



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.5.24.
COM(2011) 292 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK
BIZOTTSÁGÁNAK**

**A dél-mediterrán országokkal a migráció, a mobilitás és a biztonság érdekében
folytatandó párbeszéd**

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

A dél-mediterrán országokkal a migráció, a mobilitás és a biztonság érdekében folytatandó párbeszéd

1. BEVEZETÉS

A dél-mediterrán térségben 2010 vége óta zajló történelmi jelentőségű események egyedülálló lehetőséget biztosítottak a térség országainak lakossága számára arra, hogy szabadabban fejzhessék ki a valódi demokráciára, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletére, a pártatlanabb és jobban működő állami intézményekre és a közpénzek igazságosabb felhasználására irányuló vágyaikat. Ösztönzően hatottak a polgárookra az arab világ és a Föld más részein is, és megerősítették őket azon eltökéltségükben, hogy sikerre vigyék demokratikus törekvéseiket.

Az Unió készen áll arra, hogy a továbbiakban is valamennyi olyan déli szomszédja számára támogatást nyújtson, amelyek hajlandóak elkötelezni magukat a demokrácia, az emberi jogok, a felelősségteljes kormányzás és a jogállamiság mellett, továbbá arra, hogy partnerségeket alakítson ki ezekkel az országokkal a lakosság számára ténylegesen megtapasztalható előrehaladás érdekében.

E történelmi események **jelentős népességvándorláshoz** is vezettek.

A február közepén kirobbant líbiai konfliktus közel 800 000, többféle állampolgárságú személyt kényszerített lakóhelyének elhagyására, akik a szomszédos országokba igyekeztek, különösen Tunéziába és Egyiptomba. Olyanok is voltak, akik csónakokon indultak el Olaszország és Málta felé a Földközi-tengeren keresztül, ami néhány esetben azzal járt, hogy a menekülők a tengerbe veszttek. Január közepéig mintegy 35 000, Tunéziából és Líbiából útnak induló migráns ért partot Lampedusa szigetén Olaszországban, valamint Máltán.

A dél-mediterrán térségben jelentkező migrációs nyomást magyarázó főbb tényezők közül egyesek – például az igen fiatal lakosság körében jelentkező magas munkanélküliség – nem új keletűek. Ezek hosszú távú strukturális kihívást jelentenek mind az EU, mind a régió számára.

Az Uniónak egyértelmű támogatást kell nyújtania a dél-mediterrán régió lakosainak, akik közül sokakat a boldogulás hazai kilátásainak hiánya arra késztet, hogy származási országukon kívüli lehetőséget keressenek. A migrációs áramlások tevékeny igazgatása, a jogszerű migráció lehetőségeinek megerősítése, valamint az illegális migráció kezelésére irányuló intézkedések **az Unióra és partnerországaira egyaránt előnyös hatást** gyakorolnak.

Az Unió tágabb körű szerepvállalásán belül, a „Partnerség a demokráciáért és a közös jólétért” felajánlásához kapcsolódóan, az Unió déli szomszédai és azok demokratikus törekvései tekintetében továbbfejlesztett európai szomszédspolitikai kontextusában e közlemény a migráció és a mobilitás területének **jelenlegi kihívásainak** kezeléséhez **a migráció, a mobilitás és a biztonság érdekében folytatandó párbeszéd** kialakítását

javasolja az EU és a dél-mediterrán országok között, a **migrációval kapcsolatos általános uniós megközelítés** céljaival összhangban.

E közlemény a migrációról szóló, 2011. május 4-én elfogadott közleményben tett bizottsági javaslatokra épül, amelyek az EU és a dél-mediterrán országok közötti, a migráció, a mobilitás és a biztonság területeire vonatkozó partnerségre irányulnak. Elfogadására a európai szomszédságpolitika felülvizsgálatáról szóló közleménnyel párhuzamosan kerül sor.

2. AZ EURÓPAI UNIÓ ÁLTAL TETT SÜRGŐS INTÉZKEDÉSEK

Az Európai Unió e kihívásokra gyorsan és hatékonyan reagált, különösen az alábbi konkrét lépésekkel:

