

**Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Az európai bevándorláspolitikák****(feltáró vélemény)**

(2014/C 458/02)

Főelőadó: **Giuseppe Antonio Maria IULIANO**

2014. június 3-án az EU olasz elnöksége úgy határozott, hogy az EUMSZ 304. cikke alapján feltáró vélemény kidolgozására kéri fel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot a következő tárgyban:

*Az európai bevándorláspolitikák*

(feltáró vélemény).

Az EGSZB Elnöksége 2014. július 8-én megbízta az „Külkapcsolatok” szekciót a bizottsági munka előkészítésével.

A munka sürgősségére való tekintettel (Esz. 59. cikk) az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2014. szeptember 10–11-én tartott, 501. plenáris ülésén (a 2014. szeptember 11-i ülésnapon) főelőadót jelölt ki Giuseppe Antonio Maria Iuliano személyében, továbbá 161 szavazattal 6 ellenében, 6 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

**1. Következtetések és ajánlások**

1.1 Az európai bevándorláspolitikai új szakaszának stratégiai jelleggel, valamint közép- és hosszú távú szemlélettel kell bírnia, a középpontban pedig annak kell állnia, hogy miként lehet átfogó módon megkönnyíteni a nyitott és rugalmas legális befogadási csatornák használatát. Az EGSZB, illetve az Európai Integrációs Fórum munkáját alapul véve a vélemény arra kéri az uniós intézmények és a nemzeti kormányok képviselőit, hogy vegyék figyelembe, hogy a szociális partnerek és a szervezett civil társadalom milyen rendkívül fontos szerepet játszanak abban, hogy az európai bevándorláspolitikáknak legyen szociális vetülete és valamilyen hozzáadott értéke. Azt is kéri, hogy ne feledkezzenek meg arról sem, hogy a bevándorláspolitikai kihat a munkaerőpiacra, az élet- és munkafeltételekre, valamint az alapvető jogokra is.

1.2 Az EGSZB úgy véli, hogy 15 évvel az európai bevándorláspolitikai elindítását követően eljött az ideje, hogy az EU és a nemzeti kormányok között az illetékesség kérdéséről folytatott vitákon túllépve, konkrét és célzott politikai intézkedésekkel átültsük a gyakorlatba a Lisszaboni Szerződésben megfogalmazott értékeket és politikai elveket. Az EGSZB szerint konkrét eredményekre van szükség ahhoz, hogy valóban közös bevándorlás-, menekült- és határellenőrzési politikát lehessen kialakítani.

1.3 Közös bevándorláspolitikával az EU jelentős hozzáadott értéket teremthet. Az EGSZB szerint kiemelten kellene kezelni a munkaerő-piaci akadályok és diszkriminációmentesség kérdését. Az EU-nak ki kellene dolgoznia egy közös európai bevándorlási kódexet, illetve hozzá egy kézikönyvet a közös európai vezérelvekről, hogy garantálni lehessen a kódex gyakorlati érvényesítését. Ezzel egyidejűleg egy olyan európai stratégiára is szükség van, amellyel vonzóbbá tehető Európa a tehetségek számára, illetve felszámolhatók a szakképesítésekkel kapcsolatos akadályok. Az EU-nak létre kellene hoznia egy állandó európai platformot a munkavállalási célú migráció kezelésére. Az EGSZB készséggel elvállalná ezt a feladatot. Szívesen lenne az a hely, ahol a szociális partnerek megvitathatnák és kielemezhetnék a munkavállalási célú bevándorlással kapcsolatos nemzeti politikákat, és ahol a felek megoszthatnák egymással bevált módszereiket.

1.4 Az EU elfogadta a közös európai menekültügyi rendszer (SECA) második szakaszát. A tagállamok még mindig eltérő gyakorlatokat és különböző szintű védelmet alkalmaznak. Érvényesíteni kell a gyakorlatban a szolidaritás elvét és a közös felelősségvállalást, hogy kiegyensúlyozottabb legyen a tagállamok között a menedékkérelmek megoszlása. A Dublini Egyezményt olyan rendszerrel kell felváltani, amely nagyobb fokú szolidaritást biztosít, figyelembe veszi a menedékkérők szempontjait is, és biztosítja a felelősségvállalás arányosabb elosztását a tagállamok között. Meg kell erősíteni az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO) tevékenységeinek jogköreit is, különös tekintettel a segítségnyújtás operatív tevékenységeire és a közös menekültügyi támogató csoportokra a speciális segítséget igénylő vagy vészhelyzetben levő tagállamokban. Nagyon fontos, hogy az EU biztosítsa, hogy a közös vízumkódexben foglaltaknak megfelelően a tagállamok harmonizáltabban, konzekvensebben, függetlenebbül és rugalmasabban alkalmazzák a humanitárius vízumokat.

