



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.5.24.
COM(2011) 291 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A
TANÁCSNAK**

Migráció és menedékjog 2010-ben

{SEC(2011) 620 végleges}

I. BEVEZETÉS

Az Európai Unió alapvető politikai célja egy szolidaritáson és felelősségen alapuló, előremutató és átfogó európai migrációs politika¹.

Május 4-én a Bizottság közzétette a migrációról szóló közleményét². E közlemény célja, hogy valamennyi releváns szempont figyelembevételével keretet adjon a nemrég benyújtott és a később benyújtásra kerülő szakpolitikai javaslatok számára, amely keret lehetővé teszi az EU és tagállamai számára, hogy átfogó és koherens módon kezeljék a menekültügy, a migráció és a harmadik országbeli állampolgárok mobilitásának kérdését.

Jelen éves jelentés válaszol az Európai Tanácsnak a 2008-as Bevándorlási és Menekültügyi Paktum³ elfogadásakor felmerült kérdéseire, és lefedi a Paktum és a 2009-ben elfogadott Stockholmi Program⁴ vonatkozó prioritásainak végrehajtása terén 2010. során – mind uniós, mind nemzeti szinten – történt előrelépéseket. A jelentés a tagállamok hozzájárulása és egyéb információk, így különösen az Európai Migrációs Hálózat (EMH) nemzeti kapcsolattartó pontjainak jelentései alapján készült.

E jelentés összefoglalja és értékeli az uniós és nemzeti szintű fejleményeket⁵, valamint javaslatokat tesz a további cselekvésekre.

II. BELÉPÉS ÉS TARTÓZKODÁS AZ UNIÓBAN

Az emberek különböző módon, különböző célokkal érkeznek az Unióba. Az, hogy valamely harmadik ország állampolgára milyen csatornán keresztül érkezik az Unióba, közvetlenül hatással van a jogaira, különösen a munkaerőpiacra lépése tekintetében. Az EU területén jogszerűen tartózkodó bevándorlóknak azonban a konkrét státuszuktól függetlenül integrálódniuk kell a befogadó társadalomba, ami a bevándorlók és a befogadó társadalom közös felelőssége.

1. Legális bevándorlás – az Unióba való belépés legális útja

1.1. Demográfiai kihívások és munkaerőhiány

A 2010-es majdnem 501 millió főre az **Unió népessége** az előrejelzések szerint 2035-re 520,7 millió főre növekszik, majd 2060-ra 505,7 millió főre csökken. Miközben 2010-ben 3,5 *munkaképes korú* (20 és 64 év közötti) *személy* jutott minden 65 év feletti személyre, addig 2060-ban ez az arány előreláthatóan 1,7 az 1-hez lesz⁶.

Az Unióban a migráció a *népességváltozás fő motorja*. 2009-ben az Unióba való bevándorlás 857 000 fő volt, ami a teljes népességnövekedés 63 %-a.

2003. január 1-jén az EU-25 területén a *harmadik országok állampolgárainak száma* 16,2 millió volt, azaz az Unió népességének 3,6 %-a. 2010-ben a 27 tagú Unióban a népesség

¹ Az Európai Unió Tanácsának Stockholmi programja, 2009. december 2. 17024/09.

² COM(2011) 248/3.

³ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:EN:PDF>.

⁵ A jelentést kísérő bizottsági munkadokumentum részletesebb elemzést ad.

⁶ Ha az ellenkezője nincs feltüntetve, minden adat az Eurostattól származik.

állampolgárság szerinti megoszlása azt mutatta, hogy 20,1 millióan (azaz a teljes népesség 4 %-a) nem unióbeli polgárok.

Az Unióban a *legnagyobb számú* harmadik országbeli állampolgárok a törökök, a marokkóiak és az albánok.

2009-ben több mint 770 000 személy szerezte meg valamely uniós tagállam *állampolgárságát*, ami 9 %-os növekedést jelent a 2004–2008 közötti átlaghoz képest.

2009-ben az Európai Unióban két millió első *tartózkodási engedélyt* adtak ki harmadik országbeli állampolgárok számára; ez nyolc százalékkal kevesebb az előző évhez képest. A díjazás ellenében végzett tevékenységekhez kiadott engedélyek száma 28 %-kal csökkent, tükrözve a gazdasági válság hatásait. Ezek az engedélyek a 2009-ben kiadott összes engedély 24%-át tették ki, a családi okokból kiadott 27%-hoz, tanulmányi célból kiadott 22%-hoz, illetve különféle indokokból (védelemmel kapcsolatos, munkavállalás nélküli tartózkodás, stb.) kiadott 27%-hoz képest.

Ez a tendencia megmutatkozik az (EU-n kívüli) *hazautalásokkal* kapcsolatban; a munkavállalók hazautalásai 2008-hoz képest 2009-ben 4 %-kal csökkentek⁷.

A fenti számok azt mutatják, hogy az Unió a demográfiai fejlődése tekintetében strukturális problémákkal küzd. A majdnem 10 %-os munkanélküliség ellenére – ami több, mint 23 millió munkanélkület jelent – minden területről szakemberhiányt jelentenek. A 2010-es éves növekedési jelentés⁸ azt mutatja, hogy a magas munkanélküliség ellenére tovább nő a munkaerő iránti igény, és egyes munkáltatók hiába keresnek megfelelő tudással rendelkező embereket a megüresedett helyekre. A gazdasági talpraállás és az európai jóléti rendszerek fenntartása érdekében az Uniónak sürgősen meg kell oldania a rendelkezésre álló tudás és a munkaerőpiaci kereslet közötti feszültséget. Ezt hangsúlyozza az Európa 2020 stratégia, különösen a foglalkoztatási iránymutatások és az „Új készségek és munkahelyek menetrendje” című kiemelt közlemény. Az Európa 2020 stratégiában foglalt kötelezettségvállalás értelmében az EU vállalja, hogy 2020-ig eléri a 75 %-os foglalkoztatottságot, valamint közelíti az oktatáson és képzéseken keresztül szerzett készségeket a valós munkaerőpiaci igényekhez.

