



Brüsszel, 2023. október 17.
(OR. en)

13996/23

LIMITE

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

FELJEGYZÉS

Küldi:	az elnökség
Címzett:	az Állandó Képviselők Bizottsága/a Tanács
Tárgy:	Menekültügy és migráció: külső dimenzió – Vitaanyag

A migráció hatékony kezelése európai szintű kihívás, amely kollektív európai választ igényel. A belső szempontok – különösen a migrációs és menekültügyi paktumot alkotó jogszabályok elfogadása – mellett döntő fontosságú a kulcsfontosságú származási és tranzitországokkal való együttműködés további erősítése. Az elmúlt években az EU-ba érkezők számának növekedése és az ennek nyomán a migrációs és menekültügyi rendszerekre nehezedő nyomás ismét felhívta a figyelmünket arra, hogy fontos folytatni ezeket az erőfeszítéseket annak érdekében, hogy hatékonyabban, preventív és proaktív módon legyünk képesek reagálni ezekre a kihívásokra.

A migráció átfogó megközelítéséhez a következők kombinációjára van szükség: fokozott külső tevékenység, erőteljesebb és hatékonyabb finanszírozás, kölcsönösen előnyös, átfogó partnerségek a származási és tranzitországokkal, az irreguláris migráció és a kényszerű lakóhelyelhagyás kiváltó okainak kezelése, a tranzitországok védelmi és határigazgatási kapacitásainak erősítése, valamint lehetőségek teremtése a jogszerű migrációra, az EU külső határainak hatékonyabb védelme, a szervezett bűnözés – többek között a migráncsempészség és az emberkereskedelem – elleni küzdelem, a migráció eszközként való felhasználásának kezelése, továbbá a visszaküldési és visszafogadási együttműködés fokozása.

Az Európai Tanács és az Európai Unió Tanácsa az Európai Bizottsággal és az Európai Külügyi Szolgálattal együtt az uniós migrációs politika külső dimenziójának megerősítésére összpontosított, különösen a 2015. évi migrációs válság óta. Azóta a harmadik országokkal folytatott együttműködés olyan különböző kereteken belül fejlődött, mint például a migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés, az európai migrációs stratégia és a migrációs partnerségi keret, valamint legutóbb a migrációs és menekültügyi paktumban javasolt, kölcsönösen előnyös partnerségek.

A migráció külső dimenziójának megerősítése érdekében minden erőforrást, szakpolitikát, eszközt és instrumentumot stratégiaiilag össze kell vonni, és az EU-nak és a tagállamoknak az „Európa együtt” megközelítés jegyében kell dolgozniuk: a koherenciára való törekvés kulcsfontosságú, és azt minden szinten, az intézmények és a tagállamok szintjén egyaránt követni kell.

Erre építve a spanyol elnökség úgy véli, hogy további erőfeszítésekre van szükség politikai, operatív és pénzügyi szinten. E tekintetben felkérjük a minisztereket, hogy fejtsék ki véleményüket az alábbi két szempontról: a meglévő eszközök megerősített végrehajtása egy preventív és proaktív modell alapján, valamint az e területet érintő intézkedések megfelelő finanszírozása.

Az uniós eszköztár végrehajtásának optimalizálása a preventív modellnek megfelelően

Az IB Tanács 2023. szeptember 28-i ülésén folytatott megbeszélés során kiderült, hogy általános támogatás övezi a spanyol elnökség azon javaslatát, hogy az irreguláris migrációra adott gyakorlati válaszban egy preventívebb modellt alkalmazzanak, valamint hogy egyetértés övezi a proaktív megközelítés megerősítésének a szükségességét.

Valamennyi uniós szereplő, uniós intézmény és tagállam – a kétoldalú együttműködésük keretében is – folyamatos erőfeszítéseket tett a külső migrációs politika különböző célkitűzéseinek megvalósítása érdekében. Fellépéseink és prioritásaink működőképessé tételének és végrehajtásának biztosítása érdekében nagyszabású „eszköztárat” hoztunk létre az alábbiak szerint.

Először is, az EU finanszírozást nyújt a migrációról szóló **kormányközi regionális párbeszéd**ekhez és részt vesz azokban, például a prágai, a budapesti, a kartúmi és a rabati folyamat keretében zajlóban, és **uniós migrációs párbeszéd**eket alakított ki a **származási és tranzitországokkal**.

Emellett 10 kiemelt származási és tranzitország (Afganisztán, Bosznia-Hercegovina, Tunézia, Niger, Nigéria, Irak, Líbia, Marokkó, Pakisztán és Egyiptom) tekintetében **cselekvési terv** kidolgozására került sor. Ezenkívül 24 **intézkedési dokumentum** kidolgozására is sor került, amelyek konkrét uniós és tagállami célkitűzések, valamint az azok rövid és középtávú eléréséhez szükséges eszközök felsorolását tartalmazzák.

