



Brüsszel, 2013.6.17.
COM(2013) 422 final

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

A bevándorlásról és a menekültügyről szóló negyedik éves jelentés (2012)

{SWD(2013) 210 final}

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

A bevándorlásról és a menekültügyről szóló negyedik éves jelentés (2012)

I. BEVEZETÉS

2012-ben, részben a szíriai konfliktus következtében közel 10 %-kal emelkedett a menedékkérelmek száma, és ez a helyzet humanitárius¹ és a védelemmel kapcsolatos válaszokat tett szükségessé az Unió részéről. Ez jól érzékelteti, hogy a Közös Európai Menekültügyi Rendszert végre végleges formába kell önteni ahhoz, hogy a migránsok számára Unió-szerte egységes védelmet biztosító jogállást lehessen biztosítani.

A gazdasági válság továbbra is arra készíti az európai vezetőket, hogy a fellendülés és növekedés biztosítására törekedjenek. Jóllehet a munkanélküliség továbbra is nagyon magas maradt, egyes ágazatok vonatkozásában sok tagállam szembesült a munkaerő és szakképzettség hiányával. Az EU munkaképes korú lakosságának (15–64 év közötti korcsoport) az Unió teljes népességéhez viszonyított részaránya az Eurostat adatai szerint 2006-ban érte el tetőpontját. Az egy keresőre jutó időskori eltartottak aránya 2012-ben 26,8 %² volt, és a várakozások szerint 2060-ra 52,6 %-ra³, azaz jelentős mértékben emelkedik. Az említett körülmények között a jól irányított migráció pozitív hozzájárulást jelenthet a növekedés ösztönzéséhez, valamint a munkaerő-piaci hiány kiküszöböléséhez.

2012-ben olyan kulcsfontosságú kezdeményezések kerültek megtárgyalásra, kidolgozásra és előterjesztésre, amelyek visszatükrözték a migrációs és menekültügyi szakpolitikai döntéshozatal dinamizmusát, valamint az egységes uniós reagálás iránti növekvő igényt. Folytatódtak a tárgyalások a 2013. év utáni időszak tekintetében szükséges finanszírozási mechanizmusok bevezetéséről a Menekültügyi és Migrációs Alapról szóló rendeleten⁴ keresztül, valamint az Eurodac-rendelet⁵, a menekültügyi eljárásokra vonatkozó irányelv⁶, az időnyomokokról szóló irányelv⁷ és a vállalatokon belüli áthelyezésekre vonatkozó irányelv⁸ átdolgozásáról.

További fontos fejlemény volt, hogy a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai ügynökség⁹ megkezdte a főként a Schengeni Információs Rendszer második generációját (SIS II), a Vízuminformációs Rendszert (VIS) és az Eurodac-ot érintő műveleteit. A migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés¹⁰ továbbra is az Unió külső migrációs és

¹ A Bizottság ígéretet tett további 100 millió EUR humanitárius finanszírozás biztosítására a szíriai konfliktus következtében segítségre szoruló, több mint 4 millió ember számára. Ezzel a 2013-ban kifizetendő finanszírozással a Bizottság humanitárius finanszírozásainak összege eléri majd a 200 millió EUR-t. Lásd: http://ec.europa.eu/echo/news/2013/20130129_en.htm.

² Eurostat (internetes adatkód: demo_pjanind)

³ Eurostat (internetes adatkód: proj_10c2150p)

⁴ COM(2011) 751 végleges.

⁵ COM(2012) 254 final. A második olvasat során módosított javaslat.

⁶ COM(2011) 319 végleges. Módosított javaslat.

⁷ COM(2010) 379 végleges.

⁸ COM(2010) 378 végleges.

⁹ 1077/2011/EU rendelet. Lásd: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2012/docs/20121129_agency_large_scale_it_systems_en.pdf.

¹⁰ COM(2011) 743 végleges, valamint az azt követő tanácsi következtetések. 2013 júniusában teszik közzé a migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés végrehajtásáról szóló két éves

menekültügyi politikájának átfogó keretét képezi. Az Unión belüli növekedés élénkítését is szolgáló közös vízumpolitika a 2012. évben is központi jelentőségű volt.

Ez a jelentés elsősorban a Bizottság politikai értékelésein alapul, emellett kiegészül egy tényszerű szolgálati munkadokumentummal¹¹, amelynek melléklete statisztikai adatokat tartalmaz az uniós és tagállami szinten történt fejleményekről az Európai Migrációs Hálózat¹² által gyűjtött statisztikai adatok alapján. A szolgálati munkadokumentumnak részét képezi továbbá a bevándorlási összekötő tisztviselők hálózatát¹³ érintő változásokról szóló jelentés is.

II. MIGRÁCIÓS HELYZET AZ UNIÓBAN 2012-BEN¹⁴

Az Eurostat adatai alapján 2012. január 1-jén az EU teljes lakossága 503,7 millió fő volt. Ez 2011-hez képest 1,3 milliós növekedést jelent, amely 1000 lakosonként évi +2,6 fő emelkedéssel egyenértékű. Az említett emelkedés részben a természetes növekedésnek (0,4 millió fő, azaz +0,8 ‰), részben pedig a nettó migrációnak és a statisztikai hozzáigazításnak (0,9 millió fő, azaz 1,8 ‰) köszönhető¹⁵. Az Unióban tartózkodó 20,7 millió harmadik országbeli állampolgár nagyjából az EU össznépességének 4,1%-át teszi ki, vagyis létszámuk meghaladja a másik tagállamba költözött uniós polgárok létszámát (13,6 millió, illetve az EU össznépességének 2,7 %-a)¹⁶. A harmadik országbeli állampolgárok számára első alkalommal kiállított tartózkodási engedélyek száma 2011-ben megközelítőleg 2,5 millió volt¹⁷; a családi okokból kiállított engedélyek száma az összes engedély 30 %-át tette ki, ezzel szemben a díjazás ellenében végzett tevékenységekhez az összes engedély 26 %-át, tanulmányi célból 21 %-át, különféle egyéb okokból (védelemmel kapcsolatos okok, munkavállalás nélküli tartózkodás) pedig 23 %-át adták ki. A legtöbb tartózkodási engedélyt Ukrajna (körülbelül 204 000), az Egyesült Államok (körülbelül 189 000), India (körülbelül 179 000), Kína (körülbelül 153 000) és Marokkó (nagyjából 120 000) állampolgárai számára állították ki.

Jóllehet az összes menedékkérelmre vonatkozó kérelem száma jóval elmaradt a 2001-ben rögzített csúcserősségtől (425 000), 2012-ben 2011-hez képest 9,7 %-kal emelkedett a menedékkérők teljes létszáma (ez valamivel több mint 330 000 kérelmet jelent), ami elsősorban a Szíriából érkező menedékkérők tömeges beáramlására vezethető vissza (2012-ben összesen 23 510 kérelmet, azaz 7 %-kal több kérelmet nyújtottak be, mint 2011-ben, amikor 7 885 kérelem¹⁸ került benyújtásra). Fontos származási ország volt továbbá Afganisztán (ahonnan a kérelmezők teljes számának 8 %-a származott), az Oroszországi Föderáció (7 %), Pakisztán (6 %) és Szerbia (6 %), emellett egyes tagállamokban nőtt

jelentést, amely összegzi az eddig elért eredményeket, és ezáltal hozzájárul az általános megközelítés végrehajtásának intenzívebbé tételéhez.

¹¹ SWD(2013) 210

¹² Európai Migrációs Hálózat – <http://www.emn.europa.eu>.

¹³ A 493/2011/EU rendelettel módosított 377/2004/EK tanácsi rendelet. HL L 141., 2001.5.27., 1. o.

¹⁴ Az ebben a fejezetben, valamint a közleményben bemutatott adatok alapját elsősorban az Eurostat legfrissebb statisztikái képezik. A részletesebb statisztikák, így például az EMH tagállamonkénti bontásban közölt adatai, az e közleményt kísérő szolgálati munkadokumentum (SWD(2013) 210) statisztikai mellékletében találhatók.

¹⁵ A nettó uniós migráció mértéke statisztikai kiigazítás nélkül +0,5 millió főt tett ki (1,2 millió fő elvándorló és 1,7 millió fő bevándorló).

¹⁶ Az Eurostat migrációs statisztikái. Lásd még: [EU Employment and Social Situation Quarterly review, March 2013, Special supplement on Demographic Trends](#) (Az uniós foglalkoztatásról és társadalmi helyzetről szóló negyedéves áttekintés, 2013. március. A demográfiai trendekkel kapcsolatos speciális kiegészítő melléklet).

¹⁷ Az Eurostat 2011-re vonatkozó adatai (2013. március 31-i állapot). Az Eurostat 2012-re vonatkozó adatai 2013 júliusában fognak rendelkezésre állni. A SWD(2013) 210 bizottsági szolgálati munkadokumentum statisztikai melléklete a tagállamok többségének vonatkozásában az EMH által benyújtott 2012-es adatokat tartalmazza.

¹⁸ A négy társult állam adatait is figyelembe véve összesen 8 980.

Szerbia, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, valamint bizonyos mértékig Bosznia és Hercegovina állampolgárai által benyújtott, a vízumliberalizáció következtében megalapozatlannak nyilvánított kérelmek száma is.

Ami a 2012-ben biztosított védelmet illeti, összesen 71 580 menedékkérő részesült védelemben első fokon (menekült (37 245), kiegészítő védelem (27 920) vagy humanitárius védelem (6 415)); ez az összes meghozott döntés körülbelül 27 %-ának felel meg¹⁹.

2012-ben a 2011-ben rögzített 12 350-ről több, mint 12 610-re nőtt azon kérelmek száma, amelyekben kísérő nélküli kiskorúak nemzetközi védelemért folyamodtak az Unió területén²⁰. A kérelmezők közel 70 %-át Németország, Svédország, Belgium és Ausztria fogadta be. Az említett, kísérő nélküli kiskorú külföldiek származási országa főként Afganisztán (5 350), Szomália (850), Guinea (430) és Pakisztán (415) volt.

Habár az illegális migránsokat érintő statisztikák továbbra is hiányosak és az általuk rögzített jelenség természeténél fogva nem túl megbízhatók, az illegális migráció továbbra is fontos eleme az Európai Unió felé irányuló migrációnak. Adott esetben mutatók (így pl. az elutasított kérelmek, az elfogottak, és a kitoloncoltak száma) is használhatók, de ezek is fenntartással kezelendők.

2012-ben²¹ mintegy 316 060 személy esetében nem engedélyezték az Unióba történő beutazást, ami 8 %-os csökkenést jelent 2011-hez képest. Az ilyen esetek túlnyomó többségére (közel 63 %-ára) Spanyolországban, főként az ország külső szárazföldi határain került sor. Emellett 2012-ben mintegy 427 195²² személyt fogtak el (ez csökkenést jelent 2011-hez képest, amikor ez a szám 468 840 körül volt), továbbá a tagállamok 2012-ben mintegy 186 630 harmadik országbeli állampolgárt²³ térítették vissza (nagyjából 4 %-kal kevesebbet mint 2011-ben). A Frontex negyedéves jelentései²⁴ azt a célt is szolgálták, hogy a politikai döntéshozók megfelelő időben tájékozódjanak az Unió külső határait érintő helyzetről.

