



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2017.9.27.
COM(2017) 558 final

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

az európai migrációs stratégia végrehajtásáról

1. Bevezetés

2017. évi értékelő beszéd az Unió helyzetéről: „továbbra is figyelmet kell fordítanunk a migrációra”

Európa az elmúlt két évben a menekültek és migránsok legnagyobb mértékű beáramlását tapasztalta a második világháború vége óta. E helyzet kialakulásában fontos szerepet játszott a szíriai válság, csakúgy mint a világ számos területét érintő konfliktus, instabilitás és szegénység. A migrációs, menekültügyi és határigazgatási rendszerek roppant nyomás alá kerültek. Az Unió és tagállamai nem voltak kellőképpen felkészülve a hatékony válaszingyázkedések meghozatalához. A válság olyan méreteket öltött, hogy Unió-szerte erőteljesen érződtek hatásai. Mind a közös európai menekültügyi rendszer, mind az uniós polgárok szabad mozgását biztosító schengeni térség integritása veszélybe került.

A válság kibontakozása során az EU szüntelenül gyors, összehangolt és hatékony európai válaszra törekedett. A Bizottság 2015. április 20-án tíz pontból álló migrációügyi cselekvési tervet terjesztett elő. A kül- és belügyminiszterek által egyaránt támogatott tervet az Európai Tanács is azonnal jóváhagyta¹. 2015 májusában a Bizottság átfogó európai migrációs stratégiát² dolgozott ki, amely a meglévő uniós migrációs és menekültügyi politika azonnali kihívásainak és strukturális hiányosságainak kezelését célozza.

A migrációs rendszer rendjének helyreállítására irányuló folyamatos erőfeszítéseink nyomán azóta kézzelfogható eredmények születtek. Az EU–Törökország nyilatkozat folyamatos végrehajtása, a partnerségi keret és a közép-mediterrán útvonal mentén végrehajtott együttes fellépések³ jelentősen csökkentették a szabálytalanul érkezők számát. Az uniós külső határok igazgatásában lényeges előrelépés történt, az uniós fogadóállomások létrehozása lehetővé tette valamennyi migráns regisztrálását és ujjnyomatának rögzítését az érkezéskor, a tagállamok egyoldalú intézkedéseit pedig összehangolt európai fellépés váltotta fel. A migrációs áramlások rendezett kezelésének helyreállítására irányuló törekvések a szolidaritás jegyében valósulnak meg, többek között az áthelyezési mechanizmusokon keresztül. A migráció új kiemelt szemponttá vált a fő partnerekhez fűződő uniós kapcsolatokban. Ezzel egyidejűleg az EU – globális felelősségének eleget téve – menedéket nyújt a világ menekültjei jelentős hányadának: egyedül 2016-ban több mint 720 000 menekültet telepített át vagy részesített menedékjogban – ez háromszor több, mint az Ausztráliára, Kanadára és az Egyesült Államokra vonatkozó összesített adat.

Az azonnali válaszingyázkedésekkel párhuzamosan javaslatokat dolgoztak ki a migráció és a menekültügy kezelését javítani hivatott strukturális változásokra is. Kiemelkedő jelentőséggel bírtak azok a javaslatok, amelyek az Európai Határ- és Parti Őrség létrehozására, illetve a közös európai menekültügyi rendszer reformjára irányultak. Az Európai Határ- és Parti Őrség mostanra megalakult és megkezdte működését, a közös európai menekültügyi rendszer reformjával kapcsolatos javaslatokról azonban az Európai Parlament és a Tanács még nem jutott megállapodásra.

¹ Az Európai Tanács 2015. április 23-i rendkívüli ülése.

² Európai migrációs stratégia, COM(2015) 240 final, 2015. május 13.

³ Az Európai Tanács tagjainak máltai nyilatkozata a migráció külső vonatkozásairól: a közép-mediterrán útvonal kezelése: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3091_hu.htm

Az átfogó megközelítésünk továbbfejlesztését és végrehajtását célzó munkát a továbbiakban is folytatnunk kell. Meg kell találnunk az ahhoz szükséges kompromisszumokat, hogy egy szilárd alapokon álló, reális és méltányos uniós migrációs politikát tudjunk kialakítani, amely eleget tesz a befogadó társadalmak és az uniós polgárok igényeinek, valamint világszerte biztosítja a partnerekkel való szoros együttműködést. Gondoskodnunk kell arról, hogy változatlanul teljesítsük a nemzetközi védelemre szorulókat iránti kötelezettségeinket. Olyan megoldásokat kell találnunk, amelyek az irreguláris és ellenőrizetlen áramlások helyett biztonságos és megfelelően kezelt lehetőségeket kínálnak. Szembe kell néznünk az irreguláris migrációt kiváltó, mélyen gyökerező kihívásokkal, amilyen például a fejletlenség, a demográfiai helyzet, az esélyek hiánya, az éghajlatváltozás és az egyenlőtlenség. Ezzel egyidejűleg a schengeni térség biztonságának garantálása érdekében tovább kell dolgoznunk külső határaink igazgatásának megerősítésén és a visszatérés, illetve a visszafogadás végrehajtásának javításán. Csakis a szolidaritás és az igazságos felelősségmegosztás elvére épülő, átfogó migrációkezeléstől várhatunk fenntartható eredményeket.

