EURÓPAI
BIZOTTSÁG

AZ UNIÓ KÜLÜGYI ÉS
BIZTONSÁGPOLITIKAI
FŐKÉPVISELŐJE

Brüsszel, 2015.9.9.
JOIN(2015) 40 final

KÖZÖS KÖZLEMÉNY AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

Az európai menekültügyi válság kezelése: Az EU külső tevékenységének szerepe

Az európai menekültügyi válság kezelése: Az EU külső tevékenységének szerepe

I. A jelenlegi menekültügyi válság és annak nemzetközi háttere

Az Európai Unió (a továbbiakban: EU) a II. világháború vége óta az eddigi legnagyobb menekültügyi válsággal néz szembe. A jelenlegi helyzetet a világ más részeiben zajló erőszakos konfliktusok és destabilizáció szélesebb összefüggéseiben kell vizsgálni. E példátlan nagyságrendű válság jórészt az Európa tágabb értelemben vett szomszédságában zajló konfliktusokból és üldöztetésekből fakad. A Szíriában és Irakban dúló erőszakos konfliktus vagy az Afrika egyes részein tapasztalható instabilitás és szegénység nők, férfiak és gyermekek millióit kényszerítette hazájuk elhagyására, hogy védelmet és méltó életet keressenek, többek közt az Európai Unióban.

Az Európai Unió a szolidaritás és a felelősségvállalás elvei alapján, valamint értékeinek és nemzetközi kötelezettségeinek teljes mértékű tiszteletben tartása mellett erősíti a válságra adott válaszát. Az EU 2015 elejétől kezdve az összes külső fellépési eszközét átirányította és mozgósította, hogy választ adhasson a menekültügyi válságra a következő három célkitűzéssel: az életek megmentése, a rászorulók védelmének biztosítása, valamint a határok és a mobilitás igazgatása.

A migrációs áramlások jelentős mértékben megnőttek 2014-ben, különösen **a Földközi-tenger középső részén át vezető útvonalon.** A 2015-ös évben eddig drámai mértékben romlott tovább a helyzet. A **Földközi-tenger keleti részén át vezető útvonalon** keresztül az Európai Unióba érkezők száma már 182 740-nél[1] jár, ami hatalmas növekedés 2014-hez képest. A migránsok Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságba és Szerbiába tartanak, majd onnan Magyarországra és más európai uniós tagállamokba az úgynevezett **nyugat-balkáni útvonalon** keresztül. 2015 augusztusáig 142 649 szabálytalan határátlépést regisztráltak Magyarországon ezen az útvonalon keresztül.

Bár a migrációs áramlások összetétele vegyes, exponenciálisan nő a nemzetközi védelmet kérő személyek száma, akik **elsősorban Szíriából, Irakból és Afganisztánból** érkeznek. Valójában a Földközi-tenger keleti részén át vezető útvonalon érkezők 90 %-a e három ország valamelyikének állampolgára. A Földközi-tenger középső részén át vezető útvonalat használó irreguláris migránsok elsősorban Szubszaharai-Afrikából jönnek, és gyakran konfliktus sújtotta területekről: mintegy 20 %-uk érkezik Eritreából, 12 %-uk Szomáliából és 10 %-uk Szíriából. Ez az útvonal az érkezők összetételét tekintve megváltozott 2014-hez képest, mivel abban az évben leginkább a szíriai menekültek használták. Ugyanakkor az átkelések mennyiségét tekintve hasonló a helyzet (2015 augusztusáig 106 290). A migrációs áramlások összetételében és a használt útvonalak tekintetében bekövetkező gyors változások azt mutatják, hogy a migránsokat csempészők képesek alkalmazkodni az új körülményekhez.

[1] A Frontex hetente frissített statisztikái: 2015. január – augusztus.

Bár lehet, hogy az európai polgárok dramatikusnak érzékelik a jelenlegi migrációs nyomást, az Európai Unió messze nem tartozik a világ legérintettebb régiói közé. Az Egyesült Nemzetek menekültügyi főbiztosa (UNHCR) szerint a világon 2014-ben volt a **legmagasabb a menekültek és lakóhelyüket elhagyni kényszerülők száma** a II. világháború óta: 59,5 millió fő. E személyek **több mint 85 %-a fejlődő országokban él**. Rendkívül sokan saját országukon belül kényszerültek elhagyni lakóhelyüket[2], és a menekültek gyakran először a szomszédos országokban keresnek menedéket. Például a szíriai menekültek legnagyobb részét Libanon, Jordánia és Törökország fogadta. Az afrikai migráció nagy részére Afrikán belül kerül sor: csak Nyugat-Afrikában több mint 8,4 millió belső menekült van. Ezek a számok azt mutatják, hogy a jelenlegi migrációs és menekültügyi válság nem kizárólag, és nem elsősorban európai probléma, hanem jelentős nemzetközi kihívás. Az Európai Uniós azon nemzetközi erőfeszítések élvonalában tevékenykedik, amelyek célja a konfliktusok és az instabilitás kezelése, valamint az érintett népesség támogatása.

