



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.11.18.
COM(2011) 743 végleges

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

A migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés

{SEC(2011) 1353 végleges}

BEVEZETÉS

A globalizáció, a demográfiai változás és a társadalom átalakulása kihat az Európai Unióra, annak tagállamaira, és a világ országaira. Az Egyesült Nemzetek értékelése szerint világszerte 214 millió nemzetközi migránssal, és további 740 millió belső migránssal lehet számolni, 44 millió személyt pedig lakóhelye elhagyására kényszerítettek. Becslések szerint 50 millió szabálytalan jogállású ember **él és dolgozik külföldön**¹. A **globális szinten folytatott párbeszéd** választ adhat a közös kihívások és aggodalmak egy részére. Mindazonáltal az egyes egyének és érdekelték **regionális, nemzeti és helyi szinten** használják ki a migrációban és a mobilitásban rejlő lehetőségeket.

A migráció ma egyértelműen kiemelt helyet foglal el az Európai Unió politikai ütemtervében. Az arab tavasz és a dél-mediterrán térség 2011. évi eseményei tovább nyomatékossították, hogy az EU-nak **koherens és átfogó migrációs politikára** van szüksége. A Bizottság 2011. május 4-i és 24-i közleményeiben² már előterjesztett egy sor, migrációra, mobilitásra, integrációra és nemzetközi védelemre vonatkozó szakpolitikai javaslatot és operatív intézkedést. Az Európai Tanács az idei év júniusában teljes mértékben támogatta az említett javaslatokat³, és azóta az EU **azonnali intézkedéseket** tett annak révén, hogy október elején a migrációról, a mobilitásról és a biztonságról szóló párbeszédet kezdett **Tunéziával és Marokkóval**, továbbá megtette a szükséges előkészületeket az **Egyiptommal** folytatandó párbeszéd elindítására. Hasonló párbeszédre kerül majd sor a dél-mediterrán régió egyéb országaival is, elsősorban **Líbiával**, amint a politikai helyzet lehetővé teszi. A párbeszéd keretében az EU-nak és a partnerországoknak lehetőségük nyílik arra, hogy átfogóan megvitassák a migrációs áramlások és a személyek mozgásának igazgatása terén kialakítandó, **mobilitási partnerségek** létrehozását célzó esetleges együttműködés valamennyi vetületét.

Május 4-i közleményében a Bizottság kiemelte, hogy az EU-nak meg **kell erősítenie külső migrációs politikáját** annak révén, hogy olyan partnerségeket épít ki harmadik országokkal, amelyek az együttműködést kölcsönösen előnyössé tévő módon kezelik a migrációval és mobilitással kapcsolatos kérdéseket. E célból, valamint a Stockholmi Program és a stockholmi program végrehajtásáról szóló cselekvési terv megvalósítása érdekében⁴, az Európai Tanács júniusi következtetéseiben felkérte a Bizottságot, hogy nyújtsa be **a migrációval kapcsolatos általános megközelítésről szóló értékelését**, meghatározva a releváns harmadik országokkal folytatott kapcsolataink következetesebb, szisztematikus és stratégiai szakpolitikai keretének kialakítását szolgáló pályát. Ezen belül tegyen az Unió legfontosabb partneri kapcsolatainak fejlesztésére irányuló konkrét javaslatokat, prioritást biztosítva az Unió teljes közvetlen szomszédságának.

¹ Egyesült Nemzetek Fejlesztési Programja (UNDP 2009) *Overcoming barriers: Human mobility and development*, Human Development Report [Az akadályok leküzdése: humán mobilitás és fejlődés; Humán Fejlesztési Jelentés]; ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNCHR 2011), Global Trends 2010 [Globális Tendenciák 2010].

² COM(2011)292/3: A dél-mediterrán országokkal a migrációról, a mobilitásról és a biztonságról folytatott párbeszédéről szóló közlemény.

³ Az Európai Tanács következtetése, 2011. június 23-24.

⁴ A Stockholmi Program: Az Európai Tanács által 2009. december 1-2-án jóváhagyott 17024/09. sz. tanácsi dokumentum. http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm A stockholmi program végrehajtásáról szóló cselekvési terv, COM(2010) 171 végleges, 2010. április 20.: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm.

Ezenfelül, a jelenlegi gazdasági válság és a munkanélküliségi ráták ellenére, az európai országokban munkaerő-piaci hiány jelentkezik, és egyes ágazatokban – például az egészségügyben, a tudomány és a technológia terén – az üres álláshelyek nem tölthetők be belföldi munkaerővel. Az európai népesség hosszú távú elöregedése miatt várhatóan felére csökken a munkaképes korú népesség (20-64) és a 65 év felettek aránya közötti különbség a következő ötven évben. A migráció már jelenleg is kulcsfontosságú az Európai Unióban; a nettó migráció 2010-ben 0,9 millió fővel, vagyis 62 %-kal járult hozzá a teljes népességnövekedéshez. Valamennyi mutató azt jelzi, hogy egyes újabb és a jövőben szükségessé váló különleges szakképzettségek csak az Unión kívül lesznek fellelhetők⁵.

E feltételrendszerben fejlődött az EU migrációval kapcsolatos általános megközelítése, annak 2005. évi elfogadása óta. A megközelítést úgy alakítottuk ki, hogy **kiegyensúlyozottan és átfogóan** kezelje a migrációs összes fontos vonatkozását, partnerségben a harmadik országokkal. Az általános megközelítés értékelése 2011 első felében zajlott, egy nyilvános internetes konzultáció, valamint a témának szentelt, konzultatív találkozók keretében⁶. A konzultációk megerősítették az általános megközelítés többletértékét, és az általa elért értékes eredményeket. Arra is rámutattak, hogy erősíteni kell az egyéb szakpolitikai területekre is kiterjedő szakpolitikai összhangot, valamint javítani kell a téma szerinti és a földrajzi egyensúlyt. Ezért az általános megközelítésnek jobban kell tükröznie az **Unió stratégiai célkitűzéseit**, és – különösen a déli és keleti szomszédokkal, Afrikával, a bővítés által érintett országokkal és más stratégiai partnerekkel való – párbeszédre és együttműködésre vonatkozó konkrét javaslatok formájában kell megjelenítenie azokat.

Az EU-nak ki kell igazítania szakpolitikai keretét annak érdekében, hogy élhessen a megfelelően kezelt migráció által kínált előnyökkel, és választ adhasson a változó migrációs tendenciák kihívásaira. E közlemény előterjeszti a **migrációval és a mobilitással kapcsolatos megújított általános megközelítést**, amelyet az említett célkitűzés elérése érdekében alakítottunk ki.

1. A LEGFONTOSABB CÉLKITŰZÉSEK

Az általános megközelítésnek **még inkább stratégiai jellegűvé és hatékonyabbá** kell válnia azáltal, hogy szorosabb kapcsolatokat és összhangot alakít ki a vonatkozó uniós szakpolitikai területek, valamint az említett szakpolitikák **külső és belső dimenziói** között.

A **harmadik országbeli állampolgároknak** az Unió külső határait átlépő **mobilitása** stratégiai fontosságú ebben a vonatkozásban. A személyek széles körét felfoel, pl. a rövid időtartamra beutazókat, a turistákat, diákokat, kutatókat, üzletembereket vagy a látogató családtagokat. Így tehát sokkal tágabb fogalom, mint a migráció. A mobilitás a vízumpolitika összefügg egymással, és körülbelül 11 millió vízumot adtak ki a schengeni vízumokat kibocsátó tagállamokban 2009-ben. A vízumpolitika az előremutató mobilitáspolitiká egyik hatásos eszköze, amint azt a Bizottság 2011. május 4-i közleménye megállapította⁷. Itt az ideje tehát teljes mértékben figyelembe venni a rövid távú tartózkodásra vonatkozó közös uniós vízumpolitika, a tagállamok hosszú távú tartózkodással kapcsolatos nemzeti

⁵ Európai Migrációs Hálózat (2011) Key EU Migratory Statistics [Az EU legfontosabb migrációra vonatkozó statisztikái]; Eurostat (2011) Population and social conditions [Népesség és szociális feltételek], 38/2011., 34/2011.

⁶ http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0021_en.htm.

⁷ COM(2011) 292/3.

szakpolitikái, valamint a migrációval kapcsolatos általános megközelítés közötti kapcsolódási pontokat. Ez az alapvető oka, hogy a mobilitásra is kiterjesztjük ezt a szakpolitikai keretet, kialakítva a migrációval és a **mobilitással** kapcsolatos általános megközelítést (a továbbiakban: általános megközelítés).

Ezért az EU által elindított, meglévő (és az esetleges jövőbeni) **vízumpárbeszédeket** teljes körűen értékelni kell **az általános megközelítés tágabb keretén belül**. A cél annak biztosítása, hogy a vízumkötelezettség enyhítése vagy feloldása előtt a partnerországok teljesítsenek több konkrét értékelési kritériumot, többek között a menekültügy, a határigazgatás és az illegális migráció terén. E folyamat révén gondoskodhatunk arról, hogy biztonságos környezetben folyjék a mobilitás.

Az általános megközelítésnek még szorosabban és szervezesebben kell illeszkednie a **külső uniós politikákhoz**. Az általános megközelítést a lehető legtágabb összefüggésben kell meghatározni, hogy **átfogó keretet** képezzen **az EU külső migrációs politikája** számára, kiegészítve az uniós külpolitika és fejlesztési együttműködés egyéb, tágabb körű célkitűzéseit⁸. 2005 óta komoly előrelépésre került sor ezen a téren, azonban további erőfeszítésekre van szükség annak érdekében, hogy teljes mértékben kiaknázzuk az említett szakpolitikák és a kereskedelmi politika közötti valamennyi szinergiát. Az Uniónak és tagállamainak olyan stratégiákat és programokat kell kidolgozniuk, amelyek koherens és integrált módon kezelik a migrációt és a mobilitást, illetve a külpolitikai és a fejlesztési célkitűzéseket. Az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) létrehozatala elősegíti majd az Unió rendelkezésére álló különféle szakpolitikák és eszközök következetes alkalmazását.

A lehető leginkább egységessé kell tenni a **migrációval és a mobilitással kapcsolatos párbeszédeket**, amelyek az általános megközelítés hajtóerejét képezik. E párbeszédeket a kétoldalú kapcsolatok és dialógus (pl.: stratégiai partnerségek, társulási megállapodások vagy partnerségi és együttműködési megállapodások, együttműködési vegyes tanácsok vagy JLS-albizottságok) tágabb keretének részeként fogják lebonyolítani. Párbeszédeket kell folytatni a legfontosabb partnerországokkal a **regionális folyamatok** keretében és **kétoldalú/nemzeti szinten** is. Ezeket adott esetben a közös kül- és biztonságpolitikával összhangban kell megvalósítani. A párbeszéd alapját a **rendszeres politikai iránymutatás** képezi majd. Ez magas szintű és vezető tisztviselői találkozók, cselekvési tervek, együttműködési eszközök és – adott esetben – ellenőrzési mechanizmusok formájában valósul meg. Emellett **az Európai Unió küldöttségei** útján, helyi szinten is folytatni kell párbeszédeket, különösen a szakpolitikai/politikai párbeszéd keretében.

A migráció és a mobilitás illeszkedik az **Európa 2020 stratégia** azon célkitűzéséhez, hogy elősegítsék az **Unió életképességét és versenyképességét**. Európa számára **stratégiai prioritás**, hogy olyan, az elvárásokhoz alkalmazkodni képes és a szükséges képzettséggel rendelkező munkaerővel rendelkezzen, amely képes sikeresen megbirkózni a kibontakozó demográfiai és gazdasági változásokkal. Emellett sürgősen javítani kell a migránsok munkaerő-piaci **integrációjára** irányuló szakpolitikák hatékonyságát. Felül kell vizsgálni és meg kell erősíteni a meglévő politikákat, mivel az Unió sürgető munkaerő-piaci kihívásokkal néz szembe, különös tekintettel a szakképzett munkaerőhiányra, valamint a készségek és a munkaerő-piaci igények közötti komoly eltérésekre. A szükségletek kielégítésére és a legális migránsok integrációjának elősegítésére irányuló munkaerő-piaci stratégiákat meg kell vitatni

⁸ Lásd például: a Bizottság közleménye –, Változtatási program: az EU fejlesztéspolitikájának hathatósabbá tétele, COM(2011) 637.

a tagállamokkal, valamint érvényesíteni kell azokat az esetleges közös érdekeknek megfelelő területeken a partnerországokkal folytatott párbeszéd során. Emellett **párbeszédet** kell folytatni a **magánszektorral és a munkáltatókkal is**, annak feltárása érdekében, hogy mely okok nehezítik egyes álláshelyek betöltését, és milyen lehetőségek vannak a keresletorientáltabb legális bevándorlási politika kialakítására. Javítani kell a **szociális biztosítási és nyugdíjjogosultságok hordozhatóságát is**, mivel ez szintén elősegítheti a mobilitást és a körkörös migrációt, valamint visszatartja az illegális munkavégzéstől. A tagállamok között a harmadik országokkal való szociális koordináció érdekében folytatott együttműködés szorosabbra fűzése előmozdítja a fejlődést ezen a területen. A Bizottság 2012-ben zöld könyvet kíván készíteni a gazdasági migráció dimenziójának az Unió foglalkoztatásra és növekedésre vonatkozó stratégiai elképzeléseibe történő hatékony beépítéséhez szükséges politikákról.