A kelet-mediterrán útvonalon érkező irreguláris migránsok számának tartós csökkenése és a közép-mediterrán útvonalon érkezők számának nemrégiben bekövetkezett visszaesése lehetőséget kínál a tartósabb megoldások kidolgozására. Fenn kell tartanunk erőfeszítéseink jelenlegi szintjét, és változatlanul készen kell állnunk bármilyen új nyomás kezelésére. Szintén most jött el az ideje annak, hogy minden erőnket a jobb migrációkezelés még hiányzó elemeinek megteremtésére összpontosítsuk.

Ez a közlemény féldícs értékelést nyújt az európai migrációs stratégia végrehajtása keretében eddig elért eredményekről. Ismerteti továbbá a Bizottság kulcsterületekre irányuló új kezdeményezéseit, valamint azonosítja, hogy a következő hónapokban mely területeken van szükség fokozott erőfeszítésekre.

2. Az európai migrációs stratégia első két éve: eredmények és tanulságok

Az európai migrációs stratégia azonnali fellépést irányzott elő a 2015. évi válság kezelésére, egyebek mellett olyan intézkedéseket is, amelyek a hatályos uniós szabályok helyes és maradéktalan alkalmazásának biztosítását célozzák. A stratégia emellett átfogó megközelítést vázolt fel, amely a migráció valamennyi vetületének kezelésére kiterjed, és a hatékony és fenntartható uniós migrációs politika megvalósítása szempontjából meghatározó négy terület – vagyis (1) az irreguláris migráció, (2) a határigazgatás, (3) a menekültügyi politika, valamint (4) a legális migráció – képezi az alapját, és számos kulcsfontosságú intézkedést irányzott elő az említett négy terület mindegyikén.

A következő szakasz áttekinti az elmúlt két év során végrehajtott fő intézkedéseket. A beszámoló figyelembe veszi számos érintett fél és az uniós intézmények hozzájárulásait, amelyeket a Bizottság az európai migrációs stratégia végrehajtása terén elért eddigi eredmények felülvizsgálata kapcsán indított konzultáció keretében kapott.

2.1. Válságkezelés és segítségnyújtás a rendkívüli migrációs nyomásnak kitett tagállamoknak

A válsághelyzetre adott válasz kedvező hatást gyakorolt⁴, és a meghozott intézkedések a külső határok igazgatásának javításától a szolidaritást példázó konkrét esetekig terjedtek, az Unión belül és a szomszédságban egyaránt.

A Tritón műveletet és a Poszeidón közös műveletet jelentősen megerősítették a **Földközi-tenger középső és keleti térségében** jelentkező kihívásokra való azonnali reagálás érdekében.

A Bizottság által 2015 októberében összehívott vezetői találkozót követően valamennyi szereplő – tagállamok, harmadik országok, uniós ügynökségek és intézmények – összehangolt fellépésének köszönhetően a **nyugat-balkáni útvonal** menti rendezetlen mozgásokat összehangolt intézkedések váltották fel. Magyarország, Szlovénia, Horvátország, Görögország és Szerbia támogatásban részesült az uniós polgári védelmi mechanizmus keretében. Ezen túlmenően csaknem 23 millió EUR uniós humanitárius segínyt különítettek el a Nyugat-Balkánon tartózkodó menekültek és migránsok támogatására. Az érkezők száma 2015 nyarán ugrásszerűen megnőtt, és azóta a Nyugat-Balkánnak nyújtott előcsatlakozási támogatás (IPA) keretében 78 millió EUR-val támogatták az érintett országokat a határ menti migrációs áramlások kezelése, valamint a migránsok és menekültek befogadására vonatkozó kapacitások javítása érdekében.

A **görögországi és olaszországi uniós fogadóállomások** létrehozása sikeresen fokozta az áramlások kezelésének hatékonyságát, és az **Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség** megalakulásával együtt **hozzájárult az uniós külső határok kezelésének javításához, valamint a menekültügyi és a visszatérési eljárások hatékonyabbá tételéhez.**

Az **Unión belüli szükséghelyzeti támogatásnyújtás eszköze** keretében több mint 430 millió EUR-t kötöttek le szerződésben a görögországi menekültügyi helyzet kezelésének elősegítésére. Az eszközt 2016-ban hozták létre az uniós tagállamokon belüli, súlyos humanitárius következményekkel járó kivételes válságokra, illetve katasztrófákra való reagálás érdekében, és egy hároméves időszakra léptették életbe kifejezetten az EU területén tartózkodó menekültek humanitárius szükségleteinek kezelése céljából.

