

Bruselj, 17. oktober 2023
(OR. en)

13996/23

LIMITE

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

DOPIS

Pošiljatelj:	predsedstvo
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet
Zadeva:	Azil in migracije: zunanja razsežnost – dokument za razpravo

Učinkovito upravljanje migracij je evropski izziv, ki zahteva skupen evropski odziv. Poleg notranjih vidikov, zlasti sklenitve zakonodaje, ki tvori pakt o migracijah in azilu, je ključnega pomena nadaljnja krepitev sodelovanja s ključnimi državami izvora in tranzita. Povečanje števila prihodov v EU v zadnjih letih ter posledični pritisk na migracijske in azilne sisteme nas opozarjata na pomen nadaljevanja tovrstnih prizadevanj, da bi se lahko na navedene izzive učinkoviteje odzvali preventivno in proaktivno.

Celovit pristop k migracijam zahteva kombinacijo okrepljenega zunanjega delovanja, zanesljivejšega in učinkovitejšega financiranja, vzajemno koristnih celovitih partnerstev z državami izvora in tranzita, odpravljanja temeljnih vzrokov nedovoljenih migracij in prisilnega razseljevanja, krepitev zmogljivosti tranzitnih držav na področju zaščite in upravljanja meja, pa tudi priložnosti za zakonite migracije, učinkovitejše zaščite zunanjih meja EU, boja proti organiziranemu kriminalu, vključno s tihotapljenjem migrantov in trgovino z ljudmi, obravnavanja instrumentalizacije migracij ter krepitev sodelovanja na področju vračanja in ponovnega sprejema.

Evropski svet in Svet Evropske unije sta se skupaj z Evropsko komisijo in Evropsko službo za zunanje delovanje osredotočila na krepitev zunanje razsežnosti migracijske politike EU, zlasti po migracijski krizi leta 2015. Od takrat se je sodelovanje s tretjimi državami razvijalo v različnih okvirih, kot so globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti, evropska agenda o migracijah in partnerski okvir za migracije, nedavno pa tudi vzajemno koristna partnerstva, kot so predlagana v paktu o migracijah in azilu.

Za okrepitev zunanje razsežnosti migracij bi bilo treba strateško združiti vse vire, politike, orodja in instrumente, EU in države članice pa bi morale delovati v duhu Ekipe Evropa: prizadevanja za skladnost so ključnega pomena ter jih je treba izvajati na vseh ravneh, v institucijah in državah članicah.

Špansko predsedstvo na podlagi tega meni, da so potrebna dodatna prizadevanja na politični, operativni in finančni ravni. V zvezi s tem naj ministri in ministrice izrazijo svoja stališča o dveh vidikih: okrepljenem izvajanju obstoječih orodij na temelju preventivnega in proaktivnega modela ter ustreznem financiranju ukrepov na tem področju.

Optimizacija izvajanja nabora orodij EU v skladu s preventivnim modelom

V razpravi na seji Sveta PNZ 28. septembra 2023 se je pokazala splošna podpora predlogu španskega predsedstva o uporabi bolj preventivnega modela v praktičnem odzivu na nedovoljene migracije, pa tudi dogovor, da je treba okrepiti proaktivni pristop.

Vsi akterji EU, institucije EU in države članice, tudi v okviru njihovega dvostranskega sodelovanja, so si vztrajno prizadevali za izvajanje različnih ciljev zunanje migracijske politike. Vzpostavili smo obsežen nabor orodij za zagotovitev operacionalizacije in izvajanja naših ukrepov in prednostnih nalog, kot so opisani v nadaljevanju.

Prvič, EU financira in sodeluje v **medvladnih regionalnih dialogih** o migracijah, na primer v okviru procesov iz Prage, Budimpešte, Kartuma in Rabata, vzpostavila pa je tudi **dialoge EU o migracijah z državami izvora in tranzita**.

Poleg tega so bili pripravljene **akcijski načrti** za deset prednostnih držav izvora in tranzita (Afganistan, Bosna in Hercegovina, Tunizija, Niger, Nigerija, Irak, Libija, Maroko, Pakistan in Egipt). Nadalje je bilo razvitih 24 **akcijskih dosjejev**, v katerih so navedeni konkretni cilji EU in držav članic ter sredstva za njihovo kratkoročno in srednjeročno doseganje.