II. Az Európai Unió szakpolitikai kerete és válasza

Az elmúlt hónapok során az EU intézményei minden erőforrásukat mozgósították annak érdekében, hogy reagálni tudjanak e globális válságra. Az Európai Tanács és a Bizottság az **európai migrációs stratégia**[3] keretében dolgozta ki a belső és nemzetközi migrációs kihívásokra adandó európai válasz legfontosabb elemeit.

A legfontosabb prioritás továbbra is azok életének megmentése, akik Európába vezető útjuk során megkísérelnek átkelni a Földközi-tengeren. De egyértelmű, hogy alapvetően fontos a rászorulók védelme, a sürgős humanitárius segély célba juttatása, a menedékhez jutás biztosítása, valamint az alapvető okok kezelése, különös tekintettel a konfliktusokra, a politikai erőszakra, az emberi jogokkal való visszaélésre és a szegénységre. Továbbra ezek a célkitűzések kell, hogy képezzék is az Európai Unió válaszának alapját.

A jelenlegi válság fényében elsőbbséget élveznek azok a fellépések, amelyek nagyobb közvetlen hatást gyakorolnak a migrációs áramlásokra. Ezzel együtt e kérdések hosszú távú kezelése szükséges az alapvető okok orvoslásához. Az Európai Unió célja a politikai párbeszéd, az együttműködés, a tudás és a tapasztalatok cseréje a partnerországokkal, civil társadalmi szervezetekkel és a helyi hatóságokkal annak érdekében, hogy a humán fejlesztés pozitív elemeként támogassák az emberek mobilitását. Az emberi jogokat is magukba foglaló jogok alapján folytatott együttműködés megközelítése hozzájárul majd e kihívások – többek közt a Dél–Dél migráció és a kiszolgáltatott helyzetben lévő migránsok körülményeinek kezeléséhez.

[2] Az ENSZ belső menekültekkel foglalkozó megfigyelőközpontjának adatai alapján 2015. július/augusztusban a belső menekültek száma a következőképpen alakult: Szíria (7 600 300); Irak (3 171 600); Szudán (2 192 830); Dél-Szudán (1 645 392); Pakisztán (1 375 900); Nigéria (1 500 000); Szomália (1 133 000); Afganisztán (805 409); Csád (130 000); Kamerun (80 000); Niger (50 000).

[3] COM(2015)240.

E közlemény – mely az Európai Bizottság által elfogadott tágabb javaslatcsomag részét képezi – az Európai Uniónak a menekültügyi válság kezelésére irányuló külső tevékenységét mutatja be. A közlemény a területen vállalt bilaterális, regionális és multilaterális szintű nemzetközi kötelezettségek szilárd alapjára, konkrétan a 2011-es, migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítésre[4] épül.

Mozgósítjuk a legfontosabb pénzügyi eszközöket. Az Európai Unió külső együttműködése – beleértve a világszintű fejlesztési együttműködést – a 2014 és 2020 közötti időszakra előirányzott 96,8 milliárd eurós költségvetésével jelentős szerepet játszik az olyan problémák kezelésében, mint például a szegénység kérdése, a létbizonytalanság, az egyenlőtlenségek vagy a munkanélküliség. Ide tartozik az is, hogy az Európai Unió támogatást nyújt a menekültek származási régióinak és országaiknak olyan területeken, mint például a növekedés és a munkahelyteremtés, a béke és biztonság, az emberi jogok és a jó kormányzás.

A jelenlegi válság tükrében, a Madad alapon túlmenően az Európai Bizottság egy új, **az afrikai stabilitás és az irreguláris migráció és a lakóhelyelhagyás okainak kezelésével foglalkozó szükséghelyzeti uniós alap** létrehozását is javasolja az uniós tagállamoknak. Az ilyen alapok lehetővé teszik az EU, a tagállamok és a közreműködő donorok számára, hogy a szükséghelyzetek különböző dimenzióira együttes, rugalmas és gyors fellépés útján, a változó szükségleteket figyelembe véve adjanak választ. A javasolt alap támogatja majd a stabilitást, előmozdítja az ellenálló képességet, a gazdasági fejlődést, a biztonságot és a migrációkezelést. Gyors és rugalmas eszközt ad az EU és a tagállamok kezébe, amely gyorsabb eredmények elérésére képes. Hozzájárul az uniós támogatások tőkeáttételi hatásának fokozásához. Ugyanakkor az erősebb politikai láthatóság platformjává is válhat, és elősegíti egy integráltabb és koherensebb megközelítés kialakítását. Az alap várhatóan a 2015. novemberi valettai csúcs egyik konkrét eredménye lesz. Az Európai Bizottság és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője arra számít, hogy a tagállamok következetesen és nagylelkűen járulnak majd hozzá az alaphoz.

