa spolupráca s tretími krajinami vyvíjala v rôznych rámcoch, ako je globálny prístup k migrácii a mobilite (GPMM), Európska migračná agenda a rámec partnerstva v oblasti migrácie, ako aj najnovšie vzájomne prospešné partnerstvá navrhované v Pakte o migrácii a azyle.

V záujme posilnenia vonkajšieho rozmeru migrácie by sa všetky zdroje, politiky, nástroje a prostriedky mali strategicky spojiť a EÚ a členské štáty by mali pracovať v duchu Tímu Európa: je kľúčové usilovať sa o súdržnosť, a to na všetkých úrovniach a v rámci všetkých inštitúcií a členských štátov.

Na základe uvedeného sa španielske predsedníctvo domnieva, že je potrebné vyvinúť ďalšie úsilie na politickej, operačnej a finančnej úrovni. V tejto súvislosti sa ministri vyzývajú, aby vyjadrili svoje názory na dva aspekty: na posilnené vykonávanie existujúcich nástrojov založených na preventívnom a proaktívnom modeli a na primerané financovanie opatrení v tejto oblasti.

Optimalizácia vykonávania súboru nástrojov EÚ v súlade s preventívnym modelom

Z rokovania na zasadnutí Rady SVV 28. septembra 2023 vyplynulo, že návrh španielskeho predsedníctva, aby sa v praktickej reakcii na neregulárnu migráciu uplatňoval preventívnejší model, získal všeobecnú podporu a že panuje zhoda, pokiaľ ide o potrebu posilniť proaktívny prístup.

Všetci aktéri EÚ, inštitúcie EÚ a členské štáty, a to aj v rámci dvojstrannej spolupráce, vynakladajú trvalé úsilie na plnenie jednotlivých cieľov vonkajšej migračnej politiky. Vypracovali sme rozsiahly súbor nástrojov, ktorý má zabezpečiť zavedenie a vykonávanie našich opatrení a priorít, ako sa uvádza ďalej.

Po prvé, EÚ financuje **medzivládne regionálne dialógy** o migrácii, napríklad v rámci pražského, budapeštianskeho, chartúmskeho a rabatského procesu, a zúčastňuje sa na nich, pričom nadviazala **dialógy EÚ o migrácii s krajinami pôvodu a tranzitu**.

Okrem toho boli vypracované **akčné plány** pre 10 prioritných krajín pôvodu a tranzitu (Afganistan, Bosna a Hercegovina, Tunisko, Niger, Nigéria, Irak, Líbya, Maroko, Pakistan a Egypt). Vypracovalo sa tiež 24 **akčných spisov**, v ktorých sa uvádzajú konkrétne ciele EÚ a členských štátov a prostriedky na ich dosiahnutie v krátkodobom a strednodobom horizonte.

Súbor nástrojov EÚ pre vonkajšiu migračnú politiku EÚ zahŕňa aj **iniciatívy Tímu Európa**¹, ktorých cieľom je kombinovať činnosti EÚ a členských štátov s cieľom združovať zdroje a zabezpečiť účinnejšiu, koordinovanejšiu a komplexnejšiu reakciu EÚ na hlavných migračných trasách.

Do **článku 25a vízového kódexu** bol začlenený osobitný právny nástroj na zlepšenie spolupráce v oblasti návratu a readmisie. Umožňuje prijať reštriktívne vízové opatrenia voči tým tretím krajinám, ktoré dostatočne nespolupracujú v oblasti návratu a readmisie, a to na základe výročnej hodnotiacej správy a pri zohľadnení celkových vzťahov EÚ s dotknutými tretími krajinami. Návrhy takýchto opatrení boli predložené pre Bangladéš (2021), Irak (2021), Gambiu (2021 a 2022) a Senegal (2022). Rada prijala formálne rozhodnutia v prípade Gambie (2021 a 2022). Minulý mesiac predložila Komisia nové návrhy týkajúce sa Etiópie a Gambie. Cieľom návrhu týkajúceho sa Gambie je zrušiť časť reštriktívnych opatrení prijatých voči tejto krajine. Mechanizmus podľa článku 25a vízového kódexu sa ukázal ako účinný nástroj na prehlbenie angažovanosti a spolupráce v oblasti návratu a readmisie vo všetkých prípadoch tretích krajín, v súvislosti s ktorými bol aktivovaný, aj keď Gambia bola jedinou krajinou, v prípade ktorej sa prijali rozhodnutia o zavedení vízových opatrení. Na zlepšenie spolupráce doteraz vo väčšine prípadov postačovalo len navrhnutie reštriktívnych vízových opatrení. Spolupráca s týmito krajinami v oblasti návratu a readmisie zostáva naďalej prioritou v záujme zlepšenia účinnosti politiky EÚ v oblasti návratu.

¹ EÚ a africkí partneri spustili dve iniciatívy Tímu Európa zamerané na migračnú trasu cez Atlantik a západné Stredozemie a migračnú trasu cez centrálné Stredozemie s cieľom zabezpečiť spoločné úsilie členských štátov a EÚ pri riešení migračných výziev, ktorým čelí EÚ a jej partneri v severnej Afrike.

Dôležitým prvkom nášho komplexného prístupu k riadeniu migrácie sú okrem toho možnosti **legálnej migrácie**. V tejto súvislosti ponúkajú príležitosť na nadviazanie vzájomne prospešnej spolupráce medzi EÚ a partnerskými krajinami **partnerstvá zamerané na talenty**. V tomto kontexte organizuje španielske predsedníctvo 16. a 17. novembra v Madride konferenciu Európskej migračnej siete na vysokej úrovni, ktorá poskytne priestor na diskusie, na ktorých sa zúčastnia rečníci na vysokej úrovni a experti z EÚ, ako aj z krajín mimo EÚ, ktoré sú do tejto iniciatívy zapojené.