A tagállamok jellemző első politikai válasza a képességek nyújtotta kihívásra az, hogy javítják a saját nemzeti munkaerőjük alkalmazhatóságát az oktatás és a képzések javításán, a nők, az idősebb munkavállalók, a migráns háttérű polgárok és a már legálisan az országban tartózkodó, harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatásának növelésén, valamint az Unió preferenciáján keresztül. Mivel azonban az európai munkaerőpiacon nagyon komoly a szakértelem hiánya, és a demográfiai fejlemények visszafordíthatatlanok⁹, az Unió hosszú távú versenyképességének és végeredményben a szociális modellje jövőjének biztosításában központi szerepet játszik egy jól megszervezett bevándorlási és integrációs politika a stockholmi programmal összhangban, továbbá az alábbiakban említett uniós jogi eszközök támogatásával.

⁷ Eurostat, Statistics in focus [Statisztika fókuszban], 2010/40. szám.

⁸ Növekedési jelentés, MEMO/11/11, 3. o.

⁹ Eurostat, Statisztikák a fókuszban, 72/2008 „Az európai társadalmak demográfiai kilátásait jellemző öregedés”.

A bevándorlók jelentős mértékben járulnak hozzá az EU gazdaságához. A 2000–2005 közötti időszakban a harmadik országbeli bevándorlók adták ki a foglalkoztatás általános növekedésének több mint a negyedét, és az EU-15-ben az átlagos GDP-növekedés 21 %-át. A migráns munkavállalók növekedő részaránya magában foglalta mind a magas szakképzettséget igénylő álláshelyeket a gazdaság bővülő ágazataiban, mind pedig az alacsonyabb képzettséget igénylő számos álláshelyeket. A migráció hatékony kezelése és az Európai Unióban már jogszerűen tartózkodó jelentős számú bevándorló hatékony foglalkoztatása, társadalmi részvétele és integrációja kulcsfontosságú tehát ahhoz, hogy az Európa 2020 stratégia foglalkoztatási célkitűzései megvalósuljanak.

E keretrendszerben a Bizottság jelenleg számos olyan eszközt bevezetésén dolgozik, amelyek a készségek és a kínálat összehangolását vizsgálják felül, mint például a 2012-től rendelkezésre álló átfogó uniós készségkörkép, az Európai Álláshelyfigyelő, az Európai Foglalkoztatási Mobilitási Közlemény, az Európai Szakképzés-fejlesztési Központ előrejelzése a készségekkel kapcsolatos hosszú távú keresletről és kínálatról. A Bizottság 2012-ig tervezi előterjeszteni az e kérdésekkel foglalkozó zöld könyvet.

Elengedhetetlen biztosítani, hogy a bevándorlók – amint jogszerűen tartózkodnak az EU területén – megkülönböztetéstől mentes módon jussanak be a munkaerőpiacra képességeiknek és tapasztalatuknak megfelelően, valamint hogy lehetőségük legyen teljes mértékben részt venni befogadó országuk társadalmi-gazdasági, politikai és kulturális életében. Ebben az összefüggésben az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek eléréséhez nélkülözhetetlenek azok az intézkedések, amelyek biztosítják a megszerzett készségek és képességek elismerését, a szociális és foglalkoztatási szolgálatokhoz való megkülönböztetés-mentes hozzáférést, valamint az integrációs és befogadási politikák közötti erős koordinációt. Jelenleg nincsen az egész Unióra kiterjedő, elismert módszer a tagállamok egyedi munkaerő/szakismeret hiányának felmérésére, illetve annak megállapítására, hogy a harmadik országbeli állampolgár munkavállalók rendelkeznek-e a hiányok megszüntetéséhez szükséges képességekkel és szakképzettséggel. Nem minden tagállam (vagy a területükön működő munkáltató) rendelkezik olyan működő rendszerrel, amely lehetővé teszi a készségek (jövőbeli) hiányának, ill. annak felismerését, hogyan lehet ezt megfelelő szakértelemmel rendelkező migránsokkal pótolni. Bár a szakértelem (jövőbeni) hiányának jellege és terjedelme tagállamonként változik, sürgős szükség van ennek az egész Unióra kiterjedő hiánynak a kezelésére.

Az egészségügyi ágazat tekintetében például – ahogy az az Új készségek és munkahelyek menetrendjében¹⁰ szerepelt – a Bizottság 2012 előtt közzé kíván tenni egy cselekvési tervet annak érdekében, hogy kezelje az egészségügyi szakemberek Unión belüli hiányának kérdését. Az ugyanezen közleményben bejelentett munkaerő tervezéssel kapcsolatos együttes fellépés segít a tagállamok egészségügyi ágazataiban mutatkozó munkaerő- és szakismerethiányok azonosításában. Foglalkozni kell azzal, hogy e hiányosságok megoldása terén milyen szerepet tölthet be a megfelelően képzett harmadik országbeli állampolgárok befelé irányuló migrációja.

