



Brüsszel, 2015.5.13.
COM(2015) 240 final

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

EURÓPAI MIGRÁCIÓS STRATÉGIA

I. Bevezetés

A történelem során az emberek mindig vándoroltak. Az érkezők különböző okokból és eltérő útvonalakon kísérik meg elérni az európai partokat. Jogszerű utakat keresnek, de az életüket is kockáztatják, hogy elmeneküljenek a politikai elnyomás, a háború és a szegénység elől, egyesítsék a családjukat, vállalkozzanak, ismereteket szerezzenek és oktatásban részesüljenek. Minden migránsnak megvan a saját története. A félrevezető és sablonos értelmezések gyakran csak az áramlatok egyes típusaira összpontosítanak, és elsiklanak a társadalmat sokféleképpen érintő jelenség eredendő összetettsége felett, amely sokrétű választ tesz szükségessé. E stratégia összefoglalja, milyen különféle lépéseket kell tennie az Európai Uniónak most és az elkövetkező években ahhoz, hogy koherens és átfogó megközelítést alakítson ki a migrációból származó előnyök kiaknázása és az abból adódó nehézségek kezelése érdekében.

Az azonnali teendő a rászorulóknak védelme. Mindannyiunkat sokként ért a migránsok ezreinek tragédiája, akik az életüket veszélyeztetve kelnek át a Földközi-tengeren. A Bizottság első és azonnali válaszlépésként tíz pontból álló, azonnali intézkedési tervet terjesztett elő. Az Európai Parlament és az Európai Tanács támogatását fejezte ki e terv iránt, és a tagállamok szintén kötelezettséget vállaltak arra, hogy konkrét lépéseket tesznek, elsősorban megakadályozzák, hogy további migránsok veszítsék életüket.

Az azonnali válaszlépés azonban nem elegendő, és nem lehet egyszeri reagálás. A veszélyhelyzeti intézkedésekre azért van szükség, mert az e kérdésre vonatkozó közös európai politika elégtelennek bizonyult. Jóllehet az európaiak túlnyomó többségét érzékenyen érintette a migránsok kétségbeejtő sorsa, valójában az a helyzet, hogy Európa-szerte súlyos kétségek merülnek fel abban a tekintetben, hogy migrációs politikánk kiállja-e a sok ezer migráns nyomását, megfelel-e a migránsok társadalmainkba való integrálása iránti igénynek, illetve a hanyatló népesedési helyzetű Európa gazdasági szükségleteinek.

Ki kell használnunk az EU globális szerepét, és a migráció kiváltó okainak kezelésére szolgáló eszközök széles skáláját annak érdekében, hogy megkíséreljünk véget vetni a migránsok kizsákmányolói által okozott emberi szenvedésnek. Az említett okok egy része mélyen gyökerezik, de mindenképpen foglalkozni kell ezekkel. A globalizáció és a kommunikációs forradalom lehetőségeket teremtett és megnövelte az elvárásokat. A háborúk és a válságok Ukrajnától a Közel-Keletig és Észak-Afrikáig eltérő következményekkel járnak. A világméretű szegénység és a konfliktusok hatása nem ér véget az országhatároknál.

Európának továbbra is biztonságos menedéket kell jelentenie az üldözés elől menekülőknél számára, és vonzó célpontként kell szolgálnia a tehetséges és vállalkozó szellemű diákok, kutatók és munkavállalók számára. Nehéz egyensúlyt létrehozni nemzetközi kötelezettségvállalásaink és értékeink érvényesítése, valamint határaink biztosítása, és egyidejűleg az Európa gazdasági fejlődése és társadalmi kohéziója számára megfelelő feltételek megteremtése között. Ehhez olyan európai szintű, koordinált fellépésre van szükség,

amely alapvető intézkedési csomagot, valamint következetes és egyértelmű közös politikát kíván. Helyre kell állítanunk a bizalmat az iránt, hogy képesek vagyunk összefogni az európai és nemzeti erőfeszítéseket a migráció kezelése és nemzetközi és etikai kötelezettségeink teljesítése érdekében, valamint a szolidaritás és a megosztott felelősség elvének megfelelő hatékony együttműködés céljából. Egyedül egyetlen tagállam sem tudja hatékonyan kezelni a migrációt. Egyértelmű, hogy új, még inkább európai megközelítésre van szükségünk. Ehhez a rendelkezésünkre álló valamennyi politikát és eszközt igénybe kell venni – a legmegfelelőbb hatás elérése érdekében kombinálva a belső és a külső politikákat. Ahhoz, hogy a közös európai migrációs politika valósággá válhasson, minden szereplőnek; a tagállamoknak, az

uniós intézményeknek, a nemzetközi szervezeteknek, a polgári társadalomnak, a helyi hatóságoknak és a harmadik országoknak együtt kell működniük.

II. Azonnali intézkedések

Az európai migrációs stratégia első része arra reagál, hogy a Földközi-tenger egész medencéjében bekövetkezett emberi tragédiákra válaszul gyors és eltökélt intézkedésekre van szükség. Az Európai Tanács 2015. április 23-i nyilatkozata¹ és az Európai Parlament néhány nappal későbbi állásfoglalása² azt tükrözte, hogy egyetértés alakult ki az életmentésre és az uniós fellépés erősítésére irányuló gyors intézkedések tekintetében³.

A mostani gyors reagálásnak mintául is kell szolgálnia az EU jövőbeni válságokra adott válaszlépéseihez a közös külső határ bármely olyan – akár keleti, akár nyugati, akár északi, akár déli – szakaszán, amely nyomás alá kerül.

Életmentés a tengeren

Európa nem maradhat tétlen, amikor emberek veszítik az életüket. A korábbi olasz „Mare Nostrum” művelet keretében biztosított beavatkozási szint visszaállítása céljából fokozni fogjuk a kutatási és mentési erőfeszítéseket. A **Frontex Triton és Poseidon közös műveletek** költségvetésének megháromszorozása érdekében a Bizottság már előterjesztett egy, 2015-re vonatkozó költségvetés-módosítást, a 2016-os évre vonatkozó javaslatot pedig május végéig fogja előterjeszteni. Megvalósítása esetén ez az intézkedés egyaránt növeli az említett műveletek kapacitását és földrajzi hatókörét, így a Frontex képes lesz eleget tenni kettős szerepének: koordinálni tudja a migrációs nyomással küzdő tagállamoknak nyújtott operatív határrendészeti támogatást és segítséget nyújt a tengeren érkező migránsok életének megmentéséhez⁴. Az uniós finanszírozás említett növelésével egyidejűleg több tagállam eszközöket (hajókat és repülőgépeket) vonultat fel. Ennek az örvendetes szolidaritásnak mindaddig folytatódnia kell, amíg a migrációs nyomás fennáll. Az új Triton műveleti tervet május végéig fogják előterjeszteni⁵.

Az embercsempész bünszövetkezetek célba vétele

Célba kell venni a kiszolgáltatott migránsokat kizsákmányoló bünszövetkezeteket. A főképviselő/alelnök már bemutatta, milyen lehetőségek kínálóznak az esetleges **közös biztonság- és védelempolitikai műveletekre**, amelyek célja az embercsempészek által használt hajók szisztematikus azonosítása, elfogása és megsemmisítése. Egy ilyen nemzetközi jogon alapuló fellépés meggyőzően igazolja majd, hogy az EU elszánta magát a cselekvésre.

¹ Az Európai Tanács 2015. április 23-i rendkívüli ülése – nyilatkozat: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>. Az európai migrációs stratégia e része beépíti és továbbfejleszti az április 23-i európai tanácsi nyilatkozat nyomán követéseként a Bizottság által előterjesztett ütemtervbe foglalt kezdeményezéseket.

² [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660\(RSP\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660(RSP)).

³ Az Unió közös menekültügyi, bevándorlási, vízum- és külső határellenőrzési politikája az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) V. címén (A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség) alapul. A Szerződésekhez csatolt 21. és 22. jegyzőkönyvnek megfelelően az Egyesült Királyság, Írország és Dánia nem vesz részt az EUMSZ V. cikke alapján javasolt intézkedéseknek a Tanács általi elfogadásában. Az Egyesült Királyság és Írország a javaslat vagy kezdeményezés előterjesztését követő három hónapon belül, vagy annak elfogadása után bármikor értesítheti a Tanácsot arról, hogy részt kíván venni bármely javasolt intézkedés elfogadásában és alkalmazásában. Dánia – alkotmányos előírásainak megfelelően – bármikor értesítheti a többi tagállamot, hogy teljes mértékben alkalmazni kívánja az EUMSZ V. cikke alapján elfogadott, összes releváns intézkedést.

⁴ Ez a támogatás kiegészíti azt a jelentős segítségnyújtást, amely e tagállamok rendelkezésére áll a belügyi alapokból, amelyeknek abszolút ártelemben Olaszország, az egy főre jutó támogatást illetően pedig Málta a legnagyobb kedvezményezettje.

⁵ Mivel a Triton és a Poseidon a külső határok védelmére vonatkozó, Frontex által koordinált műveletek, a schengeni vívmányokra épülnek, amelyekben Írország és az Egyesült Királyság nem vesz részt (lásd a 25. lábjegyzetet). Ez nem zárja ki, hogy az Egyesült Királyság hajói részt vegyenek a Földközi-tenger medencéjében zajló, a Triton és a Poseidon keretében koordinált kutatási és mentési műveletekben.

Többet kell tenni **az embercsempészek azonosítására és megcélzására irányuló információk összegyűjtéséért és hatékonyabb felhasználásáért**. Az Europol haladéktalanul megerősíti a közelmúltban létrehozott tengerészeti információs közös műveletet (JOT MARE) – és annak a migránsok csempészetére helyezett fókuszpontját. Ennek eredményeként egyablakos rendszer jön létre az embercsempészetre irányuló ügynökségközi együttműködés számára⁶. A Frontex és az Europol kidolgozza az embercsempészek által feltehetően használt hajók profilját, és követi ezeket a mintákat a lehetséges hajók azonosítása és mozgásuk nyomon követése céljából. Végezetül az Europol azonosítja az embercsempészek által a migránsok és menekültek „bevonására” használt internetes tartalmakat, és előírja azok eltávolítását.

Reagálás az Unió területén megjelenő, nagyszámú érkezőre: Áthelyezés

A tagállamok menekültügyi rendszerei jelenleg minden korábbinál nagyobb nyomással kénytelenek szembenézni, és a nyár közeledtével az elkövetkező hónapok során folytatódni fog a migránsok beáramlása a leginkább érintett tagállamokba. Az EU nem várhat addig a cselekvéssel, amíg a nyomás elviselhetetlenné válik: az érkezők nagy száma miatt a helyi fogadási és feldolgozási létesítmények kapacitása már jelenleg is pattanásig feszült. A Földközi-tenger medencéjében kialakult helyzet kezelése céljából a Bizottság május végéig javaslatot tesz az EUMSZ 78. cikkének (3) bekezdése⁷ alapján előirányzott veszélyhelyzeti reagáló rendszer aktivizálására. A javaslat magában foglal egy, az egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló személyekre vonatkozó ideiglenes elosztási mechanizmust, hogy minden tagállam részvétele méltányos és kiegyensúlyozott legyen ebben a közös erőfeszítésben. A megállapított szabályoknak és garanciáknak megfelelően a fogadó tagállam lesz felelős a kérelmek vizsgálatáért. A mellékletben található az újraelosztási kulcs, amely olyan kritériumokon alapul, mint a GDP, a lakosság mérete, a munkanélküliségi ráta, a korábbi menedékkérők és letelepített menekültek száma.