1.5 Az európai határpolitikában nagyobb közös felelősségvállalásra van szükség az ellenőrzés, a felügyelet, illetve az adminisztratív eljárások során az elvek és jogok tiszteletben tartása terén. Azok a tagállamok, amelyek a közös külső határok mentén fekszenek, a tömeges bevándorlás és menedékkérők miatt gyakran nehéz helyzetben találják magukat. Az EU-nak pénzügyi, operatív és befogadási szolidaritási eljárásokat kell bevezetnie. A Frontexnek, amellet, hogy szerepét meg kell erősíteni, egy európai határőrkontingensből álló közös európai határőrszolgálatá kell válnia, hogy segítse a tagállamokat. Ezzel párhuzamosan hatékonyabb elszámoltathatósági rendszert kell kidolgozni tevékenységei kapcsán, illetve a gyakorlatban is alkalmazni kell az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség által koordinált operatív együttműködés keretében a külső tengeri határok őrzetére vonatkozó szabályokat, amelyeket a 656/2014 sz. rendelet rögzít.

1.6 Az EU-nak egy nemzetközi szabályozási keretet kellene szorgalmaznia a migrációra vonatkozóan, és aktívan fel kellene lépnie annak érdekében, hogy a tagállamok ratifikáljanak és a gyakorlatba átültessenek a bevándorlók emberi jogaival kapcsolatos nemzetközi szabványokat és eszközöket. Az EU-nak stratégiai szövetséget kellene létrehoznia más olyan nemzetközi szereplőkkel, amelyek szintén foglalkoznak a személyek mobilitásával és az emberi jogokkal kapcsolatos kérdésekkel.

1.7 Ilyen szereplő például az ENSZ vagy az Európa Tanács. A személyek határokon átnyúló mobilitásából eredő problémákat nem lehet csupán a határellenőrzés és -felügyelet externalizációjának szemszögéből szemlélni. A migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítésnek ebből kell kiindulnia. Az EU-nak jogszerű, rugalmas és átlátható eljárások révén más lehetőségeket kell biztosítania az ilyen országok és azok állampolgárai számára a munkavégzési és tanulási célú bevándorlásra. A mobilitási partnerségeknek kiegyensúlyozottabbnak és jogilag kötelező érvényűnek kell lenniük a felek számára. Az Európai Külügyi Szolgálatnak jobban össze kellene hangolnia egymással a külpolitika és a bevándorláspolitikák terén megfogalmazott prioritásokat. Ehhez pedig egy olyan megközelítéshez kell igazodni, amelyben központi elemet jelent az emberi jogok kérdése.

## 2. Bevezetés: új bevándorlási, menekültügyi és határpolitika 2020-ra

2.1 Az olasz elnökség feltáró vélemény kidolgozására kérte fel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot (EGSZB) a jövőbeli európai bevándorlási, menekültügyi és határpolitikáról. Az EGSZB stratégiai javaslatokkal kíván szolgálni, melyek bevándorlással kapcsolatos korábbi véleményeire épülnek<sup>(1)</sup>. **A szociális partnereknek, a szervezett civil társadalom képviselőinek és a társadalmi párbeszédnek a szerepét** hangsúlyosan meg kell jeleníteni a **2020-as európai bevándorláspolitikák** következő szakaszát megelőző vita-folyamat teljes egésze során. Az említett politikák hozzáadott értékének biztosításakor, illetve arányosságuk és hatásuk meghatározásakor **nagyon fontosak a szociális szempontok**.

2.2 Az EGSZB több alkalommal is kifejtette, hogy az európai bevándorláspolitikának **stratégiai jellegűnek, valamint közép- és hosszú távra szólónak** kell lennie, melynek középpontjában az áll, hogy **mindenre kiterjedően** megkönnyítse a nyitott és rugalmas legális befogadási csatornák használatát, garantálja az alapvető jogok tiszteletben tartását, fenntartható és szolidáris megoldásokkal szolgáljon a nemzetközi védelemhez jutás terén, figyelembe vegye a munkaerő-piaci helyzetet, kezelje az integrációs politikák terén felmerülő problémákat és azoknak a kiszolgáltatott helyzetben levő csoportokra gyakorolt hatásait, valamint a rasszizmust és az idegengyűlöletet.

2.3 Az EGSZB fontos kötelezettséget vállalt azért, hogy a bevándorláspolitikákat a bevándorlók részvételével valósítsák meg, elsősorban az **Európai Integrációs Fórum**<sup>(2)</sup> keretében, amelynek létrehozásáról az Európai Bizottság 2009-ben határozott, méghozzá úgy, hogy annak székhelyét az EGSZB adja. A fórum olyan **európai platformmá** vált, amely **megkönnyíti a sokszereplős párbeszédet**, illetve a civil és bevándorlószervezetek **aktív részvételét** az integrációval foglalkozó európai politikákkal kapcsolatos legfontosabb vitákban. A fórum átalakuláson megy át, és ezzel az a célja, hogy minden szempontra kiterjedően foglalkozzon a bevándorláspolitikákkal. Egy, a fórum működéséről és eredményeiről szóló hatásvizsgáló tanulmányból kiindulva **az EGSZB szeretné megerősíteni elkötelezettségét a fórum iránt**. Elsősorban el akarja mélyíteni a kapcsolatokat a bevándorló szervezetekkel, hozzá akar járulni a politikák nyomom követéséhez és javítani akarja az együttműködést az Európai Parlamenttel és a Régiók Bizottságával.