Az EU és Törökország által 2015. november 29-én elfogadott migrációügyi közös cselekvési tervre épülő, 2016. március 18-i **EU–Törökország nyilatkozat** meghatározó szerepet játszott a fenntarthatatlan humanitárius válsághoz vezető, ellenőrizetlen migrációs áramlások ördögi körének megtörésében. A nyilatkozat már alkalmazásának első heteitől kezdve a szabálytalan érkezések és a halálesetek számának lényeges visszaesését eredményezte, és ezzel egyidejűleg bevezette az áttelepítés jelentette jogszerű lehetőséget, így valódi esélyt kínálva a védelemre szorulóknak. Az EU és Törökország ez irányú együttes erőfeszítése létrehozta a veszélyes migrációs áramlások⁵ alternatíváját, ugyanis a nemzetközi védelemre jogosultak számára megteremtette az Európába jutás biztonságos és jogszerű lehetőségét⁶, ugyanakkor

⁴ Az európai migrációs stratégia szerinti kiemelt intézkedések végrehajtásának helyzetéről szóló, 2016. február 10-i közlemény (COM(2016) 85 final) azonosította az ellenőrzés helyreállítása érdekében hozott valamennyi azonnali intézkedést.

⁵ 2016. március 21. és 2017. szeptember 17. között naponta átlagosan 78 szabálytalan átkelés történt.

⁶ Szeptember 20-ig több mint 9 700 szíriai állampolgárt telepítettek át Törökországból az Európai Unióba.

előmozdította az uniós és a nemzetközi joggal összhangban történő visszatérést is, bár e téren még további lépésekre van szükség.

E törekvés részeként bebizonyosodott, hogy a 2016–2017-re összesen 3 milliárd EUR költségvetéssel rendelkező **törökországi menekülteket támogató eszköz** sikeresen nyújt gyakorlati segítséget a Törökországban tartózkodó menekültek és befogadó közösségek számára számos területen: a humanitárius segítségnyújtástól az oktatáson, a migrációkezelésen és az egészségügyi ellátáson keresztül egészen a települési infrastruktúráig és a társadalmi-gazdasági támogatásig. Eddig a 2016–2017-re szánt 3 milliárd EUR-s összegnek már több mint felét (1,66 milliárd EUR) szerződésben lekötötték. A felek változatlanul arra törekednek, hogy 2017 végére a fennmaradó összeget is lekössék. Az EU–Törökország nyilatkozat teljes körű és tartós végrehajtásához valamennyi fél részéről folyamatos erőfeszítésekre és megfelelő politikai szándéokra van szükség. Az EU–Törökország nyilatkozat értelmében „amint az elkülönített 3 milliárd EUR közel teljes mértékben felhasználásra kerül, és feltéve, hogy az említett kötelezettségvállalások teljesülnek, az EU 2018 végéig további 3 milliárd EUR összeget mozgósít az eszköz feltöltésére”. A görög szigeteken uralkodó helyzet ugyancsak sürgősen további lényeges erőfeszítéseket igényel a görög hatóságok, az uniós ügynökségek és a tagállamok részéről, ami kiterjed a Törökországba történő visszatérés ütemének fokozására is, az uniós és a nemzetközi szabályok teljes mértékű tiszteletben tartása mellett. A szíriai menekültek Törökországból Európába történő áttelepítésének jelenlegi ütemét fenn kell tartani, és az erre vonatkozó tagállami vállalatételt folytatni kell. Szintén eljött az ideje az önkéntes humanitárius befogadási rendszer életbeléptetésének (a részleteket lásd a 3.2. szakaszban).

A szíriai menekültügyi válság nyomán végrehajtott kiterjedt uniós segítségnyújtás gerincét képező **uniós humanitárius segélyezési programok és a szíriai válság kezelésére szolgáló uniós regionális alap** a válság kezdete óta támogatást biztosítottak a Szíriában tartózkodó rászorulóknak, valamint több mint 2,5 millió szíriai menekült és az őket befogadó közösségek számára Egyiptomban, Irakban, Jordániában, Libanonban, Törökországban és a Nyugat-Balkánon.

Az EU emellett 70 %-kal⁷ bővítette a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap és a Belső Biztonsági Alap keretében, valamint az illetékes uniós ügynökségek számára rendelkezésre álló **forrásokat** a tagállamok migrációkezeléssel és határigazgatással kapcsolatos erőfeszítéseinek támogatása érdekében. Ez hozzájárult 814 000 menedékkérő megsegítéséhez az EU-ban, 1 915 000 harmadik országbeli állampolgár beilleszkedésének támogatásához és 83 500 személy visszatérésének előmozdításához⁸. Eddig már összesen 2,2 milliárd EUR-t folyósítottak a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapból, illetve a Belső Biztonsági Alapból a migrációval, a határvédelemmel és a biztonsággal kapcsolatos különböző területekre irányuló, a tagállamokban megvalósuló szükséghelyzeti és hosszú távú beavatkozások támogatására. A helyzet kezeléséhez egyéb uniós programok is hozzájárultak. Az egészségügyi program például 2015 és 2017 között 19,2 millió EUR-val támogatta a tagállamokat, többek között az egészségügyi szakemberek képzése terén.