Ez a lépés a tartós megoldás előfeltétele. Az EU-nak állandó rendszerre van szüksége ahhoz, hogy megossa a nagyszámú menekülttel és menedékkérővel kapcsolatos felelősséget a tagállamok között. A Bizottság 2015 végéig jogalkotási javaslatot terjeszt elő egy olyan kötelező erejű és automatikusan aktivizálódó áthelyezési rendszer kialakítása céljából, amely arra szolgál, hogy tömeges beáramlás esetén elossa az egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló személyeket az EU-n belül⁸. A rendszer figyelembe fogja venni a tagállamok által korábban, önkéntes alapon tett erőfeszítéseket.

Az említett két intézkedés végrehajtásáig a tagállamoknak tanúbizonyságot kell tenniük szolidaritásukról, és kettőzött erővel kell segíteniük a leginkább érintett országokat.

A lakóhelyét elhagyni kényszerült, védelemre szoruló személyek védelmének biztosítására vonatkozó közös megközelítés: Letelepítés

A már uniós területen lévő személyek áthelyezése mellett az EU-nak az is feladata, hogy kivegye a részét az egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló, lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek megsegítéséből. Ez a nemzetközi közösség közös felelőssége az Egyesült Nemzetek menekültügyi főbiztosának közreműködésével, ugyanis a feladat azoknak a helyzeteknek az azonosítása, amikor az emberek nem tartózkodhatnak biztonságosan a saját

⁶ Az Európai Tengerészeti Biztonsági Ügynökségnek, az Európai Halászati Ellenőrző Hivatalnak és az Eurojustnak szintén részt kell vennie ebben a munkában.

⁷ Ez a javaslat nem vonatkozik Dániára, az Egyesült Királyságra és Írországra pedig kizárólag akkor alkalmazandó, ha az említett országok élnek megfelelő csatlakozási jogosultsággal (lásd a 3. lánnyegyzetet).

⁸ E javaslat hatályát illetően lásd a 3. lánnyegyzetet.

házjukban. Nem hagyhatjuk, hogy ezek a kiszolgáltatott személyek az embercsempészek és emberkereskedők bűnszövetkezeteinek prédájává váljanak. Biztonságos és jogszerű módot kell biztosítani számukra ahhoz, hogy az EU területére lépjenek. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala támogatta azt a célkitűzést, hogy 2020-ig évente 20 000 személy számára biztosítanak letelepedést az EU-n belül⁹. Egyes tagállamok már eddig is jelentős mértékben hozzájárultak az általános letelepítési erőfeszítésekhez. Mások azonban semmit sem kínálnak – és sok esetben alternatív hozzájárulást sem nyújtanak menedékjog iránti kérelmek átvétele vagy elfogadása, illetve a többiek erőfeszítéseit szolgáló finanszírozás segítése tekintetében.

A Bizottság május végéig ajánlást fogalmaz meg, amelyben javaslatot tesz egy **20 000 személy számára letelepedést biztosító, az egész EU-ra kiterjedő rendszerre**. Az említett rendszer minden tagállamra kiterjed majd és olyan – a mellékletben található – elosztási kritériumok alapján működik, mint a GDP, a lakosság mérete, a munkanélküliségi ráta és a korábbi menedékkérők és letelepített menekültek száma, továbbá figyelembe fogja venni a tagállamok által önkéntes alapon tett erőfeszítéseket. Az uniós költségvetés 2015/2016-ban **50 millió EUR pótlólagos** célzott finanszírozást biztosít e rendszer támogatására. Ezt szükség esetén a 2016 utáni, kötelező érvényű jogalkotási megközelítésre irányuló javaslat követi majd¹⁰. Az említett közös erőfeszítések mellett a Bizottság arra szólítja fel a tagállamokat, hogy használják ki a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap által nyújtott, meglévő lehetőségeket, és a finanszírozás gyors kiigazítása révén kínáljanak fel további letelepedési lehetőségeket nemzeti programozásuk keretén belül.

A tagállamoknak emellett maradéktalanul ki kell használniuk a védelemre szoruló személyek rendelkezésére álló egyéb jogi lehetőségeket, ideértve a magán/nem kormányzati támogatást és a humanitárius tartózkodási engedélyeket, valamint a család egyesítési rendelkezéseket.

Partnerségi együttműködés a harmadik országokkal a migráció származási útvonalainak kezelésére

Az EU azonnali intézkedéseket is hozhat, hogy beavatkozzon a származási és tranzit régiók útvonalain. A Bizottság és a Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) együttműködik a partnerországokkal, hogy konkrét intézkedéseket hozzon a veszélyes utazások megelőzésére.

Az EU-nak először is fokoznia kell az azon országoknak nyújtott támogatását, amelyek a lakóhelyüket elhagyni kényszerült menekültek terhének legnagyobb részét viselik. Létre fogja hozni vagy elmélyíteni a **regionális fejlesztési és védelmi programokat**, Észak-Afrikával és Afrika szarvával kezdve a folyamatot és építve a Közel-Keleten már meglévő programra. 2015/2016-ban 30 millió EUR-t bocsát rendelkezésre, amelyet a tagállamok által nyújtandó plusz hozzájárulások egészítenek ki.

Másrészt az év végéig **kísérleti jelleggel többcélú központot hoz létre Nigerben**. A központ a Nemzetközi Migrációs Szervezettel, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatalával és a nigeri hatóságokkal együttműködve tájékoztatást nyújt, valamint védelmet és letelepítési lehetőségeket biztosít a rászorulóknak. A származási és tranzit országokban működő ilyen központok elősegítik majd, hogy reális kép alakuljon ki arról, mennyire valószínű, hogy a migránsok utazása sikerre vezet, valamint támogatást kínálnának az önkéntes hazatéréshez az illegális migránsok számára.

⁹ Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala igazgatóhelyettesének nyilatkozata, Az áttelepítésről szóló eredményjelentés, a Főbiztosi Program Végrehajtó Bizottsága Állandó Bizottságának ülése, Genf, 2012, 26-28. o.

¹⁰ E javaslat hatályát illetően lásd a 3. lábjegyzetet.

Harmadrészt a migráció olyan specifikus komponensé fog válni a **közös biztonság- és védelempolitika (KBVP)** keretében már több országban, így Nigerben és Maliban is jelen lévő missziókban, amelyet a határigazgatás tekintetében fognak erősíteni. Összel a témának szentel csúcstalálkozót szervezünk Máltán a legfontosabb partnerek, köztük az Afrikai Unió részvételével, hogy a régióval közös megközelítést dolgozzunk ki az illegális migráció és a rászoruló személyek védelmének, valamint az embercsempészetnek és az emberkereskedelemnek a kezelésére.

Ez a munka szorosan kapcsolódik a stabilitás elősegítésére szolgáló tágabb politikai kezdeményezésekhez, amelyek közül kiemelt fontosságú a főképviselő/alelnök által irányított intézkedés, amelynek célja a **líbiai** helyzet kezelése, a nemzeti egységkormány felállítására irányuló folyamatot ösztönző, ENSZ-irányítású erőfeszítések teljes támogatásával. A **szíriai** válság kezelésére vonatkozó folyamatos erőfeszítéseket 3,6 milliárd EUR összegű humanitárius, stabilizációs és fejlesztési segítségnyújtás kísérte Szírián belül, és a több országban – így Libanonba, Jordániában, Törökországban és Irakban – található szíriai menekültek segítése céljából. Az említettek mindössze néhány példát jelentenek azokra a politikai válságokra, amelyek esetében a legnyilvánvalóbb, hogy az elkövetkező hónapokban messzemenő hatást gyakorolnak az EU-ba irányuló migrációra. Szintén szoros figyelemmel követjük keleti partnereinket, a Nyugat-Balkánt és Ázsiát, előmozdítva a meglévő együttműködési kereteket.

Az uniós eszközök felhasználása a leginkább érintett tagállamok segítésére

Többet fogunk tennie annak elősegítéséért, hogy a migránsok érkezése által leginkább érintett tagállamok megbirkózzanak az előttük álló azonnali nehézségekkel.

A Bizottság először is **forróponti** megközelítést alakít ki, amelyben az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal, a Frontex és az Europol a helyszínen működik együtt a leginkább érintett tagállamokkal, hogy gyorsan azonosítsa és nyilvántartásba vegye a beérkező migránsokat, és rögzítse azok ujjnyomatát. Az ügynökségek munkája kiegészíti egymást. Azokat, akik menedéket kérnek, azonnal bevonják a menekültügyi eljárásba, amelynek során az EASO támogató csoportjai segítik a menedékkérelmi ügyek lehető leggyorsabb feldolgozását. Azok esetében, akik nem szorulnak védelemre, a Frontex az illegális migránsok visszatérésének koordinálása révén segíti a tagállamokat. Az Europol és az Eurojust támogatást nyújt a fogadó tagállam nyomozásaihoz az embercsempész és emberkereskedő hálózatok felszámolása céljából.

A Bizottság másrészt további 60 millió EUR **veszélyhelyzeti finanszírozást** mozgósít, többek között a különösen nagy migrációs nyomás alá került tagállamok befogadási és a migránsoknak nyújtott egészségügyi ellátási kapacitásának támogatására¹¹. A szükségletek értékelése folyamatban van.

Fő intézkedések	<ul style="list-style-type: none"> • A Tritonhoz és a Poseidonhoz rendelt 2015-16-os előirányzatok megháromszorozására, valamint az egész EU-ra kiterjedő letelepítési rendszer finanszírozására irányuló finanszírozási csomag. • A migránsok csempészetére vonatkozó esetleges KBVP küldetés azonnali támogatása. • Az EUMSZ 78. cikkének (3) bekezdése szerinti veszélyhelyzeti rendszernek – a mellékletbe foglalt elosztási kulcs alapján történő – aktiválására irányuló jogalkotási javaslat május végéig.
------------------------	--

¹¹ Ebből a célból a tagállamok felhasználhatják a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap keretében rendelkezésre álló pénzeszközöket. Azok az országok, amelyeket különösen érint a migránsok és a menedékkérők beáramlása, megfelelő esetben az uniós polgári védelmi mechanizmustól is kérhetnek segítséget.

- | | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • A veszélyhelyzetekben történő áthelyezés állandó közös európai rendszerére irányuló javaslat 2015 végéig. • Az uniós letelepítési rendszerre vonatkozó ajánlás május végéig, amit szükség esetén a 2016 utáni állandóbb megközelítésre vonatkozó javaslat követ. • 30 millió EUR a regionális fejlesztési és védelmi programok számára. • Kísérleti jellegű többcélú központ létrehozása Nigerben 2015 végéig. |
|--|---|

III. A migrációkezelés javítására szolgáló négy pillér

A Földközi-tenger medencéjének migrációs válsága az azonnali szükségleteket állította reflektorfénybe. Egyúttal azonban az uniós migrációs politika és a rendelkezésre álló eszközök strukturális korlátainak jelentős részére is rámutatott. Ez lehetőséget nyújt az EU-nak arra, hogy elismerje: szükség van rá, hogy megfelelő egyensúlyt teremtsen migrációs politikájában, és azt az egyértelmű üzenetet küldje a polgároknak, hogy az uniós szereplők együtt jobban tudják kezelni a migrációt.