Az oktatás és a képzés döntő szerepet játszik a migránsok sikeres társadalmi és munkaerőpiaci beilleszkedésében. Ezért a migrációval és a mobilitással összefüggésben több figyelmet kell szentelni az élethosszig tartó tanulással kapcsolatos politikáknak.

Ajánlások

- **A migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítést az EU külső migrációs politikája átfogó keretének** kell tekinteni, és ennek megfelelően kell előmozdítani. E politika a harmadik országokhoz fűződő valódi partneri kapcsolatokra épül, továbbá **átfogóan és kiegyensúlyozottan** kezeli a migrációval és mobilitással kapcsolatos kérdéseket. Az általános megközelítésnek választ kell adnia az uniós migrációs politika előtt álló lehetőségekre és kihívásokra, ugyanakkor pedig **támogatnia kell a partnereket** abban, hogy a megfelelő regionális összefüggésrendszeren és kereten belül kezeljék saját migrációval és mobilitással kapcsolatos prioritásaikat.
- Az általános megközelítésnek átfogó keretet kell biztosítania ahhoz, hogy a partnerországokkal folytatott szakpolitikai párbeszéd és szoros gyakorlati együttműködés útján következetes és kölcsönösen előnyös módon legyen kezelhető a migráció és a mobilitás. A megközelítést szilárdan bele kell illeszteni az **EU átfogó külpolitikai keretébe**, beleértve a **fejlesztési együttműködést** is, valamint összhangba kell hozni azt az **EU belső politikai prioritásaival**.
- Az általános megközelítés megvalósításának fő eszközéül a **migrációval és mobilitással kapcsolatos párbeszéd**ek szolgálnak. E párbeszéd
- Az Európai Bizottságnak, az Európai Külügyi Szolgálatnak (EKSZ) – így az Európai Unió küldöttségeinek – valamint az uniós tagállamoknak, megfelelő intézményi hatásköreiken belül, együttesen kell végrehajtaniuk az általános megközelítést.

2. ELSŐBBSÉGET ÉLVEZŐ TÉMÁK

Napjaink világának szerves részét képezi, hogy az emberek határokon átnyúló kapcsolatokat ápolnak az oktatás és képzés, a kereskedelem és az üzleti élet, a kulturális cserék, a turizmus vagy a családtagok meglátogatása révén. A harmadik országbeli állampolgárok **migrációjának és mobilitásának** helyes igazgatása nap mint nap létrehozhat olyan értékeket, amelyek emberek millióinak fejlődését segítik elő, növelheti az EU versenyképességét és gazdagíthatja az európai társadalmakat. Mindezek miatt az általános megközelítés az Unió és a tagállamok alapvető stratégiai érdekét képezi. A magasan képzett munkaerő egyre inkább világméretűvé váló piacán már most is erős verseny folyik a tehetségekért. A harmadik országokkal folytatott párbeszéd és együttműködés során a migráció és a mobilitás kezelésekor azt a szempontot is érvényesíteni kell, hogy elengedhetetlen a mozgások szabályosságának fenntartása. Amennyiben nem működik megfelelően a határellenőrzés, nem csökken az **illegális migráció** szintje, és nincs hatékony visszatérési politika, az EU-nak nem áll módjában több lehetőséget kínálni a legális migráció és mobilitás számára. Ezen nyugszik bármely szakpolitikai keret hitelessége, és a migránsok jóléte és sikeres beilleszkedése is nagyrészt ettől függ. Az EU-nak fokoznia kell erőfeszítéseit az emberkereskedelem megelőzése és visszaszorítása érdekében. Az Unió a közös felelősség, szolidaritás, és a kibővített gyakorlati együttműködés alapján tovább javítja külső határainak hatékonyságát. Emellett megerősíti az operatív együttműködést a partnerországokkal közös kapacitásépítés céljából.

Az Uniónak és tagállamainak vezető szerepet kell vállalniuk a genfi menekültügy egyezményen alapuló globális felelősségmegosztás előmozdításában is, szoros együttműködést folytatva az ENSZ Menekültügyi Biztosságával, más érintett ügynökségekkel és harmadik országokkal. Az EU már jelenleg is tevékenyen részt vesz a **nemzetközi védelem** támogatásában, azonban a partnerekkel való kapcsolattartás során nagyobb hangsúlyt kell fektetni a **menekültügy külső dimenziójára**. A Tanács következtetési szintén kiemelték az uniós menekültügyi politika külső dimenziójának megerősítése iránti elkötelezettséget, valamint hangsúlyozták a regionális védelmi programok fontosságát ebben a tekintetben⁹.

A migráció megfelelő irányítása széles körű **fejlesztési előnyökkel** is jár majd. A bizonyítékok azt mutatják, hogy a külföldön szerezhető új szakképesítés és munkatapasztalat hozzájárul a migráns háztartások jólétéhez. A migráció és a mobilitás a közvetlen külföldi befektetések növelését és a kereskedelmi kapcsolatokat is előmozdíthatja, különösen, ha szem előtt tartjuk a diaszpórák szerepét. Így tehát a migránsok származási országainak, valamint a célországoknak is érdekében áll az együttműködés annak érdekében, hogy optimalizálják a pénzáttalalásokból, valamint a know-how és az innovációk átadásából származó fejlesztési előnyöket. Miközben teljes mértékben el kell ismerni és széles körű intézkedésekkel kell támogatni a migránsok potenciális hozzájárulását származási országuk fejlesztéséhez, erőfeszítéseket kell tenni az agyelszívás és az agypazarlás megfékezése, valamint a tudásáramlás előmozdítása érdekében is.

Az általános megközelítésnek ki kell terjednie e **négy témára**; a legális migrációra és mobilitásra, az illegális migrációra és az emberkereskedelemre, a nemzetközi védelemre és a menekültügyi politikára, valamint a migráció és a mobilitás fejlesztési hatásának

⁹ Az Európai Unió Tanácsa, A Tanács következtetési a határokról, a migrációról és a menekültügyről, 2011. június 9. és 10.

optimalizálására. E témáknak kell alkotniuk a megközelítés **négy pillérét**. Amennyiben az Unió következetesebb szerepet vállal a migráció és a **mobilitás** elősegítésében és irányításában, a mobilitás szempontjának meg kell jelennie a legális migrációval, valamint a migrációval és a fejlesztéssel kapcsolatos pillérben. Az **emberkereskedelem** kezelése alapvető fontosságú kérdés, amelynek az illegális migrációval kapcsolatos pillér egyik szembetűnő dimenziójává kell válnia. Az általános megközelítésen belüli átfogó szemléletmód kialakításának célja indokolttá teszi, hogy a megközelítés egyik pilléréként a **nemzetközi védelem és a menekültügy** nagyobb hangsúlyra tegyen szert.

Az **általános megközelítésnek emellett a migránsokat kell a középpontba állítania**. A migráció irányítása lényegében véve nem „áramlásokról”, „állományokról” és „útvonalakról”, hanem emberekről szól. Relevanciájuk, hatékonyságuk és fenntarthatóságuk érdekében úgy kell kialakítania szakpolitikákat, hogy választ adjanak az érintett személyek törekvéseire és problémáira. Ezért meg kell erősíteni a migránsok helyzetét azáltal, hogy hozzáférést biztosítunk számukra a lehetőségeikkel, jogaikkal és kötelezettségeikkel kapcsolatos valamennyi szükséges információhoz. A Bizottság létrehozta az **uniós bevándorlási portált**, hogy egyéb intézkedések mellett ilyen információkat is biztosítson.

A **migránsok emberi jogai** horizontális dimenziót képeznek, amelynek az általános megközelítés mind a négy pillérében jelentősége van. Kitüntetett figyelmet kell szentelni a **legkiszolgáltatottabb migránsok** – így pl.: a kísérő nélküli kiskorúak, a menedékkérők, a hontalan személyek és az emberkereskedelem áldozatai – védelmének és helyzetük megerősítésének. Mindez gyakran a migránsok származási országai számára is prioritást jelent. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának tiszteletben tartása az uniós migrációs politikák alapelemét képezi. Alaposan meg kell vizsgálni az általános megközelítés keretében tett kezdeményezéseknek az alapvető jogokra gyakorolt hatását. További lépések szükségesek abból a célból is, hogy az Unió partnerei és a migránsok számára érthetővé váljon az uniós jogi keret, és ezen belül az összevont az összevont engedélyről szóló új irányelv.

A migránsokat a középpontba állító megközelítést a **diaszpórával**, a migráns csoportokkal és az érintett szervezetekkel **folytatott intenzívebb párbeszéd** révén kell kifejezésre juttatni és végrehajtani. E párbeszédnek ki kell terjednie az Unión belüli, és különösen a harmadik országokbeli migránsokkal kapcsolatos emberi jogi kérdésekre. Az e témákban zajló együttműködést adott esetben össze kell hangolni az általános megközelítés mind a négy pillérét érintő párbeszédrel és együttműködéssel.

Végezetül a Stockholmi Program olyan világméretű kihívásként ismerte el az **éghajlatváltozást**, amely egyre inkább meghatározza a migrációt és a lakóhely elhagyását, továbbá felkérte a Bizottságot, hogy terjesszen elő olyan elemzést erről a jelenségről, amely azt az Európai Unióba irányuló bevándorlásra gyakorolt esetleges hatásainál tágabb összefüggésben vizsgálja. **Az általános megközelítés részének** kell tekinteni a környezeti okok által kiváltott migráció kezelését az éghajlatváltozás káros hatásaihoz való **alkalmazkodásra** szolgáló eszközök révén is.

Ajánlások

- Az általános megközelítést az alábbi **négy, egyaránt fontos pillérre** kell építeni:
 - (1) a **legális migráció és mobilitás** megszervezése és elősegítése;
 - (2) az **illegális migráció** és az **emberkereskedelem** megelőzése és visszaszorítása;
 - (3) a **nemzetközi védelem** előmozdítása, valamint a **menekültügyi politika** külső dimenziójának erősítése;
 - (4) a migrációs és a mobilitás **fejlesztési hatásának** maximalizálása.
- Az általános megközelítésnek a **migránsokat kell a középpontba állítania**. Arra az elvre kell épülnie, hogy a migránsok állnak az elemzés és valamennyi intézkedés középpontjában, és meg kell erősíteni a helyzetüket, hogy igénybe vehessék a biztonságos mobilitást.
- A **migránsok emberi jogai** horizontális kérdésként merülnek fel az általános megközelítés keretén belül, mivel e dimenzióknak mind a négy pillérében jelentősége van. Az általános megközelítésnek erősítenie kell az alapvető jogok és a migránsok emberi jogainak tiszteletben tartását, a származási, a tranzit-, és a célországokban egyaránt.

3. FÖLDRAJZI PRIORITÁSOK

Az általános megközelítés nem korlátozható földrajzilag, mivel **átfogó szemléletmódot** és **módszert** alkot. Régióként eltérő viszont a megközelítés alkalmazásának foka és intenzitása, valamint a felhasznált eszközcsoport. Az EU-nak gondoskodnia kell arról, hogy olyan koherens szemléletmód alapján alkalmazzák ezeket az eszközöket, amely megfelel az uniós célkitűzéseknek és összhangban áll az Unió harmadik országokkal folytatott átfogó politikai párbeszédével. A **differenciálás elve** azt jelenti, hogy az EU szorosabb együttműködésre törekszik azokkal a partnerekkel, amelyekkel közösek az érdekei, és amelyek készen állnak arra, hogy kölcsönös kötelezettségeket vállaljanak az Unióval és annak tagállamaival. Az új kezdeményezéseket az Unió jelenlegi regionális és kétoldalú prioritásai alapján fogjuk értékelni.