Az e területen hozott hatékony intézkedések minden résztvevő fél számára előnyösek lesznek. A tagállamokat kevésbé sújtja majd a munkaerőhiány, a férfi és női migránsok kihasználhatják a készségeik és a szakképesítéseik adta lehetőségeket, az Unió pedig vonzóvá teszi a munkaerőpiacát a bevándorlók számára. A Bizottság kész teljes mértékben támogatni a tagállamok e területen tett erőfeszítéseit, és ezzel a céllal különböző eszközöket terjeszt elő.

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0682:FIN:EN:PDF>.

- *A tagállamoknak - a Bizottság teljes támogatásával – meg kell oldaniuk a munkaerőpiaci igények és a rendelkezésre álló készségek közötti meglévő különbségből adódó problémát. Ezeknek az igényeknek a kielégítésére erőfeszítéseket kell tenni a megfelelően képzett, harmadik országbeli állampolgárok belső migrációjának az irányítására.*
- *A harmadik országokban megszerzett készségek és szakképezések uniós szintű elismerésének javítása azt jelenti, hogy az emberek teljes mértékben kihasználhatják a bennük rejlő lehetőségeket a munkájuk során. A földrajzilag rugalmasabb munkaerőpiacok lehetővé tennék a munkavállalók számára, hogy könnyebben váltsanak – adott esetben egy másik tagállamban található – munkáltatót. Az ilyen mobilitás révén megőrizhetnék a tartózkodással kapcsolatos jogait, és a munkaerőpiaci kínálat jobban lefedné a keresletet.*
- *Az EU 2020 stratégia keretében a tagállamoknak és az Uniónak figyelembe kell vennie a bevándorlás lehetséges szerepét a munkaerő és a szakismeret hiány megoldásában*

1.2. Az Unió jogi kerete

Európai szinten a tagállamok 1999-ben állapodtak¹¹ meg a közös bevándorlási politika bevezetéséről, tehát ez egy viszonylag új terület. A Lisszaboni Szerződés hatálybelépése óta a bevándorlási politika területén a rendes jogalkotási eljárás keretében hozzák a határozatokat.

A gazdasági válság 2010-ben továbbra is hatással van a legális migráció politikájának kidolgozására. Ez az uniós javaslatok jogalkotói folyamatában nyilvánul meg, ami nagyon nehéznek bizonyult és az új javaslatok vitája csak lassan halad. Ez a helyzet 2010 júliusáig állt fenn, amikor a Bizottság javaslatot terjesztett elő az idénymunkásokkal¹² és a vállalaton belül áthelyezett munkavállalókkal (ICT)¹³ kapcsolatban. Emellett néhány nemzeti parlament vitatta a szubszidiaritás elvének betartását. Folytatódott a vita az „összevont engedélyről”, és a migránsok foglalkoztatással kapcsolatos jogairól szóló irányelvtervezetről, az Európai Parlament és a Tanács még nem jutott megállapodásra.

Rugalmas befogadási szabályokkal rendelkező bevándorlási rendszerre van az Uniónak szüksége, amely biztosítja a migránsok belépési és tartózkodási feltételeinek, valamint a jogaik megfelelő védelmének közös szabályait. Elengedhetetlen tehát az „összevont engedélyre” vonatkozó javaslatról szóló megállapodás. Ez nélkül a legális migráns munkavállalók nem kapnak uniós szintű biztonságot, az adminisztratív formalitások és az egyszerűsítés tekintetében pedig megmarad a jelenlegi, elaprózott szemlélet. Az idénymunkások és az ICT tekintetében tett javaslatok szintén nélkülözhetetlenek az Unió legális migrációról szóló jogalkotási keretének továbbfejlesztésére. Az ICT irányelv segíteni fogja az Uniót egy tudásalapú és innovatív gazdaság kiépítésében, vonzani fogja a multinacionális vállalatok befektetéseit és fellendíti a gazdaságunk versenyképességét. Az idénymunkásokról szóló irányelv segíti a migránsok különösen védtelen csoportjának kizsákmányolása elleni küzdelmet, miközben egyszerű és gyors közös keretet biztosít az ideiglenesen az Unióba érkező idénymunkások számára.

¹¹ A tamperei Európai Tanács következtetései.

¹² COM(2010) 379 végleges.

¹³ COM(2010) 378 végleges.

A helyzet szintén messze nem kielégítő az „EU-kékkártya” irányelv átültetése tekintetében, amelynek 2011 júniusáig kell befejeződnie. Idáig csak néhány tagállam jelentette be a Bizottságnak az átültetési intézkedéseit. Az EU-kékkártya programja vonzó intézkedéscsomagot jelent: a helyi állampolgárokkal egyenlő bánásmód, kedvező családintegrációs feltételek és Unión belüli mobilitás vonzhatja a magasan képzett munkavállalókat az Unióba. A Bizottság folytatta a már meglévő, a huzamosan tartózkodókról, illetve a tanulókról és kutatókról szóló irányelvek átültetésének értékelését azzal a céllal, hogy 2011 során a későbbiekben jelentéseket nyújtson be. A családintegráció tekintetében bizonyos tagállamok szükségesnek látták a nemzeti családintegrációs eljárással való visszaélések kezelését, és jogalkotási változtatásokat kezdeményeztek. A családintegrációs irányelvről szóló 2008. évi jelentését¹⁴ követően a Bizottság az év végéig kiadja a családintegrációról szóló Zöld Könyvet.

A legális migrációról szóló jogi keret továbbfejlesztése céljából a Bizottság szükségét látja az érdekeltekkel – köztük a szociális partnerekkel – való párbeszéd elmélyítését.