- A Líbiával szomszédos országokba hirtelen beáramló migránsok és menekültek miatt előállt **humanitárius vészhelyzet** kezelésére a Bizottság 40 millió EUR-t különített el, és ezzel együtt a Bizottság és a tagállamok által biztosított uniós hozzájárulás összesen 102 millió EUR összeget nyújtott a harmadik országok állampolgárainak evakuálására és hazatelepítésére, illetve a rászorulóknak segítségére Líbiában és a szomszédos országokban. Ennek megvalósításához az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága, a Nemzetközi Migrációs Szervezet, a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága és az egyéb nemzetközi szervezetek által végzett elismerésre méltó munka is hozzájárult. Az Unió beavatkozása kulcsfontosságú tényező volt abban, hogy csökkenthető legyen a Tunézia és Egyiptom befogadóképességét próbára tevő nyomás, amelyet a lakóhelyüket elhagyó személyek nagy arányú beáramlása okozott.
- A Földközi-tengeren keresztül **illegális és vegyes összetételű migrációs áramlásokra** való azonnali reagálás érdekében a Frontex több tagállam támogatásával megindította az EPN Hermes Extension 2011 közös műveletet, amelynek célja, hogy segítse Olaszországot a migránsokat és menekülteket szállító hajók ellenőrzésében. Az Europol emellett szakértői csoportot küldött Olaszországba, hogy segítse az olasz bűnüldöző hatóságokat a feltartóztatott személyek közötti esetleges bűnözők azonosításában.
- Annak biztosítására, hogy az illegális migránsok és menekültek növekvő áramlásának leginkább kitett tagállamok rövid távon képesek legyenek megbirkózni **a személyek beáramlásának pénzügyi következményeivel**, a Bizottság a Külső Határok Alap és az Európai Menekültügyi Alap keretén belül további 25 millió EUR-t irányzott elő, amely a tagállamoktól érkező konkrét kérések alapján elérhető.
- Arra válaszul, hogy számos dél-mediterrán ország lakossága újonnan kiáll a demokrácia mellett és küzdelmet folytat elérésére, az Európai Bizottság és a főképviselő 2011. március 8-án közösen előterjesztette a „*Partnerség a demokráciáért és a közös jólétért a dél-mediterrán térséggel*” című közleményt. E közlemény, amelynek fő ajánlásait az Európai Tanács 2011. március 11-én és 25-én tartott ülésén jóváhagyta, azt javasolja, hogy az Unió kínáljon fel a dél-mediterrán térség országai számára azt a perspektívát, hogy **párbeszédet** alakítsanak ki a **migrációról, a mobilitásról és a biztonságról** annak érdekében, hogy fejleszteni és egyszerűsíteni lehessen azokat a jogszerű csatornákat, amelyek az állampolgároknak az érintett országok és az Unió közötti migrációját és mobilitását szolgálják.

3. A MIGRÁCIÓS ÉS MENEKÜLTÁRAMLÁSOK KEZELÉSÉT SZOLGÁLÓ KAPACITÁS FENNTARTHATÓ FEJLESZTÉSE

Az Unió gyorsan, átfogó jelleggel és hatékony módon reagált a vészhelyzetre. Ugyanakkor az is világossá vált, hogy a válsághelyzetre várhatóan nem születik gyors megoldás, és arra van szükség, megteremtjük egy **strukturáltabb, fenntartható terv** megvalósításának feltételeit, amely figyelembe tudja venni a jelenség különböző aspektusait, továbbá **a tagállamok közötti szolidaritáson és az érintett harmadik országokkal való partnerségeken** alapul, miközben hiánytalanul tiszteletben tartja az Unió nemzetközi kötelezettségeit. A Tunéziából kiinduló illegális migrációs áramlások után hasonló jelenségre kerülhet sor más dél-mediterrán országokban is, különösen azokban, amelyeknek politikai instabilitással és szociális válsaggal kell megbirkózniuk. Elképzelhető, hogy a szervezett bűnözéssel kapcsolatban álló embercsempész-hálózatok fokozzák tevékenységeiket, és Tunézia mellett más afrikai országokban is terjeszkedni fognak.

A líbiai konfliktus folytatódásával várhatóan még nagyobb számban menekülnek el a lakosok, közöttük egyre inkább különböző harmadik országok állampolgárai is, különösen azok a szubszaharai-afrikai országokból származó személyek, akik Líbiában migránsként vagy menekültként tartózkodtak. Az is elképzelhető, hogy Líbia ismét az Afrikából Európába igyekvő illegális migránsok csempészetének fő tranzitországává válik.

Míg a válság kezdeti szakaszában a líbiai konfliktushelyzetből menekülő személyek túlnyomó többségét megfelelő időben hazatelepítették származási országukba, a válság alatt egyre több olyan személy utazott Líbiából a szomszédos országokba, akik esetében nincsen olyan ország, ahová biztonságos módon haza lehetne őket telepíteni. Ez utóbbiak líbiai állampolgárok vagy harmadik országok állampolgárai, akik korábban Líbiában tartózkodtak, miután származási országukat nemzetközi védelmet keresve elhagyták. Elképzelhető, hogy e személyek hosszabb ideig a fogadó országokban kényszerülnek maradni, hacsak nem kerül sor áttelepítésükre. Ebből adódóan az érintett országok – így Tunézia és Egyiptom – már most is szűkösnek bizonyuló befogadási kapacitásaira további nyomás nehezedik, és tovább fokozódik az uniós tagállamokba irányuló migrációs és menekültáramlás.

E helyzetet figyelembe véve, valamint az Európai Bizottság és a Főképviselet közös kezdeményezésére támaszkodva az Európai Tanács felkérte a Tanácsot, hogy a Bizottság kezdeti ösztönzése alapján tegyen **azonnali további lépéseket** és a Európai Tanács júniusi ülését megelőzően terjesszen elő **hosszú távú intézkedéseket** a mediterrán térség **migrációs és menekültáramlásainak kezelésére szolgáló kapacitások fejlesztése** érdekében.

4. RÖVID ÉS KÖZÉPTÁVRA SZÓLÓ INTÉZKEDÉSI TERV

E kérésre adott azonnali válaszként a Bizottság április 11–12-én a Bel- és Igazságügyi Tanács elé terjesztette az **első intézkedési tervet** a dél-mediterrán térségből kiinduló migrációs és menekültáramlások **rövid és középtávú** kezelésére, hogy 1) az EU, valamint a Líbiával szomszédos országok megfelelő kapacitással rendelkezzenek a menekültek Líbiából való, feltehetőleg a továbbiakban is folytatódó és fokozódó beáramlásának kezeléséhez, valamint 2) a leginkább érintett, és a migrációs és menekültáramlás kezelésében elsődleges szerepvállalásra kényszerülő uniós tagállamok és észak-afrikai országok ehhez segítséget kapjanak.