A 2008–2010 közötti referencia-időszakban az emberkereskedelem áldozatainak nem és életkor szerinti összetétele a következőképpen alakult: nők 68 %, férfiak 17 %, lányok 12 % és fiúk 3 %. Az emberkereskedelem azonosított vagy feltételezett áldozatainak többsége (62 %) esetében az indíték a szexuális kizsákmányolás volt. A második helyen a kényszermunka céljából folytatott emberkereskedelem állt (25 %), míg az egyéb célból – köztük a szervek eltávolítása, a bűncselekmény elkövetésére kényszerítés vagy a gyermekek eladása céljából – folytatott emberkereskedelem kisebb arányban (14 %) szerepelt az indítékok között²⁵. Az EMH által rendelkezésre bocsátott, egyes tagállamoktól származó adatok azt mutatják, hogy 2012-ben 736 harmadik országbeli állampolgár²⁶ kapott tartózkodási engedélyt az emberkereskedelem áldozata jogcímen, továbbá az egyes

¹⁹ Eurostat-adatok. 48/2013. sz. Eurostat sajtóközlemény – 2013. március 22.

²⁰ Az Eurostat adatai. Málta és Hollandia vonatkozásában nem állnak rendelkezésre 2012-es adatok.

²¹ Eurostat, 2013. április 18-i állapot.

²² Eurostat, 2013. április 18-i állapot. EU–27, kivéve Magyarországot és Hollandiát.

²³ Eurostat, 2013. április 25-i állapot. EU–27, kivéve Dániát, Ciprust, Hollandiát és Luxemburgot, amely tagállamok esetében az adatok a 2012. március-december időszakra vonatkoznak.

²⁴ <http://www.frontex.europa.eu/publications>

²⁵ Eurostat. A Belügyi Főigazgatóság statisztikai jelentése a 2008., 2009. és 2010. évről a 27 uniós tagállam, valamint Horvátország és a következő tagjelölt országok, illetőleg EFTA/EGT-országok vonatkozásában: Izland, Montenegró, Norvégia, Szerbia, Svájc és Törökország. Az adatok az [Európa honlapján az európai emberkereskedelem elleni küzdelemre vonatkozó részén](#) állnak rendelkezésre.

²⁶ BE, BG, EL, FR, IT, MT, PL, RO, SI, SE, UK és NO. Statisztikai melléklet, 9. ábra, SWD(2013) 210. Forrás: EMH.

tagállamok által közölt előzetes adatok alapján 4 351 emberkereskedőt²⁷ letartóztattak, további 627 emberkereskedőt²⁸ pedig elítéltek.

III. MIGRÁCIÓ, MINT A NÖVEKEDÉS ESZKÖZE

Az EU munkaképes korú (15–64 év közötti) lakossága 2012-ben 335,4 millió fő volt, amely szám az Eurostat legutóbbi előrejelzései szerint a következő 50 év során csökkenni fog: 2060-ra várhatóan 290,6 millió főre²⁹. A társadalom fokozódó elöregedése és azon feltételezés alapján, miszerint a migráció átlagos mértéke az eddigiekhez hasonló marad, az egy keresőre jutó időskori eltartottak aránya 26,8 %-ról (2012) 52,6 %-ra emelkedik majd (2060). Kisebbségi mértékű migráció esetén ez az arány még ennél is magasabb lehet³⁰. Az Unió már most is tapasztalja a népesség elöregedésének a termelékenységet, a versenyképességet és a növekedést érintő hatásait. Habár a megfelelően irányított migráció nem feltétlenül jelent csodaszert erre a mindenkit érintő kihívásra, ennek ellenére kedvező hatásokat eredményezhet. A Bel- és Igazságügyi (IB) Tanács informális ülésén, valamint az Európai Parlamentben is politikai viták folynak arról, hogyan lehetne a migrációt úgy alakítani, hogy az hatékonyabb hozzájárulást jelentsen a gazdasági növekedéshez³¹.

III.1. Stratégiák a már meglévő munkaerő-piaci hiányok kezelésére

Számos kiegészítő stratégia létezik a munkaerőhiány enyhítésére a munkaerőpiac bizonyos ágazataiban. Ezek közé tartozik a munkaközvetítési eszközök továbbfejlesztése³², a munkaképes kor kiterjesztése, a részvételi arány növelése, a meglévő munkaerő készségeinek fejlesztése, a jelenlegi munkanélküliek számára történő munkahelykeresés, valamint a munkavállalók mobilitásának növelése az Unión belül³³. E koherens stratégia részeként fokozottabb figyelmet érdemlő lehetőségeket jelent a már most az Unióban tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok készségeinek jobb kiaknázása³⁴, illetőleg a harmadik országokkal együttműködésben, megfelelően irányított gazdasági migráció³⁵. A „foglalkoztatási csomag”³⁶, amely középtávú ütemtervbe foglalja az Unió és a tagállamok intézkedéseit annak érdekében, hogy ezáltal támogassa a foglalkoztatás növekedésével járó gazdasági fellendülést, valamint az Európa 2020 stratégia céljainak (intelligens, fenntartható és inkluzív foglalkoztatás és növekedés) elérését, elismeri, hogy a gazdasági migráció hosszabb távon az uniós munkaerőpiac kulcsfontosságú tényezője lesz. Ez a megállapítás összhangban áll a foglalkoztatási iránymutatásokkal, amelyek arra szólítják fel az EU

²⁷ BG, EL, ES, FR, IT, LV, LU, MT, PL, SK, FI, SE. Forrás: EMH.

²⁸ BG, EL, IT, LV, LU, MT, PL, RO, SK, FI, SE, forrás: EMH.

²⁹ Europop2010.

³⁰ A tagállamok nemzeti népességéhez viszonyítva a bevándorlók életkora – főként a 20–50 évesek korcsoportjában – alacsonyabb.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/documents/Tab/ESSQR_Mar2013_demogr_suppl_final.pdf

³¹ A Bel- és Igazságügyi Tanács 2012. július 23–24-i és 2013. január 17–18-i informális ülése. Az Európai Parlament a migránsok integrációjáról, a munkaerőpiacra gyakorolt hatásairól és a szociális biztonsági rendszerek koordinálásának külső dimenziójáról (szavazás időpontja 2013. január 10.). Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) által kiadott vélemény a migráns vállalkozókról (2012/C 351/04).

³² Például az uniós „készségkörkép”: <http://euskillspace.ec.europa.eu/>; az Európai Szakképzésfejlesztési Központ (CEDEFOP) által elvégzett elemzés.

³³ Pl. az EURES-en (<http://ec.europa.eu/eures/>) keresztül, továbbá az Unión belüli mobilitásnak a harmadik országbeli állampolgárokat is érintő megkönnyítése által (lásd az EMH tanulmányát).

³⁴ A 20–64 éves korosztályban a túlképzett harmadik országbeli állampolgárok aránya jóval magasabb (45 %), mint a teljes népesség körében (21 %). SEC(2011) 957 végleges, 28. o.

³⁵ COM(2012) 173 final – Út a munkahelyteremtő fellendülés felé, 18–19. o. http://ec.europa.eu/europe2020/index_hu.htm

³⁶ COM(2012) 173 final.

tagállamait, hogy a polgárok számára egész életük során biztosítsák a hozzáférést és a lehetőségeket, ezáltal hozzájárulva a szegénység és a társadalmi kirekesztettség csökkentéséhez annak révén, hogy felszámolják a munkaerőpiacról leginkább kiszorultak, köztük a legális migránsok munkaerő-piaci részvétele előtt álló akadályokat³⁷.

A 2012. évi európai szemeszter keretében három tagállam (BE, DK, NL) kezdte meg a migránsok munkaerő-piaci integrációját érintő országspecifikus ajánlások végrehajtását. A 2013. évi európai szemeszter keretében a Bizottság szintén elindított egy kezdeményezést, amelynek célja a készségek fejlesztése, valamint az oktatás és képzés munkaerő-piaci igényekkel való jobb összehangolása³⁸, ami szintén lényeges a harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedése szempontjából.

2012-ben több kezdeményezés is vizsgálta a migránsok gazdasági növekedésben vállalt szerepét³⁹. A migránsok társadalmi-gazdasági hozzájárulása megfelelően dokumentált, és a bizonyítékok arra engednek következtetni, hogy az említettek inkább kiegészítik, mintsem helyettesítik az uniós munkavállalókat, továbbá hozzájárulnak a nagyobb munkaerő-piaci rugalmassághoz és az innovációhoz⁴⁰.

A migráns vállalkozók és befektetők által megnyíló lehetőségek⁴¹ több figyelmet kaptak. A Vállalkozás 2020 cselekvési tervben⁴² a Bizottság olyan kezdeményezések megvizsgálását javasolja, amelyek vonzóvá tennék a migráns vállalkozók számára az Unióban történő letelepedést, valamint megkönnyítenék, hogy a már itt tartózkodó vagy érkező migránsok vállalkozásokat indíthassanak. A cselekvési terv emellett javasolja annak a lehetőségnek az elemzését is, hogy jogszabályok útján kerüljenek felszámolásra a vállalkozásalapítással összefüggő jogi akadályok, valamint ily módon legyen lehetőség állandó engedély biztosítására a képzett migráns vállalkozók számára.

A válság és az általánosságban véve alacsony munkaerő iránti kereslet ellenére létező munkaerőhiány által érintett területek tekintetében már adhatók gyakorlati példák⁴³. Súlyos hiány mutatkozik a szakképzett munkaerőben az információs technológia (IT) területén, ahol a szakemberek iránti kereslet az előrejelzések szerint évente mintegy 3 %-kal nő majd, vagyis a munkaerő-piaci kereslet meg fogja haladni a kínálatot⁴⁴. Az egészségügyi és a mérnöki ágazatokat nyilvánvalóan szintén érinti majd a munkaerőhiány⁴⁵. Az Unió migrációs politikájának meg kell könnyítenie, hogy a vállalkozások megfelelő embereket toborozhassanak, különben a vállalkozások úgy dönthetnek, hogy áthelyezik tevékenységüket egy harmadik országba, ami további negatív hatásokkal járna az EU gazdasága számára⁴⁶.

³⁷ 2010/707/EU: a Tanács 2010. október 21-i határozata a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról.

³⁸ Gondoljuk újra az oktatást: beruházás a készségekbe a jobb társadalmi-gazdasági eredmények érdekében, COM(2012) 669 final.

³⁹ Különösen az ezzel a kérdéssel foglalkozó projektek és tanulmányok keretében. Pl.: a Bizottság negyedéves áttekintése az uniós foglalkoztatásról és társadalmi helyzetről, az IOM LINET (<http://www.labourmigration.eu/>) és az Európai Integrációs Fórum 8. találkozója.

⁴⁰ Brückner, H.: „The Labour Market Impact on immigration and its Policy Consequences” (A munkaerőpiac hatása a bevándorlásra és ennek politikai következményei). Migration Policy Centre, MPC. (2012)

⁴¹ EESC (2012/C 351/04)

⁴² COM(2012) 795 final.

⁴³ COM(2011) 815 végleges, 2012. évi éves növekedési jelentés, 11. o.

⁴⁴ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/node/21022>.