A Görögország és Olaszország menekültügyi rendszerére nehezedő nyomás mérséklődött a menedékkérők más tagállamokba történő **áthelyezésére irányuló első nagyszabású uniós összehangolt erőfeszítésnek** köszönhetően. Az induló szakasz ugyan lassú volt, ám a

⁷ A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozóan.

⁸ A tagállamok által a 2014–2016 közötti időszakra vonatkozó végrehajtási jelentésekben közölt adatok.

mechanizmusok keretében áthelyezettek száma folyamatosan nő, ami azt mutatja, hogy a szolidaritás igenis működhet a gyakorlatban. 2017. szeptember 20-ig több mint 28 500 személyt helyeztek át, ez nagyjából a 90 %-át teszi ki azon személyeknek, akik tekintetében áthelyezési kérelmet nyújtottak be. A 2015 júliusában indított⁹ **első uniós szintű áttelepítési program** szintén igen eredményesnek bizonyult. E program, valamint az EU–Törökország nyilatkozat szerinti mechanizmus keretében – a működésbe lépéstől mostanáig – több mint 23 000 főt telepítettek át.

Ezzel párhuzamosan a nemzetközi szervezetekkel és a tagállamokkal együttműködve határozott lépésekre került sor a líbiai parti őrseg kapacitásainak megerősítése érdekében, hogy kezeljék a **közép-mediterrán útvonal** mentén Olaszországba tartó folyamatos irreguláris áramlásokat. Az utóbbi hónapokban már láthatóvá váltak az enyhülés első jelei. Ehhez az erőfeszítéshez társul a nemzetközi szervezetekkel kialakított partnerség szorosabbra fűzése a líbiai humanitárius helyzet javítása és az ottrekedt migránsok által igénybe vehető alternatív lehetőségek biztosítása érdekében.

Az azonnali válaszingérek **uniós szintű közös és tartós erőfeszítés**re nőtték ki magukat, amelyen belül az egyes szereplők – a tagállamok, az uniós intézmények és ügynökségek, a nemzetközi szervezetek és a civil társadalom – egyéni, ám összehangolt intézkedései döntő szerepet játszottak.

2.2. Az illegális migráció ösztönzőinek csökkentése

Az Unió és a tagállamok tovább munkálkodtak annak érdekében, hogy az Unión belül és az Unión kívül egyaránt hatékonyan megelőzzék az irreguláris áramlásokat, valamint hogy egy megbízható visszatérési rendszert alakítsanak ki, amely keretében ténylegesen végrehajtják a meghozott határozatokat.

Kiváltó okok – harmadik országoknak nyújtott támogatás

A kiváltó okok felszámolásáért folytatott küzdelmet illetően továbbra is az EU és az uniós tagállamok biztosítják a legtöbb fejlesztési támogatást: ennek összege 2016-ban 75,5 milliárd EUR-t tett ki, ami az OECD-tagok által globális szinten nyújtott teljes támogatás csaknem 60 %-a. A támogatás a partnerországok gazdasági fejlesztésén keresztül elősegíti a fiatalok munkához jutását, az élelmezés- és táplálkozásbiztonság garantálását, az energiához való hozzáférést, valamint a jó kormányzás megszilárdítását és az emberi jogok tiszteletben tartását, többek között Afrikában.

A 2015-ben indított fellépésekkel – köztük a vallettai folyamattal – párhuzamosan a Bizottság 2016 júniusában javasolta, hogy helyezték új megközelítésbe a származási és tranzitországokkal való együttműködést. E megközelítés lényege a migrációügyi együttműködésre vonatkozó **partnerségi keret**¹⁰, és célja egyrészt az irreguláris migráció kiváltó okainak a fejlesztési együttműködés révén történő kezelése, másrészt pedig a harmadik országok fokozott együttműködésének ösztönzése a migráció valamennyi vetületét illetően, a csempészség elleni küzdelmet és a saját állampolgárok visszafogadását is beleértve. 2016 júniusában öt kiemelt országgal életbe lépett a partnerségi keret, és azóta bővült a részt

⁹ A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által 2015. július 20-án elfogadott következtetések, a dokumentum elérhető itt: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11130-2015-INIT/hu/pdf>

¹⁰ COM(2016) 385 final, 2016. június 7.

vevő országok köre, valamint jelentős eredmények születtek, mindenekelőtt a kiváltó okok kezelése, a csempészhálózatok felszámolása és az emberkereskedelem elleni fellépés területén¹¹.