III. Legfontosabb kérdések és az Európai Unió válasza

Az Európai Unió világszerte aktív tevékenységet folytat. A jelenlegi válság szempontjából a következők a legfontosabb országok és régiók:

- **Szíria és Irak**

Az EU a szíriai és iraki konfliktusok kezdete óta támogatta a politikai megoldásra irányuló diplomáciai kezdeményezéseket. Ennek keretében a Bizottság és a főképviselő egy idén elfogadott, 1 milliárd EUR mértékű pénzügyi kötelezettségvállalást is tartalmazó közleményben[5] alakította ki a régióra vonatkozó stratégia szakpolitikai keretét, amely magában foglalja a Dáis elleni küzdelmet is. A 7,6 millió belső menekültön és a több mint 230 000 halálos áldozaton túl több **mint 4 millió szíriai menekült el hazájából**. **A szíriai**

[4] COM(2011)743.
[5] JOIN (2015) 2 final.

menekültek döntő többsége Libanonban, Jordániában és Törökországban tartózkodik, számuk egyre nő, és hatalmas politikai, gazdasági és társadalmi nyomást gyakorolnak ezekre az országokra. 2015 eleje óta, mióta a szomszédos országok új menekültek fogadására irányuló kapacitásai elérték korlátaikat és a határellenőrzési politikák korlátozóbbá váltak, meredeken nőtt mind a belső menekültek száma, mind a közvetlenül az EU-ba irányuló menekültáramlás mértéke.

2011 óta az Európai Unió és a tagállamok több mint **3,9 milliárd EUR** értékű humanitárius, fejlesztési, gazdasági és stabilizációs finanszírozást mozgósítottak a belső menekültek, a menekültek és a szíriai, iraki, jordániai, libanoni és törökországi fogadó közösségek szükségleteinek kielégítése érdekében. Az összes hozzájáruláshoz az EU költségvetése közel 1,8 milliárd EUR-val járult hozzá.

Uniós regionális alapot hoztak létre a szíriai válságra adandó válaszhoz[6], hogy regionális mértékű, koherens és fokozott fellépésre nyíljon lehetőség. A menekülteket befogadó szomszédos országoknak nyújtott támogatáson túl a segítség Szírián belüli humanitárius, stabilizációs és fejlesztési erőfeszítésekre is irányult, ideértve a helyi kormányzás helyreállítását és az alapvető szolgáltatások nyújtását is. A Bizottság felkéri a tagállamokat, hogy továbbra is járuljanak hozzá az alaphoz.

Az EU Gaziantepben (Dél-Törökország) létesített irodája segíti a műveletek koordinálását. E célból a **határokon átnyúló műveleteket célzó gyorsreagálási mechanizmust** hoztak létre Szíriában. Ezenkívül az EU azt is ösztönzi, hogy a regionális fejlesztési és védelmi programokat használják fel a legfontosabb közel-keleti fogadó és/vagy tranzitországok támogatására[7]. A korábbi regionális védelmi programok fejlesztési komponenssel való kiegészítésével a **regionális fejlesztési és védelmi programok** arra **koncentrálnak, hogy védelmet biztosítsanak** a rászorulóknak, ugyanakkor **javítsák** a menekültek, belső menekültek és befogadó közösségek **ellenálló képességét**, és kezeljék azokat az elhúzódó menekültügyi válságokat, amelyek számára a humanitárius segítségnyújtás nem tud hosszú távú megoldást kínálni.

Az EU méltatta a **Libanon, Jordánia és Törökország** által a szíriai és iraki erőszak elől menekülők fogadása érdekében tett óriási erőfeszítéseket, és folytatta a támogatások folyósítását. Az Európai Unió jelenleg a menekültek közösségi központjait, élelmezésbiztonságát, megélhetését, oktatását és szakképzését támogató jelentős projekteket finanszíroz a régióban, ideértve a Szíriában nyújtott 855 millió EUR értékű támogatást, vagy a Libanonban, Jordániában és Törökországban nyújtott támogatásokat is.

Irakban három évnyi konfliktus során 3,1 millió ember vált belső menekültté. Bár az Európai Unióban nemzetközi védelmet kereső irakiak száma a szíriaiakhoz viszonyítva még mindig korlátozott, számuk jelentősen nőhet a közeljövőben. 2015-ben az Európai Bizottság 65,55 millió EUR humanitárius támogatást különített el az iraki válságra adandó válaszhoz.

[6] http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad/index_en.htm
[7] 12 millió EUR támogatás.

Az országnak – ideértve Irak Kurdisztán régióját is – nyújtott uniós humanitárius támogatás kényszerhelyzeti életmentő segítséget nyújt a leginkább kiszolgáltatott helyzetben lévőknek, továbbá orvosi ellátást. Az EU fokozza az ország egységességének és inkluzivitásának javítását célzó valamennyi erőfeszítés támogatására irányuló politikai és diplomáciai munkáját.

- **Törökország**

Jelenleg Törökország a legtöbb menekültet fogadó ország a világon.

Külön párbeszéd indul **Törökországgal**, hogy meghatározzák a szíriai menekültek támogatásának módjait, valamint hogy javítsák a határellenőrzést és az irreguláris migránsok csempészetéért felelős szervezett bűnözés elleni küzdelmet. A Törökországgal folytatott párbeszéd áttekinti a szíriai válság megoldását célzó további együttműködést.

A 2015-ben a szíriai válsággal kapcsolatban Törökországnak nyújtott finanszírozás elérte a 175 millió EUR összeget. Az Előcsatlakozási Támogatási Eszközből[8] a belügyek területén nyújtott finanszírozás a 2007–2013-as időszakban nyújtott **130 millió EUR**-hoz képest a 2014–2016-os időszakban **245 millió EUR** indikatív allokációra nő. Törökország a Nyugat-Balkán országaival együtt az új regionális migrációkezelési program kedvezményezettje lesz. Az EU pénzügyi támogatása Törökország arra irányuló erőfeszítéseit is segíti, hogy teljesítse az EU–Törökország visszafogadási egyezmény követelményeit.