⁴⁵ Európai Álláskínálati és Munkaerő-felvételi Jelentés 2012., <http://euskills panorama.ec.europa.eu/docs/EVVR2012Factsheets/08-Bottleneck.pdf>

⁴⁶ Például az IT területén: IP/13/52, Davosban a Bizottság cselekvésre hívja fel az információtechnológiai ágazatot és a távközlési vállalatokat a digitális jártasságok és munkahelyek problémájának megoldására http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-52_hu.htm.

III.2. A kiemelkedő munkaerő toborzása és megtartása

Az Unió a kiemelkedő munkaerő megnyerése terén egyre intenzívebb versenyre kényszerül például Kanadával, az Egyesült Államokkal és Svájjal, hogy területére vonzza a tehetségeket⁴⁷. Európának a jövőben is vonzó célállomásnak kell maradnia⁴⁸, ugyanakkor szavatolni kell a biztonságot, és meg kell akadályozni a visszaéléseket. A világ egyéb országaival a migrációval kapcsolatos általános megközelítés keretében folytatott párbeszéd a migráció megkönnyítését szolgálhatja egy holisztikus, a migráció kezelésének valamennyi szempontjára kiterjedő megközelítés részeként⁴⁹.

Az Unió migrációs jogszabályai elősegítik, hogy az EU vonzó célállomást jelentsen egyes migráns csoportok számára. Ennek egyik példája a 2009-es EU-kékkártya irányelv⁵⁰, amely magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás esetén lehetővé teszi a harmadik országbeli állampolgárok belépését és tartózkodását. Az irányelv tagállamok általi átültetésének értékelése még folyamatban van, és hozzájárul majd annak megítéléséhez, hogy mennyiben érte el célját az EU-kékkártya irányelv. A végrehajtásra vonatkozó első statisztikai adatgyűjtést várhatóan 2013-ban hozzák nyilvánosságra, míg a Bizottság 2014 közepén fogja közzétenni jelentését. A Bizottság megkapta az egyes tagállamok bejelentését az összevont engedélyről szóló irányelv⁵¹ átültetéséről, és arra ösztönzi a többi tagállamot, hogy tartsa be a 2013 végén lejárató átültetési határidőt. A társjogalkotók részéről további erőfeszítésekre van szükség annak érdekében, hogy elfogadásra kerüljön a vállalaton belül áthelyezett személyekről szóló irányelv⁵², illetőleg az idénymunkásokról szóló irányelv⁵³, amelyekkel kapcsolatban eredményes tárgyalások folytak 2012-ben.

Az uniós bevándorlási portál⁵⁴ fontos eszköze annak, hogy a potenciális migránsoknak jobb tájékoztatást lehessen nyújtani lehetőségeikről és a legális migráció feltételeiről. A honlapnak 2012 utolsó negyedében havonta átlagosan mintegy 7 000 látogatója volt. A portál jelenleg francia és angol nyelven olvasható, de fokozatosan elérhetővé válik majd egyéb nyelveken is⁵⁵.

Annak érdekében, hogy az EU vonzóbb célpontot jelentsen a legtehetségesebb hallgatók és kutatók számára, továbbá a kutatási, fejlesztési és innovációs teljesítmény ösztönzése céljából a Bizottság javaslatot fogadott el a harmadik országbeli állampolgárnak minősülő kutatók, diákok és egyéb csoportok belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló jogszabályok

⁴⁷ OECD „Settling In: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012.” (Letelepedés: a bevándorlók integrációjára vonatkozó mutatók, 2012.) 1.A1.2. táblázat: „Educational attainment of foreign-born and native-born populations aged 15 to 64 not in education, 2009-10” (Iskolai végzettségek a külföldön és belföldön született, 15–64 éves, az oktatásban nem résztvevő népesség körében) 2009–2010”.

⁴⁸ Az OECD adatai szerint az Unióban a magasan képzettek részaránya a külföldön született lakosság körében alacsonyabb, mint az Egyesült Államokban vagy Kanadában (forrás: „Settling In: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012” (Letelepedés: OECD-mutatók a bevándorlók integrációjának felmérésére, 7. fejezet, 1.A1.2. táblázat).

⁴⁹ A migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés foglalkozik továbbá az illegális migráció megelőzésével és az ellene folytatott küzdelemmel, valamint az emberkereskedelem felszámolásával; a migráció és a mobilitás fejlesztési hatásának maximalizálásával; a nemzetközi védelem előmozdításával, valamint a menekültügyi politika külső dimenziójának erősítésével.

⁵⁰ 2009. május 25-i 2009/50/EK irányelv.

⁵¹ A 2011. december 13-án elfogadott 2011/98/EU irányelv. Az irányelv átültetésének határideje: 2013. december 25.

⁵² Lásd: [EP jogalkotási figyelő: intézményközi hivatkozás 2010/0209\(COD\)](#).

⁵³ Lásd: [EP jogalkotási figyelő: intézményközi hivatkozás 2010/0209\(COD\)](#).

⁵⁴ <http://ec.europa.eu/immigration>

⁵⁵ A spanyol nyelvű változat 2013 januárjában indult. Az arab változat 2013 folyamán kezdi meg működését.

felülvizsgálatáról⁵⁶. Ez a javaslat megoldást jelenthet számos problémára azáltal, hogy egyszerűbb befogadási feltételeket és eljárási garanciákat vezet be, és növeli az összhangot az EU mobilitási programjai, mint például az Erasmus Mundus és a Marie Curie ösztöndíj között. Emellett több lehetőséget javasol a diákok számára a tanulmányaik alatti és utáni munkakereséshez. A javaslat célja továbbá, hogy nagyobb védelmet és az állampolgárokkal egyenlő bánásmódot biztosítson az érintett célcsoportok számára.

Az Európai Önkéntes Humanitárius Segítségnyújtási Hadtest létrehozásáról szóló bizottsági rendeletjavaslat⁵⁷ előírja, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok jogosultak legyenek az EU Segítségnyújtási Önkéntesszolgálatában való közreműködésre.

Az Európai Bíróság (EUB) két ítéletében⁵⁸ foglalkozott a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárokkal kapcsolatos irányelv⁵⁹ értelmezésével. Az két ítélet egyike az egyenlő bánásmóddal való joggal foglalkozik az irányelv hatálya alá tartozó, harmadik országbeli állampolgárok lakhatása tekintetében nyújtott juttatások kapcsán. Ezenkívül a Bíróság megerősítette, hogy egy adott tagállam nem írhat elő túlzott mértékű és aránytalan díjakat harmadik országok állampolgárai részére a tartózkodási engedélyek kiállításáért.

III.3. Intelligensebb vízum- és határellenőrzés a növekedés érdekében

A harmadik országbeli állampolgárok határátlépésének megkönnyítése további módja annak, hogy az Unió vonzóbb célponttá váljon. 2013. február 28-án a Bizottság elfogadta az intelligens határ csomagot, amely javaslatokat tartalmaz a határregisztrációs rendszer⁶⁰, a regisztráltutas-program⁶¹ és a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex későbbi módosításaira nézve annak érdekében, hogy lehetővé váljon az EU-ba utazó külföldiek esetében alkalmazott határellenőrzési eljárások felgyorsítása, megkönnyítése és megerősítése.

A kiadott schengeni vízumok száma világszerte ismét növekedett: 2012-ben 14,2 millió vízumot adtak ki (szemben a 2011-ben kiadott 12,7 millióval), ami egyértelművé teszi, hogy a Közösségi Vízumkódex⁶² végrehajtása eredményekkel járt.

A Bizottság 2012-ben áttekintette⁶³, hogy egy intelligensebb vízumpolitika hogyan járulhatna hozzá az Európa 2020 stratégia növekedésre irányuló célkitűzéseivel azáltal, hogy – elsősorban a turisták számára – megkönnyíti az utazási lehetőségeket. A Közösségi Vízumkódex végrehajtásáról szóló jelentéshez kapcsolódni fog továbbá egy módosításra irányuló javaslat annak biztosítására, hogy az uniós vízumpolitika elősegítse a gazdasági növekedést és a kulturális cserét azáltal, hogy megkönnyíti a jogszerűen utazók, például üzletemberek, turisták, diákok és fiatalok utazását, miközben továbbra is biztosítja a magas szintű biztonságot az Unió számára. Az említett javaslat hatásvizsgálat tárgyát fogja képezni. A Vízuminformációs Rendszer (VIS) kiépítése 2012-ben két további régió bevonásával

⁵⁶ COM(2013) 151 final, 2013. március 25-én fogadták el. Meglévő jogszabályok: 2005/71/EK irányelv (kutatók) és 2004/114/EK irányelv (hallgatók).

⁵⁷ COM(2012) 514 final.

⁵⁸ C-571/10. sz. és C-508/10. sz. ügy, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2012/20120510_en.htm.

⁵⁹ A 2011/51/EU irányelv által módosított 2003/109/EK irányelv a huzamos tartózkodási engedélynek a nemzetközi védelmet élvező személyekre való kiterjesztéséről.

⁶⁰ COM(2013) 95.

⁶¹ COM(2013) 97.

⁶² 810/2009/EK rendelet.

⁶³ COM(2012) 649 final bizottsági közlemény „A közös vízumpolitika végrehajtása és fejlesztése az EU-n belüli növekedés élénkítése céljából”, amelyet a COM(2012) 648 final bizottsági jelentés kísért a helyi schengeni együttműködés működéséről.

folytatódott (Közél-Kelet és a Perzsa-öböl térsége). Ennek köszönhetően több vízumkérelem tartozik a VIS-eljárások hatálya alá, lehetővé téve a kérelmek gyorsabb kezelését és a személyazonosság-lopás elleni eredményesebb küzdelmet⁶⁴. Jelenleg bizottsági tanulmány készül a 12 éven aluli gyermekek körében végzett ujjlenyomat-felismerésről az ujjlenyomat-gyűjtésénél esetlegesen alkalmazható korhatár megállapítására.

III.4. A társadalmainkba való integrálódás lehetővé tétele

Az EU-nak biztosítania kell, hogy olyan hatékony intézkedések legyenek érvényben az integráció előmozdítására, amelyek mind a migránsok, mind a velük kapcsolatba kerülő társadalmak részvételét lehetővé teszik a folyamatban⁶⁵. Az oktatáshoz, valamint a szociális és egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés az integráció fontos elemeit jelentik. 2012-ben a tagállamok hozzáálltak a 2011-es összevont engedélyről szóló irányelv végrehajtási folyamatához; az említett irányelv az alkalmazási körébe tartozó harmadik országbeli állampolgárok számára az uniós állampolgárokat megilletővel egyenlő bánásmódot biztosít például a munkafeltételek és a bérek, az oktatás és a szakképzés, valamint a társadalombiztosítás terén.

Az uniós gazdasághoz és az innovációhoz való hozzájárulásukon túl a migránsok személyes pozitív szerepét is tiszteletben kell tartani. Az Uniót jellemző kulturális és társadalmi sokszínűség, valamint a tolerancia továbbra is pozitív példaként kell szolgáljon. Ugyanakkor riasztó, hogy az Unió teljes területén emelkedett a migránsok sérelmére elkövetett, idegengyűlölet által motivált erőszakos cselekmények száma. A jól kezelt migráció és az integrációs politikák által az Unió aktívan hozzájárulhat az idegengyűlölet viselkedésformák elleni fellépéshez, például olyan módon, hogy támogatja a különféle közösségek közötti párbeszédet, növelve a megértést és bizalmat.