Az EU külső migrációs politikájára vonatkozó uniós eszköztár „**Európa együtt**” **kezdeményezéseket**¹ is magában foglal, amelyek célja az EU és a tagállamok tevékenységeinek ötvözése az erőforrások összevonása, valamint a fő migrációs útvonalak mentén a hatékonyabb, nagyobb mértékben koordinált és átfogóbb uniós reakció biztosítása érdekében.

A **Vízumkódex 25a. cikkébe** bekerült egy, a visszaküldéssel és a visszafogadással kapcsolatos együttműködés javítását célzó különös jogi eszköz. Ez az eszköz lehetővé teszi, hogy egy éves értékelő jelentés alapján, valamint az EU és az érintett harmadik országok között fennálló általános kapcsolatok figyelembevételével korlátozó vízumintézkedéseket fogadjanak el azon harmadik országokkal szemben, amelyek nem működnek együtt kellő mértékben a visszaküldés és a visszafogadás terén. Ilyen intézkedésekre irányuló javaslatokat terjesztettek elő Banglades (2021), Irak (2021), Gambia (2021 és 2022) és Szenegál (2022) vonatkozásában. A Tanács hivatalos határozatokat fogadott el Gambia esetében (2021 és 2022). Az elmúlt hónapban a Bizottság új javaslatokat terjesztett elő Etiópiára és Gambiára vonatkozóan, az utóbbi esetében az ország tekintetében elfogadott korlátozó intézkedések egy részének visszavonása céljából. A Vízumkódex 25a. cikke szerinti mechanizmus hatékony eszköznek bizonyult a visszaküldéssel és a visszafogadással kapcsolatos szerepvállalás és együttműködés elmélyítésére minden olyan harmadik ország esetében, amellyel kapcsolatban azt alkalmazták, még akkor is, ha Gambia volt az egyetlen olyan eset, amikor vízumintézkedéseket elrendelő határozatok elfogadására került sor. A korlátozó vízumintézkedésekre vonatkozó javaslatok eddig a legtöbb esetben elegendőnek bizonyultak az együttműködés javításához. A visszaküldés és a visszafogadás terén ezekkel az országokkal folytatott együttműködés továbbra is prioritást képez az uniós visszaküldési politika hatékonyságának javítása szempontjából.

¹ Az EU és az afrikai partnerek két „Európa együtt” kezdeményezést indítottak, amelyek az atlanti/nyugat-mediterrán és a közép-mediterrán migrációs útvonalra összpontosítanak annak biztosítása érdekében, hogy a tagállamok és az EU közös erőfeszítéseket tegyessenek az EU és észak-afrikai partnerei előtt álló migrációs kihívások kezelésére.

A migrációkezelésre vonatkozó átfogó megközelítésünknek a **jogszerű migrációs** lehetőségek is fontos aspektusát képezik. E tekintetben az olyan kezdeményezések, mint például a **tehetséggondozási partnerség**, lehetőséget kínálnak arra, hogy az EU és a partnerországok között kölcsönösen előnyös együttműködés jöjjön létre. Ennek értelmében a spanyol elnökség november 16-án és 17-én Madridban magas szintű konferenciát szervez az Európai Migrációs Hálózat keretében, amely esemény alkalmat ad majd az e kezdeményezésben részt vevő uniós és nem uniós országokból érkező magas rangú résztvevők és szakértők közötti megbeszélésekre.

Az **uniós ügynökségek** – például a Frontex, Az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége és az Europol – **által** harmadik országokban **végrehajtott operatív intézkedések** szintén kulcsfontosságú elemei az uniós eszköztárnak. Ezzel összefüggésben tovább kell ösztönözni a Frontex és az érintett származási és tranzitországok közötti, jogállásról szóló megállapodások és munkamegállapodások létrejöttét. Az említett megállapodásokról harmadik országokkal folytatott tárgyalások kapcsán felmerülő kihívásokkal az arról folytatott vita keretében is foglalkozni kell, hogy miként lehet előmozdítani és megerősíteni az uniós ügynökségek külső dimenzióját.

Az uniós ügynökségek operatív intézkedéseivel párhuzamosan, a migráció külső dimenziójának helyszíni operatív tétele esetében még inkább biztosítani kell a fokozottabb hatékonyságot, többek között azáltal, hogy az uniós küldöttségek proaktívan hozzájárulnak e dimenzió operatív tételéhez.

A **Tanács**on belül különböző struktúrák, így például a migráció és a menekültügy külső dimenziójával foglalkozó munkacsoport (EMWP), a migrációs munkacsoport, a vízum-munkacsoport, valamint a migráció külső dimenziójára vonatkozó operatív koordinációs mechanizmus (MOCADÉM) is arra törekednek, hogy biztosítsák a koherenciát az e területen folytatott stratégiai megbeszélések és az operatív munka között, beleértve a végrehajtást és a nyomon követést is.

