



Brüsszel, 2019. november 22.
(OR. en)

14364/19

LIMITE

JAI 1228
ASIM 144
RELEX 1095

FELJEGYZÉS

Küldi:	az elnökség
Címzett:	az Állandó Képviselők Bizottsága/a Tanács
Tárgy:	További lépések az uniós migrációs és menekültügyi politikában – a megbeszélések eredménye – Az elnökség jelentése

Az uniós migrációs és menekültügyi politika jövőjéről szóló vita a Bevándorlással, Határokkal és Menekültüggyel Foglalkozó Stratégiai Bizottság (SCIFA), illetve a bel- és igazságügyi miniszterek nem hivatalos ülésén vette kezdetét, amelyeket 2019 júliusában, Helsinkiben tartottak. A megbeszélések ezt követően különböző tanácsi szervek keretében, elsősorban a SCIFA, a menekültügyi és migrációs magas szintű munkacsoport, valamint az integrációs, migrációs és kiutasítási munkacsoport ülésein folytatódtak. A részletesebb vitaterületeket a különböző ülésekhez készített vitaanyagok ismertetik: a legfontosabb dokumentumok jegyzékét e jelentés melléklete tartalmazza. Ez a jelentés a vita során felmerült szempontok közül csak azokkal foglalkozik, amelyeket az elnökség a 2019–2024-es jogalkotási ciklusban tovább vizsgálendő fő kérdésként kiválasztott.

A szakpolitikai koherencia javítása kulcsfontosságú a célkitűzéseink eléréséhez

A 2021–2027-re szóló többéves pénzügyi keret elkészítése, valamint az új Bizottság kinevezése alkalmat teremt a szakpolitikai koherencia fokozására annak érdekében, hogy a migráció tekintetében olyan **összkormányzati megközelítést** alakítsunk ki, amely a kiváltó okok kezelésére is kiterjed. Jóllehet a migrációval kapcsolatos célkitűzések beágyazása egyéb szakpolitikai területeken meghatározott célkitűzésekbe olyan feladat, amely kényes egyensúlyozást kíván, szükséges ahhoz, hogy a migráció terén le tudjuk küzdeni a jelenlegi és a jövőbeli kihívásokat és ki tudjuk aknázni a lehetőségeket.

Az érintett származási és tranzitországokkal, valamint -régiókkal kialakított partnerségek keretében az EU-nak **az erősségeire kell építenie**, és arra kell összpontosítania, hogy megbízható és hiteles partnerként lépjen fel, e kvalitásokhoz pedig elengedhetetlen a szakpolitikai koherencia. Az EU és tagállamai az elmúlt évek során továbbfejlesztették és bővítették a külső partnerekkel a migráció területén folytatott együttműködésük eszközeit és kereteit. Ezek a hatékonyabb eszközök várhatóan javítani fogják az Unió arra való képességét, hogy **kiegyensúlyozott, tartós és kölcsönösen előnyös partnerségeket** alakítson ki. Ezzel összefüggésben továbbra is kulcsfontosságúak a felek közötti egyenlőségen alapuló, átfogó partnerségek, különösen a sokszínű afrikai kontinenssel, valamint a fontosabb közel-keleti és ázsiai származási és tranzitországokkal.

Ezeknek a partnerségeknek azt a célt kell szolgálniuk, hogy **hatékony, fenntartható és összehangolt módon előmozdítsuk szakpolitikai prioritásainkat**, így többek között az irreguláris migráció és a kényszerű lakóhelyelhagyások megelőzését, valamint a visszaküldéssel és a visszafogadással kapcsolatos együttműködés fokozását. Az összkormányzati megközelítés keretében **az ösztönzők és a nyomásgyakorlás alkalmazásának** mérlegelésekor figyelembe kell vennünk valamennyi partnerország és -régió egyedi körülményeit, továbbá az EU releváns szélesebb körű kapcsolatait és érdekeit. Olyan konkrét megoldásokat kell találnunk, amelyekkel támogatni és ösztönözni tudjuk a partnerországainkat annak érdekében, hogy jobban működjenek együtt a visszafogadás terén. Az EU-nak ezentúl is elő kell mozdítania a **globális felelősségmegosztást**, és új partnerségeket kell kialakítania kétoldalú, regionális és globális szinten. Továbbra is ösztönözni kell az Afrikai Unióval és az ENSZ-szel folytatott együttműködést, amelynek keretében jó eredmények születtek.