Amint Juncker elnök politikai iránymutatásában kiemelte, az illegális migráció, az emberkereskedők és embercsempészek elleni határozott küzdelmet és Európa küldő határainak biztosítását erőteljes közös menekültügyi politikával, valamint a jogszerű migrációra vonatkozó új európai politikával kell kiegészíteni. Ez egyértelműen fokozott koherenciát tesz szükségessé a különböző politikai ágazatok, így a fejlesztési együttműködés, a kereskedelmi, foglalkoztatási, kül- és belügyi politikák között.

Az EU-ba való belépés jogszerű lehetőségeinek világos és megfelelően végrehajtott kerete (a hatékony menekültügy és vízumrendszer segítségével) csökkenti majd az illegális tartózkodást és beutazást ösztönző tényezőket, hozzájárul az európai határok biztonságának fokozásához, valamint a migrációs áramlások biztonságához.

Az EU-nak továbbra is hozzá kell járulnia a rászorulóknak védelméhez. El kell ismernie továbbá, hogy a pezsgő gazdasághoz szükséges szakértelem nem minden esetben található meg azonnal az EU munkaerőpiacán, vagy időt vesz igénybe annak kifejlesztése. A tagállamok által jogszerűen befogadott migránsok nem kerülhetnek szembe fenntartásokkal és akadályokkal – minden segítséget meg kell kapniuk ahhoz, hogy integrálódjanak új közösségükbe. Ez központi elemét kell képezze azon értékeknek, amelyekre az európaiak büszkének lehetnek, és amelyeket világszerte közvetíteniük kell partnereik számára.

Egyúttal azonban következményekkel kell járjon az, ha a migránsok nem felelnek meg a tartózkodási kritériumoknak. A kiutasítást elkerülni igyekvő, sikertelen menedékkérők, a vízumban engedélyezett tartózkodási időt túllépő személyek, és a folyamatosan illegálisan tartózkodó migránsok súlyos problémát jelentenek, ami aláássa a rendszerbe vetett bizalmat. Meggyőző érveket kínálnak azoknak, akik igyekeznek bírálni vagy megbélyegezni a migrációt. Megnehezítik azoknak a migránsoknak az integrációját, akik jogosan tartózkodnak az Unióban.

Az EU-nak továbbra is párbeszédet kell folytatnia a határain túl, és erősítenie kell az együttműködést globális partnereivel, kezelnie kell a kiváltó okokat, továbbá elő kell segítenie a jogszerű migráció olyan módozatait, amelyek előmozdítják a körkörös növekedést és a fejlődést a származási és a célországokban. A főképviselő/alelnök által a globális környezetben bekövetkezett változások kezelése érdekében kezdeményezett stratégiai felülvizsgálat és az európai szomszédságpolitika soron következő felülvizsgálata keretében szélesebb körben foglalkoznak majd ennek mérlegelésével, ami arra is irányul, hogy

szomszédainkkal szoros partnerségben javaslatokat dolgozzunk ki a közös érdekeltségű ügyekben (így a migráció tekintetében) folytatandó célzottabb együttműködés érdekében.

Ez a stratégia négy szinten határozza meg a méltányos, erőteljes és realista uniós migrációs politikára irányuló intézkedéseket. Az említett intézkedések végrehajtásuk esetén a menedékjogot tiszteletben tartó migrációs politikát biztosítanak az EU-nak, megválaszolják a humanitárius kihívásokat, és olyan világos európai keretet nyújtanak a közös migrációs politika számára, amely kiállja az idő próbáját¹².

III.1. Az illegális migráció kiváltó okainak csökkentése

Az illegális migráció mögött számos különféle késztetés húzódik meg, de a legtöbbször súlyos csalódással végződik. Az utazás gyakran sokkal veszélyesebb a vártnál, és gyakorta olyan bünszövetkezetek jóindulatán múlik, amelyek a nyereséget többre becsülik az emberi életnél. Azok, akik nem mennek át a menekültügy rostáján, a kiutasítás lehetőségével néznek szembe. Az illegálisan Európában tartózkodók pedig létbizonytalanságban élnek, és könnyen a kizsákmányolás áldozatául eshetnek. Mindenkinek érdekében áll azoknak a kiváltó okoknak a kezelése, amelyek miatt az emberek máshol kívánnak új életet kezdeni, továbbá az embercsempészek és emberkereskedők szervezeteinek felszámolása, valamint hogy világos és egyértelmű visszatérési politikák kialakítása.

Az illegális és kényszerű lakóhely elhagyás kiváltó okainak kezelése a harmadik országokban

A migráció sok kiváltó oka mélyen gyökerezik olyan globális kérdésekben, amelyek kezelésére az EU évek óta törekszik. El kell ismerni, hogy a migráció az egyik olyan kiemelt terület, ahol az aktív és elkötelezett uniós külső politika közvetlen fontossággal bír az uniós polgárok számára. A polgárháború, az üldözés, a szegénység, és az éghajlatváltozás egyaránt közvetlenül és azonnal elősegíti a migrációt, így e veszélyek megelőzése és enyhítése elsődleges fontosságú a migrációs vita szempontjából.

A származási és tranzitországokkal való partnerség döntő jelentőségű, továbbá egy sor kialakult kétoldalú és regionális együttműködési keret áll rendelkezésre¹³. Ezt egészíti majd ki, hogy a legfontosabb országokban fokozzák az **uniós küldöttségek** migrációval kapcsolatos szerepét. A küldöttségek mindenekelőtt beszámolnak a fogadó országokbeli, migrációval kapcsolatos fejleményekről, hozzájárulnak a migrációs kérdések fejlesztési együttműködésben történő megjelenítéséhez, valamint az összehangolt intézkedések biztosítása érdekében bevonják a fogadó országokat. Annak érdekében, hogy a bevándorlási összekötő tisztviselők hálózatával¹⁴ és a helyi hatóságokkal, valamint a civil társadalommal szorosan együttműködve összegyűjtsék, kicseréljék és elemezzék az információkat, **európai migrációs összekötő tisztviselőket** rendelnek ki a legfontosabb harmadik országokban lévő uniós küldöttségekhez.

Törökország jó példát jelent arra, milyen sokat lehet nyerni az együttműködés erősítésével. 2014 eleje óta Törökország 79 millió EUR hozzájárulásban részesült, hogy elősegítsük az ország menekültkezelési rendszerére nehezedő nyomás kezelésére és a Földközi-tenger keleti medencéjébe irányuló veszélyes utazások megelőzésére irányuló erőfeszítéseit. Az

¹² A már alkalmazandó és/vagy a stratégia végrehajtása érdekében javasolendő, az EUMSZ V. címén alapuló intézkedések alkalmazási körét illetően lásd az Egyesült Királyság és Írország csatlakozási jogosultságára, és a Dánia kívülmaradási státuszára vonatkozó 3. lábjegyzetet.

¹³ A rabati folyamat, a kartúmi folyamat, a budapesti folyamat, az EU-Afrika migrációs és mobilitási párbeszéd.

¹⁴ A Tanács 2004. február 19-i 377/2004/EK rendelete. A bevándorlási összekötő tisztviselők a tagállamok képviselői, akiket egy harmadik országba küldenek ki az illegális migráció leküzdésére hozott uniós intézkedések elősegítésére (HL L 64., 2004.3.2., 1. o.). Az Egyesült Királyság és Írország csatlakozott ehhez a rendelethez (lásd a 3. lábjegyzetet).

együttműködés egyik következő lépése egy, a kérdéssel foglalkozó Frontex összekötő tisztviselő törökországi kiküldése lesz.

A 2014–2020-as időszakban 96,8 milliárd EUR költségvetési előirányzattal rendelkező **uniós külső együttműködési támogatás**, és különösen a fejlesztési együttműködés fontos szerepet játszik az olyan globális kérdések kezelésében, mint a szegénység, a biztonság hiánya, az egyenlőtlenség és a munkanélküliség, amelyek az illegális és kényszerű migráció legfontosabb kiváltó okai közé tartoznak. A támogatás azokat az afrikai, ázsiai és kelet-európai régiókat foglalja magába, ahonnan a legtöbb Európába érkező migráns származik.

A hosszú távú kiváltó okok kezelése mellett az EU elősegíti a válságok hatásának helyi szintű enyhítését is. Ehhez folyamatos erőfeszítésre van szükség: a világ menekültjeinek és belső menekültjeinek több mint 70 %-a több mint öt éve vergődik az otthontalanság csapdájában. Az EU a menekültek vezető nemzetközi donora: a fejlesztési támogatásból 200 millió EUR-t fordít a folyamatban lévő projektekre, a menekülteknek és belső menekülteknek 2014 eleje óta nyújtott humanitárius segítségnyújtás pedig meghaladta az 1 milliárd EUR-t. Az említett támogatás hatásának maximalizálását célzó, jelenleg folyó stratégiai tervezés eredményei várhatóan 2016-ban mutatkoznak majd.

Az embercsempészek és emberkereskedők elleni küzdelem

Az embercsempészek és emberkereskedők bűnszövetkezetei elleni küzdelemre irányuló fellépés elsődleges célja annak megakadályozása, hogy a bűnszövetkezetek kizsákmányolják a migránsokat¹⁵. Emellett visszatartó hatást fejthet ki az illegális migrációt tervezőkre is. Azt kell célul kitűzni, hogy az embercsempész hálózatok működése alacsony kockázatú és nagyon kifizetődő tevékenységből magas kockázattal járó és kevésbé kifizetődő tevékenységgé alakuljon. A Bizottság május végéig cselekvési tervet fog előterjeszteni.

A harmadik országokkal való együttműködés döntő jelentőségű. A legtöbb csempész nem Európában működik, és azok, akiket a Földközi-tengeren érkező hajókon letartóztatnak, általában az utolsó láncszemet képezik. A csempésztúvonalakat ellenőrző helyi és nemzetközi bűnöző csoportok felszámolására irányuló együttműködés lesz a leginkább hangsúlyos az alábbiakban ismertetésre kerülő intenzívebb együttműködés során.

Az uniós ügynökségek szintén támogathatják a tagállamokat az **embercsempészek bűnszövetkezetei** elleni fellépés intenzitásának növelésében. Az ügynökségek mindenekelőtt a következő területeken nyújthatnak segítséget: az embercsempészek azonosítása, a velük szembeni nyomozások és büntetőeljárások, valamint vagyonuk zár alá vétele és elkobzása. A fellépés az azonnali erőfeszítésekre épül, amelyek célja a hajók azonosítása, elfogása és megsemmisítése, még mielőtt a bűnszövetkezetek felhasználhatnák azokat (lásd fent). A pénzügyi információs egységek keretében folytatott, pénzáramlásokkal kapcsolatos fokozott együttműködés, valamint a pénzügyi intézményekkel, így a bankokkal, a nemzetközi pénzáttalalási szolgáltatókkal és hitelkártya-kibocsátókkal újonnan létrejött együttműködés keretében támogatást fognak nyújtani a bűncselekményből származó vagyon lefoglalására és visszaszerzésére irányuló proaktív pénzügyi nyomozásokhoz, valamint a migránsok

¹⁵ Az európai biztonsági stratégia és a tengerhajózási biztonsági stratégia keretében szintén ilyen irányú erőfeszítéseket tesznek. A migránsok csempésze és az embercsempészet a bűnszövetkezetek két különálló, mégis összefonódó bűnöző tevékenysége. Az a különbség a kettő között, hogy míg az előbbi esetében a migránsok önként vesznek részt az illegális migrációs folyamatban és a nemzetközi határok átlépése érdekében fizetnek a csempészek szolgáltatásaiért, addig az utóbbi esetén olyan áldozatokról van szó, akiket kényszer alkalmazásával súlyosan kizsákmányolnak. E kizsákmányoláshoz adott esetben (de nem szükségszerűen) határátlépés is kapcsolódik. A valóságban nem könnyű szétválasztani a két jelenséget, mivel azok a személyek, akik önként kezdik meg utazásukat, ugyancsak kiszolgáltatottak a munkaerő- vagy szexuális kizsákmányolást folytató hálózatoknak.

csempészetéhez kapcsolódó pénzmosás elleni fellépéshez. Ennek során élni fognak az európai biztonsági menetrendben megfogalmazott, tökéletesített információmegosztás lehetőségével.

