



Bryssel den 17 oktober 2023
(OR. en)

13996/23

LIMITE

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

NOT

från:	Ordförandeskapet
till:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet
Ärende:	Asyl och migration: den yttre dimensionen – Diskussionsunderlag

En effektiv migrationshantering är en europeisk utmaning som kräver ett gemensamt europeiskt svar. Vid sidan av interna aspekter, särskilt färdigställandet av den lagstiftning som utgör migrations- och asylpakten, är det av avgörande betydelse att ytterligare stärka samarbetet med viktiga ursprungs- och transitländer. Det ökade antalet inresor till EU under de senaste åren och det efterföljande trycket på migrations- och asylsystemen har påmint oss om vikten av att fortsätta med sådana insatser så att vi kan reagera effektivare på dessa utmaningar på ett förebyggande och proaktivt sätt.

En övergripande strategi för migration kräver en kombination av ökade yttre åtgärder, stabilare och effektivare finansiering, ömsesidigt fördelaktiga övergripande partnerskap med ursprungs- och transitländer, hantering av de bakomliggande orsakerna till irreguljär migration och tvångsförflyttning, förstärkning av transitländernas skydds- och gränsförvaltningskapacitet samt möjligheter till laglig migration, effektivare skydd av EU:s yttre gränser, bekämpning av organiserad brottslighet, inbegripet smuggling av migranter och människohandel, hantering av instrumentalisering av migration samt intensifierat samarbete om återvändande och återtagande.

Europeiska rådet och Europeiska unionens råd har tillsammans med Europeiska kommissionen och Europeiska utrikestjänsten fokuserat på att stärka den yttre dimensionen av EU:s migrationspolitik, särskilt sedan migrationskrisen 2015. Sedan dess har samarbetet med tredjeländer utvecklats inom olika ramar, såsom den övergripande strategin för migration och rörlighet, den europeiska migrationsagendan och partnerskapsramen för migration samt, senast, ömsesidigt fördelaktiga partnerskap såsom föreslås i migrations- och asylpakten.

För att stärka migrationens yttre dimension bör alla resurser, strategier, verktyg och instrument sammanföras strategiskt, och EU och medlemsstaterna bör arbeta i en Team Europe-anda: strävan efter samstämmighet är avgörande och bör följas på alla nivåer, i alla institutioner och medlemsstater.

Mot denna bakgrund anser det spanska ordförandeskapet att det krävs ytterligare insatser på politisk, operativ och finansiell nivå. I detta avseende uppmanas ministrarna att framföra sina synpunkter på två aspekter: ett förstärkt genomförande av befintliga verktyg på grundval av en förebyggande och proaktiv modell och en adekvat finansiering av åtgärder på detta område.

Optimera genomförandet av EU:s verktygslåda i enlighet med den förebyggande modellen

Diskussionerna i rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 28 september 2023 visade att det finns ett övergripande stöd för det spanska ordförandeskapets förslag om att tillämpa en mer förebyggande modell i de praktiska insatserna mot irreguljär migration samt att det råder enighet om att det finns ett behov av att stärka den proaktiva strategin.

Alla EU-aktörer, EU-institutioner och medlemsstater har, även i sitt bilaterala samarbete, gjort oförminskade ansträngningar för att genomföra de olika målen för den externa migrationspolitiken. Vi har inrättat en stor ”verktygslåda” för att se till att våra åtgärder och prioriteringar blir operativa och genomförs, vilket beskrivs nedan.

EU finansierar och deltar för det första i **mellanstatliga regionala dialoger** om migration, till exempel inom ramen för Prag-, Budapest-, Khartoum- och Rabatprocesserna, och har inrättat **EU:s migrationsdialoger med ursprungs- och transitländer**.

Vidare har **handlingsplaner** utarbetats för tio prioriterade ursprungs- och transitländer (Afghanistan, Bosnien och Hercegovina, Tunisien, Niger, Nigeria, Irak, Libyen, Marocko, Pakistan och Egypten). Dessutom har 24 **åtgärdsunderlag** utarbetats, med förteckningar över EU:s och medlemsstaternas konkreta mål och medlen för att uppnå dem på kort och medellång sikt.