Mégis, a migrációs kihívások nagy többségének kezelése során az EU gyakran csupán reagál az eseményekre ahelyett, hogy proaktívan lépne fel. Az elnökség úgy véli, hogy az EU-nak proaktívabbá kellene válnia, és optimálisan ki kellene használnia a kölcsönösen előnyös partnerségi keretet az Európai Unió külső tevékenységének a kulcsfontosságú országokban történő végrehajtása érdekében. Ebben az összefüggésben értékelnünk kell, hogy az eszköztár alkalmas-e egy új, preventív modellre való átállásra, vagy hogy a meglévő eszközöket optimalizálni kell-e.

- *Felkérjük a minisztereket, hogy – annak érdekében, hogy egy preventív modellt és proaktív megközelítést követve megerősítsük az EU külső migrációs politikáját – vizsgálják meg, hogy a hatékonyabb helyszíni végrehajtás mennyiben szolgálná a jelenlegi eszközöket; ennek a vizsgálatnak többek között az uniós ügynökségek és az uniós küldöttségek szerepére is ki kell terjednie.*
- *A visszaküldés és a visszafogadás tekintetében milyen további intézkedéseket tartanának a leghatékonyabbnak a kulcsfontosságú országokkal – többek között Bangladesssel, Etiópiával, Irakkal, Szenegállal és Gambiával – folytatott visszafogadási együttműködés további elmélyítésére?*

Erőteljesebb, hatékonyabb és összehangoltabb pénzügyi támogatás

A migrációs politikák külső dimenziójának végső célja az előző bekezdésekben vázoltak szerint az, hogy átfogó, fenntartható és kölcsönösen előnyös partnerségek épüljenek ki a migránsok származási és tranzitországaival.

E cél eléréséhez erőteljes politikai, operatív és pénzügyi támogatásra van szükség. Az uniós finanszírozás jelentős szerepet játszik a külső dimenzióval kapcsolatos migrációs kihívásokra adott uniós válaszingtézkedésekben. Bár a menekültüggyel, a kényszerű lakóhelyelhagyás kezelésével és a migrációval kapcsolatos uniós finanszírozás teljes összege emelkedett, a célkitűzések szintje egyelőre sem mennyiségi, sem minőségi szempontból nem teszi lehetővé a migráció területén jelentkező kihívások sokaságának kezelését. Röviden összefoglalva úgy véljük, hogy több forrásra, következetesebb finanszírozásra, valamint hatékonyabb és eredményesebb végrehajtásra van szükség.

Ebben az értelemben, és a jelenlegi többéves pénzügyi keret (MFF) félidős értékeléséről folyamatban lévő megbeszélések (valamint a következő MFF-ről folytatott megbeszélések) sérelme nélkül, alapvető fontosságú, hogy több és megfelelőbb finanszírozást mozgósítsunk a migráció külső dimenziója számára, valamint hogy fenntartható keretet biztosítsunk a 2024 utáni időszak finanszírozására is, annak érdekében, hogy hitelesek maradjunk a kulcsfontosságú harmadik országokkal szemben. Ennek során holisztikus megközelítést kell követni, ugyanakkor meg kell erősíteni a harmadik országoknak az embercsempészs és az emberkereskedelem elleni küzdelemhez, a szárazföldi és tengeri határigazgatáshoz, valamint a kutatási-mentési intézkedésekhez kapcsolódó programokhoz, projektekhez és fellépésekhez nyújtott pénzügyi támogatást.

Hasonlóképpen, az olyan kezdeményezések, mint például a cselekvési tervek, az intézkedési dokumentumok vagy az „Európa együtt” kezdeményezések hatékony végrehajtásához szükséges pénzügyi forrásoknak a lehető legmegfelelőbbeknek, legerőteljesebbeknek és leghatékonyabbaknak kell lenniük. Alapvető fontosságúnak tűnik egyfelől a migrációs politikáért felelős politikai döntéshozók, másfelől pedig a pénzügyi és költségvetési területen tevékenykedők közötti koordináció javítása, különösen most, a többéves pénzügyi keret félidős értékelése, valamint a következő többéves pénzügyi keretről folytatott megbeszélések során.

- *Tekintettel a közép- és hosszú távon fenntartható finanszírozási keret biztosítására irányuló célkitűzésre, felkérjük a minisztereket, hogy mérlegeljék, miként lehetne javítani a pénzügyi allokációt annak érdekében, hogy a migráció területén hatékonyabb külső dimenziót lehessen kiépíteni, összhangban a preventív modellel és a kölcsönösen előnyös kerettel.*
- *Felkérjük továbbá a minisztereket, hogy mérlegeljék a jelenlegi munkamódszerek lehetséges javítását annak érdekében, hogy hatékonyabban lehessen összehangolni a migráció külső dimenziójához kapcsolódó kezdeményezések pénzügyi vonatkozásait.*