Nabor orodij EU za zunanjo migracijsko politiko EU vključuje tudi **pobude Ekiye Evropa**¹, katerih cilj je povezati dejavnosti EU in držav članic za združevanje virov ter zagotavljanje učinkovitejšega, usklajenega in celovitega odziva EU vzdolž glavnih migracijskih poti.

V **člen 25a vizumskega zakonika** je bilo vključeno posebno pravno orodje za izboljšanje sodelovanja na področju vračanja in ponovnega sprejema. Z njim se vzpostavlja možnost sprejetja omejevalnih vizumskih ukrepov, ki se uporabljajo za tiste tretje države, ki pri vračanju in ponovnem sprejemu ne sodelujejo v zadostni meri, in sicer na podlagi letnega ocenjevalnega poročila in ob upoštevanju splošnih odnosov EU z zadevnimi tretjimi državami. Predlogi za takšne ukrepe so bili predloženi za Bangladeš (2021), Irak (2021), Gambijo (2021 in 2022) ter Senegal (2022). Svet je v primeru Gambije sprejel uradna sklepa (2021 in 2022). Komisija je prejšnji mesec predstavila nova predloga v zvezi z Etiopijo in Gambijo, pri čemer je pri slednji predlog namenjen odpravi dela omejevalnih ukrepov, sprejetih za navedeno državo. Mehanizem na podlagi člena 25a vizumskega zakonika se je izkazal za učinkovito orodje za poglobitev prizadevanj in sodelovanja na področju vračanja in ponovnega sprejema v vseh primerih tretjih držav, v zvezi s katerimi je bil sprožen, čeprav je bila Gambija edini primer, v katerem sta bila sprejeta sklepa o uvedbi vizumskih ukrepov. Predlogi omejevalnih vizumskih ukrepov so v večini primerov doslej zadostovali za izboljšanje sodelovanja. Sodelovanje z navedenimi državami na področju vračanja in ponovnega sprejema ostaja prednostna naloga za izboljšanje učinkovitosti politike vračanja EU.

¹ EU in afriške partnerice so vzpostavile pobudi Ekiye Evropa, osredotočeni na atlantsko/zahodnosredozemsko in osrednesredozemsko migracijsko pot, da bi zagotovili skupna prizadevanja držav članic in EU pri reševanju migracijskih izzivov, s katerimi se soočajo EU in njene partnerice v Severni Afriki.

Poleg tega so **zakonite migracijske** poti pomemben element našega celovitega pristopa k upravljanju migracij. V zvezi s tem pobude, kot so **partnerstva za privabljanje talentov**, ponujajo priložnost za vzpostavitev vzajemno koristnega sodelovanja med EU in partnerskimi državami. V tem smislu špansko predsedstvo 16. in 17. novembra v Madridu organizira konferenco na visoki ravni o evropski migracijski mreži, ki bo priložnost za razprave, na katerih bodo sodelovali visoki gostje in strokovnjaki iz EU in držav nečlanic EU, vključenih v to pobudo.

Operativni ukrepi, ki jih agencije EU izvajajo v tretjih državah, kot so Frontex, Evropska agencija za azil (EUAA) in Europol, so prav tako ključni elementi nabora orodij EU. V zvezi s tem bi bilo treba še naprej spodbujati sporazume o statusu in delovne dogovore med agencijo Frontex ter zadevnimi državami izvora in tranzita. O izzivih v zvezi s pogajanjem o takšnih sporazumih s tretjimi državami bi bilo treba razmisliti tudi v okviru razprave o tem, kako doseči napredek v zvezi z zunanjo razsežnostjo agencij EU in jo okrepiti.

Skupaj z operativnimi ukrepi agencij EU bi bilo treba dodatno okrepiti pomen zagotavljanja večje učinkovitosti pri operacionalizaciji zunanje razsežnosti migracij na terenu, med drugim z vključevanjem delegacij EU v proaktivno prispevanje k tej operacionalizaciji.