EU:s verktygslåda för EU:s externa migrationspolitik omfattar också **Team Europe-initiativ**¹ som syftar till att kombinera EU:s och medlemsstaternas verksamheter för att sammanföra resurser och säkerställa effektivare, mer samordnade och omfattande EU-insatser längs de viktigaste migrationsrutterna.

Ett särskilt rättsligt verktyg för att förbättra samarbetet om återvändande och återtagande har införlivats i **artikel 25a i viseringskodexen**. Där fastställs möjligheten att anta restriktiva viseringsåtgärder som är tillämpliga på de tredjeländer som inte samarbetar tillräckligt i fråga om återvändande och återtagande, på grundval av en årlig utvärderingsrapport och med beaktande av EU:s allmänna förbindelser med de berörda tredjeländerna. Förslag till sådana åtgärder har lagts fram avseende Bangladesh (2021), Irak (2021), Gambia (2021 och 2022) och Senegal (2022). Rådet har antagit formella beslut i fråga om Gambia (2021 och 2022). Förra månaden lade kommissionen fram nya förslag om Etiopien och Gambia. Förslaget avseende Gambia syftar till att upphäva en del av de restriktiva åtgärder som antagits för landet. Mekanismen enligt artikel 25a i viseringskodexen har visat sig vara ett effektivt verktyg för att fördjupa engagemanget och samarbetet om återvändande och återtagande med samtliga de tredjeländer avseende vilka den har utlösts, även om Gambia är det enda fall där beslut om att införa viseringsåtgärder har antagits. Förslag om restriktiva viseringsåtgärder har hittills i de flesta fall varit tillräckligt för att förbättra samarbetet. Samarbete om återvändande och återtagande med dessa länder förblir en prioriterad fråga när det gäller att effektivisera EU:s återvändandepolitik.

¹ EU och afrikanska partner har lanserat två Team Europe-initiativ med inriktning på Atlantrutten/den västra Medelhavsrutten och den centrala Medelhavsrutten för att säkerställa gemensamma insatser från medlemsstaternas och EU:s sida när det gäller att ta itu med de migrationsutmaningar som EU och dess partner i Nordafrika står inför.

Lagliga migrationsvägar är dessutom ett viktigt inslag i vår övergripande strategi för migrationshantering. I detta avseende ger initiativ som **talangpartnerskap** möjlighet att upprätta ett ömsesidigt fördelaktigt samarbete mellan EU och partnerländerna. I detta sammanhang anordnar det spanska ordförandeskapet en högnivåkonferens för det europeiska migrationsnätverket i Madrid den 16–17 november, som ger tillfälle till diskussioner med talare och sakkunniga på hög nivå från EU och länder utanför EU som deltar i detta initiativ.

De **operativa åtgärder som vidtas av EU-byråer** i tredjeländer, såsom Frontex, Europeiska unionens asylbyrå och Europol, är också viktiga komponenter i EU:s verktygslåda. I detta sammanhang bör statusavtal och samarbetsavtal mellan Frontex och relevanta ursprungs- och transitländer uppmuntras ytterligare. Utmaningarna i samband med förhandlingarna om sådana avtal med tredjeländer bör också diskuteras som ett inslag i debatten om hur man kan gå vidare med och stärka EU-byråernas yttre dimension.

Tillsammans med EU-byråernas operativa åtgärder bör vikten av att säkerställa större effektivitet i det operativa genomförandet av migrationens yttre dimension stärkas ytterligare, bland annat genom att EU:s delegationer deltar proaktivt i detta operativa genomförande.

Inom rådet finns det olika strukturer som strävar efter att säkerställa samstämmighet mellan de strategiska diskussionerna på detta område och det operativa arbetet, inbegripet genomförande och övervakning, till exempel arbetsgruppen för de externa aspekterna av asyl och migration, arbetsgruppen för migration, arbetsgruppen för visering samt mekanismen för operativ samordning av migrationens yttre dimension (Mocadem).