Annak érdekében, hogy megerősítse az embercsempész hálózatok elleni fellépéshez az ügyészek rendelkezésére álló eszközöket, a Bizottság javítani fogja az EU azon hatályos jogi keretét, amelynek célja a **migránsok csempészete** és az abból hasznot húzó személyek elleni fellépés¹⁶. Az emberkereskedő hálózatok elleni konkrét intézkedések meghozatala és az emberkereskedelem áldozatainak történő segítségnyújtás érdekében a Bizottság emellett kiegészíti az **emberkereskedelem** elleni jelenlegi stratégiában előirányzott intézkedéseket, valamint megvizsgálja, miként javítható tovább ez a munka 2016-ban¹⁷. A kizsákmányolás egy további lehetséges forrását az EU-n belüli munkaadók jelentik. A jogszerű migránsok jobb munkaerőpiaci integrációjának elősegítése mellett a Bizottság fokozza a harmadik országbeli állampolgárok illegális foglalkoztatása elleni küzdelmet, többek között a **munkáltatókkal szembeni szankciókról szóló irányelv**¹⁸ végrehajtásának és alkalmazásának javítása révén. Ez az irányelv megtiltja az Unióban nem jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatását. A Bizottság továbbá kiemelten kezeli az ezen irányelvvel kapcsolatos kötelezettségszegési eljárásokat.

Visszatérés

Az illegális migráció egyik ösztönzője az a tudat, hogy az EU visszatérési rendszere – amely az illegális, illetve azon migránsok kiutasítására szolgál, akiknek a menedékjog iránti kérelmét elutasították – nem működik tökéletesen. Az embercsempész hálózatok gyakran kihasználják azt, hogy viszonylag kevés kiutasítási határozat kerül végrehajtásra – a 2013-ban kiadott kiutasítási határozatoknak mindössze 39,2 %-a esetében került sor tényleges végrehajtásra.

A végrehajtási arány növelése érdekében először is arról kell gondoskodnunk, hogy a harmadik országok eleget tegyenek nemzetközi kötelezettségüknek és visszafogadják az Európában illegálisan tartózkodó állampolgáraikat¹⁹. Az EU-nak készen kell állnia arra, hogy a rendelkezésére álló valamennyi multiplikatort és ösztönzőt igénybe vegye. A Pakisztánba és Bangladesbe irányuló, közelmúltban elfogadott **kísérleti visszatérési program** fontos

¹⁶ Az Unió által 2009. december 1-je előtt elfogadott, a rendőrségi együttműködésre és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre vonatkozó egyes intézkedések a Szerződésekhez csatolt 36. jegyzőkönyv 9. és 10. cikke értelmében, amelyek különleges, csoportos kivülmaradási és újra csatlakozási eljárást határoznak meg, 2014. december 1-je óta már nem alkalmazandók az Egyesült Királyságra (lásd a Bizottság és a Tanács által elfogadott határozatokat az Egyesült Királyság által bejelentett intézkedésekről, HL L 345., 2012.12.1., 1. o., és HL C 430., 2014.12.1., 1. o.). 2002-ben az EU a migránsok csempészetének felszámolására irányuló alábbi szabályokat fogadta el: a 2002/90/EK irányelv a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról (HL L 328., 2002.12.5., 17. o.), valamint a 2002/94/IB kerethatározat a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről (HL L 328., 2002.12.5., 1. o.). Az Egyesült Királyság és Írország csatlakozott az irányelvhez és a kerethatározathoz. Mindazonáltal az Egyesült Királyság esetében a fent hivatkozott 36. jegyzőkönyvben előírt csoportos kivülmaradás miatt a kerethatározat már nem alkalmazandó. Az Egyesült Királyság azonban továbbra is dönthet úgy, hogy csatlakozik ehhez a kerethatározathoz.

¹⁷ Az említett kezdeményezések és a már hatályos intézkedések hatálya tekintetében, lásd a 3. és a 17. lábjegyzetet.

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2009. június 18-i 2009/52/EK irányelve az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról, HL L 168., 2009.6.30., 24. o. Az Egyesült Királyság és Írország nem csatlakozott ehhez az irányelvhez, ezért az irányelv nem kötelező és nem alkalmazandó az említett tagállamokra nézve.

¹⁹ A Cotonoui Megállapodásban az AKCS-országokra vonatkozóan konkrét kötelezettség szerepel. A Cotonoui Megállapodás 13. cikke értelmében az Európai Unió valamennyi tagállama az érintett állam kérésére minden további formáság nélkül elfogadja bármely, az AKCS-államok területén illegálisan tartózkodó állampolgárának hazatérését és visszafogadását; továbbá valamennyi AKCS-állam az érintett tagállam kérésére minden további formáság nélkül elfogadja bármely, az Európai Unió valamely tagállama területén illegálisan tartózkodó állampolgárának hazatérését és visszafogadását.

gyakorlati útmutatásul szolgál a következő lépések tekintetében²⁰. Az EU támogatások felajánlása – így a visszatérések kezelésére vonatkozó kapacitásépítés, tájékoztatási és tudatosság-erősítő kampányok, valamint a visszailleszkedési intézkedések támogatása – révén **segíti a harmadik országokat kötelezettségeik teljesítésében**. A Bizottság emellett felülvizsgálja a visszafogadási megállapodásokra vonatkozó megközelítését²¹, és előre sorolja az illegális migránsok legfontosabb származási országait.

A tagállamoknak ezzel egyidejűleg alkalmazniuk kell a **visszatérési irányelvet**²². A Bizottság kiemelt feladatnak tekinti az irányelv végrehajtásának figyelemmel kísérését, ugyanis a gyorsabb visszatérési rendszer együtt jár azoknak az eljárásoknak és normáknak a tiszteletben tartásával, amelyek lehetővé teszik, hogy Európa – az alapvető jogokkal és a *visszaküldés tilalmának* elvével²³ összhangban – humánus és méltóságteljes bánásmódot biztosítson a visszatérőknek és arányosan alkalmazzon kényszerítő intézkedéseket. A schengeni értékelési mechanizmus keretében jelenleg alaposan vizsgálják az illegális migránsok visszatérésére vonatkozó uniós szabályok végrehajtását, a „**visszatérési kézikönyv**” pedig közös iránymutatásokkal, bevált módszerekkel és ajánlásokkal segíti a tagállamokat.

Jóllehet az EU-ban vannak közös visszatérési szabályok, hiányzik a hatékony műveleti együttműködés. A Frontex jelenleg komoly támogatást nyújt a tagállamoknak, de megbízatását meg kell erősíteni ahhoz, hogy átfogó műveleti segítségnyújtási kapacitása fokozható legyen. A Frontex most csupán a visszatérési küldetéseket koordinálhatja, de saját maga nem kezdeményezhet ilyeneket. A folyamatban lévő és idén lezárandó értékelés alapján a Bizottság javaslatot fog tenni a **Frontex jogalapjának módosítására**, hogy erősítse annak a visszatérésben játszott szerepét.²⁴

Fő intézkedések	<ul style="list-style-type: none"> • A kiváltó okok kezelése fejlesztési együttműködés és humanitárius segítségnyújtás révén. • A migráció kérdésének az uniós küldöttség alapvető feladatává tétele. • Az embercsempészetre vonatkozó cselekvési terv 2015 májusában. • Határozottabb fellépést azért, hogy a harmadik országok eleget tegyenek az állampolgáraik visszafogadására vonatkozó kötelezettségeiknek. • Visszatérési Kézikönyv elfogadása, valamint a visszatérési irányelv végrehajtásának nyomon követése. • A Frontex jogalapjának megerősítése és módosítása az ügynökség visszatérésben játszott szerepének erősítése érdekében.
------------------------	--

III.2. Határigazgatás – életmentés és a külső határok biztosítása

²⁰ A Tanács uniós visszatérési politikára vonatkozó következtetései, amelyeket a Bel- és Igazságügyi Tanács 2014. június 5–6-i ülésén fogadtak el.

²¹ A visszafogadási megállapodások elősegítik a harmadik országbeli állampolgárok visszatérését. A szerződő felek minden formáság nélkül visszafogadják az adott ország állampolgárságával rendelkező azon személyeket, akik engedély nélkül tartózkodnak a másik országba vagy illegálisan lépték át annak határát.

²² A 2008. december 16-i 2008/115/EK irányelv a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról, HL L 348., 2008.12.24., 98. o. Az Egyesült Királyság és Írország nem csatlakozott ehhez az irányelvhez, ezért az irányelv nem kötelező és nem alkalmazandó az említett tagállamokra nézve.

²³ A *visszaküldés tilalma* a nemzetközi közjognak az Alapjogi Charta által is elfogadott elve, amely szerint senki sem küldhető vissza oda, ahol halálbüntetés, kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód súlyos veszélye fenyegetné.

²⁴ A Frontexet a 2007/2004/EK rendelet hozta létre (HL 349., 2004.11.25., 1. o.). Mivel a schengeni *vívmányok* továbbfejlesztését jelenti, amelyben Írország és az Egyesült Királyság nem vesz részt, az említett tagállamok nem vesznek részt a Frontexben. A rendelet 12. cikke alapján azonban együttműködést folytatnak Írországgal és az Egyesült Királysággal, különösen a közös visszatérési műveletek szervezése tekintetében.

A Földközi-tengeren kialakult jelenlegi helyzet kezelésére szolgáló, fentiekben ismertetett intézkedéseket sürgősségi intézkedésként dolgoztuk ki, a konkrét válságra válaszul. Illúzió volna abban reménykedni, hogy olyan rövid távú szükségletéről van szó, amely többet nem fordul majd elő. A Frontex megerősítését és a tagállamok közötti együttműködés új formáinak kialakítását fenntartandó támogatási és a szolidaritási szintnek kell tekinteni.

A **Triton** műveletei esetében elfogadott kötelezettségvállalási szabályokat mintának kell tekinteni a külső szárazföldi és tengeri határ egészére vonatkozó jövőbeni intézkedésekhez. Minden válság különböző, de az EU-nak le kell vonnia a tanulságokat, és fel kell készülnie arra, hogy a válságoknak elébe menve, nem pusztán azokra reagálva lépjen fel.

A parti őrségek az életmentésben és a tengeri határok biztosításában egyaránt döntő szerepet játszanak. Hatékonyságuk az együttműködés fokozása révén javítható. A Bizottság az érintett ügynökségekkel együtt támogatja az említett együttműködést, és megfelelő esetben bizonyos határőrizeti feladatok további uniós szintű összevonását.