A terv a következő lépéseket foglalja magába:

- (1) a továbbiakban is finanszírozás biztosítása a Líbiában és az azzal szomszédos országokban tartózkodó rászorultaknak nyújtott **humanitárius segítséghez, valamint** a líbiai konfliktushelyzetből menekülő személyek **hazatelepítéséhez**, azonosított szükségleteiknek megfelelően;
- (2) a Frontex által koordinált EPN Hermes Extension közös műveletnek a tagállamok által nyújtott **további technikai forrásokkal** való erősítése, amellett, hogy amíg szükséges, tovább folytatódik mind a Hermes, mind a Poseidon közös művelet, a Frontex számára az ellenőrző járőrözési hálózathoz rendelkezésre álló költségvetés emelése alapján;
- (3) a **Frontex hatáskörének** gyors **megerősítése**, és hatékonyabb eszközök rendelkezésre bocsátása. Kívánatos, hogy a Frontex ügynökség létrehozásáról szóló módosított rendeletet a Tanács és az Európai Parlament mihamarabb elfogadja;
- (4) a Frontex felszólítása arra, hogy gyorsítsa fel az egyiptomi, marokkói és török illetékes hatóságokkal való **munkamegállapodások** megkötését, amelyre már rendelkezik megbízással, valamint haladéktalan megbízása azzal, hogy kezdjen tárgyalásokat Tunéziával hasonló munkamegállapodás megkötése céljából;
- (5) különleges **közös EU-Tunézia operatív projekt** indítása a mediterrán térségben zajló illegális migráció általános helyzetének kezelését célzó átfogóbb intézkedések részeként. E projekt célja az, hogy megerősítsék a tunéziai hatóságok kapacitását határaik ellenőrzésére, a migránsok csempészete és az emberkereskedelem elleni küzdelemre, a visszatérés megkönnyítésére és a visszatérők társadalmi és szakmai visszailleszkedésének elősegítésére, a legális migrációs csatornákhöz való hozzáféréseinek bővítésére, valamint arra, hogy a területükre beutazó migránsokat a nemzetközi szabályokkal összhangban kezeljék, beleértve a menedéjog felajánlását is a nemzetközi védelemre szoruló személyeknek. E projekttel párhuzamosan a kérdésben leginkább érintett uniós tagállamok helyi hatóságainak segítése, hogy a Tunéziából érkező migrációs áramlás által a helyi gazdaságra és infrastruktúrára gyakorolt azonnali hatásokat kezelni tudják;
- (6) annak biztosítása, hogy a tagállamok a lehető legjobban kihasználják a Külső Határok Alap, az Európai Visszatérési Alap és az Európai Menekültügyi Alap keretében rendelkezésükre álló pénzügyi forrásokat, ezen belül adott esetben a finanszírozás programozás szerinti rendeltetésének módosításával, és szükség esetén a legsürgősebb prioritásokra való összpontosítással (a 2010–2011-es programok esetében e három alap keretében 425 millió EUR áll a leginkább érintett hat tagállam – azaz Ciprus, Franciaország, Görögország, Málta, Olaszország és Spanyolország – részére);
- (7) e három alaphoz további finanszírozás biztosítása a **vészhelyzetekkel** szembesülő tagállamok támogatására a költségvetési rendelet rendelkezéseivel összhangban;
- (8) Egyiptomra, Líbiára és Tunéziára kiterjedő **regionális védelmi program** végrehajtása, melynek célja az ezekben az országokban rekedt menekülteknek nyújtható segítség javítása, valamint a jogi szabályozás és az adminisztratív kapacitás helyi szintű fejlesztése a menekültek nemzetközi szabályoknak megfelelő kezelése érdekében. A regionális védelmi programokban szintén fontos elem az **áttelepítés**;
- (9) annak megtervezése és végrehajtása, hogy a lehetőségek szerint minél több nemzetközi védelemre szoruló személy esetében kerüljön sor a Líbiával szomszédos

országokból az uniós tagállamokba, illetve a befogadásukra kész egyéb országokba való **áttelepítésre**;

- (10) gyors megállapodásra jutás az áttelepítési műveletek megkönnyítésének érdekében a **közös uniós áttelepítési program** létrehozására vonatkozó javaslat elfogadásáról.

Mint már szóba került, nagy aggodalmat okoz a **potenciálisan nemzetközi védelemre szoruló személyek fokozódó beáramlása** jelenleg Líbia területéről, illetve a jövőben esetleg a régió más országaiból is. A Bizottság elismeri a líbiai lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyeknek nyújtott humanitárius segítség és egyéb támogatás biztosítása érdekében az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága, a Nemzetközi Migrációs Szervezet, a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága és az egyéb nemzetközi szervezetek által tett komoly erőfeszítéseket, valamint az Unió és tagállamai által nyújtott támogatást. Ezzel kapcsolatban fontos biztosítani, hogy továbbra is **elegendő finanszírozás** álljon rendelkezésre a **humanitárius segítség** biztosításához, az azonosított szükségleteknek megfelelően.

