



Brüsszel, 2016.6.7.
COM(2016) 385 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI
TANÁCSNAK, A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI BERUHÁZÁSI BANKNAK**

**Az európai migrációs stratégia keretében harmadik országokkal kialakítandó új
partnerségi keret létrehozásáról**

Az európai migrációs stratégia keretében harmadik országokkal kialakítandó új partnerségi keret létrehozásáról szóló közlemény

Az EU fokozott erőfeszítései ellenére a Földközi-tengeren továbbra is nap mint nap halálesetek következnek be. Európa jelenleg minden korábbit meghaladó migrációs áramlással néz szembe, amit olyan geopolitikai és gazdasági tényezők ösztönöznek, amelyek továbbra is fennállnak és talán még intenzívebbé válnak az elkövetkező években. Ez valóban globális kihívást jelent, ugyanis világszerte több, mint 60 millió ember kényszerült lakóhelye elhagyására. Az említett áramlásokat gátlástalan embercsempészek segítik, akik arra törekcszenek, hogy hasznot húzzanak a kiszolgáltatott emberek elkeseredettségéből. Európa kötelessége reagálni; hogy segítsen a migránsok és menekültek sorsán; és igazolja polgárai számára, hogy a migráció – abban a nagyságrendben is, ahogy manapság tapasztaljuk – fenntarthatóan szabályozható. Jelen közlemény kifejti, hogy az EU külső tevékenysége hogyan segíti elő e célok elérését.

Az európai migrációs stratégia¹ egy évvel ezelőtti elfogadása óta sok mindent tettünk, nem utolsó sorban az EU határain túl. Emberek százezreit mentettük meg a tengeren. A 2015. novemberi vallettai csúcstalálkozó a migrációs kérdéseket állította középpontba az Uniónak az afrikai országokhoz fűződő kapcsolataiban. Az EU–Törökország nyilatkozat új módokat határozott meg a migrációs áramlások rendezetté tételére és az életmentésre. A nyilatkozat hatása azonnal megmutatkozott. A szükséges segély biztosítása érdekében az új uniós pénzügyi eszközök segítséget nyújtanak ahhoz, hogy odahaza teremtsenek jobb jövőbeni kilátásokat azok számára, akik különben esetleg készek lennének kockára tenni az életüket az Európába vezető veszélyes utazás során. E fellépések azt mutatják, hogy az EU nem csupán a konkrét migrációs kihívások kezelésére áll készen, hanem a migráció hosszútávú kiváltó okainak megszüntetésére is.

Azonban még ennél is sokkal többet kell tenni. Az Unió még mindig humanitárius válsággal küzd. Harmadik országok és az EU partnerei menekültek millióit fogadták be, akik közül sokan otthonukat elhagyni kényszerült, kísérő nélküli kiskorúak,² és Európába vágyó gazdasági migránsok. Beszámolók szerint Líbiában jelenleg több tízezer migráns keresi az Unióba való bejutás módját, és az érkezők száma napról napra emelkedik.

Az ésszerű reagáláshoz az EU-nak minden rendelkezésre álló eszközt fel kell használnia, valamint világos prioritásokat és mérhető célokat kell kitzúznia maga elé. A fejlesztés- és szomszédspolitikai eszközöknek meg kell erősíteniük a helyi kapacitásépítést, többek között a határellenőrzés, a menekültügy, az embercsempészet elleni küzdelem és a reintegrációs erőfeszítések terén. Valamennyi szereplőnek – a tagállamoknak, az uniós intézményeknek és a legfontosabb harmadik országoknak – partnerségben kell együttműködniük a migrációs áramlások rendezetté tétele érdekében. Ezzel egyidejűleg azon is dolgozni kell, hogy – következetes, közép és hosszú távú politikák alkalmazása révén – felszámolják az irreguláris migráció és a kényszerű lakóhelyelhagyás kiváltó okait, és hogy jobban kihasználják a meglévő eljárásokat és programokat. Mindezen tevékenységet olyan feltételek mellett kell végezni, amelyek maradéktalanul tiszteletben tartják a nemzetközi közjogot és az alapvető jogokat. Ez az új partnerségi keretre vonatkozó elképzelés.

Ennek az új partnerségi keretnek fokoznia kell a rászorulókat támogatását a származási- és tranzitországokban. Elő kell segítenie biztonságos és fenntartható befogadási kapacitásokat kiépítését, valamint azt, hogy az otthonukhoz közel biztosítsanak tartós megoldásokat a migrációs nyomás által érintett harmadik országbeli régiókban tartózkodó menekültek és családtagjaik számára. A partnerségnek valós esélyeket kell teremtenie az Unióba történő áttelepítésre, hogy visszatartsa a szabálytalan és veszélyes utazásoktól. Az ezt alátámasztó egyik lényeges elem a harmadik országok

¹ COM(2015) 240 final, 2015. május 13.

² Például Törökország, Libanon és Jordánia együtt jelenleg mintegy 5 millió szíriai menekültet lát el, Iránban mintegy 2-3 millió afgán tartózkodik, Tunézia 1 millió líbiainak ad otthont, és Afrika szarvának országai évek óta egyenként több mint félmillió menekültet szállásolnak el.

illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatos, következetes, hiteles és eredményes politika, amely maradéktalanul tiszteletben tartja az emberi jogokat és az érintett személyek méltóságát, valamint a visszaküldés tilalmának elvét. Készen kell állnunk arra, hogy nagyobb támogatást nyújtsunk azoknak a partnerországoknak, amelyek a legnagyobb erőfeszítéseket teszik, azonban nem szabad visszariadnunk a negatív ösztönzők alkalmazásától sem; az uniós segítségnyújtást és szakpolitikákat úgy kell kialakítani, hogy konkrét eredményeket hozzanak az irreguláris migránsok áramlásának megfékezése tekintetében.

Az új partnerségi keret ilyen formában nem pusztán a válságokra való reagálását segíti elő azonnali és mérhető eredmények révén, hanem emellett lefekteti az alapjait a származási-, tranzit- és célországok kialakítandó fokozott együttműködésnek, amelynek a megfelelően kezelt migráció és mobilitáspolitiká áll a középpontjában.

1. LEVONT TANULSÁGOK

Még nem teljesen értettük meg partnereinkkel azt az üzenetet, hogy jelenleg a migrációs kérdések jelentik a legfontosabb prioritást az EU külkapcsolataiban. Lényeges, hogy az összes tagállammal szorosan együttműködve világossá tegyünk partnereink számára, hogy az egész Unió számára prioritást jelent a személyek szabálytalan és ellenőrizetlen mozgásának megoldása. Jóllehet az EU és partnerei legfontosabb érdekeire kiterjedő magas szintű párbeszéd során a felek konkrét politikai kötelezettségvállalásokat tettek, és meghozták az első gyakorlati intézkedéseket az együttműködés javítására, még sok a teendő, különösen a visszatérések és a visszafogadás terén.

Az európai migrációs stratégia előmozdítása érdekében rendszeres operatív intézkedésekre és heti gyakoriságú kapcsolattartásra van szükség

A **migráció témájában folytatott magas szintű párbeszéd**³ és a felülvizsgált **európai szomszédságpolitika**⁴ új irányt szabtak a migráció kezelésének a legfontosabb országokhoz fűződő kapcsolatokban. A 2015 októberi, **Nyugat-Balkánról szóló vezetői találkozó**⁵ a régió országai közötti rendszeres és strukturált párbeszédre, információ-megosztásra és együttműködésre szolgáló rendszert hozott létre, amelyet a konkrét szükségletekre vonatkozó közvetlen uniós támogatás egészít ki. Ezt a napi együttműködést alkalmassá lehetne tenni arra, hogy a többi érintett migrációs útvonalon is alkalmazható legyen, például Afrikában a rabati és kartúmi folyamat keretében az operatív együttműködés megerősítése céljából. A **vallettai csúcstalálkozó** – és az ahhoz kapcsolódó, 16 kiemelt kezdeményezésből álló cselekvési terv – meghatározta a közös felelősség kereteit, valamint kiemelte, hogy az EU-nak és az afrikai országoknak a partnerség szellemében kell tevékenykedniük. Most itt az ideje, hogy a cselekvési terv eredményekben mutakozzon meg. Fokozni kell a végrehajtási folyamat intenzitását.

A valódi hatás kiváltásához az EU nem támaszkodhat csupán a migrációs eszköztárára

A márciusi 18-i **EU–Törökország nyilatkozatnak** az volt a lényege, hogy összekapcsolják az Égei-tenger két partján folytatott migrációkezelést, valamint minden korábbinál magasabb fokú együttműködést és koordinációt alakítanak ki **az EU és egy külső partner között**. Az a cél, hogy – teljes összhangban az uniós joggal és a nemzetközi közjoggal – megszüntessék a szabálytalan útvonalak igénybevitelére vonatkozó ösztönzőket. A nyilatkozat végrehajtása – többek között az

³ Több ország hatóságaival miniszteri szintű párbeszédre került sor. A legtöbb párbeszédet a főképviselő/alelnök és a Bizottság folytatta, néhány esetben pedig tagállamok tárgyaltak az egész Unió nevében. Német, francia és holland miniszterek ennek keretében ellátogattak harmadik országokba. További részletek találhatók a 2. mellékletben.

⁴ JOIN(2015) 50 final. Mostanra 1,2 milliárd euró értékű – a migráció kezelésére vonatkozó intézkedésektől a társadalmi-gazdasági fejlesztésen át az oktatásig terjedő témájú – projekteket kötöttek le az európai szomszédságpolitika országában és a bővítési országokban, hogy támogatást nyújtsanak a menekültek és a befogadó közösségek számára.

⁵ COM(2015) 676 final, 2016. december 15.

összes érkező harmadik országbeli állampolgár visszafogadása – a NATO és a Frontex tevékenységével kiegészülve azonnal hatást gyakorolt a Törökországból Görögországba történő átkelésekre⁶. Megmutatta, hogy a nemzetközi együttműködés sikerre vezethet a tengeri életmentés és az embercsempészek üzletszerű tevékenységének ellehetetlenítése terén⁷. Ezt pénzügyi támogatás, áttelepítési lehetőségek, valamint a folyamatban lévő vízum- és csatlakozási tárgyalások terén megnyitott perspektívák révén sikerült elérni. Bár minden ország különböző, és az EU–Törökország nyilatkozat sajátos körülményeket tükröz, annak elemei pozitív példát jelenthetnek a többi fontos harmadik országhoz fűződő kapcsolatokban és rámutatnak az aktiválendő legfontosabb mozgatórugókra.