Mindezen kezdeményezések támogatása céljából az **Unió Szükséghelyzeti Alap Afrikáért** keretében 3,1 milliárd EUR-t tettek elérhetővé a Száhel-övezet és a Csád-tó térsége, Afrika szarva, valamint Észak-Afrika 26 országa számára, amihez az uniós tagállami költségvetésből és az egyéb partnerek forrásaiból csupán 227,7 millió EUR mozgósításra volt szükség. Több mint 117 projektet hagytak jóvá csaknem 2 milliárd EUR összértékben. A Bizottság határozottan felszólítja a tagállamokat az Alaphoz való további hozzájárulásra.

Az Alap a **Földközi-tenger középső térségében** is fontos szerepet játszott, például a Nemzetközi Migrációs Szervezet és az Egyesült Nemzetek menekültügyi főbiztosa arra irányuló tevékenységének előmozdításán keresztül, hogy fokozzák a migránsok és a menekültek védelmét, valamint javítsák az életkörülményeket és teremtsenek munkalehetőségeket a befogadó közösségekben. 2017 áprilisában egy 90 millió EUR költségvetésű programot fogadtak el ennek érdekében. Az Észak-Afrikára, illetve Afrika szarvára irányuló regionális fejlesztési és védelmi programok keretében végrehajtott intézkedések ugyancsak hozzájárultak az említett célokhoz. Ezen túlmenően a Nemzetközi Migrációs Szervezettel 2016 óta végrehajtott közös erőfeszítéseknek köszönhetően csaknem háromszorosára emelkedett a Líbiából a származási országukba irányuló, támogatott önkéntes visszatérés lehetőségével élő migránsok száma: egyedül 2017-ben Líbiából majdnem 7 500 személy, Nigerből pedig 4 000 személy tért vissza hazájába.

Végül, de nem utolsósorban a nemzetközi közösség 2015-ben megállapodott egy innovatív fejlesztésfinanszírozási programról¹², amely szorgalmazza az új, innovatívabb fejlesztésfinanszírozási módok kialakítását, konkrétan a magánforrások mozgósítását a finanszírozási hiány kiküszöbölése érdekében, hogy 2030-ra sikerüljön megvalósítani a fenntartható fejlesztési célokat. Az **új külső beruházási terv** az e kötelezettségvállalásokhoz való uniós hozzájárulás részét képezi. A terv 2020-ig várhatóan több mint 44 milliárd EUR beruházást fog generálni az afrikai partnerországokban és az Unió szomszédságában.

Migráncscsempészás

Az Unió és a tagállamok változatlanul hatékony intézkedéseket hoztak a csempészek és az emberkereskedők bűnözői tevékenységének megakadályozása és felszámolása céljából a teljes útvonal mentén, a származási és tranzitországoktól kezdődően egészen az EU-n belüli területekig. A migráncscsempészás továbbra is a törvénytelen jövedelemszerzés rendkívüli nyereséggel kecsegtető forrása¹³.

A 2015 májusában elfogadott **migráncscsempészás elleni cselekvési terv**¹⁴ a fő prioritásokkal kapcsolatos szoros együttműködésre ösztönözte a tagállamokat, az uniós ügynökségeket és a

¹¹ A Bizottság rendszeresen jelentést készít a partnerségi keretre vonatkozó megközelítés végrehajtása terén tett előrelépésekről, lásd a legfrissebb jelentést: COM(2017) 471 final, 2017. szeptember 6.

¹² <http://www.un.org/esa/ffd/publications/aaaa-outcome.html>

¹³ Az Europol és az INTERPOL 2016. májusi együttes jelentése: A migráncscsempészás 2015. évi éves bevétele 5–6 milliárd USD-re becsülhető, így az az európai bűnszervezetek egyik legjövedelmezőbb tevékenységének számít.

¹⁴ COM(2015) 285 final, 2015. május 27.

többi releváns szervezetet, ami lehetővé tette a hiányosságok és az azok kiküszöbölését szolgáló megoldások azonosítását. A terv végrehajtása folyamatban van.

Az Europolon belül 2016-ban létrehozott **Migráncsempészség Elleni Küzdelem Európai Központja** számottevő hozzáadott értéket képvisel a csempészség elleni fellépés terén a tagállamoknak nyújtott operatív támogatás szempontjából. Támogatja a bűnszervezetek elleni proaktív, nagyszabású nyomozásokat: 2017-ben eddig 68, működésének első évében pedig 93 ügyben nyújtott segítséget, aminek nyomán 2016 folyamán 147, és eddig összesen 167 letartóztatásra került sor. A Központ emellett segíti a közös nyomozócsoportok munkáját (2017-ben három, 2016-ban két közös nyomozócsoport), továbbá eddig 830 olyan vízi járművet azonosított és követett nyomon, amelyek potenciálisan összefüggésbe hozhatók a migráncsempészséggel.

A tagállamok és az uniós ügynökségek célzott intézkedéseket hoztak a migráncsempészséggel kapcsolatos pénzügyi nyomozások kapcsán, többek között kiemelt figyelmet fordítva a pénzügyi információk egységei szerepére és a bűnüldöző szervekkel való együttműködésükre a **tiltott pénzügyi mozgások nyomon követése** terén.