Regionális párbeszéd

Az idő előrehaladtával jelentős számú **regionális** és **szubregionális párbeszéd** és **együttműködési folyamat** indult el. Ezek némelyike az Unió közvetlen bevonása nélkül kezdődött, azonban fokozatosan uniós dimenziót ért el. Más folyamatokban csak rendkívül kevés uniós tagállam vesz részt; és ezek közül néhány átfedi egymást. Politikai, pénzügyi és emberi erőforrási szempontból mindez nem tartható fenn. **Jobban meg kell határozni a földrajzi prioritásokat**, összhangban az átfogó uniós külpolitikával, valamint az Unió és tagállamai felé irányuló, tényleges migrációs tendenciákkal.

Az első kiemelt területet az uniós szomszédságnak, különösen a **dél-mediterrán térségnek**¹⁰ és a **keleti partnerségnek**¹¹ kell alkotnia. E térségekben a migráció és a mobilitás dimenziói

¹⁰ Marokkó, Algéria, Tunézia, Líbia és Egyiptom.

szorosan összekapcsolódnak a tágabb politikai, gazdasági, szociális és biztonsági együttműködéssel, emellett regionális keretben és kétoldalú szinten egyaránt párbeszédnek folynak. Azt a célt kell kitűzni, hogy módszeresen előrehaladjunk a kölcsönös bizalomra és közös érdekekre épülő, **erős és szoros partneri kapcsolatok** kialakítása terén, megnyitva az utat a regionális integráció továbbvitele előtt.

Másrészt pedig a szélesebb földrajzi hatókörű és célzottabb migrációs párbeszéd-folyamatok tekintetében, az Európai Uniótól délre elterülő térségben prioritást kell biztosítani **az EU és Afrika közötti**, migrációval, mobilitással és foglalkoztatással kapcsolatos **stratégiai partnerségnek**¹². Keleti irányban a legfontosabb prioritást a **prágai folyamatnak**¹³ kell képeznie. E két folyamatot tovább kell erősíteni, mivel ezek képezik az általános megközelítés alapján folytatott párbeszéd **legfontosabb regionális kereteit**. Mindezt megfelelő támogatási programok segítségével is meg kell könnyíteni.

Harmadrészt e regionális folyamatokat kiegészítik majd a **meglévő, konkrét szubregionális folyamatok**, amelyeket lehetőség szerint összhangba kell hozni az átfogó keretekkel. Délen (Nyugat-Afrika esetében) ez a **rabati folyamatot**¹⁴, valamint az **Afrika szarvánál /Kelet-Afrikában** esetlegesen kialakítandó további (még vizsgálandó) szubregionális keretet jelenti. Keleten meg kell szüntetni a **prágai** és a **budapesti folyamatok**¹⁵ közötti átfedést, hogy **földrajzilag** még inkább **egymást kiegészítővé alakítsuk azokat**. A budapesti folyamat felértékelődött az EU számára, miután a török elnökség 2010-ben kezdeményezte, hogy a **selyemút** országaira is terjesszék ki azt, mivel így egyedülálló platformmá vált, ahol nem hivatalos párbeszédet folytathatunk a legfontosabb származási és tranzitországokkal. Itt volna az ideje, hogy az e folyamat keretében kifejtett valamennyi tevékenység hangsúlyát jól megtervezett módon kiterjesszük a selyemút országaira, valamint esetleg egyéb ázsiai országokra.

Végezetül intenzívebbé válik az EU, valamint az afrikai, karibi és csendes-óceáni országcsoport közötti, migrációval kapcsolatos párbeszéd (**EU-AKCS párbeszéd**). E dialógus arra fókuszál, hogy megerősítsék a cotonoui együttműködési megállapodás 13. cikkének operatív végrehajtását. Az EU, valamint Latin-Amerika és a karibi térség közötti, rövidebb múltra visszatekintő migrációs párbeszédet (**EU-LAK párbeszéd**) tovább kell folytatni annak érdekében, hogy kellő figyelmet fordíthassunk erre az egyre fontosabbá váló régióra. Meg kell vizsgálni egy brüsszeli központú fórum létrehozásának lehetőségeit abból a célból, hogy hatékonyabbá és teljesebb körűvé alakítsuk az EU és az érintett **ázsiai országok** közötti migrációs párbeszédet, mivel várhatóan növekedni fog az EU és Ázsia közötti, migrációval kapcsolatos párbeszéd fontossága.

Kétoldalú párbeszéd

Az Unió bővítése továbbra is egymástól elkülönített ütemterv szerint zajlik, amely során egy kifejezetten erre irányuló folyamat segíti elő, hogy a tagjelölt és potenciális tagjelölt országok hozzáigazítsák nemzeti politikáikat és jogi keretrendszerüket az uniós vívmányokhoz. **Törökország** és a **nyugat-balkáni** országok szoros partneri kapcsolatokat és együttműködést

¹¹ Ukrajna, Belarusz, Moldova, Grúzia, Örményország és Azerbajdzsán.

¹² Az EU és mind az 53 afrikai állam közötti partnerség.

¹³ Az EU-t és 19 keleti országot felölelő folyamat (Nyugat-Balkán, Kelet-Európa, Oroszország, Közép-Ázsia, Dél-Kaukázus és Törökország).

¹⁴ Az Európai Uniót és 27 nyugat-, észak- és közép-afrikai országot átfogó folyamat.

¹⁵ 50 országot (többek között Kínát, Bangladest, Pakisztánt, Afganisztánt, Iránt, Irakot, Szíriát, Törökországot és közép-ázsiai országokat) és 10 nemzetközi szervezetet tömörítő konzultatív fórum.

építenek ki az EU-val a migráció és a mobilitás kérdéseiben. Már jelenleg is intenzív párbeszéd zajlik ezekkel az országokkal a migrációs és mobilitási ügyekben, és ez a tényleges csatlakozásig folytatódik majd.

Oroszország kulcsfontosságú partner az Unió számára. A közelmúltban komoly előrehaladást értünk el a migrációs és a mobilitás terén azáltal, hogy létrehoztuk az EU-Oroszország migrációs párbeszédet, és meghatároztuk a vízumliberalizációs párbeszéd keretében megteendő közös lépéseket.

A Bizottság javaslatot tesz a migrációs és mobilitási párbeszéd, valamint az operatív együttműködés megerősítésére a nagyméretű, globális/regionális jelentőségű keleti (**India** és **Kína**), és déli (**Nigéria** és **Dél-Afrika**) gazdaságokkal, továbbá – amennyiben megvalósítható – egyéb olyan fejlődő országokkal, amelyek az Unióval közös, kölcsönös érdekeltségekkel rendelkeznek.

Az ipari országokkal – így pl. az **Egyesült Államokkal, Kanadával és Ausztráliával** – zajló párbeszéd során továbbra is előtérbe helyezzük majd a migrációs és a mobilitás globális irányításával kapcsolatos közös prioritásokra és stratégiákra vonatkozó információk cseréjét.

Az általános megközelítésnek emellett még inkább ki kell terjesztenie földrajzi hatókörét és érvényességét. Ennélfogva nem összpontosíthat kizárólag az Unió területére irányuló migrációra, hanem adott esetben a világ más térségeiben zajló **régió belüli** és régióközi migrációt és **mobilitást** is kezelnie kell. Jóllehet ez a dimenzió nem feltétlenül gyakorol közvetlen hatást az Unióra, előfordulhat, hogy mégis igen érzékenyen érinti az EU partnereinek egy részét, és ezáltal az Unió ilyen országokkal folytatott átfogó politikai párbeszédét és együttműködését is.

Az általános megközelítés megfelelő keretet biztosít ahhoz is, hogy meghatározzuk az Unió szerepét a **globális migráció és mobilitás irányításában**. Az általános megközelítés lehetővé teszi az Unió számára, hogy migrációval és mobilitással kapcsolatos ügyekben egységes álláspontot képviseljen globális szinten, különösen a migrációval és fejlesztéssel foglalkozó globális fórumon, miközben széles körű szövetségeket alakít ki a 2013. évi és azt követő magas szintű ENSZ-párbeszéd előkészítéseként.

Ajánlások

- Az általános megközelítésnek **valóban világméretűnek kell lennie**. Világszerte folytatni kell a migrációs kérdésekkel kapcsolatos párbeszédet és együttműködést az **összes érdekelt és fontos partnerrel**, e partnerek és az Unió prioritásai alapján.
- Az általános megközelítésnek továbbra is nagy hangsúlyt kell fektetnie a **regionális párbeszéd folyamataira**. Ezek célja a származási, tranzit- és célországok közötti párbeszéd és együttműködés javítása, és kiterjednek valamennyi, a migráció és a mobilitás területére tartozó kölcsönösen fontos kérdésre és témára. Jóllehet az **uniós szomszédság** továbbra is a legfontosabb és szélesebb körű prioritás marad, déli irányban az **Afrika-EU partnerségnek** kell az átfogó regionális keretet képeznie. Keleti irányban a **prágai folyamatnak** kell betöltenie ezt a szerepet. A többi szubregionális folyamatot összhangba kell ezzel hozni és le kell egyszerűsíteni.
- Kétoldalú szinten az általános megközelítésnek viszonylag kevés kulcsfontosságú partnerre kell összpontosítania. E kétoldalú párbeszéd **kiegészítik** a regionális folyamatokat, továbbá – amennyiben lehetséges – olyan megállapodásokhoz kell azokat kapcsolni, amelyek az Unió és az érintett ország közötti együttműködés teljes körére kiterjednek.
- Az általános megközelítés arra is alkalmas, hogy kezelje a **régió belüli migrációt és mobilitást** a világ más térségeiben, amennyiben a párbeszéd során megállapítják, hogy ez fontos szerepet játszik a kitűzött célok elérésben. Az általános megközelítésnek azt is lehetővé kell tennie az EU számára, hogy kezdeményezőbb szerepet tölthessen be a világméretű migráció irányításában.

4. VÉGREHAJTÁSI MECHANIZMUSOK

2005 óta közel 300 migrációval összefüggő projektet finanszíroztak harmadik országokban az Európai Bizottság különféle tematikus és földrajzi pénzügyi eszközei keretében. Ezek értéke 800 millió eurót tesz ki. Az említett projektek felölelik az Európai Bizottság és az Egyesült Nemzetek ügynökségei, a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM), illetve a Nemzetközi Migrációs Politikát Fejlesztő Központ (ICMPD) legfontosabb közös kezdeményezéseit, amelyek a nemzetközi migrációs kérdések széles körét érintik. Példát nyújtanak erre többek között a nyugat-balkáni és ázsiai migrációs szolgáltatási és erőforrás központok, a migrációval foglalkozó AKCS megfigyelőközpont, az afrikai és kelet-európai regionális védelmi programok, valamint a kelet-európai (Moldova és Grúzia) és afrikai (Zöld-foki szigetek) mobilitási partnerségek végrehajtását támogató számos projekt.

Korábban az általános megközelítés főként az alábbi néhány konkrét eszközre épült: a) migrációs profilok, amelyeket mostanra világszerte több mint 70 országban alkalmaznak b) migrációs missziók, amelyekre 17 harmadik országban került sor, c) együttműködési platformok, amelyeket korlátozott időre hoztak létre Etiópiában, valamint d) mobilitási partnerségek, amelyeket Moldovában, a Zöld-foki szigeteken, Grúziában, és újabban Örményországban indítottak útjára. Az említett eszközöket ugyan fokozatosan fejlesztették ki, azonban eltérő a jelentőségük és fontosságuk, továbbá nem állnak egyértelmű, logikus kapcsolatban egymással.

Mindazonáltal az Unió külső migrációs politikája az alábbiakra is épül: uniós jogszabályok és **jogi eszközök** (eddig kilenc vízumkönnyítési és tizenhárom uniós visszafogadási megállapodás, emellett a legális és az illegális migrációról szóló hét irányelv), **politikai eszközök** (nagy számú politikai párbeszéd, amelyeket gyakran cselekvési tervek támasztanak alá), **operatív támogatás** és **kapacitásépítés** (beleértve az uniós ügynökségeket, így például a Frontexet, az EMTH-t és az ETF-et, valamint a technikai segítségnyújtási eszközöket, pl.: a MIEUX-t és a TAIEX-et)¹⁶, valamint egy sor **program** és projekt támogatás, amelyeket sok érdekelt számára elérhetővé tettek, beleértve a civil társadalmat, a migránsok egyesületeit és a nemzetközi szervezeteket.

Az általános megközelítés a teljes említett eszközkészletre épül, és azokat strukturáltan és módszeresen kell alkalmaznia. Minderre olyan, az adott **helyzethez igazított** kétoldalú partnerségi keretek között kerül sor, amelyet az Unió és az egyes érintett, elsőbbséget élvező országok fognak megtárgyalni.