A pénzügyi támogatást növelni kell

Az EU és tagállamai a világ legnagyobb fejlesztési és humanitárius donorai, amelyek növekvő mértékben vállalnak pénzügyi kötelezettséget a menekültek közvetlen humanitárius támogatása, valamint a migrációval kapcsolatos strukturáltabb támogatás céljából. Az EU hosszú időre visszanyúló hagyományokkal rendelkezik **a menekültek, a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek és a befogadó közösségek támogatása** terén, például Afrika-szarva és a Csád-tó térségében (Kenya, Szomália, Uganda, Etiópia és Szudán)⁸. A globális igények nagyságrendje azonban nyomatékossá teszi, hogy a humanitárius tevékenységnek célzottabbá és eredményesebbé kell válnia, olyan ráfordítással, amely valódi hatást gyakorol a migrációra, és igazodik az egyes országok szükségleteihez és körülményeihez. A Bizottság kialakította arra vonatkozó stratégiai elképzelését, hogy az EU külső tevékenysége hogyan **mozdíthatja elő a lakóhelyük elhagyására kényszerülő személyek ellenálló képességét és önállóságát**⁹ a lehető legközelebb a menekültek származási országához. A **szíriai menekülteknek nyújtott közvetlen humanitárius segély** meghaladta az 1 milliárd eurót – az összesen 6 milliárd euró összegű humanitárius, fejlesztési és stabilizációs segélyre vonatkozó kötelezettség részeként – a válság kezdete óta. Az Unió és tagállamai által februárban, a „**Segítségnyújtás Szíriának és a térségnek**” témájú **londoni konferencián** felajánlott teljes hozzájárulás túllépte a 7,15 milliárd eurót, ami az összes felajánlás több mint 70 %-át teszi ki, így jelenleg az a politikai kötelesség, hogy teljesítsék ezt a kötelezettségvállalást.

A célzott támogatás biztosítására szolgáló innovatív eszközök

A **szíriai válság kezelésére szolgáló uniós regionális alap** célja a befogadó országokban élő szíriai menekültek hosszú távú rezilienciájának elősegítése, valamint a befogadó közösségek támogatása az oktatás, a megélhetés és az egészségügy terén¹⁰. Az 1,88 milliárd eurós kezdeti költségvetési juttatással rendelkező, **Afrikával foglalkozó uniós szükséghelyzeti alap** keretében az EU több mint 750 millió euró értékben bíralt el a Száhil öv/Csád-tó térsége és Afrika szarva¹¹ számára biztosított projekteket olyan területeken, mint például a munkahelyteremtés és a reziliencia, hangsúlyosan kezelve a legveszélyeztetettebb személyek szükségleteit. A **törökországi menekültek támogató**

⁶ COM(2016) 231 final, 2016. április 20. A csökkenő tendencia folytatódott (2016 május 9. és 29. között hetente átlagosan körülbelül 300-an érkeztek Törökországból a migrációs csomópontnak tekinthető görög szigetekre).

⁷ Az EU–Törökország nyilatkozatot követően intenzívebbé vált együttműködés eredményeként a török hatóságok jelentős mértékben fokozták tevékenységüket: 2016 áprilisában 124 migráncsempészt fogtak el. Törökország emellett összekötő tisztviselőt küldött az Europolhoz. Továbbá a Nyugat-Balkán tekintetében Bécsben megnyitották a közös műveleti irodát, amely elősegíti a hírszerzési értesülések megosztását és fogadja az embercsempészekkel szembeni közös műveleteken dolgozó nyomozókat.

⁸ A folyamatban lévő, jelentős, uniós finanszírozású fellépések példái megtalálhatók a 3. mellékletben.

⁹ COM(2016) 234 final, 2016. április 26.

¹⁰ Az összesen 733 millió eurós összegből 2015-ben és 2016-ban 427,5 millió euró elfogadásra, 200 millió euró lekötésre, és 96 millió euró kifizetésre került, 2016 júniusában pedig a tervek szerint további 267 millió euró kerül elfogadásra, így a fennmaradó összeg 38,5 millió euró az esetleges új hozzájárulások mellett.

¹¹ Az EU júniusra további mintegy 150 millió eurót irányoz elő a Száhil övre és az Észak-Afrikára elkülönített keretek számára.

eszköz¹² a közvetlen és a strukturális támogatást ötvözi 2016–2017 folyamán összesen 3 milliárd euró összegben. Már döntés született közel 200 millió euró értékű, a menekülteknek és a befogadó közösségeknek nyújtott támogatásról és annak lekötéséről, a rövid távú célkitűzés szerint pedig július végéig összesen 1 milliárd euró kerül lekötésre¹³. 2018 végéig további 3 milliárd euró áll majd rendelkezésre, amennyiben a kezdeti költségvetési juttatás teljes mértékben felhasználásra kerül, és az összes kötelezettségvállalást tiszteletben tartották.

A migráncsempészséssel szembeni küzdelem operatív intézkedéseinek szükségessége

E célkitűzés szempontjából alapvetően fontos az embercsempészek üzletszerű tevékenységének ellehetetlenítése, valamint az, hogy valódi és eredményes visszatérések történjenek. Ezenfelül az embercsempészekkel szembeni operatív együttműködésre van szükség. A **Földközi-tenger nyugati medencéjében/az atlanti útvonalon** eredményes együttműködés alakult ki, amely mintaként szolgál a partnerség számára. Az **Égei-tengeren** és a **Földközi-tenger középső medencéjében** a Frontex együttműködik a NATO-val és az EUNAVFORMED Sophia művelettel, és ötvözi e szervezetek különböző szerepeit a migráció kezelése, az embercsempészsékre vonatkozó hírszerzési értesülések összegyűjtése, az információcsere, az őrzátozás összehangolása és a partraszállásokra vonatkozó együttműködés tekintetében¹⁴. Ezt a Földközi-tenger középső medencéjében egy lépéssel tovább kell fejleszteni az eszközök valós időben történő megosztásával, valamint a tengerhajózás biztonságát és a határbiztonságot érintő veszélyekre vonatkozó közös kockázatértékelés kialakításával – ebbe a munkába be lehetne vonni az olasz „Mare Sicuro” műveletet is.

Az **EUNAVFORMED Sophia művelet** eredményeként 71 embercsempészzel gyanúsított személyt tartóztattak le, és 129 embercsempészeti tevékenységekre használt vízi járművet semlegesítettek. A további tengeri halálesetek megelőzése változatlanul alapvetően fontos és jogilag kötelező tevékenység a művelet során, amely közvetlenül 14 857 ember életét mentette meg. A művelet támogatásával más szervezetek további 31 096 ember életét mentették meg. Kritikus fontosságúnak bizonyult az információcsere, amit tovább lehetne fejleszteni az EUNAVFORMED és az Europol Embercsempészség Elleni Európai Központja közötti kapcsolatok erősítése révén. A Tanács megállapodott arról, hogy egy évvel meghosszabbítják a műveletet és további két támogató feladatra terjesztik ki annak megbízatását. Ez olyan műveleteket ölel fel, mint például a líbiai parti őrség és haditengerészet kapacitásépítése és képzése, valamint az ENSZ tengeri fegyverembargójának végrehajtása az új ENSZ BT-határozat alapján.

Az Európán belüli hatékony migrációkezelés fontossága az Európa határain kívüli politika hatékonysága szempontjából

A tapasztalatok azt mutatják, hogy közvetlen összefüggés van az Unión belül és annak határain túli migrációs politika között. Az elmúlt év során az összes migrációs útvonalon kézzel foghatóan megmutatkozott, hogy amennyiben az a benyomás alakult ki, hogy a határigazgatás és migrációkezelés kudarcot vallott, az fokozta migrációt. Az EU-n belüli hiteles fellépés – az embercsempésztől és a szabálytalan belépéstől való elrettentés és a jogszerű beutazási lehetőségek meglétének bemutatása tekintetében egyaránt – döntő fontosságú külső céljaink eléréséhez.

¹² Az eszköz 2015 novemberében került létrehozásra az EU–Törökország közös cselekvési tervet követően. A hozzájárulások megtalálhatók a 4. mellékletben.

¹³ Az eszköz legfontosabb prioritásai a közvetlen és középtávú tevékenységre összpontosítanak majd, ideértve a humanitárius segítségnyújtást, a migráció kezelését, az oktatást, az egészségügyet, a települési infrastruktúrát és a társadalmi-gazdasági támogatást. Áprilisban megállapodás született egy 60 millió euró összegű különleges intézkedésről, amely szálláshely, élelem és egészségügyi ellátás biztosításával segíti a hazatelepülőket.

¹⁴ Például a Frontex 2015 októberében több migránst szállító vízi járművet derített fel a hajózási adatszolgáltatási rendszer és a műholdképek együttes alkalmazásával. E tevékenységet a Frontex szervezte az Európai Tengerészeti Biztonsági Ügynökség (EMSA) és az Európai Unió Műholdközpontja közreműködésével. Négy hajóról 350 migránst mentettek ki.

Az **Európai Határ- és Parti Őrség**¹⁵ egységes és erőteljes fellépést fog biztosítani a külső határon különösen nagy nyomás idején, amikor a biztonság alapvető szempont. A megreformált **közös európai menekültügyi rendszer**¹⁶ orvosolni fogja a jelenlegi rendszer problémáit, amely nem volt képes kezelni azokat az embereket, akik nem vesznek tudomást a szabályokról és a tetszésük szerinti országba utaznak. Az, hogy e területeken helyreállítják a rendet, drámai mértékben csökkenteni fogja a szabálytalan belépésre ösztönző tényezőket, de emellett a közös felelősséget tükröző, elégséges uniós finanszírozást tesz szükségessé. A **migráncsempészással**¹⁷ szembeni hatékony Unió belüli fellépés – amelynek az Europol új Embercsempészés Elleni Európai Központja áll a középpontjában – a harmadik országokkal való sikeres gyakorlati együttműködés előfeltétele.

A szabálytalan belépés lehetőségeinek csökkentése mellett az EU-nak lehetőségeket kell teremtenie arra, hogy az érintett személyek legálisan utazzanak¹⁸ az Unióba, hogy ott nemzetközi védelmet igényeljenek vagy munkát, oktatási, kutatási vagy befektetési lehetőségeket keressenek¹⁹.

2. A PARTNERSÉGI KERET – A MIGRÁCIÓ TERÉN HARMADIK ORSZÁGOKKAL FOLYTATOTT ÚJ, ÁTFOGÓ EGYÜTTMŰKÖDÉS

A külső migrációs nyomás lassan megszokottá válik az EU és partnerországai számára. Ez a helyzet összehangoltabb, rendszeresebb és strukturáltabb megközelítést igényel az Unió külső és belső politikái közötti szinergiák és ösztönző hatások maximális kihasználása érdekében. E megközelítés sikeréhez az szükséges, hogy egyaránt tükrözze az EU és partnereink érdekeit, világos célkitűzéseket tartalmazzon, és egyértelműen kijelölje a célkitűzések megvalósítási módját, lehetőség szerint pozitív együttműködés keretében, de szükség esetén akár ösztönzők alkalmazásával is. A szóban forgó megközelítés paktumokban ölt majd testet, amelyeket be fogunk építeni a meglévő és a jövőbeni folyamatokba és partnerségbe.