Ezzel párhuzamosan 2015 októberében az Eurojuston belül felállították a migráncsempészség problémájával foglalkozó tematikus csoportot, amelynek feladata, hogy azonosítsa és elemezze a migráncsempészséggel kapcsolatos ügyek kivizsgálásához és büntetőeljárás alá vonásához kapcsolódó kihívásokat, valamint az e területre vonatkozó bevált gyakorlatokat. 2017-ben 10 közös nyomozócsoport dolgozik 34, az Eurojust által nyilvántartott ügyön.

Az **információmegosztás** valamennyi szinten lényegesen javult, mind az EU célzott ügynökségek közötti koordinációs mechanizmusának, mind az egyes tagállamok kijelölt kapcsolattartóit tömörítő hálózat létrehozásának köszönhetően. Most arra kell összpontosítanunk, hogy felszámoljuk a régi struktúrákat, és mozgósítsuk a harmadik országokban, illetve harmadik országokkal dolgozó valamennyi szereplőt. Ez kiterjed az **erősebb szinergiák** kialakítására is az uniós katonai és polgári missziók, illetve műveletek és a bűnüldöző hatóságok közötti **információcseré** terén.

A Bizottság alapos értékelést készített a migráncsempészségre vonatkozó uniós jogi keretről¹⁵, és az érintett szereplők és uniós ügynökségek bevonásával elő fogja mozdítani a tudás és a bevált gyakorlatok széles körű megosztását a civil társadalom, az ügyészek és a bűnüldöző hatóságok között, ezáltal megelőzve az irreguláris migrációval összefüggő humanitárius segítségnyújtás bármiféle kriminalizációját.

A tagállamoknak mindazonáltal további előrelépéseket kell tenniük és még jobban meg kell erősíteniük a migráncsempészség nyomozására és büntetőeljárás alá vonására vonatkozó kapacitásaikat. Ennek során maradéktalanul ki kell aknázniuk az európai migrációs stratégia elfogadása óta megteremtett struktúrákban és erőforrásokban rejlő lehetőségeket. Az időben történő és proaktív információmegosztás döntő jelentőséggel bír. A nemzeti nyomozóknak párbeszédet kell folytatniuk egymással, és teljeskörűen ki kell használniuk az Europol keretében információk és hírszerzési csomópontként működő Migráncsempészség Elleni Küzdelem Európai Központja által rendelkezésre bocsátott forrásokat. A Sophia uniós haditengerészeti művelet keretében nemrégiben létrehozott, migráncsempészséggel és emberkereskedelemmel foglalkozó nemzetközi megfigyelőközpont, valamint az egyéb

¹⁵ SWD(2017) 117 final.

szereplők – köztük az Interpol – által indított kezdeményezések a lehető legnagyobb hozzáadott értéket fogják biztosítani, hiszen tevékenységük szervesen előmozdítja a Migráncscempészés Elleni Küzdelem Európai Központja által végzett munkát.

A harmadik országokkal való együttműködés tekintetében a „**közös nyomozócsoport**” **együttműködési modell** és a kapacitásépítés sikeres megvalósítása Nigerben¹⁶ jó példának számít, amelyet másutt is érdemes követni. Ez szükségessé teszi az EU és az ügynökségek összekötő tisztviselői hálózatának megerősített koordinációját, valamint a meglévő platformok hatékony használatának biztosítását. Elő kell irányozni a migráncscempészés elleni új uniós együttműködési platformok létrehozását a kiemelt harmadik országokban.

Ezzel egy időben megerősítették a közös biztonság- és védelempolitikai (KBVP) missziókat¹⁷, ezáltal hozzájárulva a migráncscempészés elleni küzdelemre irányuló átfogó, a biztonság és a stabilitás növelését célzó törekvésekhez. A Sophia művelet eddig elősegítette 117, embercempészettel, illetve emberkereskedelemmel gyanúsított személy letartóztatását, valamint 478 cempészahajó nyílt tengeren történő ártalmatlanítását Líbia közelében, a Száhel-övezeti missziók keretében pedig a polgári és katonai biztonsági erők több mint 24 000 tagja kapott kiképzést.

A Bizottság 2018 első negyedében előterjeszti a **bevándorlási összekötő tisztviselőkről szóló rendelet**¹⁸ **felülvizsgált változatát**, amely előírja egy közös hivatalos keret létrehozását, valamint világosan meghatározza a migráncscempészés elleni fellépés céljából harmadik országokba kirendelt személyzet mandátumát. Ez egyúttal lehetővé teszi a 12 kiemelt országban tevékenykedő európai migrációs összekötő tisztviselők hálózatában rejlő lehetőségek maximális kihasználását. A hálózat keretében a szakemberek feladata a helyi migrációügyi munka szoros összehangolása a tagállamok tevékenységével.