- *A tagállamoknak teljes mértékben és kellő időben, 2011 júniusáig át kell ültetniük a „kékkártya” irányelvet.*
- *A közeljövőben megállapodásnak kell születnie az összevont engedélyről szóló irányelv tervezetéről. Az elkövetkező hónapokban jelentős előrehaladást kell elérni az idénymunkáról és a vállalatban belüli áthelyezésről szóló javaslatok vitáiban.*
- *Folytatni kell a meglévő irányelvek átültetésének értékelését. Ez lehetővé teszi majd a végrehajtási problémák beazonosítását, és segíti a meglévő jogszabályok javítását vagy a jelenlegi vívmányok megszilárdítása szükségességének felismerését.*

2. Menedékjog – nemzetközi védelem megadása és a szolidaritás biztosítása

2009-ben a tagállamok 266 400 menedékjog iránti kérelmet vettek nyilvántartásba, 2010-ben pedig 257 815-öt, ami egy 3 %-os enyhe csökkenést jelent. Míg Lengyelországban, Olaszországban, Magyarországon és Máltán kevesebb menedékkérő volt 2010-ben, mint 2009-ben, addig jelentős növekedést tapasztaltak Németországban, Belgiumban és Svédországban.

2010-ben az Unióban a menedékjogot kérelmezők állampolgárság szerint a következő országokból származtak, sorrendben: Afganisztán (20 580), Oroszország (18 500), Szerbia (17 715, Koszovó nélkül¹⁵), Irak (15 800) és Szomália (14 350).

2010-ben elsőfokon 55 095 menedékkérő kapott védelmi jogállást az Unióban (menekült, kiegészítő védelmi jogállás vagy humanitárius védelem). Tehát az elsőfokú eljárásokban hozott döntések 25 %-ában adták meg a védelmet.

2009-ben 7 147 harmadik országból származó menekült telepedett le újra az EU-ban. Ez a szám 2010 harmadik negyedévéig 3 848 volt.

¹⁴ 2003/86/EK.

¹⁵ * Az ENSZ BT 1244/1999. sz. határozata értelmében.

A menedékjog területén a jogalkotási folyamat lassú és nehézkes volt 2010-ben. A jogalkotásban résztvevők megállapodtak a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők jogállásáról szóló irányelv hatályának a nemzetközi védelemre jogosultakra történő kiterjesztéséről, továbbá előrelépés történt a dublini és az Eurodac rendeletek, valamint a szakmai képesítések elismeréséről szóló irányelv tekintetében. A befogadás feltételeiről és a menekültügyi eljárásról szóló irányelvek megrekedt tárgyalásainak ösztönzésére a Bizottság 2011 júniusáig módosított javaslatokat fog elfogadni erről a két jogi eszközről.

Az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal (EMTH) létrehozásáról szóló rendelet elfogadása jelentős előrelépés volt 2010-ben. A Bizottság tevékenyen dolgozik azért, hogy az EMTH ez év júniusában működőképessé váljon, és fellendítse a gyakorlati együttműködést.

A Közös Európai Menekültügyi Rendszer (KEMR) egyik elemeként szükség van a tagállamok közötti szolidaritásra. A megközelítőleg 250 nemzetközi védelmet élvező személy Máltáról tíz másik tagállamba való áthelyezésére irányuló kísérleti projekt folyamatban van; az eredetileg tervezett időtartamát meghosszabbítják annak érdekében, hogy a nemrégiben érkezett, nemzetközi védelmet igénylő bevándorlók áthelyezését megkönnyítsék.

Miután Görögország 2010 augusztusában cselekvési tervet nyújtott be az Európai Bizottsághoz, megkezdte a menekültügyi és migrációs rendszerének alapos felülvizsgálatát, amihez ehhez támogatást kapott a Bizottságtól, a tagállamoktól, Norvégiától, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságától és az EU más partnereitől. Jelenleg az EMTH által összehangolt menekültügyi szakértői csoportokat telepítették oda. Görögország 2010-ben fontos új jogszabályt fogadott el, amelynek végrehajtása folyamatban van.

A Tanzániában és Kelet-Európában működő regionális védelmi programok (RVP) folytatódtak; az Afrika szarva régióban szeptemberben megindult új RVP-k végrehajtása az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával szoros együttműködésben; és folytatódnak a munkák az új RVP-n Észak-Kelet Afrikában (Egyiptom, Líbia és Tunézia) is.

Ebben a helyzetben a letelepítés ugyanolyan fontos. A közös uniós letelepítési program létrehozására irányuló tárgyalásoknak gyakorlati és pozitív eredménnyel kell zárulniuk. A letelepítéshez stratégiai megközelítésre és politikai irányításra van szükség.