A pénzügyi támogatásnak kezelnie kell a **migrációs és menekültáramlások olyan azonnali következményeit** is, amelyek uniós tagállamok egyes periferikus régióinak **helyi gazdasági és szociális rendszere**, továbbá a helyi infrastruktúrája tekintetében lépnek fel, mint ahogy ez az utóbbi években például a Kanári-szigetek némelyikén, a szicíliai szigeteken, Cipruson, és az Égei-tenger egyes görög szigetein történt. A Bizottság vizsgálni szándékozik, hogy milyen módon járulhatnak hozzá e helyzetek kezeléséhez az EU strukturális alapjaihoz rendelt összegek.

A leginkább kitett tagállamok számára nem csupán pénzügyi jellegű támogatást kell nyújtani, hanem a migránsok és menekültek kezeléséért való tényleges felelősség megosztását is lehetővé kell tenni. A Bizottság már számos intézkedést javasolt, többek között az áthelyezésről és áttelepítésről szóló, 2011. május 12-én Brüsszelben megrendezett miniszteri konferencia keretében, amelyeket e cél érdekében alaposan és minél hamarabb mérlegelni kell. Ezek közé tartozik az is, hogy a leginkább érintett tagállamok számára jelezni kell, hogy kérésükre az **Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal támogató csoportokat** küldhet annak érdekében, hogy segítsék a hatóságokat a menedékkérők vizsgálatában és kezdeti támogatás nyújtásában. Az EMTH jelenlegi költségvetése már most is lehetővé tenné az ilyen csoportok bevetésének finanszírozását. Kívánatos, hogy a tagállamok **szolidaritást** tanúsítsanak és menekültügyi szakértőket küldjenek az EMTH csoportjaiba, továbbá beleegyezzenek abba, hogy a nemzetközi védelemben részesülők egy részét a területükre telepítsék át. A Bizottság készen áll arra, hogy ezeket az erőfeszítéseket az Európai Menekültügyi Alap keretében támogassa, a 2009-ben megkezdett máltai kísérleti projekt kibővítéseként.

A javasolt intézkedési terv csak abban az esetben megvalósítható, ha **kielégítő mértékű uniós pénzügyi források** mobilizálására kerül sor. A Bizottság megvizsgálja, hogy a rendelkezésre álló pénzügyi források alapján milyen módon biztosítható megfelelő finanszírozás ahhoz, hogy kezelni lehessen a jelenlegi vészhelyzetben az Unió előtt álló kihívások teljes körét. Továbbá a Bizottság előmozdítja a különböző külső és belső pénzügyi eszközök megfelelő összehangolását, hogy biztosítható legyen különösen a tagállamok és harmadik országok közötti, a határigazgatással, a migrációval és a menekültüggyel kapcsolatos konkrét projektekhez kapcsolódó együttműködés támogatása.

5. HOSSZABB TÁVRA SZÓLÓ INTÉZKEDÉSI TERV: A DÉL-MEDITERRÁN ORSZÁGOKKAL VALÓ MEGERŐSÍTETT EGYÜTTMŰKÖDÉS

A Bizottság által javasolt (és az előző részben ismertetett) intézkedési tervet az április 11–12-i Bel- és Igazságügyi Tanács összességében jóváhagyta. Az ennek részét képező – jellegüket nézve lényegében rövid távú – intézkedések végrehajtása jelenleg folyamatban van.

Bizottság azonban úgy véli, hogy hosszabb távon további intézkedésekre van szükség. Ezeknek az intézkedéseknek **először** is a **migrációs áramlások kiváltó okainak** strukturális szintű kezelését kell célozniuk. Fokozni kell az együttműködést a dél-mediterrán országokkal annak érdekében, hogy eredményesen lehessen kezelni **a munkahelyteremtés és az életkörülmények javítása** terén **az egész régióban** jelenlévő kihívásokat. Az együttműködésnek különösen a munkalehetőségek hiánya által leginkább érintett régiókra és csoportokra kell irányulnia (pl. a fiatalok mint prioritási célcsoport).

E kihívásokra reagálva az Európai Bizottság és a főképvisező 2011. március 8-án közös közleményben javasolta **a demokráciát és a közös jólétet szolgáló hosszú távú partnerség** kialakítását a dél-mediterrán országokkal, három összetevőből álló megközelítést alkalmazva, melyek egyike a fenntartható és inkluzív növekedés és gazdasági fejlődés, nagy hangsúlyt helyezve a **foglalkoztatási** és a szociális kérdésekre.

Hosszabb távú intézkedésekre van szükség ahhoz is, hogy az EU és a dél-mediterrán országok közötti migráció és mobilitás **jogszerű eljárások** szerinti csatornákon keresztül, rendezett és **hatékony módon** folyjon. Ez olyan erőfeszítéseket is magába foglalna, amelyek az ezen országokból származó álláskeresők külföldi munkalehetőségekhez való hozzáférését segítik, az érintett országok és személyek, illetve az Unió és az uniós tagállamok közös érdekeit egyaránt szolgálva. Ez utóbbi kihívást az Unió demográfiai helyzetének alakulásának tágabb összefüggéseiben, illetve az EU-ban tapasztalt munkaerőhiány kontextusában kell értelmezni. A célzott munkaerő-migrációra irányuló uniós szükségletek kellő alapossággal végzett nyomon követésére és felülvizsgálatára van szükség, hogy pontos, tényeken alapuló javaslatokat lehessen tenni, amelyek a tényleges munkaerő-piaci keresleten alapulnak. E tekintetben el kell ismerni, hogy a bevándorlók összessége (származásuktól függetlenül) jelentős mértékben hozzájárul az uniós államok gazdaságához. Segítenek az uniós gazdaság fejlődő ágazatainak magasan képzett munkaerőre irányuló szükségletét kielégíteni, és emellett nagy számú, különböző alacsonyabb képzettségeket igénylő munkahelyek betöltését is lehetővé teszik.