A rendelkezésre álló információk körének a bővítése, valamint a **helyzetismeret** szintjének a növelése előnyös lenne a szakpolitikai döntéshozatal szempontjából. Folytatni kell az **előrejelzési és előretekintési módszerek**, valamint az **útvonal egészére kiterjedő megközelítés** következetes alkalmazása lehetőségeinek vizsgálatát és kidolgozását, annak érdekében, hogy szakpolitikáink még inkább tényalapúvá és előretekintővé válhassanak az ismeretek partnereinkkel való cseréjének folyamata során. Az útvonal egészére kiterjedő megközelítés keretében a különböző útvonalakra szélesebb összefüggésben kell tekintenünk, a tendenciákat és a profilokat az út elejétől a végéig, a származási országoktól kezdve a tranzitországokon keresztül egészen az EU-ig tanulmányozva, aminek köszönhetően átfogó képet kaphatunk az egyes útvonalak dinamikájáról, így többek között az adott útvonalat érintő irreguláris migráció kiváltó okairól is.

Az uniós ügynökségek központi szerepet játszanak a szakpolitikai koherencia gyakorlati előmozdításában, feltéve hogy kiegyensúlyozott felhatalmazással rendelkeznek, hatékony információcserét folytatnak és fellépéseik kellően **koordináltak**. Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökségnek (Frontex) adott széles körű felhatalmazás és az Ügynökség erőforrásainak javasolt növelése nevezetesen azt jelenti, hogy az elkövetkező években fontos feladat elé nézünk a szinergiák kialakítása, valamint az egyéb uniós és nemzeti intézkedésekkel való átfedések elkerülése terén. Ezenkívül sürgető kérdés az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO) átalakítása az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségévé, amelynek kialakításakor azt a célt kell szem előtt tartani, hogy új feladatok ellátása, megnövelt erőforrások és nagyobb fokú rugalmasság révén, ugyanakkor a tagállamok végrehajtási hatáskörének sérelme nélkül választ tudjon adni a jelenlegi igényekre.

A migrációból eredő lehetőségekre és kihívásokra adott uniós válasznak jogszerűnek, méltányosnak és hitelesnek kell lennie – a külső szemlélők számára is

A közelmúltbeli migrációs válság nyomán felszínre került hiányosságok megfelelő kezelése kiemelkedően fontos feladatot jelent az EU és tagállamai számára. Határozott elvárás az EU-val szemben, hogy **globális szinten vezető szerepet töltsön be azáltal, hogy nemzetközi védelmet nyújt** a rászorulóknak, biztosítva ugyanakkor külső határai hatékony ellenőrzését, továbbá hogy előmozdítja a biztonságos és rendezett migrációt, hozzájárulva ezáltal valamennyi lakosa **biztonságérzetének** növeléséhez. Az, hogy sikerrel járunk-e, közvetlenül befolyásolja azt, hogy milyen kép él az Unióról saját polgáraiban és a nemzetközi közösségben.

Rendkívül fontos, hogy **az EU** még azokban az esetekben is **egységesen lépjen fel**, amelyekben több szereplő is érintett. A migrációval kapcsolatos **narratíva** tagadhatatlanul befolyásolja nemcsak a külvilágnak az EU-ról mint közösségről alkotott véleményét, hanem a tagállamokban lakóhellyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok **integrációjának kimenetelét** is. A köztudatban az EU-ról a jogállamiságnak és az emberi jogok tiszteletben tartásának védelmezőjeként kialakult kép nem képezheti kompromisszum tárgyát.

Éppen ilyen nagy jelentősége van annak, hogy **milyen retorikát használunk a szakpolitikai döntéshozatal során**; ezt jól példázza a **dublini rendeletről** szóló vita. Általános az egyetértés azzal kapcsolatban, hogy a jelenlegi rendszer nem alkalmas a menedékkérők tagállamok közötti méltányos elosztására. A rendszer reformja során a vita alakítása nagyban függ attól, hogy kiindulópontként a jelenlegi rendszerre tekintünk, annak kiegyensúlyozatlanságával együtt, és azt módosítjuk új, korrekciós elem bevezetésével, vagy ehelyett a rendszer olyan átfogó átalakítására törekszünk, amely kiegyensúlyozottabb elosztási kritériumokon alapul, és célja, hogy megakadályozza bármely tagállam következetes túlterhelését. Ez semmilyen szempontból nem mond ellent annak az egyértelmű megállapításnak, miszerint továbbra is szükség van a különösen nagy nyomás alatt álló tagállamok támogatását szolgáló olyan válságkezelési mechanizmusra, amely a helyzet kezelésének holisztikus és hatékony megközelítésén alapul. Végezetül pedig, ahhoz, hogy a vita kiegyensúlyozott legyen, **átfogó adatokra** kell támaszkodnia: tudnunk kell, hogy mely területeken alakult ki nyomás, mind az első belépések, mint a továbbutazások vonatkozásában.