Végül számos migráns még mindig alábecsüli az irreguláris migrációval járó kockázatokat, és valótlan elképzelésekkel rendelkezik az Unióba való szabálytalan érkezés utáni életről. Az EU már több **tájékoztató kampányt** finanszírozott – nevezetesen Nigerben, Szudánban és Etiópiában –, ugyanakkor még többet kell tennünk annak érdekében, hogy a harmadik országokban megbízható információk terjedjenek. E tekintetben a harmadik országokban folyamatban lévő vagy tervezett uniós és tagállami figyelemfelkeltő, illetve tájékoztató kampányoknak **maradéktalanul ki kell aknázniuk a hagyományos tömegtájékoztatásban és a közösségi médiában rejlő lehetőségeket** az InfoMigrants¹⁹ projekt példáját követve, amely augusztus végéig negyedmillió embert szólított meg. E célból a Bizottság átalakítja az uniós bevándorlási portált²⁰.

¹⁶ 2017 első félévében 101 személyt tartóztattak le és állítottak bíróság elé; 66 járművet és 8 motorkerékpárt foglaltak le és zároltak; 79 személyt tartóztattak le emberkereskedelemhez kapcsolódó bűncselekmények miatt.

¹⁷ Sophia művelet, EUBAM Líbia, továbbá a Száhel-övezetben az EUCAP Száhel Niger, az EUCAP Száhel Mali és az EUTM Mali.

¹⁸ A Tanács 377/2004/EK rendelete (2004. február 19.) a bevándorlási összekötő tisztviselők hálózatának létrehozásáról (HL L 64., 2004.3.2., 1. o.).

¹⁹ <http://www.infomigrants.net/>

²⁰ A portál tájékoztatást nyújt a potenciális migránsoknak az Európába jutás jogszerű lehetőségeiről, valamint az EU-ba való szabálytalan beutazással vagy az EU területén való szabálytalan tartózkodással járó kockázatokról és következményekről: <http://ec.europa.eu/immigration/>

Visszatérés és visszafogadás

Folytatódott az uniós visszatérési politika megerősítését célzó intézkedések végrehajtása. Az **Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség** innovatív és ambiciózus megbízatást kapott a tagállamok támogatására és a visszatérés valamennyi vetületét érintő gyakorlati koordináció biztosítására. A Bizottság **2017. március 2-án** közzétette a **visszatérésre vonatkozó cselekvési terv aktualizált változatát**, amelyben konkrét ajánlásokat fogalmaz meg arra vonatkozóan, hogy miként tehető hatékonyabbá a visszatérés a hiányosságok kiküszöbölésén és a visszatéréssel kapcsolatos nemzeti gyakorlatok változatlanul fennálló szétaprózottságának kezelésén keresztül. A visszatérésre vonatkozó schengeni értékelések tartós ütemterve révén a Bizottság biztosította a tagállamok számára a hiányosságok felszámolását szolgáló keretet, a visszatéréssel kapcsolatos uniós programok segítségével pedig sikerült fokozni az információcserét és a konvergenciát, különösen a **támogatott önkéntes visszatérési és reintegrációs programok** közös keretének kidolgozása és az egész Unióra kiterjedő végrehajtása tekintetében.

Mindazonáltal az Eurostat adatai szerint a 2016-ban az EU területén jogellenesen tartózkodó mintegy 1 millió harmadik országbeli állampolgár közül csupán minden második kapott felszólítást az EU területének elhagyására, és e személyek kevesebb mint fele (226 000 fő) tért vissza ténylegesen. **A visszatérési arány továbbra sem kielégítő**, ami az uniós és nemzeti szinten meglévő eszközök nem kellően hatékony felhasználásának tudható be. Ugyan 2014-ről 2015-re a teljes visszatérési arány²¹ 41,8 %-ról 42,5 %-ra emelkedett, a harmadik országokba való tényleges visszatérés aránya 36,6 %-ról 36,4 %-ra esett vissza. Ráadásul a Nyugat-Balkánra való visszatérést nem számítva, az uniós szintű visszatérési arány csupán 27 %-ot tesz ki.

Ennek hátterében az uniós, illetve nemzeti szinten meglévő eszközök elégtelen érvényesítése áll²², amihez egy nem kellőképpen kiforrott visszafogadási politika társul. A hatályos visszafogadási megállapodások végrehajtása terén tett előrelépések ellenére a további tárgyalások véglegesítése még várat magára, a 2016-ban indított tárgyalások pedig nem a várt ütemben haladnak. A hangsúlyt tehát a gyakorlati együttműködés javítására kell helyezni. Egyes kulcsfontosságú származási országokkal véglegesítették a visszatérésre és a visszafogadásra vonatkozó gyakorlati megállapodásokat, míg másokkal jelenleg is folyamatban vannak az erre irányuló egyeztetések.

A jelen közlemény 3.3. szakasza ismerteti a visszatérés végrehajtásának javítására vonatkozó konkrét elképzeléseket.