Az év végéig összekötő tisztviselőt helyeznek ki a Frontextől Ankarába az operatív együttműködés fokozása céljából. Törökországban és a többi tranzitországban is támogatást kapnak majd az arra irányuló erőfeszítések, hogy a nemzetközi védelemre nem szorulókat gyorsan azonosítsák és visszatérésüket biztosítsák.

2014 eleje óta az Európai Bizottság vízumliberalizációs párbeszédet is folytat Törökországgal. Ide tartozik az uniós szakpolitikáknak megfelelő, integrált határigazgatás kialakítása a szárazföldi és tengeri határbiztonság és -megfigyelés, valamint a vámellenőrzés végrehajtása tekintetében. A párbeszéd szakpolitikai iránymutatást is nyújt a szervezett bűnözés, a terrorizmus és a korrupció megelőzéséhez és leküzdéséhez, valamint az igazságügyi együttműködés, a bűnüldözési együttműködés és a személyes adatok védelmének javításához.

- **Nyugat-Balkán**

Az Európai Unió növelte **a Nyugat-Balkán** azon nem uniós **országainak** nyújtott támogatását, amelyekbe – elsősorban a Szíriából érkezők miatt – minden eddiginél több menekült érkezik. Ide tartozik a fogadási és menedékjog iránti kérelmek feldolgozásával kapcsolatos képességek javítása, valamint a migránsok csempészetéért felelős szervezett bűnözés elleni küzdelemmel kapcsolatos együttműködés fokozása. E célból az Európai Bizottság most véglegesíti azt az egész régióra kiterjedő programot, amely a nyugat-balkáni védelemhez és a szenzitív migrációkezeléshez nyújt támogatást, és a következő három

[8] Az Európai Parlament és a Tanács 2014. március 11-i 231/2014/EU rendelete.

területre koncentrál majd: a migránsok azonosítása, régión belüli és régiók közötti információmegosztás és visszatérési megoldásokat kínáló mechanizmusok, mindeközben gyakorlati védelmi biztosítékok alkalmazása a migránsok különleges szükségleteinek figyelembe vétele érdekében.[9]

1,75 millió EUR értékű humanitárius támogatást már jóvá is hagytak Szerbia és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság számára a Magyarország felé tartó átutazó menekülteknek nyújtandó sürgős segítségnyújtáshoz.

Az Előcsatlakozási Támogatási Eszközből az elmúlt években a határigazgatás, a migráció, a menekültügy és a szakpolitikák számára nyújtott jelentős támogatáson túlmenően az Európai Bizottság további országspecifikus támogatások folyósítását mérlegeli a kapacitások erősítése érdekében a menekültügy, a migráció és a vízumpolitika területén azzal a céllal, hogy megerősítse a migránsok kiszolgáltatott helyzetben lévő csoportjainak és az emberkereskedelem áldozatainak védelmét. Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság és Szerbia konkrét esetében az EU támogatja a migrációs és menekültügyi politika hosszú távú fejlesztését.[10]

Tovább kellene fejleszteni a Nyugat-Balkán és az uniós tagállamok határőrizeti hatóságai közötti operatív együttműködést. Az együttműködés kiterjedhetne a kockázatelemzésre, a képzésre és a bevált gyakorlatok megosztására. A Frontex munkamegállapodásokat írt alá és együttműködést alakított ki Szerbiával, Montenegróval, Albániával, Bosznia-Hercegovinával és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársasággal, és készen áll arra, hogy aktív szerepet játsszon ebben a törekvésben.

- **Afrika**

Az afrikai és különösen a szubszaharai-afrikai térség a demográfiai nyomás, a kedvezőtlen környezeti körülmények, a mélyszegénység, a belső feszültségek és az intézményi rendszer gyengesége miatt továbbra is egyre jelentősebb kihívásokkal kénytelen szembenézni. E tényezők Afrika egyes részein nyílt konfliktusok kialakulásához, még nagyobb instabilitáshoz és a lakosság lakóhelyének elhagyásához vezetnek, illetve a bűnözés, a terrorizmus és a radikalizálódás, valamint az irreguláris migráció, az emberkereskedelem és embercsempészet térnyerésével, továbbá még a korábbiaknál is nagyobb humanitárius válságok kialakulásával járnak. Az Európai Unió afrikai partnereivel közös regionális stratégiái (Száhil öv, Afrika szarva, Guineai-öböl), humanitárius segítségnyújtás, fejlesztéspolitika és a régióban zajló támogatási programok, valamint az ellenálló képesség kialakítása menetrendjének végrehajtása iránti erőteljes elkötelezettsége révén igyekszik kezelni ezeket a kihívásokat.

A konfliktus és az állami struktúrák hiánya fontos csomóponttá tette **Líbiát** a Szubszaharai-Afrikából Európába, és elsősorban Olaszországba tartók számára. Az Európai Unió aktívan **támogatja** a békés rendezés megteremtése érdekében a líbiai felek között **az ENSZ**

[9] 8 millió EUR támogatás.
[10] 24 millió EUR-t kötöttek le/terveztek Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban és 44 millió EUR-t kötöttek le/terveztek Szerbiában.

vezetésével folyó párbeszédet és készen áll arra, hogy támogassa a jövőbeli nemzeti egységkormányt. Eközben a Bizottság humanitárius és fejlesztési segélyeket biztosít a Líbiában rekedt kiszolgáltatott helyzetben lévő migránsok számára.