Az Európai Bizottság és a Főképvisező a 2011. március 8-i közös közleményben a **migrációra, mobilitásra és biztonságra irányuló partnerség** kialakítását is javasolta a dél-mediterrán országokkal.

A Bizottság meg van győződve arról, hogy a dél-mediterrán országokkal való **mobilitási partnerségek** elindítása alapvető eszköz, amely mindkét fél számára előnyökkel jár, elősegítve a migráció és a mobilitás megfelelőbb és eredményesebb kezelését nem csupán a partnerországok állampolgárai, hanem más országok állampolgárai esetében is, különös tekintettel a Szubszaharai Afrika és a Közel-Kelet országainak állampolgáira, akik egyre nagyobb számban tartózkodnak vagy haladnak át a dél-mediterrán országok területén. Az ilyen partnerségek elindítása elősegítené az egyes emberek közötti kapcsolatokat és tovább ösztönözné mind a kölcsönös megértést, mind pedig az üzleti életet és a foglalkoztatást. Mindez az egész mediterrán régió gazdasági és társadalmi fejlődésére, valamint a migránsok EU-ba, illetve más célországokba való beilleszkedésére előnyös hatást gyakorolna.

A javasolt partnerségek tényleges megvalósítására **egyedileg kialakított, országonkénti megközelítés** alapján kerül sor, külön-külön figyelembe véve az egyes országok elkötelezettségét bizonyos feltételek teljesítése mellett, valamint az adott partnerországgal való általános kapcsolatot. Hasonlóképpen, az Európai Tanács iránymutatásának megfelelően az is fontos, hogy a partnerség egyidejűleg az együttműködés valamennyi aspektusára kiterjedjen, továbbá biztosítsa, hogy a személyek mozgásának fokozatos megkönnyítése az ezen mozgás biztonságát garantáló intézkedések végrehajtásával párhuzamosan folyik.

6. A DÉL-MEDITERRÁN ORSZÁGOKKAL A MIGRÁCIÓ, A MOBILITÁS ÉS A BIZTONSÁG ÉRDEKÉBEN FOLYTATANDÓ PÁRBESZÉD

A **migrációról, mobilitásról és biztonságról szóló párbeszéd** általános célja, hogy ösztönözze a partnerországokat a biztonság javítását célzó **reformok** megtételére és segítse őket az ilyen reformok megvalósítása során, miközben állampolgáraik számára az uniós tagállamokba irányuló nagyobb fokú mobilitás lehetőségét kínálja, a migrációs áramlások kiváltó okaival is foglalkozva. E párbeszéd részét képezi annak az észak-afrikai országokra irányuló, jóval szélesebb körű szerepvállalásnak és segítségnyújtásnak, amelyre a megújított európai szomszédságpolitika keretében kerül sor. E tematikus és konkrét párbeszéd megvalósítására a kétoldalú kapcsolatok és párbeszéd átfogóbb keretei között kerül sor, figyelembe véve – regionális szinten – az EU–Afrika közös stratégiát, valamint a migrációval, mobilitással és foglalkoztatással kapcsolatos Afrika–EU partnerséget.

E fontos cél megvalósítása érdekében a Bizottság – az Európai Tanács felkérésének megfelelően – teljes mértékben élni fog az **EU migrációval kapcsolatos általános megközelítése** alapján már rendelkezésre álló eszköz, a **mobilitási partnerség** által biztosított lehetőségekkel, mely eszköz az eddigi tapasztalatok szerint hatékonyan szolgálja a harmadik országokkal való párbeszédet és operatív együttműködés előmozdítását. A mobilitási partnerségek egyedi kialakítására az adott dél-mediterrán ország sajátos helyzetének és szükségleteinek kellő figyelembe vételével kerül sor.

A következő elveket kell alkalmazni:

1. **Differenciálás:** a párbeszéd felajánlása és kialakítása az adott partnerország egyéni teljesítményén alapul (országonkénti megközelítés), és figyelembe veszi az elért haladás mértékét, továbbá azt, hogy ez hogyan érvényesül a nemzeti gyakorlatban és a szakpolitikai végrehajtás terén.
2. **Bilaterális jelleg:** a párbeszédéről az EU és tagállamai az egyes partnerországokkal külön-külön állapotnak meg.
3. **Feltételeesség:** a párbeszéd várható eredményei az összes érintett területen (migráció, mobilitás és biztonság) megtett erőfeszítéseken és előrelépéseken alapulnak majd, és a kormányzással kapcsolatos területeken megvalósult haladást is figyelembe veszik.
4. **Nyomon követés:** a partnerek megállapodnak a partnerség tényleges végrehajtásának nyomon követésére szolgáló hatékony mechanizmus kialakításáról. E mechanizmusban uniós és tagállami szakértők is részt vennének.

E többszintű megközelítés lehetővé teszi, hogy az EU kiterjessze a partnerség keretében javasolt mobilitásból származó előnyöket azon országokra, amelyek bizonyítják, hogy hajlandóak és képesek haladást elérni, különösen az EU számára fontos területeken.