## 3. Közös bevándorláspolitikák

3.1 Tizenöt év telt el azóta, hogy 1999-ben az Amszterdami Szerződéssel elkezdtek kiépíteni egy közös bevándorlási, menekültügyi és határpolitikát. Az EGSZB szerint a bevándorlásról szóló jövőbeli európai menetrend kialakításakor vissza kell térni az **1999-es tamperei programban**<sup>(3)</sup> **szereplő eredeti alapelvekhez**. Elsősorban a harmadik országok polgárait megillető méltányos és egyenlő bánásmód elvéről, a szolidaritás és a közös felelősségvállalás elvéről, az Európai Alapjogi Chartában szereplő alapvető jogokról és a jogállamiság elvéről van szó. A Lisszaboni Szerződés alapozza meg a **közös munkarendet**. **Teljes mértékben át kell ültetni a gyakorlatba** is ezeket a szerződésekben szereplő **alapelveket**.

<sup>(1)</sup> EGSZB: Immigration: Integration and Fundamental Rights [Bevándorlás: integráció és alapvető jogok] 2012, <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-822-en-c.pdf>

<sup>(2)</sup> <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm>

<sup>(3)</sup> Európai tanácsi következtetések, tamperei program, 1999. október 15–16., SN 200/99

3.2 Az EGSZB megjegyzi, hogy az ambíciók és az európai értékek sok esetben megrekednek a szép szavak szintjén, a gyakorlat és a jogszabályok pedig ellentmondanak ezeknek az értékeknek <sup>(4)</sup>. Az EGSZB arra kéri a Tanácsot és a tagállamok képviselőit, hogy **határozottan lépjenek túl a szavak és az elvi nyilatkozatok szintjén, és fogadjanak el konkrét kezdeményezéseket, amelyek megvalósítva kézzelfogható eredményekhez vezetnek**. Ehhez nem elegendő az Európai Bizottsággal és az Európai Parlamenttel való szoros intézményközi együttműködés; a szociális partnerek és a szervezett civil társadalom is kiemelt szereplő kell hogy legyen.

3.3 A földközi-tengeri térségben, illetve a közös külső uniós határok mentén megfigyelhető migrációs problémák jól dokumentáltak, és sok vita folyik róluk a politikában és a médiában is, gyakran már irracionálisba és nacionalista populizmusba átcsapva. Az EGSZB olyan tárgyilagos vitát szorgalmaz, amely objektív és független adatokra és tanulmányokra épül. Egyértelmű prioritásként kell kezelni mindazt, amire valóban szükség van egy **ténylegesen közös bevándorlási, menekültügyi és külsőhatár-politika kialakításához és megerősítéséhez**. Az EGSZB szerint itt az ideje, hogy olyan új európai stratégiát léptessenek életbe a közös európai bevándorláspolitikát illetően, amely kapcsolódik az Európa 2020 stratégiához, és az a célja, hogy **átültesse az elveket a gyakorlatba**.

3.4 Azokban a témákban, amelyeket ilyen jelentős politikai érdeklődés övez a tagállami képviselők részéről, alapvetően fontos, hogy a szóban forgó politikák hatálya alá eső összes harmadik országbeli állampolgár (köztük a papírokkal nem rendelkező migránsok) **alapvető jogai** jelentsék mindennemű jövőbeli politika kiindulópontját <sup>(5)</sup>. Kiemelten kell kezelni az EU-ban dolgozó több millió bevándorló **élet- és munkafeltételeinek** javításával kapcsolatos kérdéseket <sup>(6)</sup>. Az EGSZB kiemelt figyelmet szentel annak, hogy a **bevándorláspolitikák milyen hatással vannak a szociál- és foglalkoztatáspolitikákra**. Olyan megközelítést szorgalmaz, melynek keretében elemzik a foglalkoztatást és azt, hogy a bevándorláspolitikáknak milyen következményeik vannak a munkavállalók és családjuk társadalmi-gazdasági integrációjának vagy éppen kirekesztésének szempontjából <sup>(7)</sup>.

3.5 A harmadik országok állampolgárainak egy uniós országba való belépésére és ott tartózkodására vonatkozó politikák a tagállamok és az EU közös, megosztott hatáskörébe tartoznak. A Lisszaboni Szerződés kimondja, hogy az EU-nak a folyamat minden szakaszára kiterjedően ki kell dolgoznia egy közös bevándorláspolitikát. Az EGSZB szerint nagy hozzáadott értéket jelent az, ha az EU ágazati szabályozások helyett olyan közös politikát és szabályozást alakít ki a foglalkoztatásra és az oktatásra vonatkozóan, amely **horizontális megközelítésre épülve magas szintű harmonizációt biztosít** <sup>(8)</sup>. A jelenlegi szabályozási keret szétforgácsolt és átláthatatlan. Ez **jogbizonytalanságot és politikai következetlenséget** teremt, amivel pedig mielőbb foglalkozni kell.