A világ egyik legszegényebb országán, **Nigeren** át halad a legfontosabb Líbiába vezető tranzitútvonal. Az Európai Unió támogatást nyújt Niger fejlődéséhez és biztonságához.[11] A **Száhil**-régióban az Európai Unió támogatja a **Maliban** zajló politikai folyamatot, valamint az ország északi részének fegyveres csoportjai közötti békemegállapodást is. Ez a kötelezettségvállalás a mali fegyveres erők és biztonsági erők képzésével járul hozzá a stabilitáshoz.[12] A határigazgatáshoz nyújtandó további támogatás is szerepel a tervek között. Az Unió nigeri és mali KBVP-missziója is hozzájárul a embercsempészet és a migránsok csempészete megelőzésére irányuló erőfeszítésekhez.[13] Az EU jelenleg is támogatja egy „többcélú központ" kialakítását Agadezben, az egyik legfontosabb tranzitcsomóponton. A központ támogatást és tájékoztatást nyújt majd az ottrekedt migránsoknak és támogatja azokat, akik hajlandóak hazatérni vagy a befogadó közösségekbe integrálódni.

Az Európai Unió aktívan **támogatja a Boko Haram elleni regionális válaszadást**, és támogatja a többnemzetiségű összhaderőnemi harci köteléket és Nigert, Csádot, Kamerunt és Nigériát. További erőfeszítéseket fognak tenni a humanitárius helyzet kezelése érdekében. **Nigéria** továbbra is jelentős forrásországa az Európai Unióba tartó irreguláris migránsoknak. Nigériával migrációs párbeszéd is folyik a Boko Haram elleni küzdelem terén folytatott együttműködés mellett, amely jelenleg a visszafogadással és a visszatérésekkel foglalkozik.[14]

Az Európai Unió erőfeszítései a kormányzás és a stabilitás helyreállítását is célozzák a **Közép-afrikai Köztársaságban**[15]. Ide tartozik a politikai folyamathoz, a gazdasági fellendüléshez, valamint a stabilizációhoz nyújtott támogatás egy katonai tanácsadó misszió segítségével. A Közép-afrikai Köztársaság helyzetének további romlása rendkívül rossz hatással járna a régió stabilitására és a máris súlyos humanitárius helyzetre, és lakóhelyelhagyást is eredményezhetne.

Szomáliában az Európai Unió támogatást nyújt a működőképes állam és a biztonságos környezet helyreállításához az Afrikai Unió szomáliai misszióján[16] és az EU katonai képzési missziója keresztül. Az EU fejlesztési együttműködési programja jelentős támogatást

[11] Az EUCAP Száhil Niger a nigeri hatóságokat támogatja a Nigeren és különösen Agadezen áthaladó irreguláris migrációs áramlások megelőzésében, ellenőrzésében és kezelésében.
[12] Az EU mali civil KBVP-missziója (EUCAP Száhil Mali) támogatja a mali belföldi biztonsági erők (azaz a rendőrség, a „gendarmerie" és a „garde nationale") átalakítását. A misszió célja, hogy segítséget nyújtson a mali hatóságoknak az alkotmányos és demokratikus rend fenntartásához, valamint a tartós béke feltételeinek biztosításához. A misszió képzési tevékenységeket és stratégiai tanácsadást foglal magába.
[13] Az EU átfogó megközelítése (JOIN(2013) 30) szerint a maximális hatékonyság érdekében a KBVP-missziókat a jövőben összekapcsolják majd a fejlesztési programokkal.
[14] 2015-ben közös migrációs és mobilitási programot írtak alá Nigériával, amely kiterjed a jogszerű migráció, az irreguláris migráció, a migráció és a fejlesztés, valamint a nemzetközi védelem területén folytatott együttműködésre is.
[15] E célból hozta létre az Európai Unió Franciaországgal, Németországgal és Hollandiával közösen a Bêkou alapot 2014-ben.
[16] AMISOM: http://amisom-au.org/

kölcsönöz a stabilizációhoz, az államépítéshez és a fejlesztéshez Szomáliának a puszani „Új megállapodás” keretében.

A gazdasági perspektíva hiánya és az emberi jogok megsértése okozza a kivándorlást **Eritreából**. 2014-ben 36 990 eritreai kért nemzetközi védelmet az Európai Unióban. Negyedmilliónyian kerestek menedéket Etiópiában és Szudánban. Az EU jelenleg áttekinti, hogyan tudna a legjobban együttműködni Eritreával az irreguláris migráció kezelése érdekében. 2014 decemberében Eritrea kormánya bejelentette, hogy 2015. január elsejétől a kötelező katonai szolgálatot 18 hónapra korlátozzák az újonnan behívottak esetében, a korábbi határozatlan időtartam helyett. Nagyon fontos lesz e határozat végrehajtásának nyomon követése, mivel a kötelező katonai szolgálat határozatlan időtartama az egyik legfontosabb oka a migrációnak. **Eritreával** a kartúmi folyamat keretében is folyik a párbeszéd, melynek keretében az Európai Unió **Afrika szarvának** valamennyi országával tárgyal. A kartúmi folyamat célja, hogy fokozza a migrációs kérdésekről folytatott regionális együttműködést. **Új, 200 millió EUR értékű nemzeti indikatív programot tárgyaltak meg Eritreával, mely elsősorban a gazdasági fejlődésre, a foglalkoztatásra és a kormányzásra koncentrál.**