E keretrendszerek közül az első a **mobilitási partnerség**. A mobilitási partnerség túljutott a kísérleti szakaszon, és a migráció és a mobilitás terén az Unió és partnerei között zajló együttműködés legfontosabb kereteként kell továbbfejleszteni és előmozdítani, elsődleges hangsúlyt helyezve az **uniós szomszédság** országaira. Amennyiben a migrációs és mobilitási párbeszéd során bizonyos fokú előrehaladás valósul meg, – a tágabb gazdasági, politikai és biztonsági környezetet is szem előtt tartva – mobilitási partnerségi tárgyalásokra vonatkozó javaslatot kell előterjeszteni.

A mobilitási partnerség átfogó keretet nyújt ahhoz, hogy megfelelően irányítsák a személyek mozgását az Unió és a partnerország között. A mobilitási partnerség felölel valamennyi olyan intézkedést, amely annak biztosítására irányul, hogy a migráció és a mobilitás kölcsönösen előnyös legyen az EU és partnerei számára, ideértve a munkaerő nagyobb mobilitásának lehetőségeit is.

A mobilitási partnerséget hozzáigazítják a partnerországok és az uniós résztvevők közös érdekeihez és aggályaihoz. A megújult mobilitási partnerség az egyidejűleg megtárgyalt visszafogadási megállapodásra épülő vízumkönnyítést kínálja. A feltételelességi elemet is magába foglaló **„többért többet” elvet** továbbra is olyan módszerként kell alkalmazni, amely az átláthatóság erősítésére és az említett megállapodások megkötése felé történő előrehaladás felgyorsítására irányul. Az Uniónak és a tagállamoknak önkéntességi alapon olyan, megfelelő méretű támogatási csomagot kell kínálnia, amely a kapacitásépítésre, az információcserére és az együttműködésre helyezi a hangsúlyt valamennyi közös érdekelt területen.

A mobilitási partnerség hozzájárul a **megfelelően irányított migráció** és a **biztonságos környezetben zajló mobilitás** megteremtéséhez szükséges feltételek biztosításához. Amennyiben hatékonyan végrehajtják a jogi eszközöket (vízumkönnyítési és visszafogadási megállapodások) és politikai eszközöket (politikai párbeszéd és cselekvési tervek), az Unió fontolóra veheti, hogy eseti alapon, fokozatos és feltételekhez kötött lépéseket tegyen az egyes partnerországokra vonatkozó vízumliberalizáció felé, figyelembe véve az érintett partnerországhoz fűződő kapcsolatrendszer egészét.

¹⁶ Frontex = a külső határokon való operatív együttműködési felelős európai ügynökség. EMTH = Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal. ETF = Európai Képzési Alapítvány. TAIEX = az Európai Bizottság által igazgatott technikai segítségnyújtás és információcseréi eszköz. MIEUX = „migrációs szakértelm” (Migration EU Expertise), az EK és az ICMPD közös kezdeményezése, amelynek célja a partnerországok migrációs igazgatási kapacitásának erősítése.

Második és **alternatív** keretet jelenthet a **migrációval és a mobilitással kapcsolatos közös ütemterv (a továbbiakban: a közös ütemterv)**. A közös ütemterv abban az esetben jó megoldás a partnerországok, valamint az Unió és tagállamai számára, ha mindkét fél magasabb szintű együttműködést kíván létrehozni, azonban a felek egyike nem hajlandó elfogadni az összes kötelezettséget és vállalást. A mobilitási partnerséghez hasonlóan a közös ütemtervnek is meg kell határoznia a párbeszédre és az együttműködésre vonatkozó közös ajánlásokat, célokat és vállalásokat, továbbá fel kell ölelnie az Unió és az érdekelt tagállamok által kínált konkrét támogatási intézkedésekből álló csomagot. Mindkét fél egyetértése esetén a közös ütemterv egy későbbi szakaszban mobilitási partnerséggé fejleszthető tovább.

Mindkét keretet az egyrészt az Unió és az érdekelt tagállamok, másrészt a partnerország által tett együttes politikai nyilatkozattal hozzák létre, és a kölcsönös kötelezettségvállalásokra épül, miközben hivatalosan továbbra sem kötelező jellegű.

Ajánlások

- Az általános megközelítést **kiterjedt eszköztárnak és két partnerségi keretnek** kell támogatnia, amelyeket **rugalmasan és a helyzetnek megfelelően** kell alkalmazni, az Unió és a harmadik ország közötti átfogó politikai párbeszédétől függően, valamint az Unió érdekeinek, illetve a partner érdekeinek és szükségleteinek megfelelően.
- A **mobilitási partnerséget** kiegyensúlyozottan kell kiépíteni az általános megközelítés négy pillére mentén, különösen mobilitási, vízumkönnyítési és visszafogadási megállapodásokra vonatkozó kötelezettségvállalások útján. A partnerség adott esetben szélesebb körű biztonsági megfontolásokhoz is kapcsolódhat. Az együttműködést olyan támogatási csomag fogja segíteni, amely a kapacitásépítésre és az együttműködésre helyezi a hangsúlyt valamennyi közös érdekeltégi területen.
- A **migrációval és a mobilitással kapcsolatos közös ütemtervet (a továbbiakban: a közös ütemterv)** olyan alternatív keretként kell bevezetni, amely arra szolgál, hogy közös ajánlásokat, célokat és kötelezettségvállalásokat fogadjanak el az általános megközelítés mind a négy tematikus pillérén belül. A mobilitási partnerséghez képest az az alapvető különbség, hogy ez a keret nem feltétlenül tenné szükségessé, hogy tárgyaljanak a vízumkönnyítési és visszafogadási megállapodásokról. Mindkét fél egyetértése esetén a közös ütemterv egy későbbi szakaszban mobilitási partnerséggé fejleszthető tovább.
- Az EU partnereivel folytatott párbeszéd és operatív együttműködés különféle szakaszaiban az alábbi eszközök alkalmazhatók, amelyek a mobilitási partnerség/közös program keretében kapnak helyet:
 - (1) **Tudáseszközök**, ideértve a migrációs profilokat, a feltérképezési eszközöket, tanulmányokat, statisztikai jelentéseket, hatásvizsgálatokat és tényfeltáró missziókat;
 - (2) **Párbeszéd-eszközök**, ideértve a migrációs missziókat, szemináriumokat és konferenciákat;
 - (3) **Együttműködési eszközök**, ideértve a kapacitásépítést, az együttműködési platformokat, a szakértők cseréjét, az ikerintézményi együttműködést, az operatív együttműködést, valamint a célzott projekteket és programokat.

5. OPERATÍV PRIORITÁSOK

Az Európai Unió harmadik országokkal folytatott párbeszédének és együttműködésének arra kell irányulnia, hogy az általános megközelítés négy pillérének mindegyikében végrehajtsanak egy sor elsőbbséget élvező fellépést. Minden operatív tevékenységnek összhangban kell állnia az Unió földrajzi prioritásaival, és adott esetben előnyben kell részesítenie az EU legfontosabb partnerországait.

Az első pillér: a legális migráció és mobilitás megszervezése és elősegítése

Az általános megközelítés keretén belüli legális migráció és mobilitás megszervezésére és elősegítésére irányuló európai politika arra az alapelvre épül, hogy szélesebb körű lehetőségeket nyújt a munkaadóknak ahhoz, hogy megtalálják az álláshelyek betöltésére legmegfelelőbb személyeket a világméretű munkaerőpiacon. A politika emellett arra is törekszik, hogy új európai foglalkoztatási lehetőségeket kínáljon a tehetségeknek világszerte, miközben teljes mértékben tiszteletben tartja a tagállamok saját munkaerőpiacainak igazgatására vonatkozó hatáskörét.

Az Európai Unió harmadik országokkal folytatott párbeszéde és együttműködése során meg kell jeleníteni a legális migrációról szóló, fejlődő uniós joganyagot, hogy szélesebb körű hozzáférést biztosítsunk a jogokra és a lehetőségekre vonatkozó információkhoz. Figyelembe kell venni a partnerországok álláspontját és aggodalmait, valamint meg kell határozni a közös érdekeket. A szakértelem iránti Unión belüli igény olyan terület, ahol jobban fel lehetne térképezni az **egymás kiegészítő** lehetőségeket a prioritást élvező partnerországokkal.

A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőkről, a családegyesítésről, a diákokról, a kutatókról és a magasan képzett személyekről szóló uniós jogszabályok összehangolták a befogadási feltételeket és migránsok néhány alapvető jelentőségű területen élvezett jogait, miközben a tagállamok továbbra is jogosultak eldönteni, hogy mekkora létszámú, munkavállalási célú migránst fogadnak be. Az **EU-kékkártyáról szóló irányelv** az első közvetlen uniós válasz a magasan képzett munkaerő hiányára.

A Tanács és az Európai Parlament most tárgyalja **az idénymunkásokról és a vállalatok belüli áthelyezettekről** szóló irányelveket, amelyek egyaránt közvetlenül érintik a munkaerőpiacot. E jogszabályok egyszerűsített és gyorsított közös eljárást vezetnek be. Az idénymunkásokra vonatkozó javaslat emellett kiterjed a kizsákmányolással szembeni védelemre. E javaslat sok partnerországot érint, különösen a mezőgazdaság és az idegenforgalom terén. A második javaslat célja, hogy bizonyos feltételekkel lehetővé tegye az Unión kívül letelepedett vállalatok számára, hogy vezetőiket, szakértőiket, és felsőfokú végzettséggel rendelkező gyakornokaikat a harmadik országokból ideiglenesen áthelyezzék a tagállamok területén található létesítményeikbe és kapcsolt vállalkozásokba.

Az **összevont engedélyről szóló irányelv**, amelyet az Európai Parlament és a Tanács várhatóan rövidesen elfogad majd, egységes eljárás és engedély kialakítása révén fog egyszerűsítést elérni. A jogszabály meghatározza azon területek jegyzékét, amelyeken – a befogadás céljától függetlenül – az állampolgárokkal egyenlő bánásmódban kell részesíteni valamennyi legálisan tartózkodó és dolgozó harmadik országbeli állampolgárt. A **kutatókról és a diákokról szóló irányelvek** esetleges felülvizsgálatai – az EU jövőbeni innovációs kapacitásának és versenyképességének megőrzése céljából – tovább könnyíthetik e csoportok befogadását, tartózkodását és az Unión belüli mobilitását.

A partnereivel folytatott párbeszéd keretében az EU el fogja magyarázni ezt a jogi keretet, hogy megkönnyítse annak alkalmazását. Emellett elindítottuk **az uniós bevándorlási portált**, amely online eszközként szolgál azon harmadik országbeli állampolgárok számára, akik szeretnék megismerni az Unióba költözés lehetőségeit és az ehhez szükséges eljárásokat, valamint azon, már az EU területén tartózkodó személyeknek, akik egy tagállamból egy másikba kívánnak költözni. Ezt az információforrást szükség esetén olyan **indulást megelőző intézkedésekkel** együttesen kell alkalmazni, amelyek a képzettség fejlesztésére és az uniós nyelvek ismeretének tökéletesítésére fókuszálnak.

A hatékony **integráció** – különösen a munkaerőpiacon – alapvetően fontos ahhoz, hogy a migránsok és a befogadó társadalmak egyaránt hasznosíthassák a migrációban rejlő lehetőségeket, többek között erősebb diaszpórák és migráns vállalkozók révén. A harmadik országbeli állampolgárok integrációjának európai programjáról szóló közlemény¹⁷ új megközelítéseket és cselekvési területeket javasol. Az EU partnereivel folytatott párbeszéd során még inkább fel kell tárni a diaszpórák és a transznacionális hálózatok szerepét ebben az összefüggésben (pl.: a migránsok alaposabb felkészítése a tagállamokban való tartózkodásra).

Az Európa 2020 stratégia kiemeli, hogy különleges erőfeszítésekre van szükség ahhoz, hogy a tehetségeikért zajló világméretű versenyben vonzani lehessen a magasan képzett migránsokat, és a migráns háttérrel rendelkezőket szorosabban integrálhassák az európai társadalmakba. A **foglalkoztatási iránymutatás** felszólítja a tagállamokat, hogy fordítsanak megfelelő figyelmet a migránsoknak az Unió munkaerőpiacaira történő beilleszkedésére, továbbá keretet biztosít az információ-megosztás és a foglalkoztatáspolitikák összehangolása számára. Jóllehet az EURES hálózat tájékoztatást nyújt az üres álláshelyekről, az állami foglalkoztatási szolgálatok szintén fontos szerepet játszanak azáltal, hogy **elősegítik** a mobil és a migráns munkaerő **hozzáférését a foglalkoztatáshoz**. Az **Európai Szociális Alap (ESZA)** pénzügyi támogatást és segítséget nyújt a migránsok foglalkoztatási részesedésének növeléséhez.