A hatékony műveleti készséghez egyre inkább szükség van a **kockázati tendenciák** azonosítására. Az Eurosur²⁵ kiépítése jó példa és alapul szolgálhat; a tengeri határok őrzétéért felelős valamennyi polgári és katonai hatóságnak teljes körűen igénybe kell vennie. Az érintett ügynökségeknek ki kell dolgozniuk a tényleges helyzetképet, hogy hozzájáruljanak a politikai döntéshozatalhoz, valamint a nemzeti és európai szintű reagálási előkészületekhez.²⁶

Az EU bevált politikával rendelkezik a téren, hogy segítse a tagállamokat a megbízható és következetes külső határőrizet kiépítésében. A Belső Biztonsági Alap már jelenleg is több mint 2,7 milliárd EUR-t nyújt a tagállamoknak a 2014–2020 közötti időszakban. Míg a határellenőrzési szabályok kialakultak, a határigazgatás jelenleg nem egységes: sokféle eltérő ágazati dokumentumra és eszközre épül. A Bizottság 2016-ban mindezt összefoglalja a **határigazgatás uniós szabványában, amelynek az a célja**, hogy az Unió külső határigazgatásának valamennyi kérdését lefedje.

A hatékonyabb határigazgatás azzal is együtt jár, hogy jobban kihasználjuk az információs rendszerek és technológiák kínálta lehetőségeket. Az EU jelenleg három nagyméretű informatikai rendszerrel rendelkezik, amelyek a menedékkérelmek adminisztrációját (Eurodac), a vízumkérelmeket (a Vízuminformációs Rendszer), valamint az azon személyekkel vagy tárgyakkal kapcsolatos információk megosztását kezelik, akikkel szemben az illetékes hatóságok figyelmeztető jelzést hoztak létre (Schengeni Információs Rendszer). E három rendszer maradéktalan kihasználása előnyökkel járhat a határigazgatás számára, valamint fokozhatja Európa kapacitását az illegális migráció visszaszorításra és az illegális migránsok kiutasítására. Az **intelligens határellenőrzési** kezdeményezéssel új szakasz kezdődik, amelynek célja a határátkelőhelyek hatékonyságának növelése, hogy megkönnyítsék a jóhiszemű harmadik országbeli utazók nagy többségének határátkelését, ugyanakkor pedig a harmadik országok állampolgárainak valamennyi határon keresztül mozgására kiterjedő nyilvántartás létrehozásával – az arányosság elvét maradéktalanul tiszteletben tartva – erősítsék az illegális migráció elleni küzdelmet. Az első javaslatról

²⁵ A 2013. október 22-i 1052/2013/EU rendelet az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) – az uniós külső határok igazgatásának javítása céljából kialakított információcsere-rendszer – létrehozásáról, HL L 295., 2013.11.6., 1. o. Az EUROSUR lehetővé teszi a határokkal kapcsolatos adatok közel valós idejű megosztását a schengeni országokból és a Frontexből álló hálózat tagjai között. Mivel az EUROSUR schengeni vívmányok továbbfejlesztését jelenti, amelyben Írország és az Egyesült Királyság nem vesz részt, az említett tagállamok nem vesznek részt az EUROSUR-ban. A rendelet 19. cikkében előírányozott, korlátozott mértékű regionális együttműködést jelenleg a Bíróság vizsgálja (a folyamatban lévő C-88/14. sz. ügyben).

²⁶ A Frontex koordinálta, az EASO, az Europol, az Európai Unió Műholdközpontja és az Európai Tengerészeti Biztonsági Ügynökség közreműködésével.

folytatott kezdeti vitát követően, valamint a társjogalkotók által felvetett aggodalmakat figyelembe véve a Bizottság 2016 elején szándékozik előterjeszteni az intelligens határellenőrzésre vonatkozó módosított javaslatot²⁷.

A magas szintű normáknak az Unión belüli kidolgozása azt is megkönnyíti majd, hogy Európa támogatást nyújtson a harmadik országoknak határigazgatásuk javítására vonatkozó saját megoldásaik kidolgozásához. A Frontex és az uniós pénzeszközök támogatást nyújthatnak a legfontosabb afrikai és szomszédsági országokban zajló kezdeményezésekhez, valamint az uniós szomszédsági és fejlesztési politika keretében megjelenő, kapcsolódó kezdeményezésekhez. Azt a célt kell kitűzni, hogy ösztönözzék a határok biztonságosabbá tételét, és egyidejűleg **megerősítsék az észak-afrikai országok beavatkozási kapacitását** a bajba került migránsok életének megmentése érdekében.

Fő intézkedések	<ul style="list-style-type: none"> • A Frontex szerepének és kapacitásának erősítése. • A határigazgatás uniós szabványa. • A parti őrségi feladatok uniós koordinációjának erősítése. • Az intelligens határellenőrzésre vonatkozó módosított javaslat. • A harmadik országok határigazgatási kapacitásának erősítése.
------------------------	--

III.3. Európa kötelezettsége a védelem nyújtására: erős közös menekültügyi politika

Az Uniónak hatékony rendszerre van szüksége a menedékkérők EU-n belüli befogadásához. 2014-ben minden eddiginél több, 600 000 ember nyújtott be menedékkérelmet az Unióban. Minden menedékkérelmet fel kell dolgozni és védelmet kell nyújtani az arra jogosultaknak. A jelenlegi politika egyik jól látható gyengéje, hogy a menekültügyi rendszer folyamatos szétforgácsolódásának eredményeként hiányzik a tagállamok közötti kölcsönös bizalom. Mindennek közvetlen hatása van a menedékkérőkre: több tagállamban nyújtanak be menedékkérelmet; egyúttal azonban az uniós közvéleményre is: azt az érzetet erősíti, hogy a jelenlegi rendszer alapvetően igazságtalan. Az EU-ban azonban vannak olyan közös szabályok, amelyek alapul szolgálnak a kölcsönös bizalomhoz – e szabályok továbbfejlesztése lehetővé teszi az újrakezdést.

A közös európai menekültügyi rendszer koherens végrehajtása

A közös európai menekültügyi rendszer maradéktalan és koherens végrehajtása prioritás. Ezt **új, rendszeres monitoringfolyamatok** segítik elő, amelyek a menekültügyi szabályok végrehajtását és alkalmazását vizsgálják és tovább erősítik a kölcsönös bizalmat. A Bizottság ezenkívül – a tagállamokkal és az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatallal (EASO) együttműködve – további iránymutatással fog szolgálni a befogadási feltételekre és a menekültügyi eljárásokra vonatkozó **szabályok** fejlesztése érdekében, hogy pontosan meghatározott és egyszerű minőségmutatók álljanak a tagállamok rendelkezésére, és hogy megszilárdítsa a menedékkérők alapvető jogainak védelemét, külön figyelmet szentelve a kiszolgáltatott csoportok, például a gyermekek szükségleteinek²⁸. A **kötelezettségiszegési eljárások** megindításának mérlegelése során a Bizottság kiemelten kezeli majd a

²⁷ E javaslat hatályát illetően lásd a 3. lábjegyzetet.

²⁸ Tekintetbe véve általában a gyermekek – nem csupán a migráns háttérrel rendelkezők – különös kiszolgáltatottságát, a Bizottság átfogó stratégiát alakít ki, hogy nyomon kövesse a kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozó cselekvési tervet (2011-2014), lefedve az eltűnt és kísérő nélküli kiskorúakat is.

közelmúltban elfogadott menekültügyi jogszabályok átültetését és gyakorlati végrehajtását is²⁹.

Az EASO egyidejűleg erősíteni kívánja a **gyakorlati együttműködést**, hogy erősítse a nemzeti származási országokra vonatkozó információk – vagyis a menekültügyi határozatok alapját jelentő ténybeli adatok – tekintetében információs központként betöltött szerepét. Mindez ösztönzi az egységesebb határozathozatalt. További kulcsfontosságú intézkedések a képzések³⁰ és a befogadási hatóságok egy új hálózata, amely le tudja fedetni az alapokat befogadási helyszínek vészhelyzet esetén történő összevonásához.

A közös európai menekültügyi rendszer erősítése a **visszaélésekkel** szembeni hatékonyabb fellépést is magában foglalja. Túl sok a megalapozatlan kérelem: 2014-ben a menedékjog iránti kérelmek 55 %-a esetében született elutasító határozat, és egyes országok állampolgárai esetében szinte minden kérelem elutasításra került, ami leköti a tagállamok kapacitását és akadályozza őket abban, hogy gyors védelmet biztosítsanak az arra rászorulóknak. A jogi szabályozás különös rendelkezéseket tartalmaz a visszaélések elleni küzdelemre vonatkozóan, így például engedélyezi a megalapozatlan menedékjog iránti kérelmek gyors feldolgozását. Ezt megerősítendő, a Bizottság az EASO-val és a tagállamokkal együttműködve iránymutatásokat dolgoz ki, hogy maximalizálja ezen lehetőségeket.

További probléma jelentkezik azon harmadik országbeli állampolgárok menedékkérelme tekintetében, akik vízummentesen léphetnek be az EU-ba. Ezen ügyek vizsgálatára a vízumliberalizációt követő ellenőrzési rendszerek³¹ részeként kerülhet sor. Ezt megerősítendő, a Bizottság javaslatot fog tenni a menekültügyi eljárásról szóló irányelven belül a **biztonságos származási országra vonatkozó rendelkezések** megerősítésére annak érdekében, hogy elősegítse a biztonságos országokból származó menedékkérelmek gyors feldolgozását³².

Dublini rendszer – nagyobb felelősségvállalás a tagállamok részéről

Bár a jogi szabályozás legutóbbi javítására 2014-ben került sor, a felelősség elosztásának mechanizmusa a menedékjog iránti kérelmek megvizsgálása tekintetében („a dublini rendszer”³³) nem működik megfelelően. 2014-ben öt tagállam kezelte az Unióban benyújtott összes menedékjog iránti kérelem 72 %-át. Az Unió további segítséget nyújthat, de a szabályokat teljes mértékben alkalmazni kell.

A tagállamok felelősek a dublini rendszer alkalmazásáért. A tagállamoknak mindenekelőtt úgy kell elosztaniuk a szükséges erőforrásokat, hogy növeljék az áthelyezések számát és csökkentsék a késéseket, proaktív módon és következetesen alkalmazzák a családgyesítéshez

²⁹ A 2013. június 26-i 2013/32/EU irányelv a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról (HL L 180., 2013.6.29., 60. o.); a 2013. június 26-i 2013/33/EU irányelv a menedékkérelmek befogadása minimumszabályainak megállapításáról (HL L 180., 2013.6.29., 96. o.). Az Egyesült Királyság és Írország nem csatlakozott ezekhez az irányelvekhez.

³⁰ Az EASO képzési tanterv egy közös szakképzési rendszer menekültügyi tisztviselők és egyéb célcsoportok, például a vezetők és a jogi tisztviselők számára az egész EU-ban.

³¹ Ez lehetővé teszi az Unió számára, hogy a származási országokkal együttműködve megelőző lépéseket tegyen, célzott tájékoztatási kampányokat dolgozzon ki és megerősítse az együttműködést a határigazgatás és az embercsempészek elleni harc területén.

³² A korábban említett 2013/32/EU irányelv.

³³ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. június 26-i 604/2013/EU rendelete egy harmadik ország állampolgára, illetve hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (HL L 180., 2013.6.29., 31. o.). Az Egyesült Királyság és Írország bejelentették, hogy részt kívánnak venni a rendelet elfogadásában és alkalmazásában. Dánia a dublini rendszerben egy külön nemzetközi megállapodás alapján vesz részt, melyet 2006-ban kötött az Unióval. A felelősséget megállapító kritériumok hierarchikus sorrendben a családi szempontoktól az adott tagállamban vízum vagy tartózkodási engedély közelmúltbeli birtoklásán át a kérelmező EU-ba való belépésének szabályos vagy szabálytalan módjáig terjednek.

kapcsolódó rendelkezéseket, és lehetővé tegyék a mérlegelési záradékok szélesebb körű és rendszeresebb alkalmazását, lehetővé téve számukra, hogy ők is vizsgálhassanak menedékkérelmet és csökkentsék a leginkább érintett tagállamokra nehezedő nyomást. Uniós szinten az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO) egy a témának szentelt hálózat, a **nemzeti Dublini Intézmények hálózatának** létrehozásával fogja támogatni a tagállamokat.