- *A menekültügyi jogalkotási javaslatokról szóló tárgyalásokat 2012-es határidővel véglegesíteni kell.*
- *A mediterrán térségben történt közelmúltbeli események és a bizonyos tagállamok menekültügyi rendszerének átalakítására vonatkozó igény megerősíti egy **uniós szintű közös eljárás és egységes jogállás** létrehozásának szükségességét. Ez magában foglalja a **jobb uniós jogalkotást**, az EMTH által összehangolt, **megerősített gyakorlati együttműködést**, a **szolidaritás melletti világos és többoldalú elkötelezettséget**, valamint a **harmadik országokkal való együttműködés érdekében történő nagyobb befektetést.***
- *Az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak megállapodást kell elérnie az Unió közös letelepítési rendszeréről.*
- *A KEMR létrehozásához felelősség és szolidaritás szükséges, amelynek élő példái az Unió letelepítési kísérleti terve Máltával, a Görögország által elfogadott jogalkotási reformok és a cselekvési tervének végrehajtásához kapott folyamatos támogatás.*

3. Integráció – kulcselem mind a migránsok, mind a befogadó társadalmak számára

Az integrációs kérdések 2010 folyamán az európai politikai ütemterv elején foglaltak helyet. Egyrészt az európai vezetők egyre inkább felismerik a bevándorlás és az integrációs politikák közötti összefüggésnek, valamint a jogszerűen tartózkodó migránsok és a befogadó társadalom azon erőfeszítéseinek a fontosságát, amellyel a migránsok gazdasági, társadalmi, kulturális és politikai részvételét biztosítják. Másrészt Európában a bevándorlásról és a beilleszkedésről alkotott bizonyos vélemények diszkriminációhoz és rasszizmushoz vezethetnek még akkor is, ha a bevándorlás-ellenes érzelmeknek gyakran nincs köze a migráció és annak gazdasági hatásának valós tényeihez.

Az erőfeszítések ellenére a bevándorlók még mindig akadályokba ütköznek az európai társadalmi részvételük vonatkozásában. Az ilyen kihívások megoldása érdekében 2010-ben Zaragozában találkoztak az integrációért felelős miniszterek, és megerősítették elkötelezettségüket az „Integráció, mint a fejlődés és a társadalmi kohézió motorja”¹⁶ mellett. A Bizottság kísérleti tervet indított az integrációs politikák eredményeit felügyelő mutatók meghatározásához. A Bizottság megkezdte az úgynevezett „európai modulok” kidolgozását a nemzeti és helyi integrációs politikák és gyakorlatok támogatására. Az Európai Integrációs Fórum két megbeszélést is tartott, az integrációról szóló európai honlapot pedig továbbfejlesztették. Kiadták az integrációról szóló harmadik kézikönyvet.

Nemzeti szinten a legtöbb tagállam nemzeti terveket dolgozott ki az integrációra vonatkozóan, ill. az integrációs ügyekkel kapcsolatban tanácsot adó testületeket hoztak létre. Néhol megváltoztatták a jogszabályokat, hogy tesztek bevezetésével a harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedését értékelhessék. Bizonyos tagállamokban folytatták az újonnan érkezett migránsok jogainak és kötelezettségeinek formába öntését „befogadási és integrációs szerződés” alapján. Sok tagállamban különös figyelmet fordítottak a befogadó társadalom nyelvének elsajátítására, és a munkához való hozzáférést javító intézkedéseket hoztak a migránsok növekvő munkanélküliségi rátájának megfékezésére. A legtöbb tagállamban folytatódott az átfogó stratégiák és az eredmények nyomán követésére létrehozott rendszerek fejlesztésének folyamata.

További erőfeszítéseket kell tenni az integráció hatékonyságának javítására. Az Uniónak el kell ismernie és támogatnia kell, hogy a migránsok a társadalmi kohézió mellett hozzájárulnak a gazdasági növekedéshez is. Az EU csak a jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok hatékony társadalmi és gazdasági integrációjának fokozatos biztosításával érheti el a bevándorlás szélesebb körű elfogadását, és mozdíthatja egyben előre az alapvető európai értékeket. Bátorítani kell a célzott migráció-politikai kezdeményezéseket és a horizontális politikai kezdeményezések közötti összhangot annak érdekében, hogy megfelelő és átfogó politikai válasz szülessen. A Bizottság számára a helyi/regionális szinten jól szervezett kormányzáson alapuló, „alulról felfelé” építkező megközelítés a legjobb út a célkitűzés elérésére. A Bizottság ösztönzőket fog létrehozni az ilyen cselekvések támogatására. A „Harmadik országok állampolgárai beilleszkedésének európai programjáról” szóló közlemény, valamint az azt kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum – amelyeket a Bizottság nemsokára elfogad – fogják meghatározni a Bizottságnak az integrációról alkotott elképzelését.

¹⁶ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/115346.pdf.

- Az EU-nak progresszív módon biztosítania kell a jogszerűen tartózkodó harmadik országok állampolgárai – nők és férfiak – **hatékony társadalmi és gazdasági integrációját**, hogy kiaknázza a migráció, a növekedés és a kohézió teljes lehetőségeit.
- Az Unió **összhangba hozhatja** a migránsok hozzájárulását **a gazdasági növekedéshez a társadalmi kohézióval**. Kézzelfogható eredmények csak akkor jelentkeznek majd, ha a tagállamok minden kapcsolódó politikai területen figyelembe veszik az integrációs és befogadási kérdéseket. Ennek eléréséhez a legjobb módszer a helyi/regionális szintű hatékony kormányzási rendszeren alapuló, „alulról felfelé” építkező megközelítés.
- A migráció lehető legkedvezőbb megítélésének elérése érdekében egy **proaktív tájékoztatási és kommunikációs stratégiát** kell a nemzeti és helyi szinteken bevezetni az Unióban.

III. AZ ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓ KEZELÉSE A LEGÁLIS MIGRÁCIÓ MEGKÖNNYÍTÉSE ÉRDEKÉBEN

2009-ben a 27 tagú Unióban elfogott, illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok száma 570 000 fő volt (7 %-kal kevesebb, mint 2008-ban). A tagállamok mintegy 253 000 harmadik országbeli állampolgárt utasítottak ki (4,7 %-kal többet, mint 2008-ban).