A harmadik országbeli állampolgárok és az uniós népesség egészének összehasonlítása azt mutatja, hogy még többet lehetne tenni annak érdekében, hogy a már az Unióban élő migránsok jól integráltak legyenek, és teljes mértékben kibontakoztathassák képességeiket egy olyan környezetben, ahol teljes mértékben tiszteletben tartják alapvető jogait, valamint ahol hozzájárulhatnak a társadalmi jóléthez.

A Bizottság „Foglalkoztatás és szociális fejlemények Európában 2012” című jelentése⁶⁶ értelmében a munkanélküliségi ráta magasabb a harmadik országbeli állampolgárok körében (21,3 % szemben a 10,5 %-os uniós átlaggal). A harmadik országbeli állampolgárok vonatkozásában megállapították továbbá, hogy honos társaikhoz viszonyítva nagyobb eséllyel tekinthetők túlkvalifikáltnak, valamint esetükben nagyobb a kockázata az elszegényedésnek és a társadalmi kirekesztésnek⁶⁷. A külföldön született, 25–54 év közötti személyek esetében a szegénység és a társadalmi kirekesztés kockázata az EU egészében átlagosan mintegy 10 százalékponttal haladja meg a többi társadalmi csoport esetében fennálló kockázatot. A szegénység kockázatában mutatkozó különbség a társadalmi juttatásokat követően továbbra is jelentős marad a migránsok és az uniós polgárok között: 8 százalékponton áll. A migráns

⁶⁴ 2012-ben mintegy 2,4 millió vízumkérelmet kezeltek a VIS-ben. Ez az említett évben benyújtott összes vízumkérelem 16 %-át jelenti.

⁶⁵ Az EU erre vonatkozó jelenlegi stratégiáját a harmadik országbeli állampolgárok integrációjának európai programja (lásd: COM(2011) 455 végleges), valamint az azt követő 2011. december 13-i és 14-i 3135. IB Tanács következtetései tartalmazzák. Lásd még a Régiók Bizottságának napirenden elhangzott véleményét (CIVEX-V-024).

⁶⁶ Elérhető az alábbi weboldalon <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=hu&catId=89&newsId=1774&furtherNews=yes>, valamint az alábbi helyen: Eurostat, EU-LFS, table lfsa_urgan.

⁶⁷ Az egyes tagállamokra jellemző munkanélküliségi ráta az SWD(2013) 210 dokumentumban található.

hátréru gyermekeknél ráadásul az iskolai lemorzsolódás kockázata is nagyobb⁶⁸. Egy másik tanulmány kimutatta, hogy a migráns hátréru fiatalokból kortársaikhoz viszonyítva jelentősen nagyobb valószínűséggel válik „nem foglalkoztatott, oktatásban és képzésben nem részesülő” ún. NEET-fiatal⁶⁹. Ezt felismerve a Tanács 2012 novemberében következtetéseket fogadott el, melyekben azonosította a prioritásokat annak érdekében, hogy megvalósuljon a fiatalok, és különösen a migráns háttérrel rendelkező fiatalok részvétele és társadalmi befogadása⁷⁰.

A szociális beruházási csomag az uniós tagállamok erőfeszítéseikhez nyújt útmutatást és támogatást annak érdekében, hogy elháruljanak az akadályok az alulreprezentált munkavállalók, így a migránsok munkaerő-piaci részvétele elől, emellett arra ösztönzi a tagállamokat, hogy tegyenek lépéseket a munkahelyi megkülönböztetés felszámolására, valamint a készségek és képesítések elismerése érdekében, továbbá könnyítsék meg a migránsoknak az oktatáshoz (különösen a felsőoktatáshoz), a foglalkoztatási szolgálatokhoz (ideértve az üres álláshelyekre vonatkozó információkat is), a pénzügyi szolgáltatásokhoz, a szociális biztonsági ellátásokhoz és a szociális segítséghez való hozzáférését⁷¹.

A családgyejesítés szerepet játszik az integráció elősegítésében és előmozdításában. A 2011-ben a családgyejesítésről kiadott zöld könyvet⁷² követően az érdekelt felekkel folytatott nyilvános konzultáció nyomán a Bizottság jelenleg olyan iránymutatások előkészítésén dolgozik, amelyek biztosítják a családgyejesítésre vonatkozó előírásoknak az uniós szinten történő hatékony, átlátható és egyértelmű végrehajtását. Az említett, 2013 végére kidolgozandó iránymutatások egyensúlyt kívánnak teremteni a családi élethez való alapvető jog és az arra vonatkozó igény között, hogy biztosított legyen ennek a jognak az irányelv szabályainak megfelelő, tényleges és következetes alkalmazása⁷³.

III.5. Külső szempontok

A migráció a globális menetrend vonatkozásában is egyre lényegesebb kérdés. Az Unió átfogó külső migrációs politikáját meghatározó, a migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés keretében az Európai Unió egy sor regionális és globális kezdeményezést tett. A migráció és a mobilitás elősegítésének hozzá kell járulnia a gazdasági növekedéshez és az EU versenyképességéhez. A migráció és a fejlesztés közötti lényeges összefüggéseket az Unió „A változás programja” címet viselő, fejlesztéspolitikai kerete is egyértelműen elismeri.

A meglévő mobilitási partnerségek kiegészítésére 2012-ben új mobilitási partnerségekről folytatott tárgyalásokra került sor Marokkóval és Tunéziával, ideértve a mobilitás megkönnyítését és a jobban irányított legális migrációt⁷⁴. Az EU továbbá tájékozási célú

⁶⁸ COM(2013) 83 final, 6–7. o.

⁶⁹ Eurofound (2012), *Nem foglalkoztatott, oktatásban és képzésben nem részesülő „NEET”-fiatalok: Jellemzők, költségek és szakpolitikai válaszlépések Európában*.

⁷⁰ Lásd: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/educ/133859.pdf.

⁷¹ COM(2013) 83 final: Szociális beruházás a növekedés és a kohézió érdekében – többek között a 2014–2020-as Európai Szociális Alap végrehajtása révén, 11–12. o., SWD(2013) 39 final: Report on Follow-up on the Implementation by the Member States of the 2008 European Commission Recommendation on Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market – Towards a social investment approach' (Jelentés a munkaerőpiacról kiszorultak aktív befogadásának elősegítéséről szóló 2008. évi európai bizottsági ajánlás nyomon követésére – a szociális beruházási megközelítés felé), 56. o.

⁷² COM(2011) 735 végleges. A zöld könyvre válaszul kapott hozzászólások az alábbi weboldalon elérhetők http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0023_en.htm.

⁷³ Az EMH által készített tanulmány a vitához kapcsolódóan: Misuses of the Right to Family Reunification: Marriages of convenience and false declarations of parenthood” (Visszaélések a családgyejesítéshez való jog területén: érdekházasságok és hamis apasági/anyasági nyilatkozatok) (2012. június).

⁷⁴ Marokkóval 2013. március 1-jén született politikai megállapodás.

megbeszéléseket kezdeményezett Azerbajdzsánnal. Strukturált párbeszéd indult Jordániával a migrációról, mobilitásról és biztonságról, amely esetlegesen mobilitási partnerséghez vezet majd. Amennyiben ezt a politikai helyzet lehetővé teszi, hasonló párbeszédre kerül majd sor a dél-mediterrán régió egyéb országaival is. Megfontolás tárgyát képezi egy további, „Közös, migrációs és mobilitási programok” elnevezést viselő együttműködési keret, melynek kiemelt országai közé az Unió szomszédos országainál távolabb elhelyezkedő országok (például India) tartoznak.

Az EU 2012-ben ezen kívül számos regionális és szubregionális párbeszédben és együttműködési folyamatban vett részt, amelyek kiterjedtek valamennyi, a migráció és a mobilitás területére tartozó kölcsönösen fontos kérdésre. A Tanács 2012. május 29-i következtetéseinek⁷⁵ megfelelően a déli szomszédságban prioritásként kell kezelni a migrációval, a mobilitással és a foglalkoztatással kapcsolatos EU–Afrika partnerséget és a rabati folyamatot⁷⁶, a keleti szomszédságban a prágai folyamatot⁷⁷, valamint a migrációval és a menekültügygel kapcsolatos keleti partnerségi panelt, továbbá az EU–LAC migrációs párbeszédet és a Selyemút menti országokkal folytatott párbeszédet a budapesti folyamat⁷⁸ keretében.

Nem szabad alábecsülni annak fontosságát, hogy a származási országok szempontjából szintén előnyös, ha a bevándorlás megfelelően irányított, legális csatornákon keresztül zajlik. Az átutalások, melyek összege 2011-ben 28,5 milliárd EUR volt (ami 2010-hez képest 3 %-os emelkedést jelent) még mindig jelentős privát bevételi forrást jelentenek számos harmadik országbeli család számára⁷⁹. A Bizottság és a tagállamok számos további, az átutalásokkal kapcsolatos kezdeményezést indítottak az elmúlt években, és bár több ponton előrelépés mutatkozik, további fontos feladatok várnak még megoldásra⁸⁰. A diaszpóracsoportok sok más módon szintén hozzájárulnak származási országaik fejlődéséhez, például a készségek átadása és a beruházások elősegítése útján.

Globális szinten az EU aktívan részt vesz az ENSZ Közgyűlése 2013. október 3–4-i, 68. ülészakánának keretében tartandó, migrációról és fejlesztésről szóló magas szintű ENSZ-párbeszédre való felkészülésben, hogy hatékonyan hozzájárulhasson a találkozó sikeréhez. A Bizottság „A migráció fejlesztési hatásának maximalizálása: Az EU hozzájárulása a magas szintű ENSZ-párbeszédhez és a fejlesztés és a migráció közötti kapcsolat kiépítését célzó következő lépések” címet viselő közleménye⁸¹ szintén foglalkozik a migráció és a fejlesztés közötti kapcsolattal, valamint meghatározza az uniós közös álláspontot, mely kulcsfontosságú üzeneteket tartalmaz a fokozott globális együttműködésre nézve.

⁷⁵ A Tanács következtetése a migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítésről (Doc ref: 9417/12).

⁷⁶ Európai-afrikai partnerség a migráció és a fejlesztés terén, Rabatban aláírt nyilatkozat, 2006

⁷⁷ Migrációs partnerségeket támogató politikai folyamat az Európai Unió, a schengeni térség, Délkelet- és Kelet-Európa, valamint Közép-Ázsia bizonyos államainak, továbbá Törökország részvételével. A folyamat a 2009-ben Prágában tartott miniszteri konferenciával vette kezdetét. Lásd: www.icmpd.org

⁷⁸ Konzultációs fórum több mint 50 kormányzat és 10 nemzetközi szervezet részvételével, melynek célja a szabályos migrációt elősegítő átfogó és fenntartható rendszerek kifejlesztése. Lásd: www.icmpd.org

⁷⁹ 176/2012. sz. Eurostat sajtóközlemény, 2012. december 11.

⁸⁰ *Az Unióból a fejlődő országokba érkező átutalások, fennmaradó nehézségek, kihívások és ajánlások.* http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/eu_remittances_for_developing_countries_final_19-11-2012.pdf.