Az, hogy mennyire vagyunk hitelesek a harmadik országbeli partnereink szemében, a kézzelfogható intézkedésektől is függ: a tagállamok minél nagyobb csoportjának erőfeszítéseire támaszkodva **áttelepítés és alternatív lehetőségek révén növelni kell** globális felelősségvállalásunkat. Az első alkalommal decemberben megrendezendő globális menekültügyi fórum lehetőséget fog nyújtani arra, hogy megmutassuk tényleges elkötelezettségünket a felelősség befogadó országokkal való megosztása iránt a menekültügyi helyzetekben. Hasonlóképpen, ha képesek vagyunk arra, hogy közösen felvállaljuk a **közös menekültügyi rendszerünk megfelelő működésének** biztosításával kapcsolatos feladatot, többek között válság idején is, az pozitív jelzést küld majd e tekintetben.

Ugyanakkor a különféle célokból, például munkavégzés és tanulmányok céljából **a tagállamokba irányuló, jelenleg is nagy volumenű jogszerű migráció** kínálta potenciált és lehetőségeket jobban ki kellene használni a partnerországokkal folytatott együttműködésünk során: ehhez első megfelelő lépésként uniós helyzetértékelést lehetne végezni.

A legjobb eszközök körütekintő átalakítására van szükségünk annak érdekében, hogy a tagállamok jobban közeledjenek egymáshoz

A migráció és a menekültügy területére vonatkozóan kiterjedt uniós jogszabályi keret van érvényben, és **a jelenlegi vívmányok végrehajtása során levont tanulságoknak** minden jövőbeli tevékenységben tükröződnie kellene. Minél több tagállam érzi úgy, hogy az uniós jogszabályok megfelelnek a konkrét igényeiknek és figyelembe veszik a közigazgatási körülményeiket, annál valószínűbb, hogy a végrehajtás sikeres lesz. Folyamatos megbeszélés tárgyává kell tennünk, hogy a közösen elfogadott szabályokkal és eljárásokkal miként biztosítható a legjobban az elérni kívánt uniós hozzáadott érték.

A **jogszerű migráció** területén a jogi szabályozás célravezetőségének a Bizottság által közzétett vizsgálata¹ nyomán mérlegelnünk kell, hogy **miként hozhatnánk ki a legtöbbet a hatályban lévő kiterjedt vívmányokból**. Konkrétabban, az elmúlt években elfogadott ambiciózus irányelvek végrehajtásával egyértelműen észrevehetően még vonzóbbá kell tenni az EU-t, amihez a tagállamok részéről elköteleződésre van szükség az uniós rendszerek működtetése iránt, uniós szinten pedig megfelelő erőfeszítéseket kell tenni ahhoz, hogy a harmadik országbeli érdekelt felekhez eljussanak a szükséges információk. Külön figyelmet kell fordítani az Unión belüli mobilitásra vonatkozó ambiciózus rendelkezésekből fakadó előnyök maradéktalan kiaknázására. Abban, hogy az EU fejlődése és növekedése szempontjából minél jobban ki lehessen használni a jogszerű migrációban rejlő lehetőségeket, fontos tényezőt jelent majd annak előmozdítása, hogy sikeres legyen a migránsok integrációja a befogadó társadalmakba.

¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

Folytatódni fog a **közös európai menekültügyi rendszer** reformjára irányuló munka. Ehhez új lendületet ad majd a Bizottság közlő új migrációs és menekültügyi paktuma, amelynek célja, hogy a külső határok, a menekültügyi és a visszaküldési rendszerek, a szabad mozgás schengeni térsége, valamint az EU-n kívüli partnereinkkel való együttműködés szempontját megvizsgálva megerősítse a migrációra alkalmazott átfogó megközelítést. Ugyanakkor az is bebizonyosodott, hogy hasznos visszatérnünk a közös menekültügyi rendszer **alapelveihez** és feltenni magunknak a kérdést, hogy **mi az, ami valóban harmonizációt igényel** annak érdekében, hogy olyan jól működő rendszer jöjjön létre, amely képes kivívni a tagállamok bizalmát, továbbá jelentős és rendszeres migrációs nyomás idején is megfelel az igényeinknek. Úgy tűnik, hogy a legfontosabb az, hogy minden eshetőségre kiterjedő, **hatékony eljárások** álljanak rendelkezésre, beleértve gyorsított eljárások alkalmazását a tagállamokban. Ugyanilyen fontos – a reform kiegészítéseként – a vívmányok végrehajtásának hatékony **nyomon követése**. A jogszabályokon keresztül történő harmonizáció mellett számos pénzügyi és egyéb **ösztönzőt** kell fontolóra venni annak érdekében, hogy a tagállamok jobban közeledjenek egymáshoz, ugyanakkor szükség esetén rugalmas megközelítéseket kell alkalmazni.