2010-ben az Unióba történő *illegális határátlépések* 63 %-át (azaz mintegy 20 000-et) 2010 harmadik negyedében, a görög-török határon leplezték le.

A rendszertelen bevándorlás megelőzését és a biztonságos határokat célzó hatékony intézkedések a következetes és hiteles uniós bevándorlási politika létfontosságú elemei.

1. Az illegális migráció elleni küzdelem eszközei

Az elmúlt években két kulcsfontosságú jogi eszközt fogadtak el: a visszatérésről szóló 2008/115/EK irányelvet, és a munkáltatók szankcionálásáról szóló 2009/52/EK irányelvet. Ezek jelenleg hatályban vannak, de az átültetésük a legkevésbé sem kielégítő, különösen a visszatérésről szóló irányelv tekintetében, amely átültetési határideje 2010. december 24-én lejárt. Ezért lényeges a teljes és időben történő átültetés. Az említett rendelkezésekre – amelyek közvetlenül jogokat ruháznak a migránsokra – már hivatkozni lehet – és hivatkoznak is – a nemzeti bíróságok előtt folyó eljárásokban, és nemzeti szinten közvetlenül alkalmazandók függetlenül attól, hogy van-e a nemzeti átültetési jogszabály.

A megerősített határellenőrzés és a harmadik országokkal való együttműködés már bizonyította a hatékonyságát – nevezetesen a visszafogadási megállapodásokon keresztül –, ugyanis néhány tagállam az elrettentő hatásukról és a visszatérési megállapodások jobb működéséről számolt be. Unió szinten azonban a visszafogadási megállapodások hatékonysága továbbfejleszthető az uniós visszafogadási megállapodások értékeléséről szóló bizottsági közleményben foglaltak szerint. Az is világos, hogy 2010-ben a Frontex segítségével koordinált nagyobb számú, kitoloncolásra szolgáló közös légi járat sikeresnek bizonyult, ezzel az ügynökség több támogatást és pénzügyi eszközt nyert. Emellett a Tanács által a külső határok védelmének és az illegális bevándorlás elleni küzdelemnek a megerősítésére elfogadott 29 intézkedést most hajtják végre. A Bizottság a szolgálati

munkadokumentumában¹⁷ részletes jelentést tett e 29 intézkedés tekintetében elért fejlődésről, különösen kiemelve a Frontex szerepét, az EUROSUR fejlesztését, és a főbb származási vagy tranzitországokkal a migrációról folyó párbeszédet az általános megközelítés alkalmazásának részeként. Ezeket az intézkedéseket fel kell gyorsítani és elsőbbséget kell biztosítani a számukra.

Az emberkereskedelem megelőzéséről és leküzdéséről, valamint az áldozatok védelméről szóló irányelv, a Bizottság által kinevezett, emberkereskedelem elleni uniós koordinátor és az emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló, 2010-ben elindított honlap¹⁸ új erőket mozgósít, és új utakat nyit a rabszolgaság modern formái elleni küzdelemhez. Az emberkereskedelem áldozatai részére kiállított tartózkodási engedélyekről szóló 2004/81/EK irányelv nemrégiben elfogadott végrehajtási jelentése¹⁹ az áldozatok hatékonyabb védelmét is előírja, ami segíthetne az emberkereskedelmi hálózatok felszámolásában.

- *A tagállamoknak 2011 júliusáig teljes mértékben át kell ültetniük a munkáltatók szankcionálásáról szóló irányelvet, amely elengedhetetlen az illegális migráció elleni küzdelemhez és a legális bevándorlás hitelességéhez.*
- *A tagállamoknak a 2004/81/EK irányelv alapján intézkedéseket kell hozniuk az emberkereskedelem ellen, az áldozatok védelmét is beleértve, az emberkereskedők hálózatainak felszámolása és az áldozatok jogainak erősítése érdekében.*
- *A visszatérésről szóló irányelvet a tagállamoknak teljes mértékben át kell ültetniük és végre kell hajtaniuk, további erőfeszítéseket kell tenniük az irányelv által nyújtott lehetőség, az önkéntes visszatérés előnyben részesítésére.*
- *Folytatni kell a kitoloncolásra szolgáló közös légi járatok alkalmazását az Európai Visszatérési Alap és a FRONTEX koordinációjának teljes felhasználásával, beleértve a visszatérésről szóló irányelv által előírt kitoloncolási ellenőrk jelenlétét.*
- *A tagállamoknak rendszeresen el kell küldeniük a kiadott beutazási tilalmakat az SIS-be, hogy a visszatérésről szóló irányelv alapján kibocsátott beutazási tilalmak európai dimenziója teljes mértékben érvényesüljön.*

2. Hatékony határellenőrzés

2010-ben a Bizottság egy rendeletre irányuló javaslatot terjesztett elő a schengeni vívmányok megfelelő alkalmazásának vizsgálatára irányuló értékelési mechanizmus létrehozásáról. A közelmúltbeli tapasztalatok fényében ennek elfogadása elsődleges fontosságú azért, hogy az Unió hatékonyabb eszközzel rendelkezzen a szabályok egységes alkalmazásának végrehajtására, és meghozhassa a megfelelő intézkedéseket abban az esetben, ha ez nem történne meg. A Vízuminformációs Rendszer (VIS) fejlesztése a négy nagyobb tesztelési fázisból a második és a harmadik befejezésével folytatódott. Végleg megállapodtak a SIS II. nemzeti rendszerekhez való kapcsolódásának műszaki előírásairól. A tagállamok a tárgyalási menetrenddel összhangban folytatják az EUROSUR létrehozásához szükséges előkészületi

¹⁷ SEC(2010) 1480 végleges, 2010.11.26.