Dél-Szudánban több mint 2 millió ember menekült el otthonából. Az EU és tagállamai több mint 377 millió EUR értékű humanitárius segélyt nyújtottak 2014 óta. Az EU pénzügyileg és politikailag támogatja a Kormányközi Fejlesztési Hatóság által vezetett folyamatot és az ellenségeskedések megszűnésének betartását felügyelő mechanizmust is. A Szudánt továbbra is destabilizáló konfliktus kapcsán az EU támogatta az Afrikai Unió és az ENSZ konfliktus lezárására tett erőfeszítéseit is.

A **jemeni** konfliktus is nagy hatást gyakorol Afrika szarvára, mivel Jemen több mint 250 000 regisztrált menekültet fogadott a régióból, 95 %-ukat Szomáliából. Az EU 2011 óta aktív szerepet vállalt az átmenet támogatásában, és jelenleg teljes mértékben részt vesz a jemeni válság politikai megoldásának elősegítésére irányuló nemzetközi erőfeszítésekben.

Számos afrikai ország, különösen Etiópia, Szudán és Kenya Afrika szarván, valamint a Csád-tó régiója jelentős menekült közösségeket fogadott be, ami nagyon gyakran elhúzódó problémákat eredményez. A működő fejlesztési programok és humanitárius segítségnyújtás máris a segélyezést, a helyreállítást és a fejlesztést összekapcsolva nyújtanak támogatást. Az ellenálló képesség megerősítése ezért kulcsfontosságú.

Az Európai Bizottság és a főképviselő továbbra is azon fognak dolgozni, hogy tartós megoldásokat találjanak és feloldják az elhúzódó lakóhelyelhagyással járó helyzeteket. Fejlesztési lehetőségek nélkül a népességek közti feszültségek egész régiók destabilizálódásához vezethetnek, ami jelentős másodlagos migrációs mozgást eredményezhet, többek közt Európa felé. Ezzel szemben annak biztosítása, hogy a menekültek és a belső menekültek a gazdasághoz hozzájáruló személyekké váljanak, csökkenti e személyek gazdaságra gyakorolt hatásait és költségeit, és hozzájárul a növekedéshez, ami a lakóhelyüket elhagyók és a befogadók számára egyaránt előnyös.

Az Európai Bizottság új, fejlesztésorientált megközelítést fog kialakítani a lakóhelyüket kényszerűen elhagyók tekintetében, amelyet a humanitárius segítségnyújtással párhuzamosan, a válságok kezdetétől fognak alkalmazni. Kísérleti projekteket indítottak idén Észak-Afrikában és Afrika szarván. A közel-keleti regionális fejlesztési és védelmi programok mintáját követve két másik ilyen védelmi programot indítottak idén Észak-Afrika és Afrika szarva tekintetében.

- **Az Egyesült Nemzetek Szervezete és a szélesebb nemzetközi közösség**

A válság nem csupán európai, hanem hatalmas nemzetközi kihívás. Alapvető, hogy együttműködjünk a legfontosabb nemzetközi partnerekkel és az ENSZ-szel, különösen az UNHCR-rel és az Egyesült Nemzetek Fejlesztési Programjával (UNDP), valamint az olyan szervezetekkel, mint például a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM). Az UNHCR különleges feladatokat lát el a menekültügyi válság kezelésében. Az EU tovább erősíti az UNHCR-rel folytatott együttműködését, hogy javíthassa a nagy tömegű menekültet fogadó országoknak nyújtott támogatásának, valamint az Európai Unión belüli áramlatok kezelésének hatékonyságát. Az EU más, erős képességekkel rendelkező nemzetközi partnerekkel is együttműködik – többek közt a közel-keleti régióban is – abbéli erőfeszítései során, hogy növelje a nemzetközi védelemre szoruló személyeknek kínált általános támogatást és áttelepítési lehetőségeket.

Együttműködés az irreguláris migránsok visszafogadása és visszatérése terén

Az EU koherens stratégiájának szükségszerűen hatékony visszatérési politikát kell tartalmaznia az irreguláris migrációtól való elrettentés érdekében azon migránsok tekintetében, akik szabálytalanul léptek be egy fogadó ország területére, és nem minősülnek nemzetközi védelemre szorulónak. Jelenleg az EU tagállamaiban a visszatérések aránya viszonylag alacsony. 2014-ben a távozásra felszólított irreguláris migránsoknak csak kevesebb mint 40 %-a hagyta el ténylegesen az Uniót.

Az afrikai, karibi és csendes-óceáni államokkal (AKCS) kötött Cotonoui Megállapodás 13. cikke biztosít jogalapot az AKCS-állampolgárságú személyek visszatéréséhez és visszafogadásához. Az EU elkötelezett az afrikai partnerekkel folytatott együttműködés fokozása mellett a visszafogadási egyezmények hatékony végrehajtása érdekében.