A tagállamok ugyancsak kötelesek maradéktalanul végrehajtani a migránsok határokon történő **ujjnyomatvételére**³⁴ vonatkozó szabályokat. A különösen nagy migrációs nyomás alá került tagállamok számára hasznos lesz a helyszíni operációs támogatást biztosító Hotspot rendszer (lásd fent). A Bizottság május végéig iránymutatással fog szolgálni az alapvető jogokat teljes mértékben tiszteletben tartó szisztematikus ujjnyomatvétel megkönnyítéséhez, amit a gyakorlati együttműködés és a bevált gyakorlatok cseréje segít. A Bizottság meg fogja vizsgálni, hogyan lehetne több biometrikus azonosítót használni az Eurodac rendszeren keresztül (például arcfelismerő technikák alkalmazása digitális fotókon).

A dublini rendszer kialakításakor Európa még a menekültügyi együttműködés egy másik szakaszában volt. A menekültek beáramlásának természete és nagyságrendje sem volt összehasonlítható a mai helyzettel. Amikor a Bizottság 2016-ban elvégzi a **dublini rendszer értékelését**, az áthelyezési és letelepítési mechanizmusok tanulságaira is tud támaszkodni. Ez elősegíti majd annak eldöntését, hogy a menedékkérők méltányosabb európai elosztásának megvalósításához felül kell-e vizsgálni a dublini rendszer jogi paramétereit³⁵.

Fő intézkedések	<ul style="list-style-type: none"> • A közös európai menekültügyi rendszer új monitoring- és értékelési rendszerének létrehozása és iránymutatás a befogadási feltételek és a menekültügyi eljárásokra vonatkozó szabályok fejlesztése érdekében. • Iránymutatás a menekültügyi rendszerrel való visszaélések elleni fellépéshez. • A biztonságosnak nyilvánított országokból származó menedékkérők kérelmeinek gyorsabb elbírálását elősegítendő, a menekültügyi eljárásról szóló irányelven belül a biztonságos származási országra vonatkozó rendelkezések megerősítése. • Intézkedések a szisztematikus azonosítás és ujjnyomatvétel elősegítésére. • További biometrikus azonosítók Eurodac általi bevezetése. • A Dublini Rendelet értékelése és esetleges felülvizsgálata 2016-ban.
------------------------	---

III.4. A jogszerű migrációval kapcsolatos új szakpolitika

Európa versenyben áll más gazdaságokkal abban, hogy magához vonzza a számára szükséges készségekkel rendelkező munkaerőt. Tekintettel azon változásokra, amelyeket az EU a munkaerő készségek szerinti összetételét illetően 2012 és 2025 között megkövetel, várhatóan ugrásszerűen (23 %-kal) növekedni fog a felsőfokú végzettséggel rendelkező munkaerőt foglalkoztató munkahelyek részaránya³⁶. Egyes kulcsfontosságú ágazatokban – például a tudomány, a technológia, a műszaki tudományok és az egészségügyi ellátás területén – már most is munkaerőhiány tapasztalható. Európának ki kell építenie saját készségbázisát, és fel kell vértéznie lakosságát a jelen munkaerőpiacára való bekerüléshez szükséges készségekkel.

³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. június 26-i 603/2013/EU rendelete az Eurodac létrehozásáról (átdolgozás). Az Egyesült Királyság és Írország csatlakozott ehhez a rendelethez. Dánia az Eurodac rendszerben egy külön nemzetközi megállapodás alapján vesz részt, melyet 2006-ban kötött az Unióval.

³⁵ E kezdeményezés alkalmazási köréhez lásd a 3. lábjegyzetet.

³⁶ Descy, Pascaline (2014), „Projected labour market imbalances in Europe: Policy challenges in meeting the Europe 2020 employment targets” (Előrejelzett munkaerő-piaci egyensúlyhiány Európában: az Európa 2020 stratégia foglalkoztatási céljainak elérésével kapcsolatos szakpolitikai kihívások), megjelent: OECD/Európai Unió, „Matching Economic Migration with Labour Market Needs” (A gazdasági migráció és a munkaerő-piaci szükségletek összeegyeztetése), OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264216501-12-en>).

A Bizottság 2015-ben új munkavállalói mobilitási csomagot és a készségekre vonatkozó új kezdeményezést³⁷ terjeszt elő, de nagy valószínűséggel még a leghatározottabb közép- és hosszú távú erőfeszítések árán sem leszünk képesek teljes mértékben kielégíteni a szükségleteket.

Az EU-nak emellett számos hosszú távú gazdasági és demográfiai kihívással is meg kell küzdenie. A lakossága idősödik, miközben a gazdasága egyre inkább függ a magas képzettséget igénylő munkahelyektől. Ezenfelül, migráció nélkül az EU munkaképes korú népessége a következő évtizedben 17,5 millió fővel csökken majd. A migráció egyre fontosabb eszköznek számít majd a szociális védőhálónk fenntarthatóságának javítását és az uniós gazdaság fenntartható növekedésének biztosítását illetően.

Ezért – még akkor is, ha a jogszerű migráció mindig is kényes kérdésnek számít majd a magas munkanélküliségi ráták és a társadalmi változások idején – fontos, hogy olyan egyértelmű és szigorú közös rendszerrel rendelkezünk, amely tükrözi az uniós érdekeket, többek között azáltal is, hogy továbbra is vonzó célponttá teszi Európát a migránsok számára³⁸.

Megfelelően kezelt szabályos migráció és vízumpolitika

Azok a döntések, hogy a tagállamok milyen számban fogadják be munkavállalás céljából érkező harmadik országbeli állampolgárokat, a tagállamok kizárólagos hatáskörében maradnak. Az EU azonban konkrét szerepet játszik ebben. A következő hét év során az európai programok – köztük a Horizont 2020 és az Erasmus+ – Európába vonzzák majd tehetségeket. A diákokról és a kutatókról szóló irányelv, amelyről jelenleg tárgyalnak a társjogalkotók, új mobilitási és álláskeresési lehetőségeket kíván biztosítani az érintett csoportok számára. A jogszabály mielőbbi elfogadása révén e stratégiailag fontos csoportok az EU-t olyan helynek tekinthetik majd, ahol szívesen látják őket munkavállalóként³⁹.

A következő lépés egy vonzó uniós szintű rendszer kialakítása lesz a magasan képzett harmadik országbeli állampolgárok számára. A **kékkártyáról szóló irányelv**⁴⁰ már létrehozott egy ilyen rendszert, de a bevezetését követő két évben mindössze 16 000 kékkártyát bocsátottak ki, amelyből 13 000-t egyetlen tagállam állított ki. A Bizottság május végén nyilvános konzultációt indít a kékkártyáról szóló irányelv jövőjéről. Az irányelv felülvizsgálata során áttekintik, hogy az miképpen vonzhatná hatékonyabban Európába a tehetségeket. A felülvizsgálat magában foglalja majd az alkalmazási körrel kapcsolatos kérdések áttekintését, mint például az Európában befektetni hajlandó vállalkozókkal vagy a kékkártya-tulajdonosok Unión belüli mobilitási lehetőségeinek javításával kapcsolatos kérdéseket.

A **szolgáltatások** ugyancsak fontos gazdasági hatással bíró ágazatot alkotnak. A szolgáltatási ágazat megfelelően képzett, kimagasló szakértelemmel rendelkező külföldi szakembereket is magában foglal, akiknek rövid időszakokra az EU-ba kell utazniuk, hogy szolgáltatásokat nyújtsanak a vállalkozásoknak vagy kormányzatoknak. A Bizottság értékelni fogja, milyen lehetséges módokon nyújtható jogbiztonság a beutazók e kategóriái számára, annak érdekében

³⁷ Már mindkét kezdeményezés szerepel a Bizottság 2015. évi munkaprogramjának 1. mellékletében.

³⁸ A Bizottság elvégzi majd a jogszerű migrációra vonatkozó meglévő vívmányok célravezetőségi vizsgálatát is annak érdekében, hogy azonosítsa a hiányokat és következtetéseket, valamint áttekintse a jelenlegi uniós keret egyszerűsítésének és korszerűsítésének lehetséges módjait, amelyek révén hozzájárulhat a jogszerű migrációs áramlás jobb kezeléséhez. E kezdeményezés alkalmazási köréhez lásd a 3. lábjegyzetet.

³⁹ COM/2013/0151 final. E javaslat hatályát illetően lásd a 3. lábjegyzetet.

⁴⁰ A Tanács 2009. május 25-i 2009/50/EK irányelve a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről (HL L 155., 2009.6.18., 17. o.). Az Egyesült Királyság és Írország nem csatlakozott ehhez az irányelvhez, ezért az irányelv rájuk nézve nem kötelező és nem alkalmazandó.

is, hogy ezáltal az EU erősebb pozícióból kérhessen viszonyosságot a szabadkereskedelmi megállapodásokról szóló tárgyalások során.

A tagállamok e döntésekben betöltött szerepe közvetlenebb és nyíltabb párbeszédet tesz szükségessé, hogy ezáltal közös gondolkodás és szakpolitikai megközelítés alakulhasson ki, továbbá lehető váljék a bevált gyakorlatok uniós szintű megosztása. A Bizottság támogatást nyújt a tagállamok számára az uniós szintű állandó párbeszéd és szakértői értékelés előmozdítása révén, többek között a munkaerő-piaci résekkel, a munkahelyek szabályossá tételével és az integrációval kapcsolatos kérdésekben – vagyis az olyan kérdésekben, amelyeknél egy adott tagállam döntése hatással van a többi tagállamra.

Ezenfelül a Bizottság párbeszédre szolgáló fórumot hoz létre az üzleti szférából, a szakszervezetektől és más szociális partnerektől érkező észrevételek számára, hogy ezáltal az európai gazdaság és maguk a migránsok a lehető legjobban kiaknázhassák a migráció előnyeit.

Az EU-nak olyan eszközökre van szüksége, amelyek segítségével azonosíthatja azokat a gazdasági ágazatokat és foglalkozásokat, amelyek esetében **készséghiány** mutatkozik vagy **munkaerő-felvételi nehézségek** tapasztalhatók, vagy a jövőben erre lehet számítani. A meglévő eszközök már szolgáltatnak bizonyos információkat, de ennél teljesebb képre van szükségünk⁴¹. A létező internetes portálok – például az EU migrációs portálja vagy az Európai Foglalkoztatási Mobilitás Portálja (EURES) – ugyancsak fontos szerepet játszhatnak a rendelkezésre álló állások és a már az EU-ban tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok egymáshoz rendelésének megkönnyítésében. Ami a szabad álláshelyeknek és a migránsok készségeinek egymáshoz rendelését illeti, különös problémát jelent a migránsok által a hazájukban megszerzett szakképzettség elismerésének hiánya. Az EU segítséget nyújthat az Unión kívül megszerzett szakképzettségek áttekinthetőségének javításában⁴².