3.6 Az EGSZB úgy véli, hogy egy **bevándorlási kódexszel** meg kellene erősíteni a hatályos jogszabályokat. A kódexszel átláthatóbbá és jogilag egyértelműbbé kellene tenni, hogy milyen (szabadság)jogai vannak a harmadik országok EU-ban élő állampolgárainak. Emellett egy, a (hivatalos papírokkal nem rendelkező bevándorlókra is alkalmazandó) jogokra és közös normákra vonatkozó egységes és átlátható kerettel meg kellene erősíteni a jogszabályokat is <sup>(9)</sup>. A kódexnek foglalkoznia kellene a harmadik országok EU-ban munkát vállaló állampolgárainak társadalmi-gazdasági helyzetével is <sup>(10)</sup>. Kiemelten kellene kezelni a munkaerő-piaci diszkrimináció és rasszizmus elleni küzdelmet, illetve azt is, hogy a bevándorlókra is mielőbb az uniós polgárokéival azonos jogok és normák vonatkozzanak. Ehhez segítséget jelenthet egy **kézikönyv a közös európai vezérelekről**.

3.7 Meg kell oldani az egyik legjelentősebb problémát is, amellyel sok bevándorló és vállalat szembesül Európában: **az oktatási és szakmai képesítések elismerését** <sup>(11)</sup>. Az EGSZB szorgalmazza, hogy dolgozzanak ki egy **európai stratégiát** arra, hogy az EU-t nemzetközi szinten **vonzóbbá tegyék a tehetségek számára**, illetve hogy számolják fel a diplomák és szakképesítések elismerésének útjában álló indokolatlan akadályokat. Ezzel párhuzamosan el kellene fogadni **horizontális jogszabályokat** <sup>(12)</sup>.

<sup>(4)</sup> CESE 343/2009 – SOC/320 (HL C 218., 2009.9.11., 78. o.).

<sup>(5)</sup> HL C 128., 2010.5.18., 29. o.

<sup>(6)</sup> Európai Szakszervezetek Szövetsége, cselekvési terv a migrációról, elfogadás az ETUC végrehajtó bizottságban: 2013. március 5–6., [http://www.etuc.org/documents/action-plan-migration#\\_U\\_MOE-JU3To](http://www.etuc.org/documents/action-plan-migration#_U_MOE-JU3To)

<sup>(7)</sup> 2010. március 17-i EGSZB-vélemény, CESE 450/2010 (HL C 354., 2010.12.28., 16. o.).

<sup>(8)</sup> HL C 286., 2005.11.17., 20. o.

<sup>(9)</sup> 2010. szeptember 15-i EGSZB-vélemény, SOC/373 (HL C 48., 2011.2.15., 6. o.). Az EGSZB hangsúlyozta, hogy harmonizálni kell az EU-ban hivatalos papírok nélkül élő bevándorlók jogait. Lásd a véleménytervezet 11.2. pontját.

<sup>(10)</sup> Európai Szakszervezetek Szövetsége, cselekvési terv a migrációról, elfogadás az ETUC végrehajtó bizottságban: 2013. március 5–6., [http://www.etuc.org/documents/action-plan-migration#\\_U\\_MOE-JU3To](http://www.etuc.org/documents/action-plan-migration#_U_MOE-JU3To)

<sup>(11)</sup> 2010. szeptember 15-i EGSZB-vélemény, SOC/373 (HL C 48., 2011.2.15., 6. o.).

<sup>(12)</sup> HL C 80., 2002.4.3., 37. o. 2010. szeptember 15-i EGSZB-vélemény, SOC/373 (HL C 48., 2011.2.15., 6. o.).

3.8 Ennek kapcsán alaposan figyelembe kellene venni a tagállamok **demográfiai és munkaerő-piaci helyzetét**, illetve azt, hogy többségükben **öregszik a népesség. A bevándorlás szerepe a demográfiai kihívások fényében** című 2011-es feltáró véleményében<sup>(13)</sup> az EGSZB hangsúlyozta, hogy az elkövetkezendő években növelni kell a harmadik országokból érkező munkavállalók és családok bevándorlásának mértékét. Az EU-nak **nyitott és rugalmas jogszabályokra** van szüksége, amelyek mind a magasan és közepesen képzett munkaerő, mind az alacsonyabb képzettséget igénylő tevékenységeket végző munkavállalók számára lehetővé teszik a törvényes és átlátható módon történő munkavállalási célú bevándorlást, mindaddig, amíg a tagállamok továbbra is szabadon határozhatják meg, hogy ezen országokból hány állampolgár beutazását engedélyezik. Az EGSZB szerint kiemelten kellene kezelni a **munkaerő-piaci akadályok és diszkriminációmentesség** kérdését az olyan kiszolgáltatott helyzetben levő migráns csoportok esetében, mint amilyenek például a nők. Ugyanakkor azonban el kell ismerni azt is, hogy nem a bevándorlás az egyetlen válasz a munkaerő-piaci hiányosságokra, a tagállamok pedig fontolóra vehetnek más kiegészítő megoldásokat is, amelyek akár alkalmasabbak is lehetnek.

3.9 Az EU-nak létre kellene hoznia egy **munkavállalási célú migrációval foglalkozó állandó európai platformot** az EGSZB keretében, ahol a szociális partnerek, a tagállamok állami foglalkoztatási szolgálatai, a munkaközvetítő irodák és más érdekelték megvitatnák és elemeznék a munkavállalási célú migrációval foglalkozó nemzeti politikákat, továbbá megosztanák egymással a munkaerő-piaci igények és az egyenlőségen alapuló társadalmi-gazdasági integráció előtt álló akadályok meghatározásával kapcsolatos gyakorlatokat. Az EGSZB megerősíti, hogy támogatja az Európai Bizottságot<sup>(14)</sup>, és azt javasolja a Tanácsnak, hogy küldjön felkérést egy ilyen platform létrehozásáról szóló feltáró vélemény kidolgozására vonatkozóan.