A meglévő visszafogadási egyezmények[17] teljes mértékű végrehajtásán és a folyamatban lévő tárgyalások[18] gyors lezárásán túl az erőfeszítéseket a visszatéréssel kapcsolatos **gyakorlati együttműködési intézkedésekre** fogják koncentrálni, ami magában foglalja az önkéntes visszatéréshez nyújtott támogatási programok fokozott fejlesztését is. Nemrég született megállapodás **pakisztáni és bangladesi visszatérési kísérleti projektekről**, amelyek e tekintetben fontos tapasztalatokkal szolgálnak majd a további irányokat illetően. Az Európai

[17] Jelenleg 17 visszafogadási egyezmény van hatályban a következő országokkal: Hongkong, Makaó, Srí Lanka, Albánia, Oroszország, Ukrajna, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Bosznia-Hercegovina, Montenegró, Szerbia, Moldova, Pakisztán, Grúzia, Örményország, Azerbajdzsán, Törökország és a Zöld-foki-szigetek.
[18] Tárgyalások folynak Marokkóval és Tunéziával.

Uniónak fokoznia kell az arra irányuló tevékenységét, hogy bátorítsa az úton lévő irreguláris migránsok visszatérését. **Az agadezi többcélú központ létrehozásához nyújtott uniós támogatás ezt a célt szolgálja.**

A jelen közleménnyel párhuzamosan elfogadott visszatérésre vonatkozó uniós cselekvési terv[19] erre a szakpolitikai területre irányul.

A migránscsempészettel és emberkereskedelemmel foglalkozó szervezett bűnözés elleni küzdelem

A szóban forgó bűnügyszövetkezetek elleni küzdelem lényeges részét képezi az Európai Unió arra irányuló törekvésének, hogy életeket mentsen és megakadályozza a migránsok kizsákmányolását. A származási és célországok rendőrségi és igazságügyi rendszerei közötti, valamint az illetékes uniós ügynökségekkel és tagállamokkal folytatott nemzetközi együttműködés fokozása alapvető jelentőséggel bír. Számos országban ehhez elengedhetetlen a rendőrség és a bíróságok kapacitásának, valamint a határigazgatási képességek fejlesztésének a támogatása.

Az Európai Unió kulcsfontosságú szereplőként javítja a partnerországok kapacitását a határigazgatás, valamint az önkéntes visszatérés és a visszafogadás terén, integrált megközelítést alkalmazva, mellyel garantálni lehet a határbiztonságot, ugyanakkor lehetővé téve az emberek és áruk jogszerű áramlásának gyors mozgását.

Az európai migrációs stratégia számos kezdeményezést vázol fel a csempészhálózatok kezelésére alkalmas uniós eszközök megerősítésére, konkrétan az EU migránscsempészet elleni cselekvési tervét.[20] A leginkább érintett uniós küldöttségeken szolgálatot teljesítő migrációs összekötő tisztviselők és biztonsági szakértők elő fogják mozdítani az e területekhez kapcsolódó együttműködést. A KBVP keretében létrehozott több művelet és misszió már jelenleg is jelentős szerepet játszik a szervezett bűnözés elleni küzdelemben.

Az Európai Uniónak a Földközi-tenger déli-középső részén folytatott katonai művelete (**EUNAVFOR MED**) olyan **válságkezelési művelet**, amely megfigyelést, információgyűjtést és potenciális műveleti beavatkozást biztosít a Földközi-tenger déli-középső részén folytatott csempésztevékenység ellen, a nemzetközi jog teljes mértékű tiszteletben tartása mellett[21].

Az **EUCAP Száhil Niger** megerősítése folyamatban van, hogy képessé váljon támogatást nyújtani a nigeri hatóságoknak a Nigeren, és különösen Agadezen keresztül haladó irreguláris migrációs áramlások ellenőrzéséhez.[22] A misszió kibővített mandátumának céljai elsősorban a következő lesznek: i. a migrációval, határellenőrzéssel és az irreguláris migrációval kapcsolatos bűnügyi tevékenységek elleni küzdelem jogi keretének megerősítése Nigerben; ii.

[19] COM(2015) 453.
[20] COM(2015) 285 final.
[21] A Tanács 2015. május 18-i (KKBP) 2015/778 határozata az Európai Uniónak a földközi-tengeri térség déli középső részén folytatott katonai műveletéről (EUNAVFOR MED) (HL L 122., 2015.5.19., 31. o.).
[22] Az agadezi iroda megnyitása hozzásegíti majd a missziót a migrációs áramlások és a kapcsolódó kérdések jobb megértéséhez, valamint lehetővé teszi majd a napi szinten folytatott együttműködést a migrációs áramlások kezeléséért felelős hatóságokkal.

a határigazgatásért, migrációellenőrzésért és a szervezett bűnözés elleni küzdelemért felelős nigeri biztonsági szolgálatok kapacitásainak fejlesztése; valamint iii. a bírói kar hatékonyságának javítása. Az **EUCAP Száhil Mali** közvetett módon máris hozzájárul az irreguláris migráció megelőzéséhez és a belső biztonsági erők képzéséhez. 2015 augusztusában érte el teljes műveleti kapacitását. Jelenleg vizsgálat alatt áll mandátumának a nigerihez hasonló kibővítésre. Szintén mérlegelés alatt állnak más kezdeményezések, valamint KBVP-missziók telepítése a Száhil és Afrika szarva többi országába, a tagállamok kétoldalú tevékenységeivel folytatott egyeztetés mellett.