⁸¹ COM(2013) 292, 2013.5.21.

IV. A NEMZETKÖZI VÉDELEM ELŐTT ÁLLÓ KIHÍVÁSOKNAK VALÓ MEGFELELÉS

IV.1. A közös európai menekültügyi rendszer tökéletesítése

Európa továbbra is fontos célpont a valóban védelemre szoruló migránsok számára. Annak érdekében, hogy egységes védelmi jogállás kerüljön meghatározásra az Európai Unió egész területén, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság szorosan együttműködött a teljes 2012. év folyamán, hogy tökéletesítse a közös európai menekültügyi rendszer második szakaszához szükséges eszközcsomagot. A felülvizsgált kvalifikációs irányelv⁸² 2011-es elfogadását követően 2012-ben politikai megállapodás született a Dublini Rendelet⁸³ és a befogadási feltételekről szóló irányelv⁸⁴ átdolgozásáról. A befogadási feltételekről szóló irányelvet érintő módosítások különösen fontosak, mivel első esetben került sor részletes szabályok meghatározására a menedékjog iránt folyamodók fogva tartásával kapcsolatban, ideértve az ilyen fogva tartás korlátozó indokainak kimerítő listáját, valamint a fogvatartás feltételeire vonatkozó szigorú előírásokat. A Dublini Rendeletet érintő módosítások fokozni fogják a hatékonyságot és megerősítik a védelmi szempontokat, különös tekintettel az átadási határozat elleni fellebbezés jogára, valamint a család egységének megőrzésére. 2013 márciusában politikai megállapodás született a közös európai menekültügyi rendszer alapját képező két utolsó jogszabályról, azaz a menekültügyi eljárásokról szóló irányelv⁸⁵, valamint az ujjlenyomatok összehasonlítását szolgáló biometrikus adatbázis létrehozásáról szóló Eurodac-rendelet⁸⁶ átdolgozásáról. A menekültügyi eljárásokról szóló felülvizsgált irányelv méltányosabb, gyorsabb és jobb minőségű menekültügyi határozatokat eredményez majd, továbbá jobban figyelembe veszi a kiszolgáltatott személyek különleges igényeit, emellett hangsúlyt fektet különösen a kísérő nélküli kiskorúak és a kínzás áldozatainak fokozottabb védelmére. A felülvizsgált Eurodac-rendelet továbbá szigorúan korlátozott körülmények fennállása esetén lehetővé teszi majd a menedékkérők ujjlenyomatait tartalmazó uniós adatbázishoz bűnüldözési célokból történő hozzáférést annak érdekében, hogy megelőzzék vagy felderítsék a legsúlyosabb bűncselekményeket, például az emberölést vagy a terrorizmust.

A közös európai menekültügyi rendszer hatékony végrehajtását követően az EU olyan átfogó menekültügyi rendszert kíván létrehozni, amely közös eljárásokat és egységes jogállást biztosít mindazok számára, akik menedékjogot kaptak, illetőleg kiegészítő védelemben részesülnek az Unió valamennyi tagállamában, mindamellet megfelelő biztosítékokat tartalmaz a visszaélések kezelésére. Az említett intézkedéseknek is az a célja, hogy biztosítsák a menedékkérők alapvető jogainak védelmét, különösen a visszaküldés tilalmát és a bíróságok előtti hatékony jogorvoslathoz való jogot.

IV.2. A gyakorlati együttműködés és az Unión belüli szolidaritás előmozdítása

A menekültüggyel kapcsolatos, Unión belüli szolidaritást illetően élénk, uniós szintű eszmecserékre került sor, melynek során az Európai Parlament⁸⁷ és a Tanács⁸⁸ stratégiai

⁸² 2011/95/EU irányelv

⁸³ A 2003/9/EK irányelv átdolgozott változata. A 14556/12. tanácsi sajtóközlemény, 2012.10.25-i IB Tanács.

⁸⁴ 343/2003/EK átdolgozott tanácsi rendelet, 17315/12. tanácsi sajtóközlemény, 2012. december 6–7. IB Tanács.

⁸⁵ 2005/85/EK irányelv a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól. HL L 326., 2005.12.13., 13. o. [EP jogalkotási figyelő](#), intézményközi hivatkozás: COD(2009)0165

⁸⁶ A Tanács 2725/2000/EK rendelete. HL L 316., 2000.12.15., 1. o. EP jogalkotási figyelőjének linkje: [EP jogalkotási figyelő](#), intézményközi hivatkozás: COD(2008)0242. Az következő Eurodac-éves-jelentést 2013 második felében fogják közzétenni.

⁸⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0310+0+DOC+XML+V0//HU>

dokumentumokat fogadott el, míg a Régiók Bizottsága⁸⁹ és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság⁹⁰ véleményt terjesztett elő. Támogatást kaptak a Bizottság stratégiájának a menekültüggyel kapcsolatos, Unión belüli szolidaritás fokozásáról szóló közleményben meghatározott főbb irányvonalai⁹¹. E stratégia alapja a kölcsönös bizalom elősegítése, valamint különféle olyan eszközök párhuzamos kifejlesztése, amelyek megfelelnek a tagállamok eltérő szükségleteinek és helyzetének. Ezek az eszközök és keretek a gyakorlatban csak a tagállami hatóságok és az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EMTH) elkötelezett együttműködése esetén lehetnek sikeresek.

A tagállamok szolidaritási intézkedésekben való részvételét 2012-ben három alkalommal is komoly próbának vetették alá, méghozzá a menekültügyről és a migrációról szóló görög nemzeti cselekvési terv⁹², a szíriai konfliktus és a nemzetközi védelemben részesülők Unión belüli – főként az EUREMA II. projekt keretében történő – áthelyezése kapcsán. Mindhárom eset annak szükségességét bizonyította, hogy javítani kell a szolidaritással kapcsolatos kötelezettségvállalások gyakorlati végrehajtását.

A végrehajtás volt a témája a 2013 elején, az Unión belüli szolidaritásról tartott szakértői találkozóknak is. Az ülés megerősítette, hogy további lehetőségek vannak a nemzeti hatóságok közötti szorosabb gyakorlati együttműködésre. Például annak ellenére, hogy az európai menekültügyi képzési program széles körben elismert, csupán pár tagállam alkalmazza átfogóan. Ugyanakkor számos tagállami szakértő mutatkozott késznek arra, hogy a nemzeti menekültügyi eljárásokat további uniós szintű ellenőrzésnek vessék alá annak jegyében, hogy az új menekültügyi jogszabályok következetes átültetése hozzájáruljon a kölcsönös bizalom előmozdításához. A válságmegelőzés és -kezelés tekintetében az ülésen azonosították a legfontosabb kihívásokat, mint például az uniós szintű szolidaritási intézkedésekkel kapcsolatos koordinációs hatáskörök meghatározását és a készenléti tervezés kialakítását menekültügyi válsághelyzetekben.

IV.2.1. A teljes mértékben működőképes Európai Menekültügyi Támogató Hivatal (EMTH)

Az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal⁹³ kulcsszerepet játszik a közös európai menekültügyi rendszer végrehajtásában különösen a gyakorlati együttműködés fokozása és a tagállamok közötti operatív támogatás összehangolása által⁹⁴. Az EMTH 2012 szeptemberében pénzügyileg teljesen függetlenné vált, továbbá szintén 2012 folyamán a korábban a Bizottság által irányított, főbb gyakorlati menekültügyi együttműködési intézkedések is az ügynökség hatáskörébe kerültek át. A görögországi migrációról és menekültügyről szóló uniós cselekvési terv végrehajtásának további támogatása mellett sor került az EMTH menekültügyi támogató csoportjainak második bevetésére, ez alkalommal Luxemburgban: a csoportok az újonnan felvett személyzet képzésében nyújtottak támogatást. Az EMTH egyre inkább információszolgáltatóként lép fel azzal a céllal, hogy megelőző intézkedéseket hozzon, illetőleg kezelje a konkrét aggodalmakat még azelőtt, mielőtt válsághelyzetté alakulnak. Az ügynökség feladatainak ellátása során a tagállamok

⁸⁸ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/130731.pdf

⁸⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:277:0012:0017:HU:PDF>

⁹⁰ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions>

⁹¹ COM(2011) 835 végleges

⁹² Lásd még a Bizottság Görögországgal foglalkozó munkacsoportját: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/taskforce-greece/.

⁹³ Az EMTH 2012-ben hozta létre hivatalos honlapját, lásd: <http://easo.europa.eu>, továbbá 2012 júniusában tette közzé első éves jelentését.

⁹⁴ Az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal éves jelentése, amelynek közzététele 2013 közepére várható, bővebb részletekkel szolgál majd a hivatal különböző tevékenységeit illetően.

erőforrásaitól függ, ezért a Bizottság felkéri a tagállamokat, hogy növeljék az EMTH által vezetett más projektekhez, így például az európai menekültügyi képzési programhoz és a származási országokat érintő tevékenységekhez nyújtott támogatásukat és hozzájárulásukat.

Az Európai Bizottság és az EMTH közötti partnerség tovább fog erősödni 2013-ban, amikor az ügynökség az új jogszabályok végrehajtása során kulcsfontosságú partnerré válik. Az EMTH első értékelésére – összhangban az Unión belüli szolidaritásról szóló közleménnyel – 2013-ban fog sor kerülni⁹⁵. A Bizottság emellett a decentralizált uniós ügynökségekről kiadott együttes nyilatkozatban⁹⁶ előírányzott intézkedések teljes mértékű elfogadása terén is együttműködik majd az EMTH-val.

IV.2.2. Menekültügyi támogatás Görögországnak

A Bizottság az Európai Menekültügyi Támogató Hivatallal és más érdekelt felekkel támogatást nyújtott Görögország számára a menekültügyi rendszer kidolgozásához. Ez magában foglalt helyszíni kiküldetéseket, az EMTH menekültügyi támogató csoportjai bevetésének célzott támogatását és az uniós finanszírozás végrehajtásában kompetens szakértők rendelkezésre bocsátását.

A pozitív fejlemények közé tartozott egy új, független menekültügyi szolgálat létrehozása, valamint az elmaradások (például a fellebbezési bizottságok és a speciális munkacsoport felállítása) orvoslását szolgáló intézkedések meghozatala. E törekvések támogatására összesen mintegy 19,95 millió EUR összegű, a 2011–2013 közötti időszakra vonatkozó finanszírozást bocsátottak rendelkezésre az Európai Menekültügyi Alapon keresztül, amely összegből körülbelül 3,2 millió EUR került elkülönítésre 2013-ra⁹⁷.

A Bizottság, jóllehet egyértelműen üdvözli ezeket a fejleményeket, úgy ítéli meg, hogy még mindig vannak hiányosságok és további erőfeszítésekre van szükség, különös tekintettel az emberi jogoknak a fogvatartási intézményekben történő tiszteletben tartása, a menekültügyi eljáráshoz való átfogóbb hozzáférés és a nyitott befogadó létesítmények elérése tekintetében. A Bizottság továbbra is együttműködésre törekszik a görög hatóságokkal annak érdekében, hogy elősegítse és megkönnyítse a cselekvési terv gyors végrehajtását. A többi tagállam folyamatos támogatása és szolidaritása szintén szükséges. E tekintetben a folyamatos éberség fontosságát megerősítette az Európai Bíróság Nagytanácsának a C-411/10 és C-493/10 egyesített ügyekben⁹⁸ hozott ítéletének a teljes európai menekültügyi rendszerre gyakorolt hatása is.