A paktumok rövid távú célkitűzései a következők:

- Életmentés a Földközi-tengeren;
- A származási- és tranzitországokba való visszatérési arány növelése;
- Annak lehetővé tétele, hogy a migránsok és a menekültek az otthonukhoz közel tartózkodjanak, és elkerüljék a veszélyes utazásokat.

A legfontosabb partnerekkel együtt azonnali intézkedéseket kell hozni az alábbi területeken, ahol konkrét és mérhető célokat kell kitűzni:

- Együttműködés a legfontosabb partnerekkel a migráció jogalkotási és intézményi keretének javítása céljából;
- Konkrét segítségnyújtás a határigazgatási és migrációkezelési kapacitásépítéshez, ideértve a menekültek védelmének biztosítását;
- A visszatérési és visszafogadási arány növelése, előnyben részesítve az önkéntes hazatérést és hangsúlyt helyezve a reintegrációra;
- A szabálytalan áramlások megfékezése, ugyanakkor jogszerű migrációs csatornák felajánlása, ideértve a fokozott áttelepítési erőfeszítéseket.

¹⁵ COM(2015) 671 final, 2015. december 15.

¹⁶ COM(2016) 270 final, 2016. május 4.

¹⁷ Az EU migráncsempészással szembeni cselekvési tervében kulcsfontosságú prioritás a származási- és tranzitországokkal folytatott együttműködés (COM(2015) 285 final, 2015. május 27.).

¹⁸ Ennek szellemében a Bizottság 2016. június 7-én előterjesztette az uniós kékkártya reformját (COM(2016)378), amelynek célja, hogy a magasan képzett migránsokat az Unió munkaerőpiacára vonzza.

¹⁹ Ez fontos téma volt a felülvizsgált európai szomszédságpolitika keretében, amely felhívta a figyelmet az azon ENP országok állampolgáira vonatkozó kedvezményes rendszerekre, amelyek készen állnak az Unióval folytatott migrációs együttműködésük elmélyítésére.

Az EU-nak hosszú távon tovább kell fokoznia erőfeszítéseit az irreguláris migráció és a kényszerű lakóhely-elhagyás kiváltó okainak felszámolására, valamint kapacitásépítést kell biztosítani a befogadó közösségek és az érintett intézmények számára. A paktumok kihasználják majd a szinergiákat valamennyi olyan politika, kezdeményezés és folyamat között, amelyek a hosszú távú célkitűzések megvalósításra, például a kiváltó okokat jelentő politikai, társadalmi, gazdasági és környezeti tényezők kezelésére irányulnak (többek között oly módon, hogy megkönnyítik a származási ország diaszporájának gazdasági, társadalmi és kulturális beruházásait).

A partnerségi keret végső célja olyan következetes és célzott szerepvállalás, amelynek keretében az Unió és tagállamai összehangoltan alakítják ki a harmadik országokkal megkötendő átfogó partnerségek (paktumok) létrehozására szolgáló intézményeket, eszközöket és ösztönzőket, hogy humanitárius és emberi jogi kötelezettségeink maradéktalan tiszteletben tartása mellett javítsák a migráció kezelését.

A szakpolitikák és az uniós külkapcsolati eszközök teljes körét alkalmazni kell ahhoz, hogy változtatás történjen. Ez a szemléletmód megváltoztatását és olyan friss gondolkodást igényel, amely ötvözi a pozitív és negatív ösztönzőket, és kihasznál valamennyi tőkeáttételt és eszközt. Egyértelmű, hogy készen kell állnunk programozásunk kiigazítására a kétoldalú kapcsolatok és a célkitűzéseink elérésére szolgáló finanszírozás tekintetében.

A paktumok kulcstényezőket jelentenek majd az EU, valamint a migránsok származási- és tranzitországai közötti átfogó kapcsolatokban. E kapcsolatokat az fogja meghatározni, hogy az adott országok készek és képesek-e arra, hogy együttműködjenek a migráció kezelése terén, különösen az irreguláris migráció megelőzése és az irreguláris migránsok visszafogadása tekintetében.

A különböző partnerek eltérő nehézségekkel küzdenek más-más körülmények között. A paktumoknak ezt maradéktalanul tükrözniük kell. A származási országok számára az jelenti a feladatot, hogy elő kell segíteniük a lakosság megélhetésének és stabil otthoni körülményeinek megteremtését, és a migráció helyi kezelését. A tranzit- és befogadó országokra rendkívül nyomás nehezedik a tekintetben, hogy biztosítsanak humanitárius támogatást és szolgáltatásnyújtást a migránsok és menekültek számára, támogassák a migránsok, menekültek és befogadó közösségek gazdasági fenntarthatóságát, valamint a szabálytalan áramlások megelőzése céljából felszámolják az embercsempészesben és emberkereskedelemben részt vevő bűnszövetkezeteket. Különös figyelmet kell szentelni a migrációkezelési kapacitás erősítésére szolgáló kapacitásépítésnek.

A visszatérések, a visszafogadás és a reintegráció megvalósítása

Az irreguláris migráció elleni küzdelem alapvető eleme a védelemre nem jogosult személyekkel irányuló, eredményes visszatérési, visszafogadási és reintegrációs politika, amely segít visszatartani az embereket attól, hogy életüket kockáztassák. A visszatérési arány növelése az embercsempészek üzletszerű tevékenységének ellehetetlenüléséhez fog vezetni, ugyanis az érintettek rájönnek arra, hogy nem éri meg a kockázatot, hogy nagy összeget fizessenek azért, hogy veszélyes körülmények között eljussanak az Unióba²⁰. A növekvő visszatérési arányok hatása megtöbbszöröződik, ha emellett az Unióba való legális bejutási lehetőségeket teremtünk.

Az uniós visszatérési rendszer eredményessége jelenti mindezek előfeltételét, kezdve a visszatérésre vonatkozó uniós cselekvési terv végrehajtásával²¹. Azonban még több erőfeszítésre van szükség, mivel előfordul, hogy harmadik országok vonakodnak együttműködni a visszafogadás és a visszatérés terén. Az irreguláris migránsok **származási országai** esetében együttműködésre van szükség ahhoz, hogy

²⁰ A visszatérési irányelv fontos biztosítékokat állapít meg annak érdekében, hogy a visszatérési műveletek humanusak legyenek és tiszteletben tartsák a migránsok jogait, ideértve a visszaküldés tilalma elvének, a hatékony jogorvoslatnak, a család egységének, a gyermek mindenek felett álló érdekének és a veszélyeztetett személyek sajátos szükségleteinek tiszteletben tartását.

²¹ COM(2015) 453 final, 2015. szeptember 9.

elősegítsék állampolgáraik személyazonosságának megállapítását²² és visszafogadásukat, valamint támogatást nyújtsanak a visszatérők reintegrációjához, és különösen ahhoz, hogy tovább erősítsék a kormányzási és szolgáltatásnyújtási kapacitást. Hasonlóan fontos a **tranzitországokkal** kialakított, fokozott együttműködés, mivel azok nagyobb felelősséget viselnek a szabálytalan migrációs áramlások kezeléséért – és határozottabb ösztönzőkkel rendelkeznek a határigazgatás szigorítására – különösen akkor, ha kötelesek visszafogadni azokat a irreguláris migránsokat, akik áthaladtak a területükön.

A partnerországgal folytatott párbeszédok során mostanáig nyert tapasztalatok azt jelzik, hogy a visszatérések és a visszafogadás tekintetében eltérés mutatkozik a várakozások és az eredmények között.

Az EU-nak **most az a célt kell kitűznie, hogy konkrét és mérhető növekedést érjen el a visszatérések és visszafogadások száma és aránya tekintetében.** Ezért minden paktum lényeges részét képezi majd a visszatérések és a visszafogadás működőképessé tételére irányuló tevékenység. A paktumok emellett arra fognak törekedni, hogy növeljék a visszatérési folyamat eredményességét és fenntarthatóságát, valamint megfelelő pénzügyi támogatást nyújtsanak a visszafogadó országoknak, és különösen azoknak a közösségeknek, amelyek újra integrálják majd a hazatelepülőket. A partnerországoknak szintén hozzá kell jutniuk az önkéntes hazatéréshez és a reintegrációhoz (a Nemzetközi Migrációs Szervezettel partnerségben) nyújtott uniós támogatáshoz.

A következő elemeket kell előnyben részesíteni és garantálni ahhoz, hogy a harmadik országok eleget tegyenek az állampolgáraik visszafogadására vonatkozó kötelezettségeiknek:

- A származási országokra való összpontosítás, ennek a tranzitországokkal folytatott visszafogadási együttműködést is elő kell segítenie.
- Az EU és a tagállamok összehangolt és következetes visszafogadási együttműködése, amelynek során a gyors és operatív kiutasítások megvalósítása élvez döntő prioritást, és nem feltétlenül a hivatalos visszafogadási megállapodások²³.
- Az irreguláris migránsok visszafogadás céljából történő személyazonosításának megkönnyítése oly módon, hogy megerősítik a harmadik országok kapacitását az anyakönyvi hivatalok működésének és az ujjnyomat vagy a biometrikus azonosítók digitalizálásának biztosítása, valamint határigazgatási és migrációkezelési kapacitásépítés révén.
- Az útvonal mentén található országok számára az önkéntes visszatéréshez és a reintegrációhoz nyújtott támogatásra vonatkozó kezdeményezések fokozása abból a célból, hogy segítséget nyújtsanak a tranzitországoknak a harmadik országbeli állampolgárok származási országaikba történő visszatérésének – lehetőség szerinti – elrendeléséhez, ideértve a származási- és a tranzitországok közötti regionális együttműködés előmozdítását is.
- A harmadik országbeli állampolgárok kiutasítása céljára kiállított szabványos úti okmányok partnerországok általi elfogadása.

A paktumok megvalósítása: az EU és a tagállamok közötti koherencia és koordináció javítása

A harmadik országokkal kapcsolatos eredményes megközelítés **nem csupán testre szabott módszereket igényel, hanem az összes uniós szereplő és a tagállamok közötti közös és megfelelőbben koordinált megközelítést is.** Az EU csupán egységes fellépés esetén érhet el jelentősebb eredményeket.

²² Folyamatban vannak a tárgyalások az érintett afrikai országokkal, hogy az Unióba irányuló látogatásokat szervezzenek a személyazonosítás elősegítése céljából. Négy ország már kötelezettséget vállalt ilyen látogatások megszervezésére.

²³ Példaként kell tekinteni a Nyugat- és Kelet-Afrikában, valamint Ázsiában – a tagállamokkal partnerségben – végzett uniós szerepvállalások közelmúltbeli eseteire.