Emellett különös hangsúlyt helyeznek az Unió azon képességének erősítésére, hogy **megelőlegezze a munkaerő-piaci és szakképzettségi szükségleteket**. 2012-ben az Európai Álláshelyfigyelőt kiegészíti majd az **uniós készségkörkép**, amely 2020-ig szóló, frissített előrejelzéseket nyújt a készségkínálatról és a munkaerő-piaci szükségletekről. Az **oklevelek, képesítések és készségek** Unión belüli **érvényesítése** terén a szakmai képesítések elismeréséről szóló irányelv az EU-n belüli mobilitás alapvető eszköze, amely a harmadik országokban kiadott oklevelekre is alkalmazandó. Ugyanakkor a túlképzettség vagy az agypazarlás olyan széles körű és komoly problémát jelent a harmadik országbeli munkavállalók számára, amelyre még több figyelmet kell fordítani.

Ami a **szociális biztonsági jogosultságok hordozhatóságát** illeti, a szociális biztonsági koordinációra vonatkozó uniós szabályok megszüntetik a hátrányokat, és védik az EU területén belül mozgó uniós polgárok, valamint az összes legálisan tartózkodó, és határon átnyúló dimenzióval rendelkező harmadik országbeli állampolgár szerzett jogait. 2010 októberében hat tanácsi határozatot fogadtak az Algériával, Marokkóval, Tunéziával, Horvátországgal, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársasággal és Izraellel történő szociális biztonsági koordinációra vonatkozó uniós állásponttal kapcsolatosan. Ha társulási tanácsok hivatalosan is elfogadják e határozatokat, az EU olyan korlátozott külső szociális biztonsági koordinációs rendszert hoz létre, amely azokra a személyekre vonatkozik – az uniós polgárookra és e hat ország állampolgáira egyaránt –, akik az EU területére költöznek, vagy

¹⁷ COM(2011) 455 végleges.

onnan költöznek el. Emellett az összevont engedélyről szóló irányelv – elfogadása esetén – a hatálya alá tartozó valamennyi migráns munkavállaló számára biztosítani fogja azt a jogot, hogy az érintett tagállam állampolgáraival megegyező feltételek és ráták szerint magukkal vihessék a megszerzett nyugdíjjogosultságukat, amennyiben egy harmadik országba költöznek.

Mivel a harmadik országbeli állampolgárok mobilitása szorosan összekapcsolódik a rövid távú tartózkodásra vonatkozó közös uniós **vízumpolitikával**, a Vízumkódex keretében kínálkozó valamennyi lehetőséget meg kell ragadni az eljárások egyszerűsítése és az átláthatóság fokozása érdekében. A helyi schengeni együttműködés és a harmadik országok konzulátusok általi lefedettségének kiszélesítése révén elő kell segíteni a szolgáltatások minőségének javítását. Az uniós vízumpolitika következő felülvizsgálatai során figyelembe kell venni az uniós párbeszéd keretében bekövetkezett kézzelfogható előrelépést. Emellett fokozni kell az arra irányuló **erőfeszítéseket, hogy szorosabban összehangolják a kutatói támogatások, ösztöndíjak és képzési programok odaítélését, valamint az érintett kutatók számára szükséges vízumok és tartózkodási engedélyek kiadását.**

A tagállamok **állami foglalkoztatási szolgálatainak közötti** együttműködés erősítése, valamint a köztük, és az EU tagállamokban működő egyéb foglalkoztatási szolgálatok, így például a magán ügynökségek és ágazati szervezetek közötti együttműködés ösztönzése révén elő kell segíteni a munkaerő-felvételre, a harmadik országbeli képesítések elismerésére, a készségek megfeleltetésére és a munkaerő-piaci közvetítésre vonatkozó kérdésekkel kapcsolatos **gyakorlati információk cseréjét.** Ezzel kapcsolatosan figyelembe kell venni a külföldi képesítések elismerésére vonatkozóan eddig végzett tevékenységet, amelyet az Európai Képzési Alapítvány (ETF) és az ENIC-NARIC hálózat fejtett ki a képesítések elismeréséről szóló lisszaboni egyezmény végrehajtása céljából.

A harmadik országokból származó **diákok és a kutatók mobilitásának fokozása** szintén ígéretes lehetőség az európai munkaerő-piaci szükségletek kielégítésére, amennyiben a diákok egy része munkát vállalhat tanulmányainak befejezését követően. Ezt a kérdést alaposabban is meg lehetne vizsgálni, figyelembe véve az agyelszívás elleni küzdelemre vonatkozó tagállami hatáskört és intézkedéseket (pl.: a körkörös migráció révén). A fenti célt elsősorban annak révén lehetne elérni, hogy a cserék fokozása és elősegítése érdekében jobban igénybe vesszük a meglévő mobilitási partnerségeket, a jelenlegi nemzetközi mobilitási programokat, valamint 2014-től a jövőbeni egységes oktatási, képzési és ifjúsági programot, valamint a jövőbeni kutatási és innovációs keretprogramot, a Horizont 2020-at. Támogatni kell **az intézmények közötti hálózatok és az egyetemek közötti intézményi együttműködések** kialakítását az uniós tagállamokban és a kiemelt partnerországokban, hogy a **tanmeneteket és az oklevél-kiadási eljárásokat** mindkét térségben jobban hozzáigazítsák a munkaerő-piaci szükségletekhez. Az Uniónak támogatást kell nyújtania a tagállamoknak ahhoz, hogy kiterjesszék a kétoldalú **ifjúsági mobilitási megállapodásaik** körét, és a mobilitási partnerségben részt vevő országok számára is felkínálják azokat.

A mobilitási partnerségek és a közös ütemtervek keretében egyaránt szakosított, **migrációval és mobilitással kapcsolatos erőforrás-központokat** kell létrehozni a partnerországokban. Ezeket integrálni kell az illetékes nemzeti hatóságok vagy foglalkoztatási ügynökségek keretébe, építve az EU-Moldova mobilitási partnerség és a Maliban működő Migrációs

Tájékoztatási és Igazgatási Központ (CIGEM)¹⁸ révén nyert tapasztalatokra. A migránsok igényeit előtérbe helyező központoknak 1) egyablakos ügyintézési pontként kell szolgálniuk azon személyek számára, akik képesítéseik érvényesítésére, a képzettségek javítására és a nemzeti, regionális vagy uniós szintű képzettségi igényekre vonatkozóan tájékoztatást vagy támogatást kívánnak kapni, valamint 2) az elutazást megelőző, visszatérési és az újbóli beilleszkedést segítő intézkedéseket kell nyújtaniuk. Az uniós bevándorlási portál szintén hasznos tájékoztatási eszköz lehet erre a célra. Az erőforrás-központoknak támogatniuk kell a partnerországok és az uniós tagállamok illetékes hatóságait (ideértve az állami foglalkoztatási szolgálatokat is) annak érdekében, hogy javítani lehessen a munkaerő iránti kereslet és kínálat megfeleltetését és támogatást nyújthassanak a kedvező fejlesztési eredmények eléréshez. Középtávon e központokat a vízumkérelmeket elbíráló közös központokkal és az Európai Unió küldöttségeivel is össze kell kapcsolni, hogy megerősítsék és megkönnyítsék a harmadik országbeli állampolgárok meghatározott kategóriáinak vízumeljárásait.

A **bevándorlási összekötő tisztviselők** hálózatát migrációs szakértőkkel kell kiegészíteni, ideértve a tagállamokból az Európai Unió küldöttségeibe kirendelt nemzeti szakértőket, akik a konzuli szolgálatok szokásos szemléleténél tágabb és átfogóbb politikai perspektívából követhetik nyomon a migrációs ügyeket. Minden lehetőséget meg kell ragadni arra, hogy az uniós ügynökségek is részt vegyenek a harmadik országokkal folytatott ilyen információcserékben és szorosabb együttműködésben.

Ajánlások

Az első pillér keretében az általános megközelítésnek az alábbi, elsőbbséget élvező területekre kell helyeznie a hangsúlyt:

- Célzott mobilitási lehetőségek nyújtása a fiatalok, a diákok, a művészek és kulturális területen dolgozók, a kutatók és az egyetemi oktatók számára, további **ösztöndíjak**, ösztöndíjprogramok és gyakornoki programok, valamint az **ifjúsági mobilitásra** vonatkozó megállapodások formájában. Kötelezettségvállalás a **diákokról és a kutatókról szóló irányelv** teljes körű alkalmazására, valamint – adott esetben – esetleges módosítására.
- A **Vízumkódex** teljes körű alkalmazása, valamint esetleges módosításai a **helyi schengeni együttműködés** javítása, valamint a konzulátusi lefedettség kiszélesítése céljából, adott esetben a **vízumkérelmeket elbíráló közös központok** létrehozása révén.
- A **felsőoktatási és képzési intézmények közötti ikerintézményi együttműködés a tanmenetek, az oklevél-kiadás és a képesítések** összehangolására vonatkozó határon átnyúló együttműködés ösztönzése céljából, valamint az előbbieket hatékony elismerésének biztosítása (hatékony minőségbiztosítás, az uniós átláthatósági eszközök összehasonlítható és következetes alkalmazása, valamint a képesítéseknek az európai képesítési keretrendszerhez kapcsolása révén) a munkaerőpiacok hosszú távú egymást kiegészítő jellegének javítása érdekében.

¹⁸ A két példa az alábbiakra vonatkozik: a Moldovának a munkaerőpiac és a visszatérési migráció irányítására vonatkozó kapacitását erősítő, az EU-hoz fűződő mobilitási partnerség keretében illeszkedő projekt, valamint a Maliban működő Centre d'Information et de Gestion des Migrations.

- Az állami foglalkoztatási szolgálatok uniós szintű ösztönzése, hogy kövessék nyomon a munkaerő-felvételi eljárásokat és cseréljék ki a tagállamok, a partnerországok megfelelő szervei és az egyéb érdekelték között **a foglalkoztatásra és munkaerő iránti kereslet és kínálat megfeleltetésére** vonatkozó bevált gyakorlatot.
- A mobilitási partnerségek és a közös ütemtervek keretében egyaránt szakosított, **migrációval és migrációval kapcsolatos erőforrás-központokat** kell létrehozni a partnerországokban. Az uniós bevándorlási portálon hozzáférhető információk alapján e központok elősegítenék a készségek megfeleltetésére, a készségek javítására és az uniós nyelvek elsajátítására összpontosító, indulást megelőző intézkedéseket, és ennek során együttműködnének az állami foglalkoztatási szolgálatokkal, az uniós ügynökségekkel és az egyéb érdekelttekkel.

A második pillér: az illegális migráció és az emberkereskedelem megelőzése és visszaszorítása

A migrációs és mobilitási keretek hitelessége az illegális migráció hatékony kezelésén nyugszik. A biztonságos migrációt veszélyeztetik azok, akik kilépnek a legális keretek közül. Az Európai Unión belüli együttműködés alapvetően fontos, és a harmadik országokkal való partneri kapcsolatok megerősítésének célja szintén annak biztosítása, hogy a mobilitás és a migráció szervezetten és rendezett módon történjen.

A migráció és a mobilitás beleilleszkedik a tágabb politikai, gazdasági, társadalmi és biztonsági összefüggésrendszerbe. A **biztonság tág értelmezése** azt jelenti, hogy az illegális migrációt szintén a korrupcióból és a nem megfelelő szabályozásból táplálkozó szervezett bűnözéssel, a jogállamiság és az igazságszolgáltatás hiányával összefüggésben kell vizsgálni.

Az Európai Uniónak továbbra is elsőbbséget kell biztosítania annak, hogy egyrészt az emberkereskedelem, a csempészet és az illegális migráció megelőzése és visszaszorítása érdekében **szakértelmet, kapacitásokat és erőforrásokat** juttasson partnerei számára, másrészt pedig annak, hogy megerősítsék az **integrált határigazgatást**. Az Unión belül gondoskodni kell a **visszatérési és a munkáltatók szankcionálásáról szóló irányelvek** végrehajtásáról, és más vonatkozó intézkedésekkel együttes alkalmazásáról, szorosabb kölcsönös együttműködésben a harmadik országbeli partnerekkel.

A partnerekkel folytatott párbeszéd és együttműködés során arra kell törekedni, hogy migrációs eljárásaik folyamán valamennyi migráns emberi jogait védelemben részesítsék. Le kell sújtani a gátlástalan munkaadókra, és intézkedéseket kell hozni a migránsok sérelmére elkövetett bűncselekmények és emberi jogi jogsértések megelőzésére és üldözésére. Intézkedéseket kell hozni annak érdekében, hogy a befogadó államokban elfogadható életkörülményeket teremtsenek a migránsok számára, és megakadályozzák az önkényes vagy határozatlan idejű őrizetben tartásukat. A 2010-ben elfogadott cselekvési terv végrehajtása keretében különös figyelmet kell szentelni a kísérő nélküli kiskorúaknak.