IV.2.3. Védelem a Szíriából menekülőknek

A szíriai konfliktus következményeként létrejött migráció fontos kihívást jelent az egyes tagállamok menekültügyi rendszerei számára. Az országot 2012-ben elhagyó majd 600 000 szíriai állampolgár nagy része Jordániába, Törökországba, Libanonba és Irakba menekült⁹⁹, míg hozzávetőleg 23 770-en¹⁰⁰ kértek menedékjogot az Európai Unióban. Közülük legtöbben

⁹⁵ COM(2011) 835 végleges.

⁹⁶ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/news/2012/07/2012_07_17_joint_agreement_agencies_en.htm

⁹⁷ A 2011–2013 közötti időszakra vonatkozóan, Görögország számára 97,9 millió EUR került elkülönítésre a Visszatérési Alapnál és 129,7 millió EUR a Külső Határok Alapnál. A 2013-ra előírányzott összegek 35,3 millió EUR és 44 millió EUR voltak. A 19,95 millió EUR összeg 7,7 millió EUR, az Európai Menekültügyi Alap keretében nyújtható sürgősségi finanszírozást tartalmaz.

⁹⁸ A C-411/10. sz. és C-493/10 sz. (N.S., M.E. és mások) egyesített ügyek http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/10c411_en.pdf

⁹⁹ <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, 2013. január elejei adatok.

¹⁰⁰ A decemberi adatok nem minden tagállam esetében állnak rendelkezésre. Hollandia tekintetében nem áll rendelkezésre adat.

Németországban és Svédországban nyújtottak be menedékkérő iránti kérelmet (mindkét országban a menedékkérők 33 %-a), míg a többi tagállam érintettsége csak kismértékű volt. Annak ellenére, hogy az említett számok nem vezettek a menekültügyi rendszerek destabilizálásához, különösen azért, mert a kérelmek elbírálása főként Németországban igen gyorsan lezárult, nyilvánvalóvá vált, hogy igény mutatkozik az előre nem látható eseményekkel kapcsolatos nagyobb felkészültségre.

Kiindulásként, 2012 augusztusában a Bizottság hálózatot hozott létre a megfelelő ügynökségekkel (EMTH, Frontex, Europol) a rendszeres, az intézkedések összehangolását elősegítő információcseré érdekében. Az Európai Bizottság és az uniós ügynökségek közötti koordinációs mechanizmus azt modellezi, hogy hogyan biztosítható az EU külső határain fennálló helyzet és az Unió menekültügyi rendszerének jobb és átfogóbb nyomon követése. Ez meg fogja könnyíteni a támogatási eszközök időben történő aktiválását, többek között az átdolgozott Dublini Rendelet 33. cikkében előírányzott korai előrejelző rendszeren keresztül.

IV.2.4. Áttelepítés az Unión belül

A nemzetközi védelemben részesülő személyek áttelepítése továbbra is az egyik legkézzelfoghatóbb szolidaritási aktus azon tagállamok számára, amelyek könnyíteni szeretnének az egyéb tagállamok menekültügyi rendszereire nehezedő nyomáson. Az áttelepítés egyúttal továbbra is az egyik legellentmondásosabb eszköz. Jóllehet a 2012-ben indult EUREMA II. projekt¹⁰¹ 2013 végéig további meghosszabbításra kerül, a kedvezményezettek áttelepítése Máltáról az egyes részt vevő tagállamokba további nehézségekbe ütközik. Az európai menekültügyi támogató hivatal, valamint az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága, a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) és a máltai kormány által rendelkezésre bocsátott információk szerint ennek okai a tagállamok által az áthelyezésre kiválasztott személyekre alkalmazott, olykor korlátozó jellegű kritériumoktól a kedvezményezettek által érzékelt, azzal kapcsolatos nehézségekig terjednek, hogy a családegyesítés és integrációs kilátások az átvételre késznek mutatkozó tagállamban problémát jelenthetnek számukra.

IV.3. Az EU külső menekültügyi dimenziója – regionális védelmi programok és újrábeilleszkedés

A szolidaritás nem állhat meg az Unió határain, és a harmadik országok számára is előnyössé kell tenni a nemzetközi védelem keretében biztosított uniós támogatást. Az általános megközelítés keretén belül az Uniónak fokoznia kell az érintett harmadik országokkal való együttműködést annak érdekében, hogy elő lehessen segíteni a harmadik országok védelmi rendszereinek megerősítését, biztosítani lehessen a nemzetközi előírások betartását, valamint hogy kifejezésre lehessen juttatni a menekültekkel és más, világszerte védelemre szoruló emberekkel vállalt szolidaritást. A regionális védelmi programok és az újrábeilleszkedés e cél elérésének kulcsfontosságú eszközei, párhuzamosan az EU folyamatban lévő, harmadik országokkal folytatott kétoldalú és többoldalú együttműködéseivel.

A meglévő regionális védelmi programok¹⁰² kiegészítéseként, továbbá a Bel- és Igazságügyi Tanács felhívását¹⁰³ követően a Bizottság 2014 során egy, a Közel-Keletet érintő regionális

¹⁰¹ Az első, Máltát érintő uniós áttelepítési program (EUREMA) keretében 2010–2011-ben 227, nemzetközi védelemben részesülő menedékkérőt telepítettek át Máltáról. Az EUREMA II. tekintetében eredetileg 97 helyet biztosítottak, és további 265 hely képezte kétoldalú kötelezettségvállalások tárgyát a projekten kívül. 2012 folyamán 105 személy áttelepítésére került sor vagy az EUREMA II. keretében vagy a kísérő kétoldalú megállapodásokon keresztül.

¹⁰² A Bizottság szintén igen aktívan támogatta az észak-afrikai (ideértve Egyiptomot és Tunéziát) regionális védelmi programokat.

¹⁰³ 2012. október. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/133241.pdf

fejlesztési és védelmi program kidolgozásával reagál majd a Szíriában zajló konfliktusra és a szomszédos országokat érintő menekültügyi helyzetre, amely program kiegészíti majd a korábban is biztosított humanitárius segítséget.

A Bizottság pénzügyi támogatást nyújt az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának erőfeszítéseire, amelyek lehetővé teszik, hogy a menekülteket Szíria szomszédos országaiban megfelelően nyilvántartásba vegyék, és az említettek ezáltal jogosultakká váljanak a védelemre. A támogatás magában foglalja a helyi hatóságok támogatását a határátkelőhelyekről való szállítás biztosítása, a szükséges berendezések és kellékek rendelkezésre bocsátása, valamint szükség esetén a képzés biztosítása, továbbá a nem kormányzati szervezeteknek, köztisztviselőknek és más érdekelt feleknek a nemzetközi védelem alapelveivel való megismertetése által.

Az Unió kívülről érkező menekültek áttelepítése továbbra is kulcsfontosságú eleme az EU és tagállamainak az olyan harmadik országokkal vállalt szolidaritásának, amelyek nagy menekültcsoportokat fogadnak be. A Bizottság annak biztosítására törekszik, hogy évről-évre több tagállam vállalja fel egyre nagyobb számú menekült áttelepítését, természetesen az áttelepülés önkéntes jellegének tiszteletben tartása mellett. Az Európai Menekültügyi Alap keretében 2012 márciusában létrejött, közös uniós letelepítési programról¹⁰⁴ szóló megállapodásban a tagállamok első alkalommal állapodtak meg abban, hogy konkrét közös uniós áttelepítési prioritásokat határoznak meg 2013-ra¹⁰⁵. Ez erős politikai jelzést ad az egységet, valamint a nemzetközi közösséggel és a fenntartható megoldásokra szoruló menekültekkel vállalt szolidaritást illetően, továbbá kifejezi, hogy az EU és a tagállamok nagy fontosságot tulajdonítanak az Unió áttelepítési erőfeszítéseinek a hosszasan elhúzódó, különös figyelmet és fokozott erőfeszítéseket igénylő helyzetekben. Az Unió 2014-től kezdődő áttelepítési programjának főbb vonalairól az új Menekültügyi és Migrációs Alap keretében folynak tárgyalások.

IV.4. Kísérő nélküli kiskorúak

A kísérő nélküli kiskorúak, köztük azok, akik nem kérelmezik a menedékjogot, a menekültek legkiszolgáltatottabb csoportját képezik, amelyre 2012-ben is nagy figyelem irányult. A kísérő nélküli kiskorúakról szóló cselekvési terv (2010-2014)¹⁰⁶ végrehajtásáról szóló féldícs jelentés¹⁰⁷ rávilágított arra, hogy javítani kell az adatgyűjtést, meg kell előzni a nem biztonságos migrációt és az emberkereskedelmet, befogadási és eljárási garanciákat kell biztosítani az Unión belül, továbbá fenntartható megoldásokat kell kidolgozni e tartósan fennálló jelenség felszámolására. A (kísérő nélküli) kiskorúak egyedi szükségleteinek integrálása, valamint az említettek kiszolgáltatott helyzetének elismerése a menekültügyi helyzetekben továbbra is a Bizottság legfontosabb pontjait képezik a közös európai menekültügyi rendszer eszközeiről folytatott tárgyalások során.

Az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal számos kezdeményezést indított az életkor megállapítására vonatkozó technikák és a családtagok felkutatása terén. A Bizottság emellett pályázati felhívást tett közzé olyan projektek benyújtására, amelyek elemzik a szakpolitikákat

¹⁰⁴ A 281. május 25-i 2009/2012/EK irányelv. <http://www.resettlement.eu>.

¹⁰⁵ E rendszer keretében a részt vevő tagállamok kötelezettséget vállaltak arra, hogy 2013-ban 3 962 menekült áttelepítésére töreksszenek majd. Ez a 2012. évhez képest növekedést jelent (3 083 biztosított áttelepítési hely).

¹⁰⁶ COM(2010) 213 végleges.

¹⁰⁷ COM (2012) 554 final, és az azt kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum (SWD (2012) 281).

és meghatározzák a bevált gyakorlati megoldásokat a kísérő nélküli kiskorúak befogadása, védelme és integrációja terén¹⁰⁸.

IV.5. Az emberkereskedelem felszámolása és az emberkereskedelem áldozatainak védelme

Az alapvetően a határokon átnyúló jelenségnek számító emberkereskedelem felszámolása érdekében szoros együttműködésre van szükség az Európai Unió és tagállamai között. Az Európai Unióon kívüli sértettek elsősorban Nigériából és Kínából származnak.

2012-ben jelentősen és dinamikusan továbbfejlődött az Unió emberkereskedelem elleni küzdelemre irányuló jogi és szakpolitikai kerete. 2012 júniusában a Bizottság megalkotta a 2012–2016. közötti időszakra szóló, az emberkereskedelem felszámolására irányuló integrált uniós stratégiát¹⁰⁹, amelynek középpontjában az emberkereskedelem áldozatai állnak, és amely kiegészíti az emberkereskedelemre vonatkozó uniós jogszabályok végrehajtását¹¹⁰. Az emberkereskedelem elleni küzdelem 2011-ben kinevezett európai uniós koordinátora kulcsfontosságú szerepet tölt be a végrehajtás nyomán követése során. 2012 októberében az Európai Tanács következtetéseket¹¹¹ fogadott el, amelyekben üdvözölte a stratégiát és ismét megerősítette a tagállamoknak a szakpolitikai kötelezettségvállalások betartására irányuló politikai akaratát. Az Európai Parlament, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága szintén üdvözölte a közleményt¹¹².