Kľúčovými prvkami súboru nástrojov EÚ sú aj **operačné opatrenia vykonávané agentúrami EÚ** v tretích krajinách, ako sú Frontex, Agentúra Európskej únie pre azyl (EUAA) a Europol. V tejto súvislosti by sa mali ďalej podporovať dohody o štatúte a dohody o pracovných podmienkach medzi agentúrou Frontex a príslušnými krajinami pôvodu a tranzitu. V rámci diskusie o tom, ako dosiahnuť pokrok a posilniť vonkajší rozmer agentúr EÚ, by sa mali prediskutovať aj výzvy týkajúce sa rokovaní o týchto dohodách s tretími krajinami.

Spolu s operačnými opatreniami agentúr EÚ by sa mal ďalej posilniť význam zabezpečenia väčšej účinnosti pri zavádzaní vonkajšieho rozmeru migrácie na mieste, a to aj zapojením delegácií EÚ do aktívneho prispievania k tomuto zavádzaniu.

V rámci Rady sa rôzne štruktúry, ako napríklad pracovná skupina pre vonkajšie aspekty azylu a migrácie (EMWP), pracovná skupina pre migráciu, pracovná skupina pre víza, ako aj operačný koordinačný mechanizmus pre vonkajší rozmer migrácie (MOCADDEM), usilujú zabezpečiť súdržnosť medzi strategickými rokovaniami v tejto oblasti a operačnou prácou vrátane vykonávania a monitorovania.

Pri riešení väčšiny migračných výziev však EÚ často reagovala na udalosti namiesto toho, aby podnikla proaktívne kroky. Podľa názoru predsedníctva by mala byť EÚ proaktívnejšia a mala by optimálne využívať vzájomne prospešný rámec partnerstva na vykonávanie vonkajšej činnosti Európskej únie v kľúčových krajinách. V tejto súvislosti musíme posúdiť, či je súbor nástrojov vhodný na účely nového preventívneho modelu alebo či je potrebné existujúce nástroje optimalizovať.

- *Ministri sa vyzývajú, aby zvážili, ako by mohli súčasné nástroje ťažiť z účinnejšieho vykonávania v praxi, okrem iného vrátane úlohy agentúr EÚ a delegácií EÚ, s cieľom posilniť vonkajšiu migračnú politiku EÚ na základe preventívneho modelu a proaktívneho prístupu.*
- *Aké dodatočné opatrenia v súvislosti s návratom a readmisiou sa považujú za najúčinnšie na účely ďalšieho posilnenia spolupráce v oblasti readmisie s kľúčovými krajinami vrátane Bangladéša, Etiópie, Iraku, Senegalu a Gambie?*

Silnejšia, účinnejšia a koordinovanejšia finančná podpora

Ako sa uvádza v predchádzajúcich odsekoch, konečným cieľom vonkajšieho rozmeru migračných politík je vybudovať komplexné, udržateľné a vzájomne prospešné partnerstvá s krajinami pôvodu a tranzitu migrantov.

Dosiahnutie tohto cieľa si vyžaduje spoľahlivú politickú, operačnú a finančnú podporu. V reakcii EÚ na migračné výzvy vo vonkajšom rozmere zohráva významnú úlohu financovanie zo strany EÚ. Hoci sa celková suma finančných prostriedkov EÚ určených na azyl, nútené vysídľovanie a migráciu zvýšila, úroveň ambícií z kvantitatívneho aj kvalitatívneho hľadiska ešte nerieši rozsah výziev v oblasti migrácie. Stručne povedané, predpokladá sa, že je potrebných viac finančných prostriedkov, väčšia konzistentnosť financovania a účinnejšie a efektívnejšie vykonávanie.

V tomto zmysle a bez toho, aby boli dotknuté prebiehajúce rokovania o preskúmaní súčasného viacročného finančného rámca (VFR) v polovici trvania (ako aj diskusie o budúcom VFR), je nevyhnutné zvýšiť a zlepšiť financovanie vonkajšieho rozmeru migrácie, ako aj zabezpečiť udržateľný rámec financovania po roku 2024, aby sa zachovala dôveryhodnosť vo vzťahu ku kľúčovým tretím krajinám. V rámci tohto úsilia by sa mal uplatniť holistický prístup, pričom by sa mala posilniť finančná podpora pre programy, projekty a opatrenia tretích krajín, ktoré sú spojené s bojom proti prevádzachtvu a obchodovaniu s ľuďmi, riadením hraníc na pevnine a na mori a s pátracími a záchrannými akciami.

Rovnako finančné zdroje potrebné na účinné vykonávanie iniciatív, ako sú akčné plány, akčné spisy alebo iniciatívy Tímu Európa, musia byť čo najviac primerané, spoľahlivé a účinné. Zdá sa, že je nevyhnutné, aby sa zlepšila koordinácia medzi príslušnými tvorcami migračnej politiky na jednej strane a tými, ktorí pracujú vo finančnej a rozpočtovej oblasti na strane druhej, a to najmä teraz, počas preskúmavania VFR a rokovaní o budúcom VFR.

- *S cieľom zabezpečiť rámec udržateľného financovania v strednodobom a dlhodobom horizonte sa ministri vyzývajú, aby zvážili, ako zlepšiť pridelovanie finančných prostriedkov s cieľom vybudovať efektívnejší vonkajší rozmer migrácie v súlade s preventívnym modelom a vzájomne prospešným rámcom.*
- *Ministri sa tiež vyzývajú, aby zvážili možné zlepšenia súčasných pracovných metód s cieľom účinne koordinovať finančné aspekty iniciatív spojených s vonkajším rozmerom migrácie.*