Az EU és tagállamai, valamint az érintett partnerország között a **mobilitási partnerségről** politikai szinten jönne létre megállapodás, és mindkét felek kéréseinek és megállapodásának megfelelően valamennyi (akár jogi, akár gyakorlati) intézkedésre kiterjedne, amelyekkel biztosítható, hogy **a személyeknek az EU és a partnerország közötti mozgása** megfelelő irányítás mellett és biztonságos környezetben zajlik. Így az összes idevágó intézkedést **szisztematikus és átfogó módon** együttesen lehetne kezelni.

Ezeknek az intézkedéseknek hozzá kellene járulniuk a migrációkezelési kapacitás és a személyek mobilitásának javításához a dél-mediterrán országokon belül, továbbá az Unióval e tekintetben fennálló kapcsolatokban **az EU migrációval kapcsolatos általános megközelítése** szerinti valamennyi területen. E megközelítés céljai 1) a **legális migráció** jobb szervezése, 2) a **migráció által a fejlődésre** gyakorolt pozitív hatás lehető legjobb hasznosulása, valamint 3) az **illegális migráció** elleni eredményes küzdelem. Emellett a partnerség olyan intézkedéseket is tartalmazna, amelyeknek célja, hogy biztosítsák 4) a **migránsok jogainak** előmozdítását és érvényesülését, mind a partnerországok állampolgárai, mind pedig a területükön átutazó, harmadik országbeli állampolgárok esetében.

A **menekültügy** területén a mobilitási partnerség célja a nemzetközi védelem lehetőségeinek fokozása lenne a partnerországban. Végül, a mobilitási partnerségeknek magukba kellene foglalni az **integráció** terén az uniós tagállamokban indított azon kezdeményezések támogatását, amelyek a származási országok számára is előnyökkel járnak. A célországokban való sikeres integráció jobb feltételeket teremt mind a származási országok fejlődéséhez való hozzájáruláshoz, mind pedig a származási országukba visszatérők sikeres visszailleszkedéséhez.

Kívánatos, hogy a mobilitási partnerség emellett **kapacitásépítő intézkedéscsomagot** is tartalmazzon, amelynek meghatározására az érintett dél-mediterrán ország egyedileg kialakított elemzése alapján kerül sor, valamint az adott ország, illetve az EU és tagországai által tett javaslatokat és kéréseket is magába foglalja. A tagállamok teljes körűen és tevékenyen részt vesznek a partnerség végrehajtásában. A migráció, a mobilitás és az integráció területén az ezen célok megvalósításához hozzájáruló kapacitásépítési intézkedések közé a következők sorolhatók (a felsorolás nem kimerítő jellegű):

- a potenciális migránsok legális migrációs csatornához való hozzáféréseinek bővítése és megkönnyítése, az uniós országok és más célországok munkaerő-piacán egyértelműen azonosított kereslet alapján;
- a szakértelem és a bevált gyakorlatok rendszeres cseréje az állami foglalkoztatási szolgálatok között, a küldő országok aktív munkaerő-piaci szakpolitikai programjai sikeres megvalósításának segítésére, ezáltal javítva a harmadik országok állampolgárainak foglalkoztathatóságát és esélyeit;
- kapacitásépítés a partnerországban, segítve ezáltal a jogszerű migráció – beleértve a munkaerő-toborzást, a képezéseket elismerését, valamint a migránsok visszatérését és visszailleszkedését is – hatékony és eredményes módon való megszervezését;
- a partnerországokban olyan szakpolitikák kialakításának és végrehajtásának támogatása, amelyek előmozdítják az inkluzív növekedést, a foglalkoztatást, a foglalkoztathatóságot és a tisztességes munkakörülményeket. Ez az agyelszívás mérséklését is szolgálná;

- a migráció által a fejlődésre gyakorolt kedvező hatás lehető legjobb kihasználása, beleértve az olcsó átutalások lehetővé tételét és ezek fenntartható beruházások felé való irányítását, a diaszpórákban működő egyesületekkel való megerősített együttműködést, valamint az agyszívás ellensúlyozását célzó intézkedéseket, figyelembe véve a migráció szociális aspektusait is;
- a partnerországban folyó anyakönyvezés, valamint az általuk kiállított személyazonossági és úti okmányok minőségének javítása;
- valamennyi migráns alapvető jogainak tiszteletben tartása, a harmadik országok állampolgáira is kiterjedően;
- a fogadó közösségbe való eredményes beilleszkedés támogatása és a jogszerű migránsok megkülönböztetésmentes kezelése;
- különleges segítség nyújtása a migránsok kiszolgáltatott csoportjai, így a kísérő nélküli kiskorúak, az embercsempészet áldozatai és mások számára;
- tanácsadás azon kapacitások fejlesztésére vonatkozóan, amelyek a különleges szociális, pszichológiai vagy orvosi segítségre szoruló migránsok ellátását szolgálják, a fertőző betegségek terjedésének megelőzése terén való együttműködés érdekében is;
- a visszaküldés tilalma elve alkalmazásának biztosítása, valamint tartós védelmi megoldások nyújtása a nemzetközi védelemre szoruló személyeknek;
- a menekültügyi jogszabályok nemzetközi szabályoknak megfelelő fejlesztése és végrehajtása a partnerországban, többek között az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával való együttműködés révén;
- a partnerország hazájukba visszatérő állampolgárainak társadalmi és szakmai visszailleszkedésének elősegítése;
- segítségnyújtás a partnerország területén illegális migránsként elfogott harmadik országbeli állampolgárok számára önkéntes visszatérésükhöz.