A jogszerű migrációra vonatkozó új szakpolitikánk kidolgozására irányuló erőfeszítéseink összhangban állnak **a vízumpolitikánk korszerűsítésével**⁴³. A Bizottság 2014-ben javaslatot terjesztett elő a Vízumkódex felülvizsgálatára, és egy új vízumtípus, a schengeni körutazói vízum⁴⁴ bevezetését javasolta. E javaslatok elfogadása rugalmasabb eszközöket biztosít az EU számára a vízumpolitikája alkalmazása során, ezáltal maximalizálva a nagyobb számban érkező turisták és a személyes vagy szakmai okokból az EU-t felkereső látogatók okozta pozitív gazdasági hatást, az illegális migrációval és a biztonsággal kapcsolatos kockázatok lehető legalacsonyabb szintre történő csökkentésével egyidejűleg. A Bizottság emellett 2015 végéig befejezi jelenleg folyamatban lévő felülvizsgálatát, amelynek tárgya **a vízumkötelezettség alá tartozó állampolgárságok áttekintése**, és egyes állampolgárságok esetében – viszonyossági alapon – javaslatot tehet a vízumkötelezettség megszüntetésére, mások esetében pedig a vízumkötelezettség visszaállítására. Ennek során figyelembe veszi a

⁴¹ Például a „készségkörkép” és a „szakképzettség-fejlesztési szövetségek” révén.

⁴² Köztük az európai képesítési keretrendszeren keresztül és az EUROPASS-rendszer küszöbön álló felülvizsgálatával összefüggésben.

⁴³ Az elsősorban a Vízumkódexben (810/2009/EK rendelet) szabályozott közös vízumpolitika megállapítja a pl. turizmus, üzleti tevékenység, magánjellegű családi/baráti látogatás, kulturális és sportesemény céljából utazó harmadik országbeli állampolgárok számára kiállított, rövid távú tartózkodásra jogosító vízumok kibocsátásának feltételeit. A közös vízumpolitika a schengeni vívmányok azon részéhez tartozik, amelynek végrehajtásában Írország és az Egyesült Királyság nem vesz részt. A schengeni államok 2014-ben megközelítőleg 15,8 millió vízumot bocsátottak ki, ami kb. 60 %-os emelkedést jelent 2009-hez képest. Az Európai Parlament és a Tanács jelenleg tárgyal a Vízumkódex átdolgozására irányuló javaslatról (COM(2014) 164).

⁴⁴ Ez az új típusú vízum olyan, vízummentességet élvező és vízumkötelezettség alá tartozó harmadik országbeli állampolgárok esetében bocsátható ki, akiknek jogos érdekeik fűződnek ahhoz, hogy bármely 180 napos időszakban 90 napnál hosszabb ideig utazzanak a schengeni térség területén (COM(2014)163). Ez a javaslat a schengeni vívmányok azon részére épül, amelynek végrehajtásában Írország és az Egyesült Királyság nem vesz részt.

kulcsfontosságú országokkal a migrációs és mobilitási kérdésekben jelenleg folytatott politikai párbeszédet.

Eredményes integráció

Migrációs politikánk akkor lesz sikeres, ha azt hatékony integrációs politikák támasztják alá. Jóllehet ez elsősorban tagállami hatáskörbe tartozik, az Európai Unió támogathatja a nemzeti kormányok, a helyi hatóságok és az integrációt és a kölcsönös bizalmat erősítő összetett és hosszú távú folyamatok iránt elkötelezett civil társadalom fellépéseit.

Ennek finanszírozása a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapból (AMIF) történik. Emellett az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és az Európai Szociális Alap (ESZA) hozzájárulása ugyancsak rendkívül jelentős lehet⁴⁵. Az új programozási időszakban (2014–2020) az ESZA forrásainak legalább 20 %-a a társadalmi befogadás céljait szolgálja, amelyek közé tartoznak a **migránsok integrációját** elősegítő intézkedések, különös hangsúlyt fektetve a menedékkérőkre és menekültekre, valamint a gyermekekre. A források olyan célzott kezdeményezéseket is támogathatnak, mint például a nyelvi és szakmai készségek fejlesztése, a szolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása, a munkaerőpiacra jutás elősegítése, az inkluzív oktatás, az interkulturális cserék élénkítése és a tudatosságnövelő kampányok előmozdítása, mind a befogadó közösségek, mind a migránsok körében.

A fejlesztés előnyeinek maximális kihasználása a származási országok által

A jogszerű migrációra vonatkozó uniós szakpolitikának támogatnia kell a származási országok fejlődését is⁴⁶. Az Egyesült Nemzetek Szervezete hamarosan elfogadja a **fenntartható fejlesztési célokat**, amelyekbe bele kell foglalni a migrációval kapcsolatos célokat is, az olyan területekre vonatkozó célok mellett, mint a tisztességes foglalkoztatás előmozdítása, az ifjúsági foglalkoztatás, a bérezés és a szociális védelemmel kapcsolatos szakpolitikák, amelyek segíthetik a származási országokat abban, hogy jobb gazdasági lehetőségeket kínáljanak a saját határaikon belül. Az EU továbbra is aktívan támogatja a migrációval kapcsolatos, a végleges átfogó keret részét képező célokat, és hangsúlyozza annak fontosságát, hogy a migrációval járó kedvező hatásokat a 2015 utáni fejlesztési menetrend horizontális végrehajtási eszközeként használjuk fel. Mindez kiegészíti az EU **mobilitási partnerségének**⁴⁷ munkáját, és hozzájárul arra irányuló erőfeszítéseinkhez, hogy a migrációs kérdéseknek kellő fontosságot tulajdonítsanak a kulcsfontosságú fejlesztési ágazatokon belül.

A Bizottság ezenfelül legalább 30 millió EUR támogatást bocsát a partnerei rendelkezésére a **munkaerő-migráció hatékony kezelését** szolgáló kapacitásépítés céljára, ennek keretében a fő hangsúlyt a migráns munkavállalók jogainak erősítése és a kizsákmányolás elleni küzdelem kapja. A foglalkozási mobilitásra épülő egységes európai piac sikeres létrehozásának analógiájára az EU 24 millió EUR költségvetésű kezdeményezést indított el a Nyugat-afrikai Államok Gazdasági Közösségén belüli szabad mozgás támogatására. A **dél-dél irányú mobilitást** ösztönző regionális munkavállalói mobilitási programok jelentősen

⁴⁵ Ezen intézkedések végrehajtását a Bizottság 2015 végén értékeli majd, hogy megbizonyosodjék arról, hogy a tagállamok milyen mértékben teljesítették célkitűzéseiket, valamint szükséges-e az ESZA-források újraprogramozása.

⁴⁶ A Bizottság közleménye: „A migráció fejlesztésre gyakorolt hatásának maximalizálása” (COM(2013)292 final); a Tanács 2014. december 12-i, „A migráció az uniós fejlesztési együttműködés összefüggésében” című következtetései.

⁴⁷ A Bizottság közleménye: „A migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés” (COM(2011)743 végleges). Ezek a migráció területére vonatkozó legkidolgozottabb kétoldalú együttműködési keretrendszerek. Politikai keretet biztosítanak a partnerországokkal folytatott átfogó, megerősített és testreszabott párbeszéd és együttműködés számára, ideértve egy sor célt és kötelezettségvállalást, valamint az EU és az érdekelt tagállamok által felajánlott konkrét támogatási intézkedési csomagot. Magukban foglalják továbbá a vízumkönnyítési és visszafogadási megállapodásról szóló tárgyalásokat is.

hozzájárulhatnak a helyi fejlődéshez. A Bizottság elősegíti továbbá – az adott területre vonatkozó nemzetközi kezdeményezések támogatása útján – az etikus munkaerő-toborzást azokban az ágazatokban, amelyekben a származási országok a képzett munkaerő hiányával küzdenek.

Az EU többek között az **olcsóbb, gyorsabb és biztonságosabb pénzátutalás** lehetővé tételével is biztosíthatja, hogy a származási országok kihasználják a migrációból fakadó előnyöket. A belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról szóló második uniós irányelvre⁴⁸ irányuló javaslat elfogadása erősíti a pénzátutalások szabályozási környezetét, és legalább 15 millió EUR-t bocsátanak rendelkezésre a Fejlesztési Együttműködési Eszközön keresztül a fejlődő országokban megvalósuló kiemelt kezdeményezések támogatására.

Fő intézkedések	<ul style="list-style-type: none"> • A kékkártya-rendszer korszerűsítése és átdolgozása. • Fórum a szociális partnerekkel a gazdasági migrációról folytatott párbeszéd számára. • Határozottabb fellépés a migráció és a fejlesztési politika összekapcsolása érdekében. • Az integrációs politikák finanszírozási prioritásainak újbóli meghatározása. • Olcsóbb, gyorsabb és biztonságosabb készpénzátutalás.
------------------------	--

IV. Merre tovább?

Ez a stratégia elsősorban olyan megoldásokra összpontosít, amelyek révén Európa rövid és középtávon továbbléphet a szóban forgó területeken. Amennyiben azonban hatékonyan, fenntartható módon és hosszú távon kívánjuk orvosolni ezeket a problémákat, tovább kell fejlesztenünk a migráció területén kifejtett európai együttműködést.

Az e stratégiában foglalt kezdeményezések alapvető fontosságúak lesznek az eredményes és kiegyensúlyozott európai migrációs politika kialakítása során. A Szerződések és a vonatkozó jegyzőkönyvek hatályán belül a Bizottság párhuzamos gondolkozást indít el a következő területeken:

1. *A közös európai menekültügyi rendszer kiépítésének befejezése* Az EU-Szerződések az egész Unióban érvényes, egységes menekültstátuszt vetítenek előre. A Bizottság széles körű vitát indít a közös európai menekültügyi rendszer fejlesztésének következő lépéseiről, ideértve a közös menekültügyi törvénykönyvvel kapcsolatos kérdéseket, valamint a menekültügyi határozatok kölcsönös elismerését⁴⁹. A vita keretében hosszabb távú gondolkodás kezdődik az egységes menekültügyi döntéshozatali eljárás kialakításáról is, amelynek az lenne a célja, hogy egész Európában garantálják a menedékkérőkkel való egyenlő bánásmódot.
2. *Az európai határok megosztott igazgatása:* A földközi-tengeri térségben végrehajtott fellépések számának emelkedésével nyilvánvalóvá vált, hogy a külső határok igazgatása egyre inkább megosztott felelősség. Ez az európai határőrizeti rendszer⁵⁰ létrehozásán túl

⁴⁸ COM(2013)0547 final.

⁴⁹ A menekültügyi határozatok kölcsönös elismerése azt jelenti, hogy valamely tagállam elismeri egy másik tagállam kérelemnek helyt adó menekültügyi határozatát.

⁵⁰ „Study on the feasibility of the creation of a European System of Border Guards” (Tanulmány az európai határőrizeti rendszer létrehozásának megvalósíthatóságáról) (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016_home_esbg_frp_001_esbg_final_report_3_00_en.pdf), folyamatban lévő tanulmány a Frontex jövőjéről.

kiterjed az EU-n belüli parti őrési feladatokra vonatkozó új megközelítésre, olyan kezdeményezések vizsgálatára, mint az eszközök megosztása, a közös gyakorlatok és a források kettős felhasználása, valamint az európai parti őrség felé történő elmozdulás lehetőségére.