Az EU nemrég megkezdte az új megközelítés tesztelését kiválasztott harmadik országok vonatkozásában. A magas szintű párbeszéd megalapozása céljából megvitatja a tagállamokkal a 16 prioritást élvező országra²⁴ vonatkozó **országcsomagokat**, amelyek feltérképezik a különféle érdekeket, valamint felsorolják a visszatérésre és a visszafogadásra is kiterjedő migrációs együttműködés előmozdítására szolgáló, uniós szinten rendelkezésre álló eszközöket. A kiválasztott harmadik országoknak nem csupán az „országcsomagok” fogalmát és tartalmát, és a lehetőségeket kell ismerniük, hanem együttműködésük mértékének lehetséges következményeit is. Ugyanakkor mára eljött az ideje, hogy **korlátozott számú harmadik származási- és tranzitországgal kötött paktumok keretében működőképessé tegyünk** az országcsomagokat annak érdekében, hogy egy valóban integrált és összehangolt megközelítés révén rövid időn belül látható helyszíni eredményeket lehessen elérni. Ehhez a pozitív és negatív ösztönzők egyértelmű meghatározására is szükség van. Ennek érdekében a Bizottság felhívja a **tagállamokat** arra, hogy nemzeti hatáskörükbe tartozó kiegészítő intézkedésekkel erősítsék az Unió által meghatározott ösztönzőket.

Továbbá az Unió érdekében teljes mértékben ki kell használni azokat a sok évtizedes együttműködés révén szorosra fűzött politikai, történelmi és kulturális kötelekeket tükröző különleges kapcsolatokat, amelyeket a tagállamok harmadik országokkal esetlegesen fenntartanak. Jelenleg gyakran ennek ellenkezője történik. A bizalom megszilárdításra szorul. Teljes mértékben be kell vonni az Unió tárgyalásaiba azokat a tagállamokat, amelyek a legfejlettebb kétoldalú kapcsolatokat ápolják egy konkrét partnerországgal. Ezeknek az országoknak részt kell vállalniuk az Unió és a tagállamok közötti koordinációs mechanizmusban, amelyet az egyes partnerekkel megkötendő paktumok megvalósítása érdekében kell létrehozni. Az uniós intézményeknek és az érintett tagállamoknak vállvetve kell dolgozniuk annak érdekében, hogy az Unió kollektív befolyását latba vetve megvalósítsák a közös célkitűzéseket.

A tagállamok szakértelme és erőforrásai alapvetően fontosak a paktumok létrehozásához. Az eredményes együttműködés nagy mértékben támaszkodik a harmadik országokban a helyszínen tevékenykedő uniós szakértők hálózataira. További európai **migrációs összekötő tisztviselők** kiküldése a kiemelt forrás- és tranzitországokba elősegítené a migráncscempészet elleni uniós együttműködés összehangolását, a migrációs összekötő tisztviselők pedig előnyben részesíthetnék a végrehajtás megkönnyítésére irányuló együttes tagállami fellépést. E célból a tagállamoknak sürgősen ki kell nevezniük a jelöltjeiket. A legfontosabb helyszíneken **a migráncscempészet elleni küzdelemmel foglalkozó uniós kooperációs platformokat** kell létrehozni, hogy erősítsék azon uniós tevékenység koordinációját, amely támogatja a partnerországok képességét a migráncscempészes háttérben megbúvó szervezett bűnözéssel szembeni fellépésre.

A paktumok megvalósítása: a politikai eszközök új súlypontok szerinti alkalmazása

Az egyes paktumokat úgy kerülnek kialakításra, hogy az uniós hatáskörbe tartozó különféle szakpolitikai elemeket (szomszédságpolitika, fejlesztési segély, kereskedelem-, mobilitás-, energia-, biztonság-, digitális politika, stb.) tömörítő, és azonos célkitűzésre irányuló ösztönzőkkel ellátott, megfelelő csomagokba foglalják azokat. A tagállamoknak nemzeti szakpolitikai eszközeik és ösztönzőik terén tükrözniük kell az összes szakpolitika új hangsúlyok szerinti és újraprogramozott alkalmazását.

A **migrációs politika** önmagában véve is több ösztönzési lehetőséget kínál a paktumok rövid távú célkitűzéseinek elősegítése érdekében. A strukturált áttelepítési rendszerre irányuló, soron következő javaslat, amely közös megközelítést biztosít ahhoz, hogy az áttelepítés révén a nemzetközi védelemre szoruló személyek biztonságosan és jogszerűen érkezhessenek az Unióba, az EU azon elkötelezettségének közvetlen tanúbizonyságát jelenti, hogy segítséget nyújtson a legnagyobb nyomással küzdő országoknak²⁵. Az EU számos partnerének elfogadott célkitűzése az Unióba való

²⁴ Etiópia, Eritrea, Mali, Niger, Nigéria, Szenegál, Szomália. Szudán, Ghána, Elefántcsontpart, Algéria, Marokkó, Tunézia, Afganisztán, Banglades és Pakisztán.

²⁵ Lásd: COM(2016) 197 final, 2016. április 6.

legális bejutás egyéb lehetőségeinek megteremtése, amelyek kölcsönösen hasznosak az Unió és partnereink számára: a vallettai cselekvési terv tartalmazta az EU és a tagállamok azon kötelezettségvállalását, hogy a legális migrációs lehetőségeket összegyűjtő kísérleti projekteket indítanak. A vízumpolitika rendkívül hatásos eleme lehet a harmadik országokkal folytatott, a migrációs együttműködésre vonatkozó megbeszéléseknek. Különleges intézkedések szintén elősegíthetik a legális migránsok felkészítését az uniós munkaerőpiacok szükségleteire, vagy támogatást nyújthatnak a migránsok általi hazautalásokhoz és azok saját országukban történő újrabefektetéséhez. Végezetül tovább lehet fejleszteni az EU és partnerei kölcsönös érdekeit szolgáló **együttműködést és információcserét**. A technológiai fejlődés, különösen a biometrikus és digitális azonosítás gyakorlati eszközként szolgálhat a migrációkezelési szolgálatok erőinek egyesítéséhez. A **lakóhelyüket elhagyni kényszerült népességcsoportok regisztrálására szolgáló egységes platform** kifejlesztése megkönnyíthetné a segélyek harmadik országokba történő eljuttatását, valamint az EU-ba és más területekre való beutazást és áttelepítést.

A Bizottság következetesen képviseli a migrációs ügyekre vonatkozó stratégiai megközelítést a keleti és déli partnereihez fűződő kapcsolatokban, és tovább erősítette azt az **európai szomszédságpolitika** 2015-ös felülvizsgálata során, amelynek keretében a migrációs és mobilitási jellemzők váltak az egyik fő együttműködési területté. A rendelkezésre álló pénzügyi keretösszeg nagyjából felének a migrációval kapcsolatos kérdésekre fordítása jó alapot teremt a paktumok számára.

A **migrációs és fejlesztési politika közötti koherencia** erősítése fontos annak biztosításához, hogy a fejlesztési támogatás segítséget nyújtson a partnerországoknak a migráció eredményesebb kezeléséhez, továbbá arra is ösztönözze őket, hogy hatékonyan együttműködjenek az irreguláris migránsok visszafogadása terén. Pozitív és negatív ösztönzőket kell beépíteni az uniós fejlesztéspolitikába, jutalmazva azokat az országokat, amelyek eleget tesznek arra vonatkozó nemzetközi kötelezettségüknek, hogy visszafogadják a saját állampolgáraikat, és azokat, amelyek együttműködnek a harmadik országokból származó irreguláris migránsok áramlásának szabályozása terén, továbbá azokat az országokat, amelyek megfelelő intézkedéseket hoznak a konfliktusok és üldözés elől menekülő személyek befogadására. Annak szintén következményekkel kell járnia, ha egy ország nem működik együtt a visszafogadás és a visszatérés terén. Ugyanez vonatkozik a **kereskedelempolitikára**, különösen amennyiben az EU preferenciális elbánást biztosít partnereinek: a migrációs együttműködést tekintetbe kell vennie a GSP+ alapján biztosított kereskedelmi kedvezmények soron következő értékelésekor.

Noha ezek potenciálisan hatékony eszközöknek tekintendők és építeni kell a migrációra gyakorolt pozitív hatásukra, a paktumok támogatásában nemcsak a szomszédság-, kereskedelem- és fejlesztéspolitikának kell szerepet kapnia. Egyetlen szakpolitikai terület sem maradhat ki ebből a megközelítésből²⁶. Főszabály szerint a csomagnak minden uniós szakpolitika – így az oktatás-, kutatás-, éghajlatváltozási, energia-, környezetvédelmi és mezőgazdasági politika – részét kell, hogy képezze, maximális ösztönzést adva a megbeszéléseknek.

A paktumok megvalósítása: megfelelő pénzügyi támogatás

A paktum céljainak megvalósítása érdekében a lehető leghatékonyabban kell felhasználni és mozgósítani az EU és tagállamai valamennyi pénzügyi eszközét, az országok arra való képessége és készsége által vezérelten, hogy együttműködjenek a migráció kezelése terén, különösen az irreguláris migráció megelőzése és az irreguláris migránsok visszafogadása tekintetében. Főszabály szerint tovább kell növelni az EU külső eszközei keretében a migráció kezelésének javítására fordított költségvetési juttatásokat, maradéktalanul kihasználva az olyan innovatív pénzügyi irányítási eszközöket, mint például az uniós vagyonkezelői alapok vagy a forrásötöző mechanizmusok, valamint a nemzeti, regionális és tematikus eszközök kínálta lehetőségeket.

²⁶ Ugyanakkor a szükségletalapú humanitárius segítségnyújtást – a humanitárius elveknek megfelelően – nem lehet feltételekhez kötni.

A paktumok rövid távú célkitűzéseinek megvalósítására szolgáló pénzügyi támogatás

Valamennyi rendelkezésre álló eszköz és erőforrás célzottabban, koordináltabban, rugalmasabban és gyorsabban kerül majd mozgósításra.

Először is **a meglévő pénzügyi eszközök igénybevétele során különös figyelem** fog irányulni a migrációkezelés javítását célzó projektekre, és azok a projektek fognak előnyt élvezni, amelyek a harmadik országokat segítik abban, hogy eleget tegyenek az állampolgáraik visszafogadására vonatkozó kötelezettségeiknek²⁷.

Másrészt, az Unió ki fogja használni a meglévő innovatív pénzügyi eszközökben rejlő **összes lehetőséget** annak érdekében, hogy támogatást nyújtson a paktumokban meghatározott azonnali intézkedésekhez. **A törökországi menekülteket támogató eszköz, a szíriai válság kezelésére szolgáló uniós regionális alap és az Afrikával foglalkozó uniós szükséghelyzeti alap** lehetővé tette a célzott projektek rugalmasabb, összehangoltabb és gyorsabb azonosítását és támogatását. Így olyan azonnali intézkedések részesültek finanszírozásban, amelyek reintegráció és a kapacitásépítés révén támogatják a menekülteket és a befogadó közösségeket, a migrációkezelést, valamint a visszatérést és a visszafogadást. Ugyanilyen minta alapján fog történni a paktumok megvalósítása. A tagállamok teljes körű részvétele döntő fontosságú, ugyanis a támogatás mostanáig erősen elmarad a szükségletektől, és nem minden tagállam veszi ki abból a részét. A szíriai válság kezelésére szolgáló uniós regionális alap célösszege 1 milliárd euró. Jelenleg összesen 0,27 milliárd euró összegű tagállami felajánlás még nem érkezett meg. Ami az Afrikával foglalkozó uniós szükséghelyzeti alapot illeti, a Bizottság 1,8 milliárd eurót különített el, és készen áll arra, hogy a paktumok azonnali intézkedéseinek finanszírozása céljából az EFA (Európai Fejlesztési Alap) tartalékából további 0,5 milliárd euróval növelje ezt az összeget. A Bizottság felszólítja a tagállamokat és egyéb donorokat, hogy a lehető leghamarabb ugyanekkora összeggel járuljanak hozzá az Afrikával foglalkozó uniós szükséghelyzeti alaphoz²⁸.