Az emberkereskedelem külső dimenziójának vonatkozásában az emberkereskedelem elleni fellépéssel kapcsolatos, uniós külső dimenzió megerősítéséről szóló intézkedésorientált dokumentum végrehajtásáról szóló második (és utolsó) jelentés¹¹³ elismerte, hogy a külső dimenzió tekintetében az uniós stratégiát kell új irányadó keretként használni. Ez összehangolt erőfeszítéseket irányoz elő a harmadik országokkal (származási, tranzit- és célországok) való együttműködés javítására. Ez összhangban áll a migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítésről szóló tanácsi következtetésekkel is¹¹⁴. Az emberkereskedelem valamennyi, az EU és partnerei között – regionális és kétoldalú szinten, valamint a mobilitási partnerségek keretében – a témával kapcsolatban folytatott migrációs és mobilitási párbeszéd napirendjén szerepel. A jelentés külön jegyzékben sorolja fel azokat az országokat és régiókat, amelyekkel meg kell erősíteni, illetőleg át kell alakítani az ilyen együttműködést és partnerséget. Az említett jegyzéket rendszeres időközönként felülvizsgálják és naprakésszé teszik.

V. AZ EU SZAKPOLITIKAI VÁLASZA A MIGRÁCIÓS NYOMÁSOKRA

V.1. Koherens megközelítés az illegális migráció visszaszorítására

Az illegális migráció továbbra is kihívás elé állítja az Uniót és – jóllehet különböző mértékben – az összes tagállamot. Érintettek a gyakran veszélyes és embertelen körülmények között élő migránsok is. Az EU egyértelmű célja az, hogy megelőzze és ellenőrzése alatt

¹⁰⁸ Lásd: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/other-programmes/pilot-project-unaccompanied-minors/index_en.htm.

¹⁰⁹ COM(2012) 286 final.

¹¹⁰ 2011/36/EU irányelv az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról (HL L 101., 2011.4.15.) A nemzeti jogba való átültetés határideje 2013 áprilisában jár le.

¹¹¹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/133202.pdf

¹¹² <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.23965> és

<http://toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=CIVEX-V/035&id=21618>

¹¹³ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st13/st13661-re03.en12.pdf>.

¹¹⁴ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st09/st09417.en12.pdf>.

tartsa az illegális migrációból eredő fennálló problémákat, valamint a legális migrációs útvonalakkal való visszaélést. Ez a hiteles legális migrációs és mobilitási politika előfeltétele.

2012. április 23-án a Tanács elfogadta „A migrációs nyomással kapcsolatos uniós intézkedések – stratégiai reagálás” elnevezésű ütemtervet¹¹⁵, amely hat stratégiai prioritási területet tartalmaz: I. Az együttműködés erősítése a harmadik országokkal (tranzit- és származási országokkal) a migráció kezelése kapcsán; II. Megerősített határellenőrzés a külső határokon; III. Az illegális bevándorlás megelőzése a görög-török határon; IV. A legális migrációs csatornákkal való visszaélés hatékonyabb felszámolása; V. A szabad mozgás biztosítása és védelme a harmadik országok állampolgárai által elkövetett visszaélések megelőzése által, és VI. a migráció fokozott kezelése, beleértve az együttműködést a visszatérési gyakorlatok terén.

„A migrációs nyomással kapcsolatos uniós intézkedések – stratégiai reagálás” elnevezésű ütemterv olyan eszközt biztosít, amely lehetővé teszi az Európai Unió és tagállamai számára, hogy – az alapvető jogok tiszteletben tartása mellett – irányítsák az illegális migrációt¹¹⁶. Az ütemterv elemeinek végrehajtása és nyomon követése szükségessé teszi az intézményi szereplők (Tanács, tagállamok, Bizottság és az érintett uniós ügynökségek) közötti szoros együttműködést, összhangban az egyes szereplők hatáskörével és intézményi szerepével¹¹⁷. Az e jelentést kísérő, bizottsági szolgálati munkadokumentum az elért eredményekről szóló jelentést tartalmaz a tagállamok ezeken a prioritást élvező területeken elért eredményeiről¹¹⁸. A stratégiai prioritásokat a migrációs áramlások irányítására vonatkozó átfogóbb szempontok részének kell tekintetni, amelyek magukba foglalják a harmadik országokkal folytatott párbeszédet a migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés keretében, a Görögországgal vállalt szolidaritást tanúsító fellépéseket, továbbá az egyes tagállamok által hozott, határaikon belüli intézkedéseket.

A jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok alkalmazása szankciókat vonhat maga után. A Bizottság jelenleg értékeli a munkáltatókkal szembeni szankciókról szóló irányelv¹¹⁹ tagállamok általi átültetését. Ezen értékelés alapján a Bizottság 2014 közepén jelentést tesz majd közzé. A tagállamok felkérést kapnak arra, hogy nyújtsák be az ellenőrzésekre vonatkozó, minden év júliusában esedékes, előírt éves jelentést.

V.1.1 A migrációs nyomáspontok azonosítása és kezelése

A Frontex kulcsfontosságú szerepet játszik az illegális migráció útvonalainak elemzésében, és koordinálja a fellépéseket a különösen nagy terhelésnek kitett pontokon (jelenleg pl. a görög-török határ mentén). Migrációs nyomáspontok más helyeken is kialakulhatnak, ezért továbbra is fontos a fejlemények folyamatos nyomon követése. Görögország menekültügyi és migrációs nemzeti cselekvési tervének keretében elért pozitív fejlemények közé tartozik a külső határok integrált igazgatása egy elektronikus felügyeleti rendszeren keresztül, a nemzeti

¹¹⁵ 8714/1/12 REV 1 tanácsi dokumentum. Lásd: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st13/st13661-re03.en12.pdf>. A stratégia folyamatos felülvizsgálatára vonatkozó igény miatt a Tanács soros elnökségét ellátó egyes országok megállapodtak, hogy a felülvizsgálatot programjuk részévé teszik, és a „A migrációs nyomással kapcsolatos uniós intézkedések – stratégiai reagálás” elnevezésű ütemtervet rendszeresen, és különösen a Bevándorlással, Határokkal és Menekültüggyel Foglalkozó Stratégiai Bizottság (SCIFA) keretében aktualizálják.

¹¹⁶ Például a migránsok elfogása esetén figyelembe kell venni az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége által 2012-ben kidolgozott, „Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations” (Rendezetlen jogállású migránsok elfogása – Az alapvető jogokra vonatkozó szempontok) című, iránymutatásokat tartalmazó dokumentációt.

¹¹⁷ Például a visszafogadási megállapodásokról folytatott tárgyalásokon a Bizottság vesz részt, amely ugyanakkor szigorúan együttműködik a tagállamokkal a megfelelő tanácsi munkacsoportokban.

¹¹⁸ SWD(2013) 210 final, 4. szakasz.

¹¹⁹ 2009/52/EK irányelv.

koordinációs egység létrehozása, valamint a hatékony visszatérési politika, amely az önkéntes visszatérés támogatására fog összpontosítani, és csak azokban az esetekben, amikor ez nem lehetséges, alkalmazza majd a kitoloncolás gyakorlatát.

V.1.2 Visszafogadási megállapodások

A Bizottság továbbra is ösztönzi a 13 meglévő uniós visszafogadási megállapodás¹²⁰ végrehajtását, figyelembe véve az Unió visszafogadási stratégiájára vonatkozó, 2011. június 9–10-i tanácsi következtetéseket. A Bizottság emellett továbbra is részt vesz az uniós visszafogadási megállapodásokról folytatott tárgyalásokban. Az Unió új visszafogadási megállapodást kötött 2012 áprilisában a Zöld-foki-szigetekkel, 2012 októberében pedig Örményországgal. 2012 júniusában megállapodás született továbbá az EU és Törökország között, amely jelenleg aláírására és ratifikálásra vár. Előrehaladtak az Azerbajdzsánnal folytatott tárgyalások is. A Bizottság arra törekszik, hogy a harmadik országokkal újonnan kötött uniós visszafogadási megállapodásokban megerősítse az alapvető jogok védelmét.

A szakértői találkozókön született számos ajánlást, amelyek többek között a visszafogadásra vonatkoztak, és amelyek célja a Cotonou-i megállapodás¹²¹ 13. cikkében (migráció) foglalt vonatkozó rendelkezések végrehajtásának elősegítése, a 2012 júniusában Vanuatuban tartott AKCS miniszteri találkozón hagyták jóvá.

V.1.3 A közös visszatérési politikára vonatkozó szabványok meghatározása

2012 végéig Izland kivételével valamennyi a visszatérési irányelv¹²² által kötelezett állam értesítette a Bizottságot az irányelv teljes átültetéséről. Az Unióban így nemsokára közös visszatérési szabványok lesznek érvényben, amelyek teljes mértékig tiszteletben tartják az alapvető jogokat. A visszatérési irányelv nemzeti jogba való megfelelő átültetésének értékelése lezárult, és a Bizottság jelenleg az átültetés nyomán követését végzi. Az Európai Bíróság egyik 2012-ben hozott, kulcsfontosságú ítélete egyértelművé tette, hogy mennyiben összeegyeztethetők a visszatérési irányelvvel a jogellenes tartózkodást büntetendőnek minősítő nemzeti jogszabályok¹²³. 2013 végéig kiadásra kerül egy, a visszatérésről szóló közlemény.

2012-ben a visszatérések teljes számának 52,1 %-át az önkéntes visszatérések vagy távozások tették ki. Továbbra is az önkéntes visszatérés, illetőleg távozás marad az előnyben részesített opció, bár egyes esetekben szükségessé válhat a kitoloncolás. A tagállamoknak továbbra is arra kell törekedniük, hogy teljes mértékben kihasználják Az Önkéntes Visszatérés Európai Hálózata¹²⁴ kínálta lehetőségeket, továbbá az Európai Visszatérési Alaptól igényelhető finanszírozást. Továbbra is folytatni kell a visszatérésre szolgáló közös légi járatok alkalmazását a Visszatérési Alap és a Frontex-koordináció teljes körű igénybevétele

¹²⁰ COM(2011) 76.

¹²¹ http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index_en.htm

¹²² 2008/115/EK irányelv

¹²³ A Bíróság a C-430/11 sz. ügyben (Sagor-ügy) egyértelművé tette, hogy a jogellenes tartózkodást büntethetővé tevő nemzeti jogi rendelkezések nem befolyásolhatják hátrányosan a visszatérési irányelv közös szabványait. Ebben az ügyben a Bíróság úgy ítélkezett, hogy azok a tagállami jogszabályok, amelyek lakhelyelhagyási tilalom útján szankcionálják a harmadik országbeli állampolgárok jogellenes tartózkodását, csak akkor minősülnek a visszatérési irányelv közös normáival összeegyeztethetőnek, ha biztosítják, hogy a lakhelyelhagyási tilalom végrehajtása megszüntetésre kerül, amint lehetővé válik az érintett személynek az adott tagállamból való fizikai kiutaztatása. Ez a döntés tovább pontosítja a Bíróság vonatkozó esetjogát, amely a C 61/11. sz. (El Dridi) és a C 329/11. sz. (Achoughbabian) ügyekben hozott ítéletein alapul, amelyek szerint a jogellenes tartózkodást szankcionáló nemzeti jogi rendelkezéseknek arányosaknak kell lenniük, és nem késleltethetik a visszatérési eljárást.