#### 4. A közös menekültügyi politika: a közös európai menekültügyi rendszer

4.1 Az EGSZB üdvözli a **menekültügyi rendszer második szakaszának** elfogadását. A jogszabályok magas szintű harmonizációjának ellenére azonban még túl nagy mozgástere maradt a nemzeti jogalkotásnak, ami a tagállamok számára lehetővé teszi, hogy rendkívül eltérő politikákat és filozófiákat kövessenek<sup>(15)</sup>. A különböző hagyományok megmaradtak, és a tagállamok továbbra is eltérő szintű védelmet alkalmaznak<sup>(16)</sup>. Az EU-nak előtérbe kell helyeznie a **magas szintű védelem elérését – csökkentve a jelenlegi mérlegelési mozgástereket** – és a menedékkérők **hatékony jogorvoslatához juttatását**, annak érdekében, hogy a jogok és az elvek a gyakorlatban is érvényesüljenek.

4.2 A **Dublini Egyezmény** meghatározza, hogy az egyes menekültügyi kérelmek elbírálása melyik tagállam feladata. Az EGSZB azonban úgy véli, hogy ez a rendszer nem biztosítja a szolidaritást az uniós tagállamok között. A mechanizmust abból kiindulva alakították ki, hogy hasonlóak a tagállamok menekültügyi rendszerei, ez azonban mind a mai napig nincs így. A Dublinoi Egyezményt **olyan rendszerrel** kell felváltani, amely **nagyobb fokú szolidaritást biztosít az EU-n belül**, figyelembe veszi a menedékkérők szempontjait is, és biztosítja a felelősségi körök arányosabb elosztását a tagállamok között<sup>(17)</sup>.

4.3 A máltai **Európai Menekültügyi Támogatási Hivatalt (EASO)** alkalmasabbá kell tenni arra, hogy egyértelműen feltárja és értékelje az EU menekültügyi helyzetét<sup>(18)</sup> és a menekültüggyel kapcsolatos tagállami gyakorlatokban jelentkező eltéréseket és a jogszabályi eltéréseket, valamint hogy javaslatokat tegyen a közös európai menekültügyi rendszer szükséges egyedi módosításaira. Az EASO-t még inkább a közös menekültügyi rendszer második szakaszára vonatkozó eredmények nyomkövetési és elemző központjává kellene fejleszteni, amely szoros együttműködést folytat az Európai Unió Alapjogi Ügynökségével (FRA). Az EGSZB azt javasolja, hogy erősítsék meg az EASO azon jogköreit, amelyek alapján **közös menekültügyi támogató csoportok** (*asylum support teams*) révén folyamatos technikai és operatív támogatást nyújthat a menekültügyi és befogadási rendszerekkel kapcsolatban speciális segítséget igénylő vagy vészhelyzetben levő tagállamok részére.

4.4 Az EGSZB már több alkalommal kérte, hogy az Európai Unió – a szomszédos országokkal együtt és a civil szervezetekkel szorosan együttműködve<sup>(19)</sup> – hozzon létre az EU által finanszírozott **regionális védelmi és befogadási programokat**, amelyek az UNHCR<sup>(20)</sup> modelljét követik. Mielőtt e politika további támogatásáról döntenének, független értékelést kellene készíteni az összes programról és az ezek végrehajtására előirányzott finanszírozásról, és csak ezután kellene kibővíteni és új uniós szerepvállalási mechanizmussá formálni őket. Úgy tűnik, hogy a létező programok inkább annak megakadályozását célozzák, hogy a menedékkérők bejussanak az EU területére és nemzetközi védelemhez jussanak, és nem arra törekednek, hogy ténylegesen javítsák a menekültek védelmét<sup>(21)</sup>.

<sup>(13)</sup> HL C 48., 2011.2.15., 6. o.

<sup>(14)</sup> 2009. november 4-i EGSZB-velemény, SOC/352, 4.4.14. pont (HL C 128., 2010.5.18., 80. o.). 2014. március 11-i közleményében (COM(2014) 154 final) az Európai Bizottság ismét betervezte a platformra vonatkozó kezdeményezést, amelyet a Tanács a stockholmi programban elutasított.

<sup>(15)</sup> <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4d6.html>

<sup>(16)</sup> Lásd az EGSZB 2008. március 12-i véleményét a következő tárgyban: „Zöld könyv a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről” (előadó: An Le Nouail Marlière), HL C 204., 2008.8.9., 77. o., 1.1. pont.

<sup>(17)</sup> Lásd az EGSZB 2008. március 12-i véleményét a következő tárgyban: „Zöld könyv a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről” (előadó: An Le Nouail Marlière), HL C 204., 2008.8.9., 77. o.

<sup>(18)</sup> <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-AR-final1.pdf>

<sup>(19)</sup> Lásd a 2008. február 25-i EGSZB-veleményt, SOC/320, HL C 218., 2009.9.11., 78. o.