¹⁸ <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index.action>.

¹⁹ COM(2010) 493.

munkálatokat. Az EUROSUR fokozatosan bevezet egy olyan mechanizmust, amely révén a határőrizetet ellátó tagállamok hatóságai együttműködhetnek, és operatív információkat oszthatnak meg egymással és a Frontex-szel a schengeni terület külső határellenőrzésének megerősítésére – különösen annak déli, tengeri és keleti, szárazföldi határainál –, valamint az illegális migráció és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem erősítésére. Az elmúlt évben az Unió kritikus helyzetekkel szembesült a határainál, ahol az illegális bevándorlók tömeges beáramlását kellett kezelni. Ez az EU nagyszabású vizsgálója volt és lesz továbbra is arra vonatkozóan, hogy milyen gyorsan és hatékonyan képes reagálni, miközben a migrációs mozgásokkal legközvetlenebbül érintett tagállamok a szolidaritás szellemében támogatást kérnek. A Frontex eredményeit ma széles körben elismerik, és általánosan elterjedt egyetértés van arra vonatkozóan, hogy a nagyobb hatékonyság érdekében ki kell terjeszteni a szerepét.

A határokkal kapcsolatos válságok megoldására irányuló összehangolt EU fellépés eredményei vegyesek. Másrészt az EU és a tagállamok már bizonyították, hogy képesek határozottan reagálni azokra a konkrét kihívásokra, amelyekkel a tagállamoknak kell szembenézniük a külső határok hatékony ellenőrzése során. Görögországnak a Törökországgal közös szárazföldi határainál tapasztalt nyomással kapcsolatos segítségkérését követően először használták a Frontex gyorsreagálású határvédelmi csapatait (RABIT). A résztvevő tagállamokban jelentős mértékben támogatott RABIT gyors bevetése stabilizálta a helyzetet, és a 2010-es csúcshoz képest csökkentette az érkezők számát. Málta nemrégiben kérte a RABIT alkalmazását a Földközi-tenger déli részén kialakult helyzet miatt.

Másrészt ezekből az eseményekből az a tanulság vonható le, hogy a tagállamoknak jobban és hatékonyabban kellene biztosítaniuk a megerősített együttműködést és a vívmányok egységes alkalmazását. A származási országokkal szembeni összehangolt megelőző uniós fellépések még mindig lassúak és gyengék.

- *Az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a lehető leghamarabb meg kell állapodnia a **Frontex-rendelet** javasolt **módosításáról**, hogy megfelelő jogalapot biztosítson az Ügynökség működésének megerősítéséhez.*
- *A Schengeni határ-ellenőrzési kódex alapján minden schengeni **határátkelőhelyet megfelelően fel kell szerelni, biztosítani kell a megfelelő határőrizetet, a határőröket pedig ki kell képezni az új IT eszközök használatára.***
- ***El kell fogadni a javasolt schengeni értékelési mechanizmust** a tagállamok és az uniós intézmények közötti kölcsönös bizalom megerősítésére azzal kapcsolatban, hogy a schengeni vívmányokat helyes, egységes és következetes módon alkalmazzák.*
- *Meg kell fontolni egy európai határőr rendszer létrehozásának megvalósíthatóságát.*
- *Teljes mértékben ki kell használni a helyi schengeni együttműködést az összehangolt és egységes vízumeljárás céljából, és különösen a jóhiszemű utazók érdekében.*
- *Egy teljes mértékben megbízható uniós határellenőrzési rendszer kiépítése céljából a tagállamoknak folytatniuk kell az **EUROSUR** létrehozásának előkészítését, **valamint meg kell vizsgálniuk, mennyiben van szükség a határregisztrációs rendszer és a regisztráltutas-program bevezetésére.***

- *A külső határokon történő ellenőrzések jobb koordinációja érdekében a Bizottság 2012-ben javaslatokat nyújt be a FRONTEX, az EUROPOL, valamint a nemzeti vám- és rendőri hatóságok közötti együttműködés javítása érdekében.*

IV. KÍSÉRET NÉLKÜLI KISKORÚAK – KÜLÖNLEGES KIHÍVÁS

A kíséret nélküli kiskorúak külön figyelmet érdemelnek. Sokan közülük menedékkérők, és mint ilyenek, a menekültügyi jogszabályok hatálya alá tartoznak. Azonban vannak olyanok, akik illegálisan érkeznek az EU területére, és ők vannak a legkiszolgáltatottabb helyzetben

Az elmúlt években a tagállamok területére egyre nagyobb számban érkeztek kíséret nélküli kiskorúak, így a tagállamok egyre inkább ráébredtek, hogy uniós szintű fellépésre van szükség. Ennek az igénynek a kielégítésére a Bizottság elfogadta a kíséret nélküli kiskorúakról szóló cselekvési tervet (2010 – 2014)²⁰, amelynek alapján júniusban a Tanács elfogadta következtetéseit²¹. A cselekvési terv a gyermek legjobb érdekének elvén alapuló, közös uniós megközelítést határoz meg, továbbá megállapított néhány fő cselekvési területet is, mint a megelőzés, a befogadás és a tartós megoldások meghatározása. A cselekvési terv azt is elismerte, hogy a kíséret nélküli kiskorúak sikeres védelméhez a tagállamok, az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal (EMTH), az uniós intézmények és az érdekeltek szorosabb együttműködése szükséges.