A felsorolt kapacitásépítési intézkedések megkönnyítenék a személyeknek a dél-mediterrán országokból az EU felé való mozgását. A személyek mozgásának javítása a következő főbb eszközök alkalmazásával erősíthető tovább:

- Az EU felajánlja a partnerországoknak **vízumkönnyítési megállapodások** kötésének lehetőségét. A megállapodás tartalma ugyanakkor partnerenként különböző lenne. Az erről való megállapodás **eseti alapon** történne, ugyanakkor támogatná legalább a **diákok, a kutatók és az üzleti élet szereplőinek** mobilitását.
- A mobilitási partnerségekben való aktív részvétel iránt érdeklődő uniós tagállamok – illetve azok munkaerőpiacának – tényleges lehetőségeitől és szükségleteitől függően, továbbá figyelembe véve a tagállamok jogát az általuk befogadott gazdasági migránsok létszámának meghatározására, a mobilitási partnerség konkrét programokat is tartalmazhat a **munkaerő-migráció** elősegítésére az érdeklődő tagállamok és a dél-mediterrán országok között. E programok a következők előmozdítására terjedhetnének ki: 1) a körkörös migrációt (ezen belül a az idenyomunka ágazatát is) szolgáló külön programok és/vagy

könnyített jogi keretek, 2) az átutalások olyan módon való kezelését segítő kapacitásépítés, amely javítja azok kedvező hatását a fejlődésre, 3) a munkaerő-kereslet és kínálat hatékony megfeleltetését, valamint a visszatérést és visszailleszkedést szolgáló kapacitások építése, 4) a szakmai és tanulmányi végzettség és képzés elismerése, 5) a szociális jogok megfelelőbb hordozhatóságát szolgáló jogi keret létrehozása és végrehajtása, 6) jobb hozzáférés az uniós tagállamok munkaerőpiacán található betöltetlen állásokra vonatkozó információkhoz, 7) az Európai Képzési Alapítvány (ETF) tapasztalatainak felhasználásával olyan intézkedések meghatározása, amelyek javítják a dél-mediterrán országok és az uniós tagállamok közötti együttműködést és koordinációt a képzéssel kapcsolatos területeken és a munkaerő-piaci kereslet és kínálat jobb összehangolása érdekében. A mobilitási partnerség keretében az érdeklődő tagállamok – jogszabályaikkal összhangban – más olyan konkrét kezdeményezések megtételéről is határozhatnak, amelyek célja, a munkaerőpiacukhoz való hozzáférést megkönnyítsék a partnerországokból származó migránsok számára.

- Az előbbieken felvázoltak szerinti nagyobb mobilitás meghatározott számú feltétel előzetes teljesítésétől függ, amelyek olyan biztonságos környezet kialakítását célozzák, amelyen belül a személyek mozgása jogszerű csatornákon keresztül, az elfogadott szabályok szerint valósulna meg. Az egyes országok által teljesítendő konkrét feltételek különböznenek, az adott partnerországgal folytatott párbeszéd során elfogadott célkitűzések megvalósítására vonatkozó értékeléstől függően, figyelembe véve azt is, hogy a partnerország milyen mértékben működött együtt az EU-val.

A megvalósítandó konkrét lépések közé a következők sorolhatók (a felsorolás nem kimerítő jellegű):

- az **önkéntes visszatérésre** vonatkozó megállapodások kialakítása;
- **visszafogadási megállapodás** kötése az EU-val, amely a saját állampolgárok és a harmadik országok állampolgárainak visszafogadására vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaz, a meglévő visszafogadási kötelezettségek hiánytalan végrehajtásának biztosítása mellett;
- **munkamegállapodás** kötése a **Frontex-szel**;
- kapacitásépítés az **integrált határigazgatás** és az okmánybiztonság terén, továbbá a szervezett bűnözés – így az emberkereskedelem és a migránsok csempészete – elleni küzdelem érdekében;
- a Földközi-tenger közös ellenőrzésében való együttműködés, beleértve – annak létrehozását követően – az EUROSUR projekt keretében történő esetleges együttműködést is;
- az EU-val való együttműködési szándék demonstrálása az állampolgárok és a lakosok azonosításában, különösen a rendőrségi és igazságügyi együttműködés terén, valamint a visszafogadás és a kiadatás érdekében;
- az ENSZ nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezményének, valamint az emberkereskedelemre és a migránsok csempészésére vonatkozó, ezen egyezményhez kapcsolódó jegyzőkönyvek megerősítése és végrehajtása.

A mobilitási partnerséget a **politikai párbeszéd**en és az **operatív együttműködés**en alapuló **hosszú távú keretnek** szánjuk, amely az EU és az érintett partnerország közötti kapcsolatok általános kontextusában kerül továbbfejlesztésre és az idők során változhat.