Harmadrészt **még inkább célzottá kell tenni az EU és a tagállamok által nyújtott támogatás programozását**²⁹. A közelmúltban átlagosan évente 4,4 milliárd eurót tett ki az Unió és tagállamai által, a legfontosabb kiemelt országoknak nyújtott hivatalos fejlesztési támogatás (ODA)³⁰. A Bizottság a paktumok végrehajtása érdekében a továbbiakban is gondoskodni fog arról, hogy maximalizálja a migrációs áramlásokra és a migráció kezelésére gyakorolt pozitív hatásokat az adott országban kiválasztott kiemelt ágazatok keretébe illeszkedő valamennyi program kialakítása és végrehajtása során. Így például az érintett származási országokban a migránsok főbb származási térségeire fognak összpontosulni a földrajzi eszközök éves végrehajtási intézkedései keretében elfogadott fellépések. A Bizottság ezenfelül biztosítani fogja, hogy a kiemelt országokban zajló, többéves indikatív programok megfeleljenek az aktuális szükségleteknek, különösen a paktumok végrehajtásának elősegítése érdekében. A Bizottság meghozza az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy szükség esetén kiigazítsa az ilyen indikatív programokat. A tagállamok felkérést kapnak arra, hogy kétoldalú pénzügyi támogatásuk és közös programozásuk célzott átirányítása révén járuljanak hozzá ezekhez az erőfeszítésekhez. A tematikus költségvetési sorok 2017 utáni programozása tükrözni fogja az új partnerségi keretet.

²⁷ Afrika szarva térségében 124 millió euró értékű projektek irányulnak arra, hogy megteremtsék a feltételeket a más országokba befogadott irreguláris migránsok és menekültek eredményes visszatéréséhez és reintegrációjához – például 50 millió euró segíti elő a szómáliaiaknak a régióból és Európából való önkéntes hazatérését oly módon, hogy kibővítik az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzájutást és csökkentik a visszatérők és a visszafogadó közösségek kiszolgáltatottságát. Hasonlóképpen, az EU egy olyan afganisztáni, pakisztáni és bangladesi projekt fejlesztésén dolgozik, amelynek célja az említett országok visszatérési és visszafogadási kapacitásának erősítése, valamint reintegrációs csomagok biztosítása az Unióból hazatelepülők számára.

²⁸ A tagállamok hozzájárulásai mostanáig körülbelül 80 millió eurót tesznek ki.

²⁹ – a tisztán szükségletalapú humanitárius támogatás kivételével – tükrözni fogja az új partnerségi keretet.

³⁰ Forrás: OECD Fejlesztési Támogatási Bizottság hivatalos fejlesztési támogatásra fordított nettó kifizetések. A 2015-ös adatok csak 2016 végén állnak majd rendelkezésre.

Negyedrész a **más pénzügyi eszközökkel kapcsolatos szinergiák** teljes mértékben kiaknázásra kerülnek. Például a szomszédos országok kivételesen – a Nemzetközi Valutaalap folyósítási programjaival és az EU makroszintű pénzügyi támogatásával együtt, kölcsön (vagy időszakos támogatás) formájában – továbbra is hozzájuthatnak ezekhez forrásokhoz, annak érdekében, hogy segítséget kapjanak egy külső finanszírozási válság kezeléséhez. Jóllehet a makroszintű támogatás önmagában véve nem migrációs eszköz, ugyanakkor annak révén, hogy elősegíti a gazdaságok stabilizálását, kezelheti a migrációs áramlások hatását vagy megelőzheti, hogy a gazdasági instabilitás hatására ilyenek alakuljanak ki. A makroszintű támogatás előmozdítja továbbá az ösztönző tényezők mérséklését célzó reformokat, valamint a befektetési környezetet vonzerejének növelését.

A fentiek alapján a paktumok végrehajtására igénybe vehető legfontosabb uniós és tagállami pénzügyi eszközök a következők:

- A paktumok azonnali intézkedéseinek finanszírozására fordítható pénzösszeg: Az Afrikával foglalkozó uniós szükséghelyzeti alap kiegészítésére szolgáló 1 milliárd euró, amely az EFA-tartalékból származó 0,5 milliárd euróból és a tagállamok által nyújtandó 0,5 milliárd euróból áll.
- A meglévő innovatív pénzügyi eszközökből származó pénzösszeg: az Afrikával foglalkozó uniós szükséghelyzeti alapból származó 3,6 milliárd euró³¹, valamint a szíriai válság kezelésére szolgáló uniós regionális alapból származó 1 milliárd euró³².
- A londoni konferencián az EU és tagállamai által, Libanon, Jordánia (és Szíria) számára további finanszírozásként felajánlott, összesen közel 2,4 milliárd eurós hozzájárulás.
- A gazdasági instabilitás elkerülésére szolgáló, kölcsönök formájában nyújtott, legfeljebb 1 milliárd euró összegű makroszintű támogatás Tunézia részére (0,3 milliárd euró folyósítása folyamatban van, 0,5 milliárd euróra pedig a Bizottság 2016 februárjában tett javaslatot) és Jordánia részére (0,2 milliárd euró elbírálás alatt).
- Az Uniótól és tagállamaitól a legfontosabb kiemelt országokba áramló segélyek, amelyek teljes összege évente átlagosan 4,4 milliárd eurót tett ki.

Ez azt jelenti, hogy amennyiben minden tagállam kiveszi a részét, a 2016–2020-as időszak folyamán közel **8 milliárd euró** áll rendelkezésre a paktumok végrehajtásához, amit az Uniótól és a tagállamoktól származó, hivatalos éves fejlesztési támogatással kell kiegészíteni.

Hosszú távú célkitűzések – a kiváltó okok kezelése

Hosszú távon az EU folytatja az irreguláris migráció és a kényszerű lakóhelyelhagyás kiváltó okainak kezelését. Ez a hagyományos fejlesztési együttműködési modellek nagyságrendjének és jellegének alapvető újragondolását teszi szükségessé. Sokkal nagyobb szerepet kell biztosítani a feltörekvő piacokon új befektetési lehetőségeket kereső magánbefektetőknek. A harmadik származási országokba történő beruházások céljából mozgósítani kell az európai magán- és állami forrásokat ahelyett, hogy hagynánk, hogy az irreguláris migránsok életük kockáztatásával az európai munkaerőpiacokra próbáljanak bejutni. Ez elősegíti majd a helyi gazdaságok fenntartható fejlődését, és a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlesztési menetrendben sürgetett átalakulást.

Tehát az innovatív finanszírozási mechanizmusok teljes körének kiemelten fontos szerepet kell játszania. Ezeket latba vetve és fejlesztve tőkeáttételt biztosító kölcsönök és vissza nem térítendő támogatások nyújthatók, valamint ösztönözni lehet a köz- és magánszféra partnerségét és a magánberuházások bevonását. Intelligens alkalmazásuk esetén a rendelkezésre álló korlátozott költségvetési források tőkeáttételt eredményező felhasználása növekedést és foglalkoztatási lehetőségeket fog teremteni a származási- és tranzitországokban és régiókban. A migráció egyes

³¹ Ebből 0,75 milliárd eurót már elkülönítettünk az elfogadott projektek támogatására.

³² Ebből mostanáig már lekötöttek 428 millió eurót.

közvetlen kiváltó okait a kkv-kba és a fenntartható infrastruktúrába irányuló befektetéseket gátló szűk keresztmetszetek eltávolítása révén kell kezelni, tekintve hogy ezek a befektetések jelentős hatást gyakorolnak a foglalkoztatásra és az egyenlőtlenség csökkentésére.

A Bizottság ezért szükségesnek tart **egy ambiciózus Külső Beruházási Tervet**, amely a migráció kiváltó okait kezeli és ugyanakkor elősegíti majd más fejlesztési célok elérését. A sikeres „európai beruházási tervhez” hasonlóan, ez az Európai Beruházási Bank (EBB) tapasztalataira és szakismeretére épülő terv is három pilléren nyugszik. Az első pillér lehetővé tenné a szűkös állami források innovatív felhasználását oly módon, hogy további biztosítékok és kedvezményes hitelkeretek nyújtásával mozgósítja a magánberuházásokat. A második pillér a technikai segítségnyújtásra összpontosítana, és segítené a helyi önkormányzatokat és vállalkozásokat abban, hogy nagyobb számban dolgozzanak ki megtérülést ígérő projekteket és megismertessék azokat a nemzetközi befektetői közösséggel. A harmadik pillér az általános üzleti környezetre irányulna azáltal, hogy előmozdítja a jó közigazgatást, a korrupció elleni küzdelmet, valamint a befektetési akadályok és piaci torzulások megszüntetését. Ezt a jelenlegi erőfeszítések és a levont tanulságok alapján valószínűsíthető. Az EU-nak, a tagállamoknak, a harmadik országoknak, a nemzetközi pénzügyi szervezeteknek, az európai kétoldalú fejlesztési intézményeknek és a magánszektorban egyaránt hozzá kell járulnia ehhez. Az Európai Parlamentet és valamennyi érdekelt felet megfelelően be fogják vonni a terv kialakításába.

A Bizottság 2016 őszén javaslatot fog előterjeszteni a meglévő uniós szintű beruházási programok (mint például az Európai Beruházási Bank által kezelt, az afrikai, karibi és csendes-óceáni államok számára létrehozott beruházási keret, az Európai Bizottság kezelésében lévő, forrásötvtvő beruházási eszközök és az Európai Beruházási Bank külső hitelezési tevékenysége) tapasztalatai alapján. E megközelítés alapvető elemét fogja képezni, hogy az eredmények és a hatás maximalizálása érdekében a terv kiegészíti az Európai Beruházási Bank, az európai kétoldalú és az egyéb nemzetközi pénzügyi szervezetek, valamint a donorok célrégióban végzett tevékenységét, és együttműködik ezekkel.