<sup>(20)</sup> Az UNHCR 2011. júliusi letelepítési kézikönyve (2013-ban és 2014-ben felülvizsgált változatok), a következő weblapon érhető hozzá: <http://www.unhcr.org/4a2ccf4c6.html>

<sup>(21)</sup> Ugyanott, 7.2.2. pont.

4.5 Ezeket a regionális programokat **letelepítési programokkal** lehetne megerősíteni, amelyek egy befogadási mechanizmust alakítanak ki harmadik országokban menekültstátust kapott személyek részére, akik így állandó jelleggel valamelyik uniós tagállamban tartózkodhatnak. E programok kidolgozása előtt is feltétlenül meg kell vizsgálni a szervezett civil társadalom és a nemzetközi szervek tapasztalatait. Az EGSZB azt javasolja, hogy megfelelően megosztott kötelezettségvállalás és **áttelepítési programok** megvalósítása révén javítsák az EU-n belüli szolidaritást és felelősségvállalást. Ezzel párhuzamosan meg kellene vizsgálni egy **az EU-ban benyújtott menedékkérelmek kezelésére vonatkozó közös rendszer** létrehozását és annak a lehetőségét, hogy a **jóváhagyott menedékkérelmek esetében kialakítsák a kölcsönös elismerés elvét, továbbá biztosítsák a védelemben részesülő személyek szabad mozgását.**

4.6 Az EGSZB azt is szükségesnek tartja, hogy megkönnyítsék a védelemre szoruló személyek EU-ba történő bejutását, és azt javasolja, hogy a közös vízumkódexben foglaltaknak megfelelően a tagállamok harmonizáltabban, konzervensebben, függetlenebbül és rugalmasabban alkalmazzák a **humanitárius vízumokat**, hozzanak létre egy mechanizmust ezen eszköz gyakorlati megvalósításának nyomon követésére, a kérelmezők jussanak hatékony igazságszolgáltatáshoz, valamint hogy elutasítás esetén jogorvoslattal élhessenek<sup>(22)</sup>. Az EGSZB támogatja a vízumkódex átdolgozására vonatkozó új európai bizottsági javaslatot<sup>(23)</sup>, és azt szeretné, ha a tárgyalások biztosítanák a humanitárius vízumok alkalmazását.

## 5. Közös határpolitika

5.1 A schengeni térség létrehozása az európai integrációs projekt egyik legjelentősebb vívmánya. Az EU külső határai az összes schengeni tagállam közös határai, és a **felelősségvállalásnak is közösnek kell lennie a határok ellenőrzése és felügyelete, illetve az adminisztratív eljárások során az elvek és jogok tiszteletben tartása terén.** Azok a tagállamok, amelyek földrajzi helyzetük folytán a közös külső határok mentén fekszenek, a bevándorlók és menedékkérők tömegei miatt gyakran nehéz helyzetben találják magukat. Az EGSZB hangsúlyozza a **szolidaritás és az igazságos felelősségmegosztás** elvének fontosságát, amelyről az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 80. cikke rendelkezik. Az Európai Uniónak a **pénzügyi, operatív és befogadással kapcsolatos szolidaritásra vonatkozó eljárásokat** kell kialakítania, tekintetbe véve az egyes tagállamok gazdasági és társadalmi helyzetét, valamint az azon tagállamoknak nyújtandó támogatás szükségességét, amelyek menekültügyi rendszerére nagyobb nyomás nehezedik.

5.2 A Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex szabályozza a határátlépéseket és az ellenőrzéseket, figyelembe véve azokat a követelményeket, amelyeket a harmadik országok állampolgárainak teljesíteniük kell ahhoz, hogy beléphessenek az EU területére, és ott tartózkodhassanak. Az EU listákat állít össze azokról az országokról, amelyek állampolgáraival szemben vízumkötelezettség van érvényben, és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó, a vízumkódexben meghatározott közös politikát alkalmaz. Az EGSZB azt ajánlja, hogy kiemelten kezeljék **mindkét kódex következetes, rugalmas és hatékony alkalmazását**, továbbá ügyeljenek arra, hogy a harmadik országok állampolgárai számára előirányzott jogok és garanciák érvényesíthetők legyenek.

5.3 Az EU-nak nagyobb felelősséget kell vállalnia a külső határok ellenőrzésében. A **Frontex** (a külső határok igazgatásáért felelős ügynökség) szerepét meg kell erősíteni, mégpedig nem kizárólag pénzügyi szempontból, hanem hatásköri és operatív szinten is. Az EGSZB megismétli azt a javaslatát, hogy a tagállamok segítségére alakítsák a Frontextet<sup>(24)</sup> egy európai határőrkontingensből álló<sup>(25)</sup> **közös európai határőrszolgálatá**<sup>(26)</sup>. Ezzel párhuzamosan hatékonyabb és módszeresebb elszámoltathatósági rendszert kell kidolgozni a Frontex tevékenységei, továbbá a közös és az információcserére vonatkozó műveletei kapcsán, beleértve az EUROSUR (európai határőrizeti rendszer) keretében végzett tevékenységeket is. Meg kell erősíteni az alapvető jogokkal kapcsolatos konzultatív fórum<sup>(27)</sup> szerepét, és ki kell dolgozni egy panasztételi mechanizmust (complaint mechanism)<sup>(28)</sup>.