När det gäller att hantera de flesta migrationsutmaningar har EU dock ofta reagerat på händelser i stället för att vidta åtgärder proaktivt. Ordförandeskapet anser att EU bör bli mer proaktivt och på bästa sätt utnyttja ramen för ömsesidigt fördelaktiga partnerskap för att genomföra Europeiska unionens yttre åtgärder i viktiga länder. I detta sammanhang måste vi bedöma om verktygslådan lämpar sig för en ny, förebyggande modell eller om de befintliga verktygen behöver optimeras.

- *Ministrarna uppmanas att överväga hur de nuvarande verktygen skulle kunna genomföras mer effektivt i praktiken, och även EU-byråernas och EU-delegationernas roll, i syfte att stärka EU:s externa migrationspolitik enligt en förebyggande modell och en proaktiv strategi.*
- *Vilka ytterligare åtgärder i fråga om återvändande och återtagande anses vara effektivast när det gäller att ytterligare stärka återtagandesamarbetet med viktiga länder, däribland Bangladesh, Etiopien, Irak, Senegal och Gambia?*

Stabilare, effektivare och mer samordnat ekonomiskt stöd

Det yttersta målet för migrationspolitikens yttre dimension är, som beskrivits i föregående stycken, att bygga upp övergripande, hållbara och ömsesidigt fördelaktiga partnerskap med migranternas ursprungs- och transitländer.

För att uppnå detta mål krävs ett gediget politiskt, operativt och ekonomiskt stöd. EU-finansiering spelar en viktig roll i EU:s svar på migrationsutmaningarna i den yttre dimensionen. Även om den samlade EU-finansiering som avsatts för asyl, tvångsförflyttning och migration har ökat, motsvarar ambitionsnivån ännu inte omfattningen av utmaningarna på migrationsområdet, varken i kvantitativt eller kvalitativt hänseende. Kort sagt är bedömningen att det krävs mer medel, ökad enhetlighet i finansieringen och ett mer ändamålsenligt och effektivt genomförande.

I detta avseende, och utan att det påverkar de pågående diskussionerna om halvtidsöversynen av den nuvarande fleråriga budgetramen (samt diskussionerna om nästa fleråriga budgetram), är det viktigt att uppnå mer och bättre finansiering av migrationspolitikens yttre dimension och att säkerställa en hållbar finansieringsram efter 2024, för att behålla trovärdigheten gentemot viktiga tredjeländer. Detta bör ske utifrån ett helhetsperspektiv, dock bör det ekonomiska stödet till tredjeländer stärkas för program, projekt och åtgärder som är kopplade till kampen mot människosmuggling och människohandel, gränsförvaltning på land och till sjöss samt sök- och räddningsinsatser.

Likaså måste de finansiella resurser som krävs för att effektivt genomföra initiativ som handlingsplaner, åtgärdsunderlag eller Team Europe-initiativ vara så adekvata, stabila och effektiva som möjligt. Att förbättra samordningen mellan de politiska beslutsfattarna på migrationsområdet, å ena sidan, och dem som arbetar inom finans- och budgetområdet, å andra sidan, förefaller avgörande, särskilt nu, under översynen av den fleråriga budgetramen och diskussionerna om nästa fleråriga budgetram.

- *Med målet att säkerställa en hållbar finansieringsram på medellång och lång sikt uppmanas ministrarna att överväga hur man kan förbättra de finansiella anslagen för att bygga upp en effektivare yttre dimension av migrationen, i linje med den förebyggande modellen och en ömsesidigt fördelaktig ram.*
- *Ministrarna uppmanas också att överväga möjliga förbättringar av de nuvarande arbetsmetoderna för att effektivt samordna de finansiella aspekterna av de initiativ som är kopplade till migrationens yttre dimension.*