Teljes mértékben ki kell használni a **Frontexnek** azt a képességét, hogy partneri együttműködést folytasson harmadik országok hatóságaival. A bevándorlási összekötő tisztviselőknek még több partnerországra kell kiterjeszteniük a társszervezeteikkel folytatott információcserét. Szorosabb együttműködésre van szükség az érintett uniós ügynökségek

között¹⁹, ez ugyanis lehetővé tenné a migrációra és a szervezett bűnözésre vonatkozó információcsere javítását.

Egyre világosabb, hogy **az okmánybiztonság és a személyazonosság-lopás** terén a szorosabb együttműködés kölcsönös előnyökkel járhat. A biometrikus úti okmányokat alkalmazó és fokozott okmánybiztonságot érvényesítő harmadik partnerországokból érkező gyakori utasok (üzletemberek, kormánytisztviselők, diákok és kutatók) számára meg lehetne könnyíteni az Unió területére való beutazást. A határregisztrációs rendszert és regisztráltutas-programot is magába foglaló intelligens határellenőrzésre vonatkozóan hamarosan előterjesztésre kerülő bizottsági javaslatok várhatóan megnyitják az utat az ilyen irányú fejlesztések előtt.

A visszafogadási megállapodásoknak és a vízumkönnyítési megállapodásoknak – az Unió külső migrációs politikájának keretében történő – összekapcsolása a mobilitási lehetőségek biztosítása révén a harmadik országok hasznára válhat, miközben fenntartja a biztonságot és csökkenti az illegális migráció kockázatait. A visszafogadást és a visszatérést szilárdan bele kell építeni az általános megközelítés tágabb keretébe. A Bizottság elősegíti azokat az országspecifikus kezdeményezéseket, amelyek egyes visszatérések nyomon követésére irányulnak.

Az **emberkereskedelemre** vonatkozó uniós politika olyan átfogó megközelítést alkalmaz, amely a megelőzést, a bűnelkövetők üldözését, és az áldozatok védelmét helyezi előtérbe. Ez az integrált szemlélet összhangban van az emberi jogokat és az áldozatokat középpontba állító megközelítéssel, amely a nemi egyenjogúság szempontját is figyelembe veszi. A politika célja, hogy megelőzze az említett bűncselekményt, és a rabszolgasághoz hasonló körülmények közé kényszerített emberek számára lehetőséget biztosítson arra, hogy talpra álljanak, és újra beilleszkedjenek a társadalomba. A Tanács ajánlásait szem előtt tartva²⁰, az emberkereskedelem elleni küzdelmet továbbra is következetesen belefoglalják a vonatkozó uniós megállapodásokba és a harmadik országokkal kötött stratégiai partnerségekbe, valamint felveszik azt a migrációval és a mobilitással kapcsolatos politikai párbeszéd napirendjére. Az érintett politikai területeken hangsúlyt kap majd a különböző érdekeltek bevonására épülő megközelítés. Központi szerepet fog betölteni a kapacitásépítés, hasonlóan az e területre vonatkozó nemzetközi normáknak való megfeleléshez, különös tekintettel a Egyesült Nemzetek nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezményének, és annak az emberkereskedelemre, illetve és a migránsok csempészetére vonatkozó jegyzőkönyvének ratifikálására és végrehajtására. Az emberkereskedelemre vonatkozó új integrált stratégia (amely a tervek szerint 2012-re készül el) szorosabb együttműködést és nagyobb koherenciát biztosít az érdekeltek között.

¹⁹ Az érintett ügynökségek a következők: Frontex, Europol, Eurojust, Európai Rendőrákadémia, Európai Menekültügyi Támogató Hivatal, az Alapjogi Ügynökség, valamint a Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézete.

²⁰ Európai Tanács: Az emberkereskedelem elleni fellépés uniós külső dimenziójának megerősítéséről szóló cselekvésközpontú uniós dokumentumról szóló első végrehajtási jelentés.

Ajánlások

A második pillér keretében az általános megközelítésnek az alábbi, elsőbbséget élvező területekre kell helyeznie a hangsúlyt:

- **Szakértelem, kapacitások és erőforrások juttatása** a partnerek számára az illegális migráció megelőzése és visszaszorítása, a visszatérés és a befogadás biztosítása, valamint az **integrált határigazgatás** megerősítése céljából.
- Az **okmánybiztonsággal** kapcsolatos együttműködés, amely megnyitja az utat az elsőbbséget élvező partnerországokból érkező gyakori utasoknak nyújtott vízumkönnyítés előtt.
- Az **emberkereskedelem áldozatainak** nagyobb védelmet biztosító és helyzetüket erősítő kezdeményezések.
- A **visszatérési és a munkáltatók szankcionálásáról** szóló irányelvek uniós tagállamok általi végrehajtásának pontos figyelemmel kísérése, szoros együttműködésben a partnerekkel.
- A Frontex új lehetőségeinek stratégiai felhasználása, valamint átfogóbb tematikus információcsera az **uniós bevándorlási összekötő tisztviselők**, valamint a több partnerországban megtalálható társszervezeteik között.

A harmadik pillér: a nemzetközi védelem előmozdítása, valamint a menekültügyi politika külső dimenziójának erősítése

Az Uniónak erősítenie kell a **menekültekkel és a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyekkel vállalt szolidaritást**, és ezen erőfeszítéseknek az általános megközelítés szerves részévé kell válniuk. Az EU-nak fokoznia kell az együttműködést az érintett harmadik országokkal, hogy **megerősítse azok menekültügyi rendszerét és nemzeti menekültügyi jogszabályait**, és biztosítsa a nemzetközi normákkal való összhangot. Ez lehetővé tenné az említett országok számára, hogy magas szintű nemzetközi védelmet kínáljanak azon menedékkérők és lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek számára, akik abban a származási régióban maradnak, ahol konfliktusok törtek ki, vagy ahol üldöztetésnek voltak kitéve. Az Uniónak ösztönöznie kell a partnerországokat, hogy szükség esetén foglalják bele ezt a dimenziót a szegénység csökkentésére irányuló stratégiáikba. E stratégiáknak emellett figyelembe kell venniük a menekültek és a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek, valamint a helyi lakosság közötti kapcsolatokat, összhangban a 2009. évi Stockholmi Programmal, amely azt hangsúlyozta, hogy ki kell építeni a menekültügy külső dimenzióját, hogy hatékonyabban járulhassunk hozzá az elhúzódó menekültügyi helyzetek megoldásához.

Az EU-nak arra is ösztönöznie kell a harmadik országokat, hogy a hontalanság visszaszorítására irányuló intézkedések révén kezeljék a különösen kiszolgáltatott csoportot képező hontalan személyek kérdését. Az EU-nak továbbra is támogatnia kell az országon belül lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyekre – amely egy további különlegesen kiszolgáltatott csoport – vonatkozó nemzetközi jogi keret kidolgozását.

Az Uniónak együtt kell működnie a partnereivel, hogy jobban meghatározzák a nemzetközi védelem és a fejlesztés közötti kapcsolódásokat. A humanitárius és a fejlesztési segély közötti átmenet javítására szolgáló elképzeléseket és eszközöket szintén tovább kell fejleszteni.

A menekültügyi politikai keretet és a védelmi kapacitást meg kell erősíteni a harmadik országokban. Ezt a harmadik országokkal történő szélesebb körű – többek között a **regionális védelmi programok** keretében zajló – együttműködés révén kell elérni. Az Egyiptomot, Tunéziát és Líbiát felölelő észak-afrikai regionális védelmi program jó példát nyújt erre.

Az **EMTH**-nak fokozatosan egyre nagyobb szerepet kell vállalnia a harmadik országokbeli menekültügyi kapacitásépítésben, beleértve az áttelepítési tevékenységek támogatását is.

A regionális védelmi programokat ezen új pillér legfontosabb eszközeként kell erősíteni, mivel mostanáig nem vették azokat kellően igénybe. A meglévő programokat meg kell szilárdítani, és adott esetben további programokat kell javasolni, az érintett régiókkal és országokkal folytatott uniós migrációs párbeszéd részeként is. A regionális védelmi programoknak továbbra is a partnerországok és régiók védelmi kapacitásainak és menekültügyi rendszereinek kiépítését kell előtérbe helyezniük. A regionális védelmi programokkal összhangban és azokat kiegészítve folytatni kell, és szükség esetén meg kell erősíteni a menekülteket és az országon belül lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyeket segítő fejlesztési programokat, valamint a katasztrófákkal kapcsolatos kockázatokat csökkentő programokat ezekben a régiókban. Az egyes regionális védelmi programokat megerősített áttelepítési elemmel kell kiegészíteni a nemzetközi szolidaritás jeleként, és olyan kulcsfontosságú eszközként, amely rendezett hozzáférést biztosít az Európai Unió területén belüli tartós megoldásokhoz.

A legkiszolgáltatottabb menekültek közül sokak számára az áttelepítés marad az egyetlen, megvalósítható tartós megoldás. A fentiek alapján az EU közös uniós letelepítési programot készített, amelynek célja, hogy **fokozzák az Európába történő áttelepítést**, miközben stratégiai szempontból jobban kihasználják ezt az eszközt. Az Európai Unión belül több letelepítési helyszínt kell felkínálni, és eljárási garanciákat kell nyújtani arra, hogy több áttelepítési ügyet dolgozzanak fel az első menedéket nyújtó országokban. Mindez szükségessé teszi a finanszírozás növelését, az eljárások meghatározását, valamint a logisztikai és műszaki kapacitás javítását.

Ajánlások

A harmadik pillér keretében az általános megközelítésnek az alábbi, elsőbbséget élvező területekre kell helyeznie a hangsúlyt:

- **A regionális védelmi programok**, amelyek célja a partnerországok és régiók védelmi kapacitásának és menekültügyi rendszereinek erősítése.
- Az **EMTH** által a harmadik országokbeli menekültügyi kapacitásépítéshez nyújtott támogatás, beleértve az áttelepítési tevékenységek támogatását is.
- Az EU területére való **áttelepítés** fokozása, együttműködésben a partnerekkel.
- Komolyabb erőfeszítések az **elhúzódozó menekültügyi helyzetek** megoldására, ideértve a lakhelyüket elhagyni kényszerült személyeknek való célzott segítségnyújtást is.

A negyedik pillér: a migrációs és a mobilitás fejlesztési hatásának maximalizálása

Az EU és a nemzetközi közösség komoly lépéseket tett a migráció kedvező fejlesztési eredményeinek előmozdítása érdekében. Jelentős előrehaladást értek el a diaszpóra

pénzátutalásai és önkéntes kezdeményezései által kiváltott kedvező hatás elősegítése terén. Mindazonáltal a **kedvezőtlen hatásokat** – így az agyelszívást, a szociális költségeket és a külföldi munkaerőpiacoktól való függőséget – szintén a partnerekkel közösen kell kezelni. A legális migráció korlátozott számú lehetőségéhez való hozzáféréssel kapcsolatos eljárások gyakorta nem átláthatók és rendkívül bürokratikusak. Ennek következtében sok migráns olyan nem hivatalos közvetítőket vesz igénybe, akik gyakorta a szervezett bűnözéshez kapcsolódnak. A migránsok nem csupán több kockázatnak, visszaélésnek és kizsákmányolásnak vannak kitéve, hanem a potenciális megtakarításaik is csökkenhetnek.

A fejlődő régiókban a **régióközi és régió belüli migráció** messze meghaladja az Európai Unió felé irányuló migrációt. A „délről délre” irányuló migráció gyakran hasznot hajt a migránsoknak, akik jobb munkalehetőségekhez és magasabb jövedelemhez juthatnak, mint otthon. Ennek során azonban szintén sok migráns válik kizsákmányolás, visszaélés és megtévesztés áldozatává. A toborzók, a közvetítők, a munkaadók, illetve a szervezett bűnözői hálózatok egyaránt visszaélhetnek a gyanútlan migránsok helyzetével. Ennélfogva alapvető fontosságú, hogy a migránsok jogainak védelmére szolgáló tájékoztatás és támogatás álljon rendelkezésre. Az Unió segítséget nyújthat a migránsoknak ahhoz, hogy rendezetten mozoghassanak és a származási országaikban olyannyira szükséges készségek és erőforrások birtokában térhessenek vissza származási országaikba ²¹.