3. *A jogszerű migráció új modellje:* Az EU-Szerződések alapján a gazdasági migránsok befogadásával kapcsolatos végső döntés a tagállamok hatáskörébe tartozik. Mindazonáltal az EU-nak meg kell vizsgálnia, hogy ez a korlátozás miként egyeztetethető össze az uniós gazdaság közös érdekeivel. A Bizottságnak különösen egy, a tagállamokkal együtt létrehozandó „szándéknyilatkozati rendszer” lehetőségét kell mérlegelnie. Ez ellenőrizhető kritériumok alapján először automatikusan kiválasztaná a potenciális migránsokat, majd a munkáltatók a pályázói állományból azonosítanák a prioritásaiknak megfelelő jelentkezőket, és a migrációra azt követően kerülne sor, hogy a migráns állásajánlatot kapott. Ez lehetővé tenné a szakképzett migránsokból álló „uniós szintű pályázói állomány” létrehozását, amely a munkáltatók és a tagállami hatóságok számára egyaránt hozzáférhető – de a nemzeti hatáskörben maradó jelenlegi kiválasztási és befogadási eljárással, a tagállamok tényleges munkaerő-piaci szükségletei alapján.

MELLÉKLET

Európai áthelyezési és letelepítési rendszerek

Áthelyezés

Áthelyezés alatt az egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló személyek tagállamok közötti elosztása értendő.

A Bizottság május végéig javaslatot tesz az Európai Unió működéséről szóló szerződés 78. cikkének (3) bekezdése szerinti veszélyhelyzeti reagáló rendszer aktivizálására, és egy elosztási kulcs alapján működő, **ideiglenes európai áthelyezési rendszert** vezet be az egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló menedékkérők számára.

Az elosztási kulcs objektív, számszerűsíthető és ellenőrizhető kritériumokon alapul majd, **amely tükrözi a tagállamok menekültbefogadási és -integrálási kapacitását**; a kritériumok relatív fontosságát megfelelő súlyozó tényezők jelzik (*lásd: 1. táblázat*). E kulcs az alábbi elemeken alapul majd⁵¹:

- a) a lakosság létszáma (40 %), mivel az tükrözi, hogy az adott tagállam milyen számú menekült fogadására képes;
- b) a teljes GDP⁵² (40 %), mivel ebből következtetni lehet az ország abszolút jólétére, így arra is, hogy egy gazdaság milyen mértékben képes menekültek fogadására és integrálására;
- c) a spontán menedékkérelmek átlagos száma és az 1 millió lakosra jutó letelepített menekültek száma a 2010–2014 közötti időszakban (10 %), mivel ez tükrözi az adott tagállam közelmúltbeli erőfeszítéseit;
- d) munkanélküliségi ráta (10 %), mivel ebből következtetni lehet a menekültek integrálásával kapcsolatos kapacitásra.

Az egyes tagállamokba áthelyezendő menekültek tényleges száma az áthelyezendő menekültek összlétszámától függ, és ezt a jogszabályjavaslat tartalmazza majd.

A megállapított szabályoknak és garanciáknak megfelelően a fogadó tagállam lesz felelős a menedékkérelmek vizsgálatáért.

Az alapforgatókönyv szerinti elosztási kulcs alkalmazása során számításba kell venni a konkrét válsághelyzetet. Az olyan tagállamok, ahonnan áthelyezés történik, nem vehetők figyelembe áthelyezési célszörákgként. A javaslat tükrözi majd az Egyesült Királyság, Írország és Dánia helyzetét a Szerződéses vonatkozó jegyzőkönyveiben foglaltaknak megfelelően.

Letelepítés

Letelepítés alatt az egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló, a lakóhelyüket egyénileg elhagyni kényszerült személyek átszállítása értendő valamely harmadik országból egy uniós tagállamba, amelyre az Egyesült Nemzetek menekültügyi főbiztosának kérelmére és a letelepítés helye szerinti ország beleegyezésével kerül sor, mely országban az érintett

⁵¹ Az Áthelyezési és Letelepítési Fórum korábbi ülésein elhangzottak figyelembevételével.

⁵² Az egy főre jutó GDP nem alkalmazandó, mivel a lakosság számára vonatkozó kritérium már tükrözi a fejenkénti adatokat.

személyt befogadják, tartózkodási jogot, valamint minden más hasonló jogot biztosítanak számára, amely a nemzetközi védelemben részesülő személyeket megilleti.

A Bizottság május végére ajánlást fogad el az **európai letelepítési rendszerről**.

Ez az ajánlás valamennyi tagállamra kiterjed. A társult államokat felkéri a rendszerben való részvételre. Az összes felajánlott letelepítési hely tagállamok közötti megoszlásának arányát a fentebb az áthelyezési rendszerre vonatkozó részben bemutatott **elosztási kulcs** segítségével állapítják meg (lásd: 2. táblázat).

A rendszer keretében **20 000** letelepítési helyből álló **egységes európai felajánlásra** kerül sor.

A **Bizottság** 2015-re és 2016-ra vonatkozóan összesen további 50 millió EUR rendelkezésre bocsátásával **járul hozzá a rendszer működéséhez**.

A **letelepítés szempontjából prioritást élvező régiók** közé tartozik majd Észak-Afrika, a Közel-Kelet, Afrika szarva – különös hangsúlyt kapnak azok az országok, ahol folyamatban van a regionális fejlesztési és védelmi programok végrehajtása. A rendszer szoros kapcsolatot kíván kiépíteni e programokkal.

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatalát (UNHCR) és más érintett szervezeteket felkéri majd, hogy a Bizottsággal **együttműködve**, a jelenlegi gyakorlattal összhangban (azonosítás, kérelem benyújtása, átszállítás stb.) segítsék a rendszer végrehajtását. A Bizottság emellett mérlegeli az **Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal** rendszerbe történő gyakorlati bevonását is. Az egyes tagállamok továbbra is felelősek maradnak az egyéni befogadási határozatokért.

A Bizottság előtt ismeretes a letelepített személyek **spontán másodlagos migrációjának kockázata**. Ennek kiküszöbölésére a letelepítést ahhoz a feltételhez kötik, miszerint a letelepített személy a beleegyezését adja ahhoz, hogy legalább 5 éves időtartamra a letelepítést biztosító tagállamban marad, továbbá a letelepített személyt tájékoztatják az EU-n belüli továbbutazás következményeiről, illetve arról, hogy más tagállamban nem kaphat legális státuszt és nem férhet hozzá a szociális jogokhoz. Az uniós jog már lehetőséget nyújt az említett megállapodást megszegő személyek gyors azonosítására és visszatérésére. A Bizottság a tagállamokkal és az érintett Ügynökségekkel együttműködve további eszközöket fog kidolgozni ezen intézkedések gyakorlati alkalmazása érdekében.

1. táblázat – Európai áthelyezési rendszer

Tagállam ^{53 54}	Kulcs
Ausztria	2,62 %
Belgium	2,91 %
Bulgária	1,25 %
Horvátország	1,73 %
Ciprus	0,39 %
Cseh Köztársaság	2,98 %
Észtország	1,76 %
Finnország	1,72 %
Franciaország	14,17 %
Németország	18,42 %
Görögország	1,90 %
Magyarország	1,79 %
Olaszország	11,84 %
Lettország	1,21 %
Litvánia	1,16 %
Luxemburg	0,85 %
Málta	0,69 %
Hollandia	4,35 %
Lengyelország	5,64 %
Portugália	3,89 %
Románia	3,75 %
Szlovákia	1,78 %
Szlovénia	1,15 %
Spanyolország	9,10 %
Svédország	2,92 %

A számítások az Eurostat által szolgáltatott statisztikai adatokon alapulnak (a konzultáció időpontja: 2015. április 8.).

⁵³ Az Unió közös menekültügyi, bevándorlási, vízum- és külső határellenőrzési politikája az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) V. címén (A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség) alapul. A Szerződésekhez csatolt 21. és 22. jegyzőkönyvnek megfelelően az Egyesült Királyság, Írország és Dánia nem vesz részt az EUMSZ V. cikke alapján javasolt intézkedéseknek a Tanács általi elfogadásában. Az Egyesült Királyság és Írország a javaslat vagy kezdeményezés előterjesztését követő három hónapon belül, vagy annak elfogadása után bármikor értesítheti a Tanácsot arról, hogy részt kíván venni bármely javasolt intézkedés elfogadásában és alkalmazásában. Dánia – alkotmányos előírásainak megfelelően – bármikor értesítheti a többi tagállamot, hogy teljes mértékben alkalmazni kívánja az EUMSZ V. cikke alapján elfogadott, összes releváns intézkedést. Amennyiben az Egyesült Királyság vagy Írország úgy dönt, hogy csatlakozik az áthelyezési rendszerhez, a tagállami hozzájárulások százalékos aránya ennek megfelelően módosításra kerül. Amennyiben Dánia vagy a társult államok úgy döntenek, hogy önként részt vesznek az áthelyezési rendszerben, a tagállami hozzájárulások százalékos aránya ennek megfelelően módosításra kerül.

⁵⁴ Az elosztási kulcsban megállapított százalékos arányokat kiigazítják annak érdekében, hogy azok figyelembe vegyék az EUMSZ 78. cikkének (3) bekezdése szerinti veszélyhelyzeti áthelyezési rendszer által orvosolt konkrét válsághelyzetet. Az olyan tagállamok, ahonnan áthelyezés történik, nem vehetők figyelembe áthelyezési célországként.

2. táblázat – Európai letelepítési rendszer

Tagállam ⁵⁵	Kulcs	Letelepítési helyek teljes száma 20 000 főre vetítve
Ausztria	2,22 %	444
Belgium	2,45 %	490
Bulgária	1,08 %	216
Horvátország	1,58 %	315
Ciprus	0,34 %	69
Cseh Köztársaság	2,63 %	525
Dánia ⁵⁶	1,73 %	345
Észtország	1,63 %	326
Finnország	1,46 %	293
Franciaország	11,87 %	2375
Németország	15,43 %	3086
Görögország	1,61 %	323
Magyarország	1,53 %	307
Írország ⁵⁶	1,36 %	272
Olaszország	9,94 %	1989
Lettország	1,10 %	220
Litvánia	1,03 %	207
Luxemburg	0,74 %	147
Málta	0,60 %	121
Hollandia	3,66 %	732
Lengyelország	4,81 %	962
Portugália	3,52 %	704
Románia	3,29 %	657
Szlovákia	1,60 %	319
Szlovénia	1,03 %	207
Spanyolország	7,75 %	1549
Svédország	2,46 %	491
Egyesült Királyság ⁵⁶	11,54 %	2309

A számítások az Eurostat által szolgáltatott statisztikai adatokon alapulnak (a konzultáció időpontja: 2015. április 8.).

A százalékszámítás öt tizedesjegyre történt, majd a kapott értéket két tizedesjegyre felfelé vagy lefelé kerekítették a táblázatban való bemutatás céljából; a letelepítendő személyek számát az öt tizedesjegyre tartalmazó teljes érték alapján határozták meg.

⁵⁵ Amennyiben a társult államok úgy döntenek, hogy részt vesznek a rendszerben, a kulcs és a letelepítési helyek teljes száma ennek megfelelően módosításra kerül.

⁵⁶ Bár a javasolt letelepítési rendszer ajánlás formájában kerül benyújtása, az Unió közös migrációs politikája az EUMSZ V. címén alapul. Ezért a Szerződések 21. és 22. jegyzőkönyvére vonatkozó, a 3. lábjegyzetben hivatkozott, az Egyesült Királyság, Írország és Dánia helyzetével kapcsolatos különös szempontokat figyelembe veszik.