A cselekvési terv végrehajtása folyamatban van. A 2010-es belga elnökségnek a „Kiséret nélküli kiskorúak: gyermekek lépik át az EU külső határait védelmet keresve” című szemináriumának eredményeként átfogó ajánlásokat fogadtak el, amelyek más szempontok mellett hangsúlyozzák, hogy fontos lenne olyan eljárások kidolgozása, amelyek lehetővé teszik a kíséret nélküli gyerekek gyors felismerését a határokon. A tagállamok 2010-es jelentései alapján a területükre érkező, kíséret nélküli kiskorúak száma nagy változatosságot mutat, pár főtől egészen 6 000 főig terjedhet. Néhány tagállam célzott információs kampányokat indított a származási országokban a kíséret nélküli kiskorúak illegális bevándorlásának veszélyeiről. Bizonyos tagállamok eszközöket dolgoztak ki a kíséret nélküli kiskorúak életkorának felmérésére.

- *Az Uniónak és a tagállamoknak folytatniuk kell a kíséret nélküli kiskorúakról szóló cselekvési terv végrehajtását.*

V. AZ EU MIGRÁCIÓS POLITIKÁJÁNAK KÜLSŐ DIMENZIÓJA – AZ ÁLTALÁNOS MEGKÖZELÍTÉS

2010-ben a migrációval kapcsolatos általános megközelítés meglévő eszközeit egyre gyakrabban alkalmazták az EU migrációs politika külső dimenziójának fejlesztésére. Különösen a mobilitási partnerség iránt nő az érdeklődés. Számos tagállam hivatkozott a mobilitási partnerségben való részvételére, valamint jelezte hajlandóságát az új partnerségek melletti további elköteleződésre. A mobilitási partnerség keretén belül folytatódott az együttműködés a Moldáv Köztársasággal, a Zöld-foki Szigetekkel és Grúziával. Örményországgal és Ghánával megbeszélések folytak az új mobilitási partnerséggel

²⁰ COM(2010) 213. Az EMH tanulmánya a kíséret nélküli kiskorúakról (<http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>).

²¹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/114900.pdf.

kapcsolatban. A Bizottság a közeljövőben olyan párbeszédet indítását is tervezi, amelyek a dél-mediterrán országokkal való mobilitási partnerségek létrehozását célozzák.

A kétoldalú együttműködés folytatása mellett a tagállamok egyre többször lépnek fel uniós szinten, közös kezdeményezések keretében. A Cotonoui Megállapodás felülvizsgálatát követően migrációs párbeszéd kezdődött az afrikai, karibi és csendes-óceáni térség országaival (AKCS). 2010 októberében felavatták az (AKCS) Migrációs Megfigyelőközpontot. A migráció, a mobilitás és a foglalkoztatás területére vonatkozó EU-Afrika partnerség (MMF) keretében a novemberben, Tripoliban tartott harmadik Afrika-EU csúcstalálkozón 2011-2013-ra vonatkozó cselekvési tervet fogadtak el. A Prágai folyamat (Migrációs partnerségek kiépítése) jövőbeli irányával kapcsolatos munka 2010 végén indult el. Továbbfejlesztették az Európai Unió – Latin-Amerika közötti migrációról szóló strukturált párbeszédet. Létrejött egy EU – U.S. migrációs és menekültügyi együttműködési platform. 2010 októberében Indiával került sor párbeszédre egy migrációs találkozón. A bővítési folyamat tekintetében fontos a tagjelölt országokkal folytatott szoros együttműködés annak érdekében, hogy migrációs és menekültügyi politikáikat és gyakorlataikat összehangolják az uniós előírásokkal.

Az erősebb külső migrációs politika jelentősége egyre nő. A Lisszaboni Szerződés, valamint az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) létrehozása új lehetőségeket nyit meg, és szükségessé teszi a migrációval kapcsolatos általános megközelítés szerepének átgondolását az Unió külső kapcsolatainak szélesebb összefüggésében. Az uniós migrációs politika külső dimenziójának is reagálnia kell arra a folyamatra, amely során az Unió az Európa 2020 stratégiával összhangban megteremti saját munkaerőpiaca modernizálásának a feltételeit. A migrációval kapcsolatos általános megközelítésbe tehát jobban be kell építeni az Unió migrációval kapcsolatos külső és belső stratégiai céljait.

- *Az EU migrációs politika külső dimenziójának tükröznie kell az Unió munkaerőpiaci prioritásait és a migráció szerepét, az **Európa 2020 stratégiával** összhangban.*
- *A migrációval kapcsolatos globális megközelítésnek még inkább hosszú távú, kiegyensúlyozottabb és fenntarthatóbb politikai keretrendszerre kell válnia az EU **földrajzi és tematikus prioritásainak** megoldása érdekében.*
- *A tagállamoknak, az uniós intézményeknek és a kapcsolódó uniós ügynökségeknek a **szolidaritás elvén** és a **harmadik országokkal folytatott partnerségen** alapuló, megbízható mechanizmus segítségével hatékonyabban kell együttműködniük a **hirtelen és tömeges migrációs áramlások** előrejelzése és megelőzése terén is.*
- *Az Unió a partnerországoknak – különösen a dél-mediterrán országoknak – a **migrációról, a mobilitásról és a biztonságról** szóló strukturált párbeszéd folytatására tesz javaslatot egy kapcsolódó **mobilitási partnerség** létrehozása céljából, amely a legális migrációra és a vízumkönnyítésre vonatkozó kezdeményezésekre is kiterjed majd.*