V okviru Sveta si različne strukture, kot so Delovna skupina za zunanje vidike azila in migracij (EMWP), Delovna skupina za migracije, Delovna skupina za vizume in mehanizem operativnega usklajevanja za zunanjo razsežnost migracij (MOCADDEM), prizadevajo zagotoviti skladnost med strateškimi razpravami na tem področju in operativnim delom, vključno z izvajanjem in spremljanjem.

Vendar se je EU pri reševanju večine migracijskih izzivov pogosto odzivala na dogodke, namesto da bi proaktivno ukrepala. Predsedstvo meni, da bi morala EU postati bolj proaktivna in čim bolje izkoristiti vzajemno koristen partnerski okvir za izvajanje zunanjega delovanja Evropske unije v ključnih državah. V zvezi s tem moramo oceniti, ali je nabor orodij primeren za uporabo novega preventivnega modela ali pa je treba obstoječa orodja optimizirati.

- *Ministri in ministrice naj preučijo, kako bi lahko imela sedanja orodja koristi od učinkovitejšega izvajanja na terenu, med drugim tudi vlogo agencij EU in delegacij EU, da bi okrepili zunanjo migracijsko politiko EU na podlagi preventivnega modela in proaktivnega pristopa.*
- *Kateri dodatni ukrepi v zvezi z vračanjem in ponovnim sprejemom se štejejo za najučinkovitejše za nadaljnjo krepitev sodelovanja na področju ponovnega sprejema s ključnimi državami, vključno z Bangladešem, Etiopijo, Irakom, Senegalom in Gambijo?*

Trdnejša, učinkovitejša in bolj usklajena finančna podpora

Končni cilj zunanje razsežnosti migracijskih politik, kot je opisana v prejšnjih odstavkih, je vzpostaviti celovita, trajnostna in vzajemno koristna partnerstva z državami izvora in tranzita migrantov.

Za dosego tega cilja je potrebna trdna politična, operativna in finančna podpora. Financiranje EU ima pomembno vlogo pri odzivanju EU na migracijske izzive v zunanji razsežnosti. Čeprav se je skupni znesek sredstev EU, namenjenih azilu, prisilnemu razseljevanju in migracijam, povečal, raven ambicij, tako kvantitativno kot kvalitativno, še ne ustreza razsežnosti izzivov na področju migracij. Če povzamemo, menimo, da je potrebnih več sredstev, večja doslednost pri financiranju ter uspešnejše in učinkovitejše izvajanje.

V tem smislu in brez poseganja v tekoče razprave o vmesnem pregledu sedanjega večletnega finančnega okvira (in razprave o naslednjem večletnem finančnem okviru) je bistveno doseči več in boljše financiranje zunanje razsežnosti migracij ter zagotoviti trajnosten okvir za financiranje po letu 2024, da bi ostali verodostojni v odnosih do ključnih tretjih držav. To bi moralo slediti celostnemu pristopu, vendar bi bilo treba okrepiti finančno podporo tretjim državam za programe, projekte in ukrepe, povezane z bojem proti tihotapljenju ljudi in trgovini z njimi, upravljanjem meja na kopnem in morju ter ukrepi iskanja in reševanja.

Prav tako morajo biti finančna sredstva, potrebna za učinkovito izvajanje pobud, kot so akcijski načrti, akcijski dosjeji ali pobude Ekipe Evropa, čim bolj ustrezna, zanesljiva in učinkovita. Izboljšanje usklajevanja med zadevnimi oblikovalci migracijske politike na eni strani ter tistimi, ki delujejo na finančnem in proračunskem področju, na drugi strani se zdi bistveno, zlasti v tem trenutku, med pregledom večletnega finančnega okvira in razpravami o naslednjem večletnem finančnem okviru.

- *Da bi zagotovili srednjeročni in dolgoročni trajnostni okvir financiranja, naj ministri in ministrice preučijo, kako bi lahko izboljšali dodeljevanje finančnih sredstev, da bi vzpostavili učinkovitejšo migracijsko zunanjo razsežnost v skladu s preventivnim modelom in vzajemno koristnim okvirom.*
- *Ministri in ministrice naj razmislijo tudi o možnih izboljšavah sedanjih delovnih metod za učinkovito usklajevanje finančnih vidikov pobud, povezanih z zunanjo razsežnostjo migracij.*