¹²⁴ <http://www.vren-community.org/>

mellett¹²⁵. A visszatérési irányelv által előírt eljárási biztosítékokat, beleértve a visszatérés nyomon követését, meg kell erősíteni.

A tagállamok gyakran szembesülnek azzal, hogy a gyakorlatban a kiutasítási határozat ellenére sincs mindig lehetőség jelentős létszámú harmadik országbeli állampolgár kitoloncolására. A Bizottság által készített összehasonlító tanulmány¹²⁶ azt állapította meg, hogy bizonyos tagállamok biztosítják annak lehetőségét, hogy azok a személyek, akik vonatkozásában felfüggesztett visszatérési vagy kitoloncolási határozat van érvényben, rendezési eljárásban vehessenek részt, amennyiben megfelelnek bizonyos feltételeknek (pl. a minimális tartózkodási idő, az együttműködés, illetve a közrend veszélyeztetésével kapcsolatos aggályok hiánya). A Bizottság jelenleg felülvizsgálja az említett tanulmány eredményeit, majd a visszatérés vonatkozásában kiadandó közleményének részeként lehetséges intézkedéseket fog javasolni.

V.1.4 A vízumliberalizációs rendszerrel való visszaélés elleni küzdelem

A Bizottság az EMTH és a Frontex segítségével továbbra is nyomon követi az új, vízumentességet jelentő rendszert az úgynevezett vízumliberalizációt követő ellenőrzési mechanizmus segítségével. Folytatódtak az 539/2001/EK rendelet¹²⁷ javasolt módosításaival¹²⁸ kapcsolatos tárgyalások is. A felülvizsgált rendelettel egy végső megoldásként alkalmazható, a vízumentesség felfüggesztését eredményező új mechanizmus, valamint egy viszonyossági mechanizmus kerülne bevezetésre olyan esetekre, amikor a vízumentesség bevezetése az illegális migráció mértékének, illetőleg a megalapozatlan menedékkérelmek számának hirtelen és jelentős mértékű emelkedését okozza. A viszonyossági mechanizmus tekintetében még nem született megállapodás.

V.2. Hatékony határigazgatás

V.2.1 Az Unió külső határai

A Frontex továbbra is lényeges szerepet vállal a határbiztonság és a visszatérés területét érintő, tagállamok közötti operatív együttműködés elősegítésében. A 2011 decemberében hatályba lépett, módosított Frontex-rendelet¹²⁹ végrehajtása jelenleg az ügynökség egyik fő prioritását kell képezze, különös tekintettel a kinevezett alapjogi tisztviselő és az alapvető jogokra vonatkozó konzultációs fórum aktív igénybevételére. A Bizottság üdvözölte az uniós ombudsman által a Frontex és az alapvető jogok kapcsán tartott nyilvános konzultációt¹³⁰.

A 2010/252/EU tanácsi határozatnak a felkutatási és mentési műveletekre vonatkozó iránymutatások tekintetében történő, Európai Bíróság általi semmisé tételét¹³¹ követően a Bizottság 2013 áprilisában a jelenlegi határozat helyébe lépő javaslatot¹³² terjesztett elő,

¹²⁵ 2012-ben a Frontex összesen 39 visszatérésre szolgáló közös légi járatot koordinált 2 110 visszatérő számára. Húsz tagállam (AT, BE, BG, DE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LU, MT, NL, PL, RO, SE, UK) és két schengeni társult ország (CH, NO) vette igénybe az említett légi járatokat. A visszatérési országok Örményország, Kolumbia, Ecuador, Grúzia, Ghána, Gambia, Koszovó (*), Nigéria, Pakisztán, Szerbia, Ukrajna és Üzbegisztán voltak. (*Ez a megnevezés nem érinti a jogállással kapcsolatos álláspontokat, továbbá összhangban van az ENSZ BT 1244/1999 határozatával és a Nemzetközi Bíróságnak a koszovói függetlenségi nyilatkozatról szóló véleményével.

¹²⁶ 2013. március 11-től elérhető az alábbi honlapon http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/return-readmission/index_en.htm

¹²⁷ HL L 81., 2001.3.21., 1. o.

¹²⁸ COM(2011) 290 végleges.

¹²⁹ 2011. november 22-i 1168/2011/EK rendelet.

¹³⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_EO-12-14_en.htm?locale=en.

¹³¹ A C-355/10. sz. határozat (2012. szeptember 5.)

¹³² COM(2013) 197.

amely figyelembe veszi az Emberi Jogok Európai Bíróságának 2012-ben hozott, mérföldkőnek számító ítéletét¹³³.

A Bizottság – szoros együttműködésben a Frontex ügynökséggel és a tagállamokkal – továbbdolgozik az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) fejlesztésén, amely a tervek szerint 2013 októberében válik működőképessé. A rendszer létrehozásáról szóló rendelet várhatóan 2013 első felében kerül elfogadásra, és a Bizottság nyomatékosan felkéri a Tanácsot és az Európai Parlamentet a fenti ütemterv betartására. Annak érdekében, hogy modern technológiát biztosító, átfogó eszközöket lehessen bevezetni az Unió külső határainak igazgatása terén, a Bizottság 2013 februárjában elfogadta az intelligens határellenőrzésről szóló csomagot.

V.2.2 Schengeni kormányzás

A Bizottság a 2011. évi, migrációról szóló közleményében¹³⁴ bejelentetteknek megfelelően iránymutatásokat¹³⁵ tett közzé a schengeni térség működéséről szóló első kétéves jelentés¹³⁶ részeként a schengeni övezetre vonatkozó szabályok koherens végrehajtásának és értelmezésének biztosítására. Ebben két olyan területet határozott meg, amelyek esetében az ilyen iránymutatások hozzáadott értéket képviselhetnek: ideiglenes tartózkodási engedélyek és úti okmányok kibocsátása nem uniós állampolgárok számára, valamint rendőrségi intézkedések a belső határok menti sávban. Az utóbbi tekintetében a tagállamokat felszólítják annak biztosítására, hogy nemzeti jogszabályaik és gyakorlataik összhangban álljanak a schengeni vívmányok vonatkozó rendelkezéseivel és az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatával¹³⁷.

A Bizottság által 2011-ben, a schengeni kormányzás javítása vonatkozásában előterjesztett jogalkotási javaslatok¹³⁸ intenzív eszmecsere tárgyat képezték a Tanács és az Európai Parlament 2012. évi ülésein; a tárgyalások 2013-ban is folytatódni fognak.

VI. ZÁRÓ MEGJEGYZÉSEK

A migráció a múlthoz hasonlóan a jövőben is az egyik legfontosabb Uniót érintő téma marad. Amint arra e jelentés is rámutatott, számos eredményt sikerült elérni, ugyanakkor az elkövetkező évek további megoldandó kihívásokat tartogatnak. A migránsok sérelmére elkövetett, az idegengyűlölet által motivált erőszakos cselekmények Unió-szerte növekvő száma riasztó. A jól kezelt migráció és az integrációs politikák által az Unió aktívan hozzájárulhat az ilyen viselkedésformák elleni fellépéshez.

Európának üdvözlőnie kell a sokféleség jelenlétét, és arra kell törekednie, hogy a migráció a dinamikus növekedés és fejlődés forrásává váljék. Az Európa számára szükséges csúcsmunkaerő és a vállalkozók idevonzásához az Uniónak lépést kell tartania globális versenytársaival. Az Európa 2020 stratégia célkitűzései támogatásának céljára meg kell teremteni az előrettekintő és a munkaerő-piaci igényeket szem előtt tartó, átfogó migrációs

¹³³ Emberi Jogok Európai Bírósága, *Hirsi Jamaa és társai kontra Olaszország* [nagytanács], 27765/09. sz. kereset, 2012. február 23.

¹³⁴ COM(2011) 248 végleges.

¹³⁵ Melléklet a COM(2012) 230 bizottsági dokumentumhoz.

¹³⁶ COM(2012) 230. Az említett, a 2011.11.1.–2012.4.30. közötti időszakot lefedő első jelentés az IB Tanács 2012. június 7-i és az Európai Parlament 2012. július 4-i ülésén került megvitatásra. 2012. A 2012.5.1.–10.31. közötti időszakot lefedő, 2012. november 23-án elfogadásra került második jelentést (COM(2012) 686) a Tanács 2012. december 6–7-én, az Európai Parlament pedig 2012. december 18-án bocsátotta vitára.

¹³⁷ Különösen a C-278/12. sz. ügyet érintő ítéletében.

¹³⁸ COM(2011) 559 ([link az Európai Parlament jogalkotási figyelőjéhez](#)) és COM(2011) 560 ([link az Európai Parlament jogalkotási figyelőjéhez](#).)

politika feltételeit, hogy a stabil és biztonságos környezet lehetővé tegye a gazdasági fellendülést. Ez magában foglalja az utasforgalom korszerűbb és hatékonyabb kezelését az Unió külső határain, a megfelelően irányított legális bevándorlási és integrációs politikák megerősítését, az illegális migráció és az emberkereskedelem elleni küzdelem fokozását, ugyanakkor a migránsok és menedékkérők alapvető jogainak átfogó biztosítását. Ennek eléréséhez egyrészt arra van szükség, hogy a társjogalkotók részéről megfelelő hangsúlyt kapjon a beterveztett jogalkotási csomag elfogadása, másrészt pedig arra, hogy a Bizottság proaktív módon végezze a migrációs vívmányok végrehajtását.

A bevándorlási és menekültügyi politikák tökéletesítése nem valósítható meg a szükséges költségvetési támogatás nélkül. Az Európai Unió költségvetését szabályozó, a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó átfogó keretet elfogadása és hatályba lépése továbbra is várat magára. A Menekültügyi és Migrációs Alapról szóló rendeletre, valamint a Belső Biztonsági Alapról szóló rendeletre vonatkozó javaslatokat mihamarabb el kellene fogadni ahhoz, hogy a szükséges intézkedések meghozatalára sor kerüljön 2014 elejéig. A Bizottság politikai párbeszédet folytatását tervezi a tagállamokkal, illetve a Belső Biztonsági Alap egyes részeinek tekintetében a schengeni társult államokkal, az említettek többéves programjáról folytatott tárgyalásokat megelőzően. Az említett politikai párbeszéd célja, hogy nagyobb hangsúlyt kapjanak a célkitűzések, az eredmények és a hatások. Időközben a Bizottság felszólította a tagállamokat, hogy teljes mértékben használják ki a jelenleg rendelkezésre álló alapokat az uniós migrációs politika végrehajtásának támogatása érdekében.

A Bizottság várakozással tekint az e jelentés nyomán az Európai Parlamentben és a Tanácsban folytatandó további viták elébe.