E javaslat meghatározza majd az új külső beruházási alap részleteit, amely kombinálni fogja a meglévő forrásötvtvő mechanizmusokat (mint például az Afrikai Beruházási Keretet és a Szomszédos Beruházási Keretet, NIF) olyan regionális beruházási platformok kialakítása érdekében, amelyek a tagállamoktól és más donoroktól származó további pénzeszközöknek biztosíthatnának tőkeáttételt³³. Ennek révén javítani fogják az eredményességet és a hatást, maximálisra növelik a szinergiákat, és bevonják a magán- és intézményi befektetőket. Ez lehetővé tenné továbbá az olyan instabil és konfliktust követő helyzetben lévő országok innovatív finanszírozásának bővítését, amelyek gyakran fontosak a migrációs áramlás szempontjából, ahol azonban jelenleg csekély mértékű a közvetlen magán- vagy állami tőkebefektetési potenciál.

Az új külső beruházási alap tőkeáttételt fog biztosítani a gazdasági és szociális infrastruktúrába, valamint a magánszektorba, többek között a mikro-, valamint a kis- és középvállalkozásokba irányuló beruházások forrásaihoz. Az új Alap Afrikában, valamint az EU (déli és keleti) szomszédoságában kezd majd el az új partnerségi keret prioritásainak támogatására irányuló tevékenységét azzal a célkitűzéssel, hogy egy későbbi szakaszban más régiókra is kiterjeszti azt.

Az Alap hitelminőség-javítást, kockázat-megosztást, beruházási támogatásokat és kezességvállaláson alapuló technikai segítségnyújtást, valamint az EFA/EU költségvetés és más hozzájárulók által – a megfelelő költségvetési rendeletekkel összhangban – nyújtott finanszírozást fog kínálni.

A Bizottság ebből a célból 2020-ig összesen **3,1 milliárd euró**t bocsát rendelkezésre: Ezt az EFA-ból származó **2 milliárd euró** (amelyből **1,6 milliárd euró** az Afrikai Beruházási Keretből származik), valamint az EFA költségvetési keretösszegeiből származó további **0,4 milliárd euró** alkotja. Ezenfelül **0,94 milliárd euró** a NIF-ből, **0,16 milliárd euró** pedig a Fejlesztési Együttműködési Eszközből kerül mozgósításra. Ez a **3,1 milliárd euró**s teljes összeg várhatóan további állami- és magánberuházásokat katalizál, amelyek akár **31 milliárd euró** összegű teljes befektetést mozgósíthatnak. Az új Alap

³³ Az új alapból származó finanszírozás tiszteletben tartja majd a hozzájárulást nyújtó források és eszközök regionális allokációit és támogathatósági szabályait.

muníciójának és hatékonyságának további fokozása érdekében a Bizottság felszólítja a tagállamokat és egyéb partnereket, hogy azonos összeggel egészítsék ki az említett összes uniós hozzájárulást, amely így akár közel **62 milliárd euró** teljes összegű további befektetést is generálhat.

Az Európai Beruházási Bank továbbra is alapvető szerepet játszik az afrikai és a szomszédsági országokban, és az egyéb külső régiókban. Különösen, az Európai Beruházási Bank kezeli az AKCS beruházási keretet és finanszírozza az afrikai infrastruktúra és magánszektor fejlesztését. Az Európai Tanács az idei év elején felkérte az Európai Beruházási Bankot, hogy júniusban terjesszen elő egy olyan kezdeményezést, amely gyorsan további finanszírozást mozgósítana a fenntartható növekedés, az alapvető infrastruktúra és társadalmi kohézió elősegítésére a déli szomszédság és a Nyugat-Balkán országaiban. Az Európai Beruházási Bank ezért olyan csomagra irányuló javaslaton dolgozik, amely az elkövetkező öt év során lényeges további finanszírozást katalizálna a célországokban.

A paktumok megvalósítása: Hatékony multilaterálisizmus

A szilárd és eredményes **többoldalú partnerségek** még inkább megkönnyíthetik a paktumok végrehajtását. A migráció globális jelenség, amely összehangolt nemzetközi reagálást tesz szükségessé. Az elmúlt év során intenzívebbé vált az együttműködés a nemzetközi szervezetekkel, például az **Egyesült Nemzetek Szervezetével** és különösen az ENSZ menekültügyi főbiztosával és a Nemzetközi Migrációs Szervezettel, valamint a **G7-eken és G20-akon** belüli partnerországokkal. Az olyan kérdésekre vonatkozó ENSZ-kezdeményezések, mint például a szíriai menekültekkel kapcsolatos globális felelősségmegosztás³⁴, valamint a 2016 májusában legelső alkalommal megtartott világszintű humanitárius csúcstalálkozó, rávilágítottak a nemzetközi közösség közös felelősségére. A 2016 szeptemberében tartandó, a menekültek és migránsok tömeges mozgásával foglalkozó ENSZ-közgyűlés páratlan lehetőséget kínál annak biztosítására, hogy minden résztvevőt konkrét kötelezettségvállalásokra bírjanak rá. Az EU teljes mértékben támogatja az ENSZ által irányított azon erőfeszítéseket, hogy a tehermegosztás és a szolidaritás szellemében megerősítsék a menekültek és migránsok mozgásával foglalkozó nemzetközi rendszer hosszú távú kapacitását és eredményességét.

Jóllehet az EU-nak kötelessége, hogy továbbra is kivegye a részét az egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló, lakhelyüket elhagyni kényszerült személyek segítéséből, a **menekültek** – különösen a szíriai konfliktus miatt lakhelyüket elhagyni kényszerült személyek – **áttelepítése** a nemzetközi közösség közös felelőssége. Az EU nemzetközi partnereinek részt kell vállalniuk a felelősségből. Az EU-nak latba kell vetnie politikai befolyását ahhoz, hogy határozottabb támogatást kapjon partnereitől a méltányosabb áttelepítési rendszer kialakításához. Az EU-nak elő kell segítenie az ENSZ támogatásával működő globális áttelepítési program létrehozását, amely a biztonságos országokba való gyors és hatékony áttelepítésre irányul. Minden országot fel kell kérni arra, hogy a felelősségmegosztás és a szolidaritás elveivel összhangban vegyen részt ebben a programban.

A világ legnagyobb fejlesztési és humanitárius donoraként az EU-nak a tagállamokkal együtt teljes mértékben be kell kapcsolódnia a migráció kezelésére vonatkozó globális intézményi és jogi keretre vonatkozó megbeszélésekbe.

A paktumok megvalósítására irányuló legfontosabb intézkedések: új, átfogó partnerség a kiemelt harmadik országokkal

Azonnali és rövid távú operatív intézkedések:

- A partnerségi keret támogatása – ez egy új, eredményorientált, átfogó partnerségre vonatkozó elképzelés, amely az uniós fellépés és források mozgósítására és összpontosítására irányul a harmadik országokkal közös migrációkezelés javítása érdekében.
- A 16 meglévő – néhány kiemelt harmadik származási- és tranzitország tekintetében elfogadott

³⁴ 2016 márciusában Genfben az UNHCR által irányított magas szintű találkozót tartottak a szíriai menekültek befogadása terén kialakítandó globális felelősség-megosztásról.

– országcsomag felhasználása paktumok kidolgozása céljából.

- A magas szintű párbeszédok tapasztalatai alapján az Unió és a tagállamok közötti koordinációs mechanizmus létrehozása a paktumok megvalósítása érdekében, szükség esetén a tagállamok harmadik országokhoz fűződő esetleges különleges kapcsolataira építve. A negatív és pozitív ösztönzők azonosításának e folyamat döntő részét kell képeznie.
- A tagállamoknak európai migrációs összekötő tisztviselőket kell kinevezniük annak érdekében, hogy 2016 őszére teljesen kiépüljön a hálózat.
- A partnerségi keret céljainak érvényre juttatása az összes uniós szakpolitikában és eszközben, valamint a költségvetés innovatív, súlyponti és koordinált programozása a szükséges szinergiák elérése céljából.
- Annak biztosítása, hogy az irreguláris migráció és kényszerű lakóhelyelhagyás kiváltó okainak felszámolására irányuló hosszú, illetve rövid távú uniós külpolitikai intézkedések a partnerségi keretet is elősegítsék.
- Valamennyi rendelkezésre álló uniós és tagállami eszköz és erőforrás célzottabban, koordináltabban, rugalmasabban és gyorsabban kerül majd mozgósításra.
- Közel 8 milliárd euró mozgósítása a 2016–2020-as időszakban a paktumok megvalósítása céljából.
- Külső Beruházási Tervre irányuló javaslat benyújtása, amelynek célja 62 milliárd eurót elérő összeg mozgósítása a migráció kiváltó okainak felszámolására vonatkozó hosszú távú célkitűzés megvalósítására érdekében.

3. A KIEMELT ORSZÁGOKKAL KIALAKÍTANDÓ PAKTUMOK KIDOLGOZÁSÁNAK ELINDÍTÁSA

Rövid távú prioritások

Rövid távon az EU-nak a paktumok kidolgozása céljából tárgyalásokat kell kezdenie néhány kiemelt harmadik származási- és tranzitországgal annak érdekében, hogy javítsa a migráció harmadik országokkal közös kezelését és rendezetté tegye a migrációs áramlást.

Az európai szomszédságpolitika 2015-ös felülvizsgálatát követően az EU jelenleg véglegesíti a **Jordániával** és **Libanonnal** kialakítandó új partnerségi prioritásait azzal a céllal, hogy 2016 nyaráig megállapodást érjenek el. A két országgal kötendő paktumok kölcsönös kötelezettségvállalásokat tartalmaznak majd a szíriai menekültek és a befogadó közösségek súlyos helyzetének enyhítésére, és annak elősegítésére, hogy e befogadó országok leküzdjék a válságot. A paktumok olyan átfogó csomagokat fognak meghatározni, amelyek az uniós hatáskörbe (kereskedelem, mobilitás, energia, biztonság, stb.), valamint a nemzeti hatáskörbe tartozó területeken egyaránt ugyanazt a célkitűzést követve ötvözik a különféle szakpolitikai elemeket. Libanon esetében az alapvető szolgáltatások (hulladékgazdálkodás, vízügy, oktatás és egészségügy) korszerűsítése, valamint a szíriai menekültek és a legveszélyeztetettebb libanoni közösségek gazdasági lehetőségeinek bővítése alkotja ezeket. A libanoni kormánynak cserében erőfeszítéseket kell tennie a szíriai menekültek társadalmi és gazdasági befogadása terén, hogy javítsa az életkörülményeiket és jogszerű tartózkodási státuszukat. Jordánia esetében a paktum – Jordánia javaslatának megfelelően – enyhíteni fogja a származási szabályokat egy adott munkaerő, köztük az elfogadott százalékarány szerinti szíriai munkaerő által, a kijelölt gazdasági övezetekben előállított, exportra szánt áruk egyes kategóriái esetében. A Bizottság mostanáig 639 millió eurót különített el a libanoni válságreagálásra, így az alapvető szükségletek kezelésére, egészségügyi ellátás és szállás biztosítására, valamint 637 millió eurót a Jordániának történő segítségnyújtásra. A származási szabályok célzott enyhítése révén megvalósításra kerülő kereskedelmi eljárási egyszerűsítés mellett a Jordánia számára javasolt csomag tartalmazza a 2015-ös, 180 millió eurós makroszintű támogatást; egy új, mintegy 200 millió euró összegű makroszintű támogatási kölcsön pedig elbírálás alatt van.