<sup>(22)</sup> A vízumkódex 19. cikkének (4) bekezdése és 25. cikkének (1) bekezdése. 2009. július 13-i 810/2009/EK rendelet a Közösségi Vízumkódex (Vízumkódex) létrehozásáról HL L 243., 2009.9.15., 1. o.

<sup>(23)</sup> Az Európai Bizottság javaslata az Unió Vízumkódex (vízumkódex) létrehozására irányuló rendeletre (átdolgozás) {SWD(2014) 67 final} {SWD(2014) 68 final}, COM(2014) 164 final, Brüsszel, 2014. április 1.

<sup>(24)</sup> HL C 44., 2011.2.11., 162. o.

<sup>(25)</sup> S. Carrera (2010), *Towards a Common European Border Service*; a brüsszeli székhelyű CEPS (Európai Politikai Tanulmányok Központja) munkadokumentumai.

<sup>(26)</sup> Az Európai Tanács 2014. június 26–27-i ülésének következtetései szerint létrehozása lehetőségének és megvalósíthatóságának tanulmányozása az egyik kiemelt politikai feladat a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség 2020-ig tartó menetrendje keretében. Az Európai Tanács 2014. június 26–27-i következtetései, EUCO 79/14, Brüsszel, 2014. június 27.

<sup>(27)</sup> <http://frontex.europa.eu/news/first-annual-report-of-the-frontex-consultative-forum-on-fundamental-rights-published-WDPS>n

<sup>(28)</sup> <http://www.ombudsman.europa.eu/hu/cases/specialreport.faces/en/52465/html.bookmark>

5.4 Az EGSZB már kinyilvánította az intelligensebb határok kialakítása és különösen a kilépési/belépési regisztrációs rendszer (SRES) és a regisztráltutas-program iránti támogatását<sup>(29)</sup>. Mielőtt más nagyszabású informatikai rendszereket alakítanának ki, független értékelésnek kellene alávetni a Vízuminformációs Rendszert (VIS) és a Schengeni Információs Rendszer második generációját (SIS-II)<sup>(30)</sup>. Az e rendszerek és az intelligens határokra vonatkozó csomag közötti kapcsolatok nem világosak, és nagyon fontos, hogy ne fejlesszenek ki több olyan rendszert, amelyeknek nem vizsgálták meg a szükségességét, arányosságát és az alapvető jogokkal való összeegyeztethetőségét<sup>(31)</sup>.

5.5 Azok a szabályok, amelyek a **tengeri határok felügyeletével kapcsolatos műveletek során esetleg szükségessé váló keresésre és mentésre** vonatkoznak, alapvető fontosságú közös kihívást jelentenek. A tagállamokra kötelezettségek hárulnak a nemzetközi jog alapján, amely előírja a menedékkérők és az iratokkal nem rendelkező migránsok emberi jogainak tiszteletben tartását. Az EGSZB üdvözli a Frontex által koordinált operatív együttműködés keretében a külső tengeri határok őrizetére vonatkozó szabályok megállapításáról szóló rendelet<sup>(32)</sup> elfogadását és hatálybalépését. Az EGSZB szerint kiemelten kell kezelni az említett mentési szabályok **tényleges alkalmazását**.

5.6 Az **emberkereskedelem és -csempészet** elleni küzdelem során az áldozatok számára mindig biztosítani kell a nemzetközi humanitárius jogszabályokban és az európai emberjogi egyezményekben előírt védelmet. Az EGSZB úgy véli, hogy **az iratokkal nem rendelkező személyek nem jogfosztott emberek, és nem is bűnözők**. Alapvető jogait védenie kell az EU-nak és a tagállamoknak. Nem helyes az „illegális bevándorlás” kifejezés használata olyankor, amikor jogilag rendezetlen helyzetű migránsokról van szó. A jogilag rendezetlen bevándorlás és a bűnözés között feltételezett kapcsolat tápot ad a félelemnek és az idegengyűlöletnek.

## 6. A bevándorlási politikák külkapcsolati dimenziói

6.1 Az EGSZB azt javasolta<sup>(33)</sup>, hogy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya, valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségokmánya alapján az EU segítse elő egy, a **migrációra vonatkozó nemzetközi jogi keret** létrejöttét. Ennek a nemzetközi jogi keretnek magában kell foglalnia a főbb ILO-egyezményeket, valamint a vendégmunkások és családtagjaik jogainak védelméről szóló nemzetközi ENSZ-egyezményt, amelyet az Unió tagállamai még nem ratifikáltak<sup>(34)</sup>.

6.2 Az EGSZB arra kéri az uniós intézményeket, hogy hozzanak létre **stratégiai szövetséget olyan más nemzetközi szereplőkkel** – például az ENSZ-szel vagy az Európa Tanáccsal –, amelyek szintén foglalkoznak a személyek mobilitásával és az emberi jogokkal kapcsolatos kérdésekkel. Az EU-nak elő kell mozdítania a nemzetközi szervezeteken – ilyen például az ENSZ, az Európa Tanács és az ILO – belül elfogadott közös nemzetközi szabályok érvényesítését, amelyek a bevándorlók, a menedékkérők és a menekültek jogaira és szabadságjogaira vonatkoznak.