Az EU és a partnerország közötti mobilitási partnerség megkötésének előkészítésére **az EU és az érintett országok között magas beosztású tisztviselői szinten folyó párbeszéd** kialakítására kerül sor, a tagállamok teljes körű részvétele mellett, ami lehetővé tenné mindkét fél számára az eszmecserét, az elvárások és igények tisztázását és az együttműködési területek meghatározását. Ez lehetővé tenné a politikai szinten közösen meghozandó politikai döntések előkészítését. E párbeszéd egyszerre szolgálná a mobilitási partnerség elindításának előkészítését és az annak végrehajtására vonatkozó nyomon követést.

Az előkészítő időszak alatt a dél-mediterrán országokat felkérnék, hogy tegyenek lépéseket a migráció hatékony kezelését szolgáló kapacitások kiépítése érdekében, valamint működjenek közre a mobilitás biztonságos környezetének kialakításában, mely lépések feltételét képezik a mobilitási partnerség méltányos és fenntartható módon való végrehajtásának. Az EU mind technikai, mind pénzügyi támogatást biztosít majd a partnerország erőfeszítéseivel, többek között az uniós ügynökségeken keresztül (Frontex, Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal, Europol).

Az Uniónak szintén megerősített pénzügyi forrásokra van szüksége ahhoz, hogy támogassa a migráció, a mobilitás és a biztonság kezelését szolgáló kapacitásaik bővítésére kész dél-mediterrán országok előrehaladását, és hogy hosszú távú együttműködést tudjon folytatni velük ezen erőfeszítésük során.

Az Uniónak és a párbeszédben részt vevő partnerországoknak tehát fontolóra kell venniük, hogyan oldható meg a legjobb módon az előirányzott összegek keretén belül megfelelő finanszírozás biztosítása az e területeken való kapacitásépítést és együttműködést célzó fellépésekhez. Hasonló szempontokat kell érvényesíteni a dél-mediterrán országokkal való együttműködést szolgáló új pénzügyi eszközzel kapcsolatban is a következő uniós pénzügyi kereten belül.

A mobilitási partnerség kialakítása mellett az uniós tagállamoknak – eseti alapon – mérlegelniük kell, milyen módon javíthatják a régió **konzulátusaik általi lefedettségét**, többek között az Unió által támogatott közös vízumigénylési központok létrehozásával. Továbbá meg kell erősíteni a helyi szintű schengeni együttműködést, és teljes mértékben élni kell az **EU Vízumkódexe** által lehetővé tett gyakorlati előrelépésekkel és rugalmas eljárásokkal, mint például a vízumdíjak csökkentése, illetve a díjfizetés alóli mentesítés, valamint többszöri belépésre jogosító vízum kiadása a jóhiszemű utazóknak és meghatározott csoportoknak (például kutatóknak, hallgatóknak és az üzleti élet szereplőinek).

Hosszú távon, a vízumkönnyítési és visszafogadási megállapodások eredményes végrehajtása esetén eseti alapon mérlegelhető, hogy az egyes partnerországok esetében a vízumliberalizáció irányába mutató fokozatos lépésekre kerüljön sor, az adott partnerországgal való általános kapcsolat alapján és a megfelelően irányított, biztonságos mobilitás feltételeinek teljesülése esetén.

A migrációról, a mobilitásról és a biztonságról a dél-mediterrán országaival folytatandó párbeszéd elindítására fokozatosan kerül sor, a **mobilitási partnerségek kialakítását** is eszközül használva, és figyelembe véve: 1) az adott partnerország és az EU között fennálló kapcsolatot általában, 2) a migrációs áramlások kezelésére az adott országban jelenleg

rendelkezésre álló kapacitás szintjét, valamint 3) azt, hogy az adott ország mennyiben kész konstruktív és eredményes párbeszédet folytatni a partnerség létrehozása céljából. Mindezek alapján a Bizottság párbeszéd kezdeményezését javasolja **Tunéziával, Marokkóval és Egyiptommal.**

7. KÖVETKEZTETÉSEK

Az ezen közleményben javasolt intézkedésekkel a Bizottság az Európai Tanács 2011. március 24-i ülésén tett felszólítására reagál, amely *„a Európai Tanács júniusi ülését megelőzően a mediterrán térség migrációs és menekültáramlásainak kezelésére szolgáló kapacitások fejlesztését szolgáló terv”* előterjesztésére irányult.

Az ezen közleményben tett javaslatok kiegészítik a Bizottság által május 4-én javasolt kezdeményezéseket, amelyek a migrációs kihívások és lehetőségek strukturáltabb, átfogóbb, valamint gyorsabb reagálást lehetővé tevő uniós megközelítésére irányultak, amely magába foglalja többek között a határellenőrzés és a schengeni igazgatás megerősítését, a közös európai menekültügyi rendszer kiépítésének befejezését, valamint az célzottabb jogszerű migrációt.

A Bizottság készen áll arra, hogy a továbbiakban is hozzájáruljon e terv kidolgozásához és végrehajtásához, az Európai Tanács visszajelzései alapján, amelyeket 2011. június 24-én tartandó ülésén ad majd.

A Bizottság bízik abban, hogy a javasolt intézkedésekkel az Unió képes lesz szembenézni a rá háruló felelőséggel. A Bizottság arról is meg van győződve, hogy az Uniónak valódi európai választ kell nyújtania e kihívásokra. Ez a válaszlépés csak akkor lehet igazán sikeres, ha a tagállamok közötti kézzelfogható szolidaritás kinyilvánítására és a Földközi-tenger túlsó partján levő országokkal való partneri viszonyon alapul, és minden elérhető álló forrást és eszközt mozgósítunk.