Tunézia 2011 óta figyelemre méltó előrehaladást ért el a forradalmat követő békés és demokratikus átmenet megvalósítása terén, és az arab tavasz pozitív példáját jelenti. E fejlődés azonban még nem stabil. A fiatalok körében tapasztalható máris magas szintű munkanélküliséggel és a terrorizmus veszélyével küzdő ország stabilitása és jóléte alapvetően fontos a régióbeli migrációs áramlás kezeléséhez, bár az utóbbi időben nagyon csekély volt az Unióba irányuló áramlás. Amellett, hogy Tunézia kötelezettséget vállal határainak és a területéről kiinduló migrációs áramlásnak az ellenőrzésére, fokozott pénzügyi és politikai támogatással kell kísérni az instabil tunéziai átmenetet. Az EU-nak folytatnia kell a tunéziai gazdaságnak az uniós belső piacba történő fokozatos integrálását, előrehaladva azokon a tárgyalásokon, amelyek célja a meglévő társulási megállapodás továbbfejlesztése és a mélyreható és átfogó szabadkereskedelmi térségről szóló megállapodás. E tárgyalásokat uniós technikai és pénzügyi támogatás³⁵ – többek között a tunéziai állampolgároknak az Unióba irányuló mobilitására vonatkozó kiegészítő mechanizmus – fogja kísérni. A meglévő mobilitási partnerségen alapuló tágabb kötelezettségvállalásra építve eredményesebb visszatérési és visszafogadási együttműködést kell kialakítani, elsősorban a visszafogadási megállapodás megtárgyalása révén. Hamarosan elfogadásra kerül a Tunéziáról szóló stratégiai közlemény, és a Tunéziához fűződő kapcsolatok magasabb szintre emelésének ki kell terjednie az átfogó és eredményes nemzeti migrációs politikára. Az ENI-ből 2016-ban Tunéziának nyújtandó teljes támogatás meghaladja majd a 200 millió eurót. Ennek az összegnek a túlnyomó részét a migrációval kapcsolatos intézkedésekre, így társadalmi-gazdasági fejlesztésre, a fiatalok foglalkoztathatóságára és a biztonsági ágazat reformjára, valamint a migráció ügyére fogják fordítani.

Nyugat-Afrika az Európába irányuló irreguláris migráció fontos származási régiója. Különös hangsúlyt kapott a migráció regionális dimenziója az olyan meglévő struktúrákra támaszkodva, mint az ECOWAS és a Száhil öv G5 országai. Az Afrikával foglalkozó uniós szükséghelyzeti alapból biztosított különleges pénzügyi keretösszeg mozgósításra kerül azon elfogadott projektek és tevékenységek támogatásához, amelyek hosszú távon lehetővé teszik az irreguláris migráció kiváltó okainak felszámolását, rövid távon pedig a migráció kezelésének javítását.

A régió belüli együttműködésre gyakorolt együttes hatás növelése érdekében az Uniónak tárgyalásokat kell folytatnia Nigériával, Nigerrel, Malival és Szenegállal, valamint magas szintű párbeszédre és azonosított ösztönzőkre épülő, testre szabott paktumokat kell kötnie ezekkel az országokkal. Ennek során támaszkodni fognak az érintett országokkal már kialakított, meglévő partnerségekre. Az EU 2015 márciusában **Nigériával** közös migrációs és mobilitási programot írt alá, amely szilárd alapot biztosít a migrációs kérdésekkel kapcsolatos fokozott párbeszédhez és együttműködéshez. A visszafogadási megállapodásra vonatkozó tárgyalásokat szintén hamarosan meg kell kezdeni. **Szenegálban** meg kell erősíteni a migrációval kapcsolatos kérdésekben folyamatban lévő párbeszédet, kiváltóképpen gazdasági lehetőségek biztosítása és a szabálytalan áramlás mérséklése céljából. **Mali** az Európába irányuló irreguláris migráció fontos származási országa, és a Száhil régióbeli tágabb európai szerepvállalása egyik partnere. Áprilisban magas szintű párbeszédre került sor. Niger a Nyugat- és a Közép-Afrikából érkező migránsok útvonalának kereszteződésében fekszik, és 2016. májusban becslések szerint hetente több mint 16 000 ember haladt keresztül az országon északi irányban. A Nigernek nyújtott uniós támogatás során folytatni kell a meglévő többfunkciós központra vonatkozó munkát, együttműködve a nemzetközi szervezetekkel, például az UNHCR-rel. Ugyancsak különös hangsúlyt kell helyezni a migráncscsempészség és az embercsempészet elleni küzdelemre, valamint a gazdasági növekedés és a foglalkoztatási alternatívák támogatására.

Afrika szarva térségében a kartúmi folyamat keretében idén nyáron indul a „Jobb migrációkezelés” elnevezésű, 46 milliós eurós összegű³⁶ projekt, a migrációs kérdésekkel kapcsolatos, célzott, konkrét fellépés magvalósítási módjának mintájaként. Hasonlóképpen, a rabati folyamat részeként az EU

³⁵ A Bizottság 2016. februári javaslata alapján a Tanács 2016. június 1-jén elfogadott egy új, 500 millió eurós makrogazdasági pénzügyi támogatást.

³⁶ Az Afrikával foglalkozó uniós szükséghelyzeti alapból származó 40 millió euró, Németország 6 millió eurós társfinanszírozási hozzájárulásával kiegészítve.

„regionális migrációkezelési eszközt” dolgoz ki, amely támogatást nyújt a migráció kezelésére irányuló kezdeményezések megvalósításához a Száhil övben és a Csád-tó térségében található származási-, tranzit- és célországokban.

Etiópia a 2015 novembere óta működő közös migrációs és mobilitási program stratégiai partnere, és a migráció már jelenleg is döntő szerepet játszik a stratégiai kapcsolatokban. Az ország 750 000 lakóhelyét elhagyni kényszerült személyt fogadott be Szomáliából, Eritreából és Dél-Szudánból. Etiópia az Európába irányuló irreguláris migráció fontos származási- és tranzitországa. Prioritásként kell törekedni arra, hogy az Etiópiával megkötendő paktum kidolgozása révén megerősítsük ezt az együttműködést, ideértve a visszatéréssel kapcsolatos együttműködésre vonatkozó etiópiai kötelezettségvállalás konkrét nyomon követését.

A **líbiai** helyzet különös figyelmet és stratégiai szerepvállalást igényel. Líbián belül több mint 230 000 migránst azonosítottak³⁷, akik közül 4–5000 tartózkodik idegenrendészeti fogdáknak, sokuk nem jut egészségügyi ellátáshoz és élelemhez, az állam instabilitása pedig nyilvánvaló kételyeket támaszt alapvető védelmük és jogaik tiszteletben tartása tekintetében³⁸. Emellett több mint 400 000 lakóhelyét elhagyni kényszerült személy is segítségre szorul. Jóllehet az UNHCR-rel és a Nemzetközi Migrációs Szervezettel együttműködve csekély mértékű, migrációval kapcsolatos munkát végeztünk Líbiában, ennél többet csak a politikai helyzet stabilizálódását és a biztonság javulását követően lehetne tenni. Ez folyamatos politikai szerepvállalást, eltökéltséget és pénzügyi támogatást igényel egy stabil és egységes líbiai kormány felállítása céljából. Ezért elsődleges cél, hogy támogassuk a nemzeti egységkormányt, lehetővé téve számára, hogy alapvető szociális szolgáltatásokat és biztonságot nyújtson saját polgárai számára. E támogatás erősíteni fogja az új kormány legitimitását és előmozdítja a stabilitást.

Az EU a nemzeti egységkormány és a lakosság támogatására szolgáló csomagot alakított ki, amely egyes elemeinek megvalósítása már megkezdődött. Ez a támogatási program a következő elemeket tartalmazza:

- Jelenlegi pénzügyi támogatás: Összesen mintegy 100 millió euró keretösszegű projekteket kötöttek le, és ezek egy részének kifizetése már megkezdődött. 2014 óta az Unió 12,5 millió euró összegű, tisztán humanitárius segítségnyújtási projekteket valósított meg, és 40 millió eurót elérő összegben indított a konfliktus által érintettek szükségleteinek kezelésére irányuló projekteket.
- Védelem: Elsődleges fontosságú a lakóhelyüket elhagyni kényszerült népességcsoportok, és az őket befogadó közösségek védelmének, rezilienciájának és stabilitásának elősegítése az idegenrendészeti fogdákon belül és azokon kívül egyaránt.
- A biztonsági ágazat reformjának támogatása, amely a rendőrségre és a büntető igazságszolgáltatásra, valamint a határigazgatásra helyezi a hangsúlyt: A líbiai kormány kérésére a határellenőrzést segítő, meglévő európai uniós misszióra épülő, esetleges közös biztonság- és védelempolitikai polgári missziót, valamint egyéb uniós finanszírozású kapacitásépítési programokat lehetne létrehozni a kapacitásépítés elősegítése, valamint – többek között a határigazgatás és a migráció területén történő – támogatás nyújtása céljából. Ez kiegészíthetné a líbiai parti őrség és hadi tengerészet képzésére vonatkozó tevékenységet.
- Kormányzás: az EU készen áll arra, hogy támogatást nyújtson a kormánynak az emberi jogokkal és a nemzetközi egyezményekkel összhangban álló jogi és intézményi keret kidolgozásához. Ez kiterjed az érintett közigazgatási szervezetek és intézmények, többek között a bűnüldöző szervek kapacitásépítésére.
- Technikai segítségnyújtás: Az együttműködést célzó pénzügyi keretösszegeből származó technikai támogatási lehetőségek mellett fontolóra lehetne venni a Frontex-támogatást oly

³⁷ A Nemzetközi Migrációs Szervezet lakóhelyelhagyás nyomon követésére szolgáló mátrixa.

³⁸ A 765 fogvatartott nyugat-afrikai állampolgár közül 572 jelezte, hogy érdeklő a származási országába való visszatérés lehetősége.

módon, hogy az ügynökség meglévő megbízatását használja fel arra, hogy munkamegállapodást hozzon létre Líbiával.

Líbiától délre az EU magasabb szintre emelte a migrációs, biztonsági és fejlesztési együttműködését a Száhil öv G5 országainak fokozott regionális felelősségvállalása mentén. Ennek keretében megnyílt az EUCAP Száhil misszió Agadezben található helyszíni irodája, és Nigerrel közös nyomozócsoportot hoztak létre. A jelenlegi tevékenységek mellett mérlegelni lehetne, hogy a régióban működő három közös biztonság- és védelempolitikai misszió az érintett kormányok felkérésére képzést indítson a Száhil öv G5 országainak többi biztonsági szervezete számára. Ez elősegíthetné az együttműködést és megkönnyíthetné a határokon végzett közös járőrszolgálatot. Szintén fontolóra lehetne venni a határon átnyúló operatív együttműködés kialakításának támogatását. Továbbra is alapvetően fontos a Maliban és Nigerben végzett közös biztonság- és védelempolitikai tevékenységek szoros összehangolása a fejlesztési projektekkel, többek között azokkal, amelyek az Afrikával foglalkozó uniós szükséghelyzeti alaptól kapnak támogatást.