A **határigazgatás területén** az elmúlt években ambiciózus rendeleteket fogadtak el, amelyek **időben történő végrehajtása** a közeljövő egyik olyan fontos feladata, amely együttműködést, koordinációt és megfelelően elkülönített forrásokat igényel mind nemzeti, mind uniós szinten.

A **visszatelepülő személyeknek juttatott visszailleszkedési támogatás** jó példája azoknak a területeknek, ahol a tagállami gyakorlatok igen eltérőek és hiányzik a koordináció, ami az optimálisnál gyengébb eredményeket hozhat mind az egyes visszatelepülő személyek, mind a fogadó közösségek számára, és ezáltal politikánk általános hatékonysága szempontjából is. A nagyobb közeledést célzó bármely intézkedés mérlegeléskor ügyelni kell arra, hogy ne vesszenek el a nemzeti megközelítések előnyei, illetve hogy ne alakuljon ki negatív verseny. A tevékenységek hatékony koordinációja és az egymástól való tanulás elősegítheti az előrejutást.

A munkamódszereink korszerűsítésével jobb szakpolitikai eredmények érhetők el

Az új intézményi ciklus kezdete kiváló alkalmat kínál munkamódszereink felülvizsgálatára. A nagyobb szakpolitikai koherencia eléréséhez **inkluzív vitákra** és hatékony információcserére van szükség a tanácsi szervezetben és azok között. A finn elnökség pozitív tapasztalatokat szerzett a tanácsi munkacsoportok üléseinek összevonása és más munkacsoportok küldötteinek meghívása terén, amikor ez a napirend alapján indokolt. A migráció és a kereskedelem közötti kapcsolatról szóló megbeszélés rávilágított arra, hogy az ágazatközi cserék hasznosak a közös célkitűzések elérésére való törekvéseink szempontjából.

Sokat számít, hogy **milyen formában zajlik a megbeszélés**: a hivatalos üléseknek rendszeresen ki kell egészülniük olyan innovatív megközelítések alkalmazásával, mint például a szakpolitikai szemináriumok, munkaértekezletek és ötletbörzék, emellett pedig ki kell aknázni a szellemi műhelyek, a tudományos világ és a nemzetközi szervezetek által nyújtott szakértelmet is. Kiváltképp a vitatott kérdések esetében lehet hasznos a munkamódszerek átalakítása. A találkozókat hatékonyabb szervezésének lehetővé tétele érdekében a technológiai fejlődést, többek között a videokonferencia lehetőségeit is teljeskörűen ki kell használni.

A **bel- és igazságügyi tanácsosok** 2019 szeptemberében elindított **új formációja** minden tagállamnak lehetőséget ad a migrációs helyzettel kapcsolatos információcserére. Ez lehetővé teszi az olyan stratégiai kérdések azonosítását, amelyekkel uniós szinten mélyrehatóbban lehet foglalkozni, és hozzájárul az alaposabb helyzetismeret és előretételek célkitűzésének megvalósításához.

Végezetül, a (mind a sikeresnek, mind a problematikusnak minősülő) **nemzeti gyakorlatok** és a levont tanulságok **cseréje** terén is vannak még kiaknázatlan lehetőségek; ezt a munkamódszert uniós összefüggésben gyakran alulértékelik. Mivel a közigazgatási, igazságügyi és társadalmi viszonyok tagállamonként eltérőek, a kölcsönös megértés javítása egyértelmű előnyökkel jár. Ez különösen fontos a menekültügyi eljárások és többek között a visszaküldéssel való kapcsolat összefüggésében, ahol a fokozott hatékonyság elengedhetetlen a jól működő rendszer biztosításához.

List of issued Presidency documents supporting the ‘way forward’ discussions

Subject	Meeting	Reference number
Which way forward for EU migration and asylum policy?	Informal SCIFA meeting on 15-16 July 2019; informal Justice and Home Affairs Ministers’ meeting on 18-19 July 2019	WK 13360/19 WK 13363/19
Way forward for EU migration and asylum policy, focus on the external dimension	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13050/19
Way forward for EU migration and asylum policy, focus on asylum	SCIFA meeting on 14 November 2019	ST 13166/19
Evidence-based and forward-looking migration policies	HLWG meeting on 11 October 2019	ST 12608/19
Migration and trade	HLWG meeting on 14 November 2019	ST 13449/19
Better coordination of reintegration support in third countries	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13191/19
Policies and tools to enhance readmission cooperation	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13190/19
Challenges in analysing the EU asylum situation - brief overview and possible steps forward	SCIFA meeting on 4 October 2019	ST 12501/19