Az Unió és partnerországai sokat tettek annak érdekében, hogy a **pénzátutalási** szolgáltatások olcsóbbá, átláthatóbbá, versenyképesebbé és megbízhatóbbá váljanak. A politikák fejlesztési célú koherenciájáról szóló kétévenkénti jelentések az egész kormányra vonatkozó megközelítést honosítottak meg. Legutóbb oly módon könnyítettük a **diaszpóra** szervezeteinek részvételét a származási országuk fejlesztésében, hogy támogatást nyújtottunk az egész Európára kiterjedő diaszpóra-platform létrehozásához. A **diaszpóra és a migráns csoportok** szorosabb bevonása a megújult általános megközelítés azon célkitűzésének elérését is elősegítheti, hogy szisztematikusabban kezeljék a **migránsok jogait és erősítsék meg a migránsok helyzetét**.

Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) egészségügyi dolgozók nemzetközi toborzásáról kiadott világszintű magatartási kódexének támogatásával elősegítettük az **agyelszívás** mérséklésére irányuló erőfeszítéseket. Az EU-nak támogatnia kell a tagállamok törekvését az egészségügyi dolgozók körkörös migrációjának elősegítésére, hogy a készségek és ismeretek megszerzése a származási és a célországokban egyaránt előnyös hatásokkal járjon. Az EU-kékkártya lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy az etikus munkaerő-felvétel biztosítása érdekében elutasítsák a kérelmeket, a Bizottságot pedig feljogosítja arra, hogy az agyelszívás enyhítése érdekében nyomon kövesse az irányelv alkalmazását.

Az EU-nak meg kell erősítenie a partnerországokban zajló **kapacitásépítéshez** nyújtott támogatását. Erősíteni kell a nemzeti migrációs és fejlesztési politikák közötti összehangolást és koherenciát, valamint a munkahelyteremtéshez és az oktatási, egészségügyi, és lakáspolitikához fűződő kapcsolatokat. Kiegyensúlyozottabbá kell tenni a mindenki számára

²¹ A „Változtatási program: az EU fejlesztéspolitikájának hathatósabbá tétele” című bizottsági közlemény (COM(2011) 637) hangsúlyozta, hogy az EU támogatja a fejlődő országokat a migrációval és mobilitással kapcsolatos szakpolitikáik, kapacitásaik és tevékenységeik megerősítésében, az emberek regionális és globális mobilitásának keretében egyaránt. Az Unió támogatja a méltányos munka programját és a szociális védelmet, valamint bátorítja a regionális munkaerő mobilitást előmozdító szakpolitikákat, és támogatni fogja a migráció, a mobilitás és a foglalkoztatás közötti kölcsönös kapcsolatok teljes mértékű kihasználására irányuló célzott erőfeszítéseket.

előnyös lehetőségről szóló, időnként túlfűtött vitákat annak révén, hogy komolyan mérlegeljük a migráció kedvezőtlen hatásait, különös tekintettel a **társadalmi költségekre**, és annak veszélyére, hogy a háztartások függővé válnak a pénzáttalásokból származó jövedelemtől. A partnerországok kormányai uniós segítségnyújtást vehetnének igénybe ahhoz, hogy megteremtsék a nemzeti keretrendszert a nyugdíjak külföldről történő hazaviteléhez és hordozhatóságához, kellően figyelembe véve az e területre vonatkozó tagállami hatáskört.

Ahhoz hogy sikeresen **érvényre juttathassuk a migráció szerepét a fejlesztési elképzelésekben**, az ágazati politikák (mezőgazdaság, egészségügy, oktatás, stb.) teljes skálájának szerves részévé kell azt tennünk. Ezzel egyidejűleg elő kell segíteni a migrációval összefüggő, célzott kezdeményezéseket. Az EU-ban és partnerországaiban is orvosolni kell azt a helyzetet, hogy a gyakorló szakemberek gyakran még mindig kevésbé ismerik a migrációs kérdéseknek a fejlesztésben játszott szerepét. E tekintetben alapvetően fontos, hogy a régióközi migrációval kapcsolatos kihívásokat beillesszük az általános megközelítés keretébe tartozó kérdések közé, hogy megfelelően meghatározhassuk és előmozdíthassuk a migrációnak a regionális együttműködésre és fejlesztésére gyakorolt, potenciálisan kedvező szerepét. A partnerországokat szintén alaposabban fel kell világosítani azokról a lehetőségeikről, hogy fejlesztési finanszírozást különíthetnek el az Európai Unióval folytatott fejlesztési együttműködésüket meghatározó nemzeti indikatív programokban szereplő migrációval kapcsolatos kezdeményezésekre. E kapcsolatot szorosabbra kell fűzni a fejlesztési politika keretében.

A politikai koherencia elősegíthető a **bővített migrációs profilok** révén is, amelyeket egyre fokozódó mértékben alkalmaznak, hogy jobb és fenntarthatóbb tudásalapot hozzanak létre a migrációs és a fejlesztés kapcsolatára vonatkozóan. A profilok az adott országspecifikus folyamat valamennyi érdekeltjét egybegyűjtik annak érdekében, hogy megállapítsák és orvosolják az aktuális migrációs tendenciákkal, a munkaerő-piaci trendekkel, a jogalkotási és szakpolitikai kerettel, az áttalásokra és a diaszpórákkal vonatkozó információkkal, és az egyéb fejlesztéssel összefüggő adatokkal kapcsolatos adathiányokat és –igényeket. A folyamatért a partnerországnak kell felelősséget vállalnia, a fenntarthatóságot pedig megfelelő kapacitásépítés révén kell biztosítani.

Ajánlások

A negyedik pillér keretében az általános megközelítésnek az alábbi, elsőbbséget élvező területekre kell helyeznie a hangsúlyt:

- Az **Egészségügyi Világszervezet (WHO)** egészségügyi dolgozók nemzetközi toborzásáról kiadott világszintű magatartási **kódexének** előmozdítása, valamint az EU-kékkártyáról szóló irányelv alkalmazásának figyelemmel kísérése az agyelszívás mérséklése céljából.
- A **diaszpóra befektetési eszközeinek** létrehozásával kapcsolatos lehetőségek kiaknázása. Az említett eszközök összegyűjthetik a diaszpóra hozzájárulásait, és elősegíthetik, hogy az ezeket kiegészítő uniós források lendületet adjanak a fejlesztésorientált kezdeményezéseknek és befektetéseknek az elsőbbséget élvező országokban, így például a dél-mediterrán térségben.

- **Köz-magán partnerségek** létrehozása abból a célból, hogy bevonják a **migráns vállalkozókat és kkv-kat** az uniós tagállamok és a partnerországok közötti kereskedelembe, befektetésekbe, és készségátadásba.
- Az **éves átutalási fórum** gyakorlati hasznának felmérése, és ajánlások megfogalmazása 2012 végéig, **a közös uniós átutalási portál megvalósíthatóságáról** szóló tanulmány alapján.
- Segítségnyújtás a partnerországoknak **a jóhiszemű munkaerő-toborzók azonosításához és figyelemmel kíséréséhez** a migránsok helyzetének megerősítése érdekében, kiváltképpen a körkörös migráció elősegítése céljából.

6. FINANSZÍROZÁS ÉS MONITORING

Az általános megközelítés sikeres végrehajtása a **megfelelő finanszírozástól** függ. A **földrajzi és tematikus pénzügyi eszközök** változatlanul döntő szerepet játszanak a külső együttműködésben, és többek között a migráció és menekültügy területén harmadik országokkal folytatott együttműködésről szóló tematikus program (2007-2013) tapasztalataira építve átfogó és koherens módon kell azokat alkalmazni. Az EU külső eszközeinek jövőbeni programozásának és elosztási módjainak továbbra is hozzá kell járulniuk az általános megközelítés céljaihoz, miközben tiszteletben tartják az említett eszközök átfogó célkitűzéseit azok szabályainak megfelelően.

Ezen felül az említett külső eszközöknek összhangban kell állniuk a szubszidiaritás és a komplementaritás elveivel, a **jövőbeni uniós Menekültügyi és Migrációs Alapnak** és a **Belső Biztonsági Alapnak** (a határigazgatás terén) pedig alkalmasnak kell lennie az általános megközelítés finanszírozására. Ezek az alapok különösen fontosak az olyan tevékenységek esetében, amelyek elsődlegesen az Európai Unió érdekeit szolgálják, de valamely harmadik országban hajtandók végre. Ezért a két új alapot a földrajzi vagy egyéb eszközök keretében finanszírozott fellépéseket kiegészítő sajátos tevékenységek esetében kell alkalmazni annak érdekében, hogy elkerüljék a párhuzamosságokat, továbbá hogy biztosítsák az összhangot és a koherenciát a szakpolitikai megfontolásokkal és/vagy a fejlesztéspolitikai célokkal.

A **tagállamoknak** továbbra is közvetlenül hozzá kell járulniuk az általános megközelítés finanszírozásához, pl. amikor a kétoldalú együttműködésük során alkalmazzák az általános megközelítést, amikor regionális folyamatokba vállalnak szerepet, illetve amikor mobilitási partnerségeket és közös ütemterveket hoznak létre az elsőbbséget élvező partnerekkel. Bár az Unió és a partnerországok kormányai közötti kapcsolatok állnak az általános megközelítés középpontjában, a **civil társadalom** szintén fontos szerepet játszik a konkrét kezdeményezések végrehajtásában. A civil társadalom szerepét a pénzügyi és a szerződéses megállapodásokban is meg kell jeleníteni.

Végezetül az általános megközelítést hatékonyan kell végrehajtani, és nyomonkövetési eljárással is ki kell egészíteni. **Az általános megközelítésre vonatkozó jelentést** 2013 júniusától kezdve kétévente kell elfogadni. A jelentést a tagállamok, az Európai Unió küldöttségei, az uniós ügynökségek és a partnerországok által nyújtott információkra kell építeni, és a Bizottság felelősségi körében, az EKSZ-szel együttműködésben kell előterjeszteni.

A jelentés célja, hogy nyomon kövesse az e közleményben vázolt szakpolitikai célkitűzéseket, és lefedje az összes fontosabb uniós párbeszédet és együttműködési folyamatot. A jelentés – az idő előrehaladtával bekövetkező változást tükröző, összehasonlítható értékelési módszert alkalmazva – megvizsgálja az általános megközelítés négy pillérében és az alkalmazott eszközök tekintetében elért előrehaladást, értékeli, hogy megvalósultak-e a célkitűzések, és milyen mértékben érték el azokat, továbbá ajánlásokat fogalmaz meg. Rendszeresen össze kell gyűjteni és terjeszteni kell a különböző párbeszéd, mobilitási partnerségek, migrációval és a mobilitással kapcsolatos közös ütemtervek során elért előrehaladásra vonatkozó információkat, akár az **általános megközelítéssel foglalkozó**, szakosított **weboldal** keretében is (amely egy nyilvános és egy uniós belső interfésszel rendelkezne, uniós tájékoztató központokból álló hálózat kiépítését is célozva). E célból kifejezetten az **általános megközelítést támogató projektet** lehetne létrehozhatni.

Ajánlások

- Az általános megközelítést továbbra is támogatni kell az **Unió** és **tagállamai** által biztosított, **egymást kölcsönösen erősítő pénzügyi eszközök** révén.
- Uniós szinten az említett eszközöknek fel kell ölelniük **földrajzi** és **tematikus külső eszközöket**, a **jövőbeni Menekültügyi és Migrációs Alapot**, valamint a jövőbeni **Belső Biztonsági Alapot**.
- Az átláthatóság biztosítása és a végrehajtás javítása érdekében az általános megközelítés eredményeit kétéves **értékelő jelentésben** kell közzétenni, és a **szakosított weboldalon** keresztül kell terjeszteni.

KÖVETKEZTETÉSEK

A migráció és a mobilitás terén jelentkező **sokféle kihívás és lehetőség** hatást gyakorol az Unióra. Az EU-nak versenyképesebbé kell válnia, és magához kell vonzania a tehetségeket és a befektetéseket ahhoz, hogy gazdaságilag virágzóbbá tehesse. A biztonságos környezetben zajló, irányított mobilitás érdekében az Uniónak folytatnia kell a kiemelt párbeszédet és együttműködést az uniós szomszédság és a távolabbi területek partnerországaival. Az EU-nak vezető szerepet kell vállalnia a globális kormányzásban ahhoz, hogy nemzetközi védelmet kínálhasson a rászorulóknak, és javíthassa a migráció és a mobilitás partnereire gyakorolt fejlesztési hatását.

A Bizottság bízik abban, hogy az e közleményben javasolt szakpolitikai javaslatok és operatív intézkedések lehetővé teszik az Uniónak és tagállamainak, hogy felvállalják az említett kihívásokat.