Bár a jelen közlemény a kiemelt országokat határozza meg, a módszert végül minden érintett országra ki kell terjeszteni. Az elfogadásra kerülő stratégiai szakpolitikai eszközök, nevezetesen a globális stratégia és az EU Afrikára vonatkozó stratégiája támogatni fogják a paktumoknak az irreguláris migráció és a kényszerű lakóhelyelhagyás kiváltó okainak felszámolására vonatkozó hosszú távú célkitűzéseit.

Hosszú távú célkitűzések

Afrika hosszú távon is kiemelt fontosságú régió marad, ami megfelelően tükröződik a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlesztési menetrend fenntartható fejlődésre és EU-AKCS kapcsolatokra vonatkozó részének végrehajtásában, valamint a jövőbeni integrált Afrika stratégiában. Ennek részét kell képeznie a biztonsággal kapcsolatos új elképzeléseknek, a befektetési lehetőségeknek, a felülvizsgált konszenzus utáni fenntartható fejlesztési céloknak, és hangsúlyt kell kapnia a fiatalok foglalkoztatásának, valamint szerepelnie kell benne az Afrikának nyújtott, már jelenleg is jelentős szintű (évi 20 milliárd eurós) európai ODA növelésének annak érdekében, hogy a 0,7 %-os ODA/GNI cél elérhető legyen. Mindez előkészíti a terepet a 2017-es EU-Afrika csúcstalálkozó számára.

Ami **Ázsiát illeti, Afganisztán** az Európába érkező irreguláris migránsok és menekültek jelentős forrása. Az EU-nak amellet, hogy folytatja az ország stabilizálásának támogatására irányuló huzamosabb ideje kifejtett erőfeszítéseit, fokozott szerepet kell vállalnia Afganisztán együttműködésének biztosításában a visszafogadások terén. További kiemelt ázsiai származási ország Pakisztán és Banglades. **Irán** saját állampolgárai tekintetében származási ország, továbbá az elsősorban Afganisztánból, de emellett Irakból, Pakisztánból és Bangladesből érkező migránsok fontos tranzitországa, és jelenleg mintegy 2-3 millió afgánt fogad be. Ezért az EU-nak és Iránnak átfogó migrációs párbeszédet kell kezdenie. Az EU-nak folytatnia kell az Iránban tartózkodó afgán menekültek társadalmi integrációjára irányuló afgán erőfeszítések támogatását. Az uniós humanitárius tevékenységek (2016-ban 9 millió euró) továbbra is kiegészítik az iráni kormány azon erőfeszítéseit, amelyek célja a menekültek alapvető szolgáltatásokhoz való hozzájutásának biztosítása.

A **szomszédságban** az EU régóta fennálló partnerséget tart fenn **Marokkóval** a migrációs kérdések tekintetében, és amint a körülmények kedvezővé válnak, továbbfejleszti majd ezt a hasznos együttműködést. **Algéria** jelenleg nem olyan ország, ahol a migrációs kérdések komoly aggodalomra adnak okot, azonban az EU készen áll arra, hogy megfelelő időpontban elmélyítse az erre vonatkozó párbeszédet és együttműködést. Másrészt az Unió nagyobb szerepet fog vállalni **Egyiptom** vonatkozásában, többek között oly módon, hogy növeli a kapacitásépítéshez, a veszélyeztetett csoportok védelméhez és a migrációra hajlamos csoportok társadalmi-gazdasági segítéséhez nyújtott pénzügyi támogatást. Ezt a szerepvállalást tovább kell fokozni, tekintettel arra, hogy egyre nagyobb, Egyiptomból kiinduló migrációs áramlás alakul ki a Földközi-tenger középső medencéjében húzódó

útvonalon, továbbá hogy a kartúmi folyamat keretébe illeszkedő tágabb szerepvállalás részeként erőteljesebbé válik a közös fellépés az embercsempészéssel szembeni küzdelem terén.

Kulcsintézkedések:

- A Jordániával és Libanonnal kialakítandó paktum megkötése, valamint Tunézia vonatkozásában annak feltérképezése, hogy miként lehetne a legmegfelelőbbben magasabb szintre emelni az EU és Tunézia közötti együttműködést.
- A Nigerrel, Nigériával, Szenegállal, Malival és Etiópiával kapcsolatos paktumok kidolgozásának megkezdése, és az azokról való megállapodás.
- Készség a líbiai egységkormány szabálytalan migrációs áramlások szabályozására irányuló erőfeszítéseinek támogatására, akár oly módon is, hogy erőfeszítéseket tesznek a Líbia déli szomszédjaival és a Száhil régióval kapcsolatos regionális együttműködés előmozdítására.

4. KÖVETKEZTETÉS

Az európai migrációs stratégia külső dimenziójára vonatkozó intézkedéseink hatásainak jelentős erősítése érdekében a Bizottság és a főképviselő javaslatot tesz a partnerségi keretre, az együttműködés új, eredményorientált koncepciójára. A cél olyan következetes uniós szerepvállalás megvalósítása, amely során az Unió és tagállamai összehangoltan járnak el. Az EU-nak és tagállamainak ötvözniük kell megfelelő eszközeiket, hogy a migrációkezelés javítása érdekében paktumokról állapodjanak meg a harmadik országokkal. Ez az egyes partnerországok esetében pozitív és negatív ösztönzők kidolgozását jelenti, amelyek alkalmazását annak egyértelmű leszögezése fogja meghatározni, hogy az EU és az érintett ország közötti átfogó kapcsolatokra nézve az az irányadó, hogy az adott ország kész és képes-e együttműködni a migráció kezelése terén. A szakpolitikák, pénzügyi eszközök, és uniós külkapcsolati eszközök teljes tárházát fel kell majd használni. Ezzel összefüggésben a vallettai csúcstalálkozón elfogadott vallettai cselekvési terv (többek között annak pénzügyi vonatkozásai) végrehajtására irányuló erőfeszítéseket is fokozni kell. Az uniós intézmények és a tagállamok között koordinációs mechanizmust kell létrehozni annak biztosítása érdekében, hogy az EU és tagállamai összehangoltan tevékenykedjenek. Ez azt jelenti, hogy az Unió és az érintett tagállamok érdekében maradéktalanul ki kell használni az adott tagállamok harmadik országokhoz fűződő esetleges különleges kapcsolatait.

Rövid távon javaslatot teszünk a Jordániával és Libanonnal kialakított paktumok kiegészítésére, annak feltérképezésére, hogy miként lehetne a legmegfelelőbbben magasabb szintre emelni az EU és Tunézia közötti együttműködést, valamint a Nigerrel, Nigériával, Szenegállal, Malival és Etiópiával kapcsolatos paktumok kidolgozásának megkezdésére, és az azokról való megállapodásra; továbbá kívánatos, hogy készen álljunk a líbiai egységkormány szabálytalan migrációs áramlások szabályozására irányuló erőfeszítéseinek támogatására, akár a Líbia déli szomszédjaival és a Száhil övvel kapcsolatos regionális együttműködés előmozdítására tett erőfeszítések által is. A paktumok megvalósításának elősegítése céljából javaslatot teszünk közel 8 milliárd euró 2016 és 2020 közötti időszakban történő mozgósítására az éves tagállami és uniós hivatalos fejlesztési segélyen felül.

Hosszú távon az EU-nak tovább kell fokoznia erőfeszítéseit az irreguláris migráció és kényszerű lakóhelyelhagyás kiváltó okainak felszámolására, valamint a befogadó közösségek kapacitásának fejlesztésére. A Bizottság szerint további 62 milliárd euró mobilizálható e kihívások kezelésére, feltéve, hogy az összes tagállam és partner, így a nemzetközi pénzügyi szervezetek hasonló szintű elkötelezettséget tanúsítanak, mint a Bizottság, és az Európai Parlament határozottan támogatja ezeket az erőfeszítéseket. A partnerségi keret célja, hogy lehetővé tegye az EU számára a második világháború óta legjelentősebb migrációs áramlások kezelését. Ennek során az EU a migrációs válság valamennyi vonatkozását kezelni fogja, a kiváltó okoktól a Földközi-tengeren nap mint nap bekövetkező tragédiáig. E törekvések csak az EU és tagállamai közötti szoros és folyamatos együttműködés révén valósíthatók meg, partnerségben a migránsok származási és tranzitországaival.

A fentiek alapján a Bizottság felkéri az Európai Tanácsot az alábbiak támogatására:

- Új partnerségi keret létrehozása, amely az uniós fellépés és források mozgósítására és összpontosítására irányul a harmadik országokkal közös migrációkezelés javítása érdekében. Az uniós és tagállami szakpolitikák és eszközök teljes körét fel kell használni e célkitűzés megvalósításához. A pozitív és negatív ösztönzőket integrálása különösen az uniós fejlesztési- és kereskedelempolitikába annak biztosítása érdekében, hogy a migrációkezelés terén az Unióval való hatékony együttműködésre kész országok előnyökhöz jussanak, az együtt nem működő országokra pedig negatív következmények háruljanak.
- E folyamat szempontjából alapvetően fontosak továbbá a vallettai cselekvési terv, többek között annak pénzügyi vonatkozásai végrehajtására irányuló fokozott erőfeszítések.
- Az uniós intézmények és a tagállamok közötti szoros és folyamatos együttműködés a paktumok megvalósítása során.
- Az uniós és tagállami költségvetésekből származó pénzeszközök gyors folyósítása, különösen azért, hogy a paktumok megvalósítása céljából kiegészíthető legyen az Afrikával foglalkozó uniós szükséghelyzeti alap.
- A Külső Beruházási Alap gyors létrehozása 62 milliárd eurót elérő összeg mozgósítása céljából. A Bizottság felkéri a tagállamokat, az Európai Beruházási Bankot és az egyéb nemzetközi pénzügyi szervezeteket, hogy e célkitűzés elérése érdekében járuljanak hozzá az Alaphoz.
- Első szakaszban testre szabott paktumokat kell kialakítani Nigerral, Nigériával. Szenegállal, Malival és Etiópiával, valamint fokozott szerepvállalásra van szükség Tunézia és Líbia vonatkozásában.

Mellékletek

1. melléklet Az EU-ba irányuló illegális határátlépések, kiutasítási határozatok és tényleges visszatérések, 2014-2015
2. melléklet Magas szintű párbeszéd
3. melléklet A folyamatban lévő, jelentős, uniós finanszírozású fellépések példái
4. melléklet A tagállamok pénzügyi felajánlásai és hozzájárulásai a vagyionkezelői alapokhoz és a törökországi menekülteket támogató eszközökhöz