6.3 Az EGSZB több ízben is támogatta a **migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítést**<sup>(35)</sup> és különféle mobilitási partnerségek aláírását. A személyek határokon átnyúló mobilitásából eredő problémákat nem lehet csupán a határellenőrzés, illetve az ilyen ellenőrzés harmadik országokba történő „externalizációjának” szemszögéből szemlélni. Az EGSZB számos alkalommal támogatta az említett megközelítést mint a legmegfelelőbb keretet. A közös bevándorláspolitikának „átfogó megközelítéssel” kell rendelkeznie, túllépve egy biztonsági és rendőrségi megfontolások alapján kialakított megközelítésen, amely kriminalizálja a személyek mobilitását, és erőltetett módon összefüggésbe hozza az EU-t fenyegető más tényezőkkel.

6.4 A mobilitási partnerségeknek átfogóbb és kiegyensúlyozottabb módon kell tartalmazniuk a mobilitással és a legális migrációval kapcsolatos szempontokat, és a legális migrációt prioritásként kell kezelniük. Az EGSZB támogatja a néhány származási országgal kötött mobilitási partnerségeket<sup>(36)</sup>, de azt javasolja, hogy ezek a megállapodások **kiegyensúlyozottabbak és jogilag kötelező érvényűek** legyenek a felek számára. Mindeddig a rendezetlen jogi helyzetű bevándorlók biztonságára, visszatérésére, visszafogadására és a határőrizetre helyezték a hangsúlyt. Az EU-nak **jogszerű, rugalmas és átlátható eljárások** révén az ilyen országok és azok állampolgárai számára a munkavégzési és tanulási célú bevándorlásra is lehetőségeket kell biztosítania.

<sup>(29)</sup> HL C 271., 2013.9.19., 97. o.

<sup>(30)</sup> Lásd a 2012. július 11-i EGSZB-velemény (SOC/456) 16.2. pontját, HL C 299., 2012.10.4., 108. o.

<sup>(31)</sup> [http://ec.europa.eu/bepa/european-group-ethics/docs/publications/ege\\_opinion\\_28\\_ethics\\_security\\_surveillance\\_technologies.pdf](http://ec.europa.eu/bepa/european-group-ethics/docs/publications/ege_opinion_28_ethics_security_surveillance_technologies.pdf)

<sup>(32)</sup> 656/2014/EU rendelet (2014. május 15.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség által koordinált operatív együttműködés keretében a külső tengeri határok őrizetére vonatkozó szabályok megállapításáról, 2014. június 27., HL L 189., 2014.6.27., 93. o.

<sup>(33)</sup> Az EGSZB véleménye, HL C 44., 2008.2.16., 91. o.

<sup>(34)</sup> Az EGSZB véleménye, HL C 302., 2004.12.7., 49. o.

<sup>(35)</sup> REX/351, HL C 191., 2012.6.29., 134. o.

<sup>(36)</sup> Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: Európai bevándorláspolitikai és kapcsolatok a harmadik országokkal (a Hivatalos Lapban még nem tették közzé).

6.5 Az EGSZB konkrétan azt javasolja, hogy az EU **nyisson új csatornákat** a partnerországok részére **a személyek mobilitásának, a vízumok megszerzésének, valamint az új bevándorlók bebocsátásának megkönnyítésére**. Az EGSZB támogatja, hogy az új mobilitási partnerségek az alábbi egyéb témakörökre is kiterjedjenek:

- az EU-ban rendelkezésre álló üres álláshelyekkel kapcsolatos információk hozzáférhetőségének javítása,
- kapacitásjavítás a munkaerő-kereslet és -kínálat kiegyensúlyozása érdekében,
- a tanulmányi és szakmai kompetenciák és képzettségek elismerése,
- jogi keretek kidolgozása és alkalmazása a nyugdíjjogosultságok átvitelének javítása érdekében,
- intézkedések az együttműködés javítására a kompetenciák és a munkaerő-kereslet és -kínálat egyensúlyba hozása terén,
- a befogadásra és a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállásra vonatkozó jogszabályok rugalmassá tétele az önkéntes hazatérés támogatására, amelynek során a bevándorlók nem veszítenék el tartózkodáshoz való jogukat.

6.6 A bevándorlási és menekültügyi politikával kapcsolatban **jobban össze kell hangolni az EU külpolitikai és bevándorláspolitikai prioritásait**. Az Európai Külügyi Szolgálatnak (EKSZ) a ráháruló szerepnek megfelelően foglalkoznia kell a bevándorlási, menekültügyi és határigazgatási politikákkal, hogy erősítse az ezek közötti összhangot, túllépve a tagállami belügyminisztériumok megfontolásain. Emellett a nagyobb demokratikus kontroll érdekében a Parlament szerepét is növelni kell ezen a területen <sup>(37)</sup>.

Kelt Brüsszelben, 2014. szeptember 11-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke  
Henri MALOSSE

---

<sup>(37)</sup> Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: Európai bevándorláspolitikai és kapcsolatok a harmadik országokkal (a Hivatalos Lapban még nem tették közzé).