IV. Következtetések és kitekintés

A menekültügyi válság, valamint a kihívások és a lehetőségek közös kezelése érdekében kulcsfontosságú lesz, hogy az Európai Unió együtt tudjon működni a harmadik országbeli partnereivel. Az EU–Afrika migrációs, mobilitási és foglalkoztatási partnerség, a rabati és kartúmi folyamatok, a prágai és budapesti folyamatok[23], az Unió a Mediterrán Térségért, a Selyemút Migrációs Partnerség, a keleti partnerség, vagy az AKCS–EU migrációs párbeszéd rendkívül fontos e tekintetben.

A jelen közleményben felvázolt kihívások közül számos kezelhető politikai és diplomáciai erőfeszítések révén, melyek már folyamatban is vannak. Az első és legfontosabb, hogy megújított erőfeszítéseket kell szentelni a válság alapvető okainak, vagyis a szíriai és iraki háborúnak a kezelésére. A főképviselő magas szintű tárgyalásokat folytat ezekről a kérdésekről, ahogy azt az Európai Tanács is kérte, az Európai Unió országoknak és régióknak nyújtott támogatására, valamint a már meglévő partnerségekre építve.

A származási és tranzitországokkal kétoldalú szinten folyik az együttműködés, valamennyi létező fórumon; különös tekintettel a **mobilitási partnerségek**[24], a **közös migrációs és mobilitási program** vagy a **visszafogadási egyezmények** kínálta keretekre. Az egyéb kérdésekben, például a kereskedelem és a fejlesztés területén folytatott együttműködést is felhasználjuk a migráció területén folytatandó együttműködés megvitatására.

Az uniós küldöttségek is intenzívebb kapcsolatot fognak tartani a helyi hatóságokkal. A legfontosabb tranzit- és származási országokban lévő küldöttségeket **európai migrációs összekötő tisztviselők** kiküldésével erősítik meg, ahogy azt az európai migrációs stratégia is előirányozta.

Ezenkívül az Európai Unió két magas szintű konferenciát szervez a 2015. júniusi Európai Tanács felkérésére:

[23] A budapesti folyamat platformként szolgál Kelet- és Közép-Ázsia, valamint Délkelet- és Nyugat-Európa országai számára.

[24] A mobilitási partnerségek átfogó keretet kínálnak a mobilitás, a migráció és a menekültügyi kérdések területén folytatott kétoldalú együttműködéshez. Eddig hét partnerséget írtak alá a következő országokkal: a Zöld-foki-szigetek, a Moldovai Köztársaság, Grúzia, Örményország, Marokkó, Azerbajdzsán és Tunézia.

1. **A valettai migrációs csúcstalálkozón** (2015. november 11–12.) az európai országok vezetői a legérintettebb afrikai országok vezetőivel fognak találkozni, nevezetesen azokkal, amelyek részei a kartúmi és rabati folyamatoknak, továbbá az Afrikai Unió Bizottságának és a Nyugat-afrikai Államok Gazdasági Közössége Bizottságának képviselőivel. A csúcson megvitatják többek közt a migráció fejlesztési hozadékát, az alapvető okokat, a jogszerű migrációt és mobilitást, a nemzetközi védelem és a menedék kérdését, a migránscsempészet és az emberkereskedelem megelőzését és leküzdését, valamint a visszatérés és visszafogadás terén folytatott együttműködést.

2. **A Földközi-tenger keleti részén át vezető útvonalról és a nyugat-balkáni útvonalról rendezett magas szintű konferencián** (2015 ősze) az EU tagállamai, a Nyugat-Balkán országai és Törökország tárgyalnak majd a Földközi-tenger keleti részén át vezető útvonalon és a nyugat-balkáni útvonalon áramló menekültekről és migránsokról.

Az Európai Unió sok éven át külső tevékenységén keresztül kezelte a menekültekkel és migrációval kapcsolatos kihívásokat a politikai, fejlesztési és humanitárius segítségnyújtási eszközök kombinálásával. A mai menekültügyi válság régóta fennálló és összetett problémák akut jelentkezése; e válság gyökerei szerteágazóak és nem lehet őket azonnal megoldani. Az okok kezeléséhez olyan megközelítésre van szükség, amely rövid- és hosszú távú erőfeszítéseket egyaránt tartalmaz. A legfontosabb, hogy szolidaritásra és felelősségvállalásra lesz szükség, és az Unió rendelkezésére álló különböző, a diplomáciától a pénzügyi támogatásig terjedő eszközöknek együttesen kell működésbe lépniük.

Az Európai Bizottság és a főképviselő felkérik a tagállamokat, hogy tanúsítsanak eltökéltséget a menekültek áradatának és azoknak a problémáknak a kezelése során, amelyek országuk elhagyására kényszerítik ezeket az embereket. Szolidaritásra, felelősségvállalásra és egységre van szükség ahhoz, hogy az Európai Unió megfelelhessen jogi, intézményi és morális kötelezettségeinek.