A Bizottság meggyőződése szerint mostanra eljött az ideje, hogy a 2011. május 4-i és 24-i bizottsági közleményekben előterjesztett, a migrációval és a mobilitással kapcsolatos átfogó szakpolitikai és jogi keret, valamint a korábbi megközelítés hatéves végrehajtása során nyert tapasztalatok alapján az Unió megvizsgálja, hogy **miként foglalható össze** mindez az **EU külső migrációs politikáját alkotó átfogó keretbe**. E cél elérése érdekében az általános megközelítést szilárdan bele kell illeszteni az **EU átfogó külpolitikai keretbe**, beleértve a **fejlesztési együttműködést** is, valamint jobban összhangba kell hozni azt az Unió belső politikai prioritásaival. A Lisszaboni Szerződésnek megfelelően az Uniónak a külső migrációs politikája tekintetében is egységes álláspontot kell kialakítania.

E folyamat keretbe foglalása és elősegítése érdekében az Uniónak világos, következetes és könnyen kommunikálható stratégiai politikai keretet kell elfogadnia. Az EU-nak csupán akkor lesz kellően felvértezve a hazai és a világszintű migráció irányításához, ha tovább erősíti párbeszédét és együttműködését a partnerországokkal.

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a migrációval és a mobilitással kapcsolatos új általános uniós megközelítés jelenti a szükséges stratégiai keretet ahhoz, hogy az Unió és a tagállamok fellépései **többletértéket** biztosíthassanak ezen a területen. Az általános megközelítés az egyes tagállamoknál eredményesebben és hatékonyabban tudja kezelni az migráció és a mobilitás területére vonatkozó uniós aggodalmakat és törekvéseket. A megközelítés értékes támogatást és ösztönzést nyújt a tagállamok e területre vonatkozó kétoldalú és nemzeti politikáinak. A Bizottságnak, az EKSZ-nek és a tagállamoknak szorosan együtt kell működniük az említett közös uniós keretbe illeszkedő **fellépések következetessége** érdekében.

MELLÉKLET

A MIGRÁCIÓRÓL ÉS A FEJLESZTÉSÉRŐL SZÓLÓ BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM KÖVETKEZTETÉSEI

Változatlanul az általános megközelítés legfontosabb prioritását képezi, hogy maximálisan kihasználja a **migrációnak** a partnerországok (a származási és célországok egyaránt) fejlődésére gyakorolt **kedvező hatását**, miközben **korlátozza** annak **kedvezőtlen következményeit**. A migránsokat még inkább előtérbe állító megközelítést fogunk követni, miközben nem becsüljük alá a partnerországoknak a megfelelő politikák kialakításáért viselt felelősségét. A hagyományos migrációs és fejlesztési menetrend mostanáig komoly eredményeket ért el, de további kihívások állnak még előttünk.

A migráció mára több **nemzeti és regionális fejlesztési stratégia** szerves részét képezi. Számos partnerország és régió kapott támogatást ahhoz, hogy kidolgozza és végrehajtsa saját migrációs stratégiáját, összegyűjtse és elemezze a migrációs adatokat, és kialakítsa az érintett intézmények kapacitását. Az Unió továbbra is támogatja az említett erőfeszítéseket annak érdekében, hogy következetes fejlesztési keretben, és a helyi sajátosságoknak és prioritásoknak megfelelően irányítsák a migrációt.

Az Unió és a partnerországok migrációs politikáiban egyre inkább figyelembe veszik a fejlesztési célkitűzéseket, miközben a migrációs dimenzió növekvő hangsúlyt kap a fejlesztési stratégiákban. Az Unió továbbra is támogatja **politikák fejlesztési célú koherenciájának programját** abból a célból, hogy feltárják és kezeljék az EU és tagállamainak jogszabályai és politikáiban található esetleges következetlenségeket, továbbá megerősítsék a harmadik országok e területre vonatkozó kapacitását és mechanizmusait.

Az Európai Unió széles körben elismert, nemzetközi vezető szerepet tölt be a fejlődő országokba irányuló olcsóbb és biztonságosabb **átutalások** megkönnyítése, és fejlesztésre gyakorolt hatásuk elősegítése tekintetében. Az Európai Bizottság megrendelt egy tanulmányt annak érdekében, hogy segítséget kapjon új javaslatainak megfogalmazásához, valamint a közös uniós átutalási portál célszerűségének és megvalósíthatóságának értékeléséhez. Emellett több erőfeszítést kell fordítani a kapacitásépítésre, hogy támogatást nyújtsunk azoknak a partnerországoknak, amelyek új szabályozási kereteket szeretnének kialakítani, továbbá a termelő beruházások és a munkahelyteremtés ösztönzése érdekében elő kívánják segíteni a pénzügyi jártasságot, az új technológiákat és a hitelekhez való hozzáférést. Mérlegelni lehet a (hivatalos vagy nem hivatalos) éves átutalási fórum elképzelését. Mindenesetre az átutalások területét érintő projektekkel kapcsolatosan több információcserére volna szükség az uniós tagállamok és az Európai Bizottság között az átfedések elkerülése és a legjobb gyakorlat meghatározása érdekében.

Az EU fokozott erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy támogatást nyújtson azoknak az Európában letelepedett **diaszpóra csoportoknak**, amelyek hozzá kívánnak járulni a származási országaikban zajló fejlesztési projektekhez, valamint hogy együttműködjön velük e téren. Az Unió emellett egyre több támogatást nyújt a partnerországok hasonló erőfeszítéseikhez. Az Unió tovább dolgozik a tagállamokban letelepedett diaszpóra-szervezetek adatbázisának létrehozásán annak érdekében, hogy intenzívebben bevonja azokat a politikai párbeszédbe és az információk terjesztésébe. Az EU további beruházásokat hajt végre fejlesztési hozzájárulásai ösztönző hatásának erősítése céljából, és arra törekszik, hogy – különösen a vállalkozók és a kkv-k támogatása érdekében – jobban hasznosítsa partnerei ismereteit és szakértelmét. Az Unió azt is értékelni fogja, hogy miként segítheti elő még

inkább, hogy megnőjön a migránsok készségeinek és ismereteinek értéke a származási országukban, továbbá hogy támogassa-e diaszpóra által a partnerországokban kifejtett önkéntes tevékenységet és finanszírozást.

Az **agyelszívás** elleni küzdelemben némi előrehaladásra került sor, kiváltképpen az egészségügyi ágazatban; emellett a munkaerő-piaci politikák és a méltányos munka támogatása jelent további olyan alapvető stratégiát, amely arra irányul, hogy segítséget nyújtson a tagállamok számára a szakképzett munkaerő vonzásához és megtartásához. Az Unió folytatja az agynerés eseteinek elemzését, valamint megvizsgálja, hogy miként fokozható a sikeres esetek hatása, és hogyan küzdhet az agypazarlással szemben. Az egyik figyelembe vehető lehetőség az volna, hogy a szakképzett munkaerő megtartására irányuló stratégiákat felvegyük a partnerországokkal folytatott migrációval kapcsolatos politikai párbeszéd napirendjére.

Több nemzeti és uniós jogalkotási intézkedés, valamint konkrét projektek is bátorítják a **körkörös mobilitást**. Támogatni kell a **szociális biztonsági jogok hordozhatóságának** kiterjesztését, ami kulcsfontosságú ösztönzést adhat a körkörös mobilitás, és tágabb értelemben a munkaerő legális mobilitása számára. Az Uniónak és tagállamainak folytatniuk kell annak a jogi keretnek a kialakítását, amely szabályozza a többszöri beutazásra jogosító engedélyeket, és az ideiglenes tartózkodási országtól való távollét időszakait annak érdekében, hogy a migránsok, a származási és a célországok egyaránt maximálisan kihasználhassák a migráció előnyeit.

Az EU jelenleg arra törekszik, hogy – a hagyományos programjának keretein túllépve – átfogóbb keretet alakítson ki abból a célból, hogy figyelemmel kísérje a migránsok mozgását a migrációs útvonalakon, és védelmet nyújtson számukra. A keretnek emellett a migráció társadalmi következményeit is szem előtt kell tartania.

Ez kiterjed a kivándorlási hullámok származási országokra gyakorolt következményeinek kezelésére is, ami különösen a **hátrahagyott gyermekek és családok** által elszenvedett káros hatásokra vonatkozó ismeretek bővítése, és e hatások enyhítése, valamint az átutalások családokra és a közösségekre gyakorolt esetlegesen kedvezőtlen társadalmi hatásainak figyelembe vétele révén valósulhat meg. Az Unió támogatja a fenntartható visszatérésekre irányuló további erőfeszítéseket, ideértve a megélhetés és a nemzeti munkaerőpiacra történő visszailleszkedés biztosítását.

E megközelítés felöleli az átutazó **migránsok emberi jogainak** védelmét, amely során az alábbiakra helyezik a hangsúlyt: a kiszolgáltatott migránsok (a kísérő nélküli kiskorúak, menedékkérők, az emberkereskedelem áldozatai, nehéz helyzetbe került migránsok) védelme és a nők különleges szükségletei; a bűnüldöző erők és az átirányítási rendszerek kapacitásépítésének támogatása; a megelőzés támogatása, a migránsok – köztük az illegálisan utazók – sérelmére elkövetett bűncselekményekkel és emberi jogi jogsértésekkel szembeni védelem, és azok üldözése; valamint tisztességes életfeltételek garantálása a harmadik országok befogadó állomásain tartózkodó migránsok számára.

E megközelítés alapvető elemét képezi azon erőfeszítések fokozása, amelynek célja a migránsok célországokba való **beilleszkedésének** javítása, amely a diaszpóra-hálózatokhoz, valamint a kereskedelmi, szakképzettségi és befektetési áramlásokhoz kapcsolódik. Javítani kell a társadalmi beilleszkedésre és a szociális (különösen az egészségügyi és az oktatási) politikák kiigazítására, a gazdasági és munkaügyi beilleszkedésre, valamint az idegengyűlölet és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemre vonatkozóan ismereteket és fellépéseket. Ezzel

összefüggésben a harmadik országok fejlesztési politikáiban határozottabban érvényre kell juttatni az elüldözöttek sajátos szükségleteit.

Az operatív együttműködés hatékonyságának növelése és a fenti célok elérése érdekében erőfeszítéseket kell tenni az **Európai Unió küldöttségeinek** támogatására, beleértve a migrációs kérdésekkel kapcsolatos különleges képzést, valamint az ismeretek és a tapasztalatok cseréjét, továbbá jobban össze kell hangolni és még inkább mozgósítani kell az elérhető uniós pénzügyi eszközöket, többek között annak révén, hogy több eszmecsere-t folytatunk a tagállamokkal a saját migrációs és fejlesztési projektjeikről.

A Bizottság által tartott közelmúltbeli konzultáció megerősítette, hogy a mostanáig kezelt szakpolitikai területnél sokkal tágabb és összetettebb realitást jelentek azok a fejlesztés és a migráció kapcsolatával összefüggésben kirajzolódó kihívások, amelyekkel a partnerországok szembe találják magukat.

A migráció komoly hatást gyakorolt a harmadik országok fejlődésére. Több kormány részben a be- és a kivándorlásra építi gazdasági fejlesztési modelljét, miközben nem veszi figyelembe a gazdasági és a társadalmi költségeket és következményeket, illetve a növekedésre és a fenntartható fejlődésre gyakorolt várható hozzájárulást. Sok harmadik ország küzd a gazdaságára alapvető hatást gyakoroló migrációs áramlásokkal, viszont nem rendelkezik strukturált és célzott szakpolitikai kerettel. Gyakran előfordul, hogy nincsenek tudatában a migráció, valamint az egyéb politikák, így a belső foglalkoztatáspolitikák vagy a kereskedelmi megállapodások közötti szinergiáknak és kölcsönös egymásra hatásoknak. Általában nem veszik tekintetbe a közpolitikáknak a migráció alakulására gyakorolt hatását. Válságok vagy konfliktusok esetén nehéz megbirkózni a változékony áramlásokkal, amelyek megrendíthetik a gazdaság stabilitását és meggyengítik a társadalmi kohéziót. Sok fejlődő országban a feketegazdaság túlsúlya is hozzájárul az illegális munkaerő foglalkoztatásához, és ennek következtében a kizsákmányolásból, az emberkereskedelemből, az embercsempészetből és azok társadalmi következményeiből származó problémák (pl.: a szociális dömping) egész sorához vezet.

Egyre nagyobb szükség van arra, hogy valamennyi szinten fejlesztési perspektívából támogassák a **migráció irányítását**, továbbá hogy jobban megértsék a fejlesztés és a migráció közötti összefüggését a migráció /menekültügy irányítására vonatkozó politikák terén, vagy pedig olyan ágazatokban, amelyek hatással lehetnek a migrációra, illetve amelyekre hatást gyakorolhat ez a jelenség. A fenti szempontokkal kapcsolatos gondolkodásnak összhangban kell állnia a politikáknak a fejlesztés érdekében biztosítandó koherenciájára irányuló munkaprogrammal, valamint reagálnia kell a partnerországok változó szükségleteire.