A szabálytalan tartózkodás ösztönzőinek kezelése

Gazdaságunk egy része továbbra is az irreguláris migránsok jelentette munkaerőre támaszkodik, ami a bevándorlásra ösztönző tényezőként hat, és aláássa a legális migrációs rendszerekre épülő munkavállalói mobilitási szakpolitika kialakítását. A **munkáltatókkal**

²¹ Ez magában foglalja mind a harmadik országokba való visszatérést, mind az irreguláris migránsok egyik tagállamból egy másik tagállamba, kétoldalú visszafogadási megállapodás alapján történő visszafogadását, a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2018. december 16-i 2008/115/EK irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerint (HL L 348., 2008.12.24., 98. o.).

²² Lásd: Közlemény: Az európai uniós visszatérési politika hatékonyságának fokozása – megújított cselekvési terv, COM(2017) 200 final, 2017. március 2.

szembeni szankciókról szóló irányelv lehetőséget teremtett az illegális foglalkoztatás szigorúbb szankcionálására és a felderítési mechanizmusok javítására. Az irányelvvel összhangban valamennyi tagállam tiltja az irreguláris migránsok foglalkoztatását, és pénzügyi, adminisztratív vagy büntetőjogi szankciókat alkalmaz. Mindazonáltal az illegális munkavégzés lehetősége változatlanul az EU-ba irányuló irreguláris migráció jelentős ösztönzőjének számít. E helyzet kezelése érdekében maradéktalanul végre kell hajtani a migráncsempészség elleni uniós cselekvési tervben bejelentett intézkedéseket, a tagállamoknak pedig **több munkaügyi ellenőrzést kell végezniük a nagy kockázatú gazdasági ágazatokban**. A Bizottság évente beszámolót készít az elvégzett ellenőrzésekről, gondoskodik az irányelv megfelelő végrehajtásáról, és **szükség esetén kötelezettségszegési eljárást indít**.

A tagállamok által a **be nem jelentett munkavégzéssel foglalkozó platform**²³ keretében folytatott együttműködést teljes mértékben ki kell használni a harmadik országbeli állampolgárok munkavállalási körülményeinek jobb megértése és a jogszerűtlen helyzetek visszaszorítása érdekében. Mindenekelőtt a nagy kockázatú területekre kell kiemelt figyelmet fordítani, és törekedni kell az irreguláris migránsok foglalkoztatásával kapcsolatos bevált nemzeti gyakorlatok terjesztésére az érintett szereplők – például a szakszervezetek és a munkáltatói érdekképviseleti szervezetek – körében.

A feketegazdaság jelentette ösztönzőn túlmenően uniós szinten **jobban meg kell értenünk az összes többi olyan tényezőt is**, amely közvetlenül vagy közvetetten közrejátszik a migránsok EU-n belüli szabálytalan helyzetében. A Bizottság ezért konzultációkat indít a tagállamokkal és más szereplőkkel, hogy feltérképezze a migránsok uniós területre való szabálytalan beutazását vagy uniós területen való szabálytalan tartózkodását ösztönző tényezőket, valamint azonosítsa és összegyűjtse a visszatartó tényezőkkel kapcsolatos bevált gyakorlatokat. E folyamat részeként megerősített együttműködés fog megvalósulni a migrációkezelésért felelős szervektől eltérő nemzeti és helyi hatóságokkal, így például a társadalombiztosítási szervekkel, az oktatási intézményekkel, az adóhivatalokkal, a járművezetői, illetve forgalmi engedélyekért felelős irodákkal és a harmadik országbeli állampolgárokkal kapcsolatba kerülő egyéb szolgálatokkal.

Végül ebben az összefüggésben a Bizottság az átfogó kommunikációs stratégia részeként célzott tevékenységeket fog kidolgozni az EU-ban élő **releváns diaszpórák bevonásával**, amely közösségek fontos szerepet játszanak országuk gazdasági fejlődésében, ugyanakkor mozgósíthatók a migránsok szabálytalan tartózkodásának visszaszorítását célzó, nemzeti és uniós szintű intézkedések támogatása céljából.

2.3. Határigazgatás – emberéletek megmentése és a külső határok biztonságának garantálása

A közös külső határ megköveteli, hogy a schengeni térség valamennyi állama együttműködjön és kivegye részét a határigazgatási feladatok ellátásából. A külső határ igazgatásának javítása érdekében hozott intézkedések ezért szükségessé teszik az összes tagállam szolidaritását és felelősségvállalását.

²³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/344 határozata (2016. március 9.) a be nem jelentett munkavégzés kezelésére irányuló együttműködés erősítését célzó európai platform létrehozásáról (HL L 65., 2016.3.11., 12. o.).

Az életmentés kiemelt feladat és a jövőben is az marad

A fő migrációs útvonalak – különösen a tengeri útvonalak – mentén bekövetkezett sorozatos tragédiák rámutattak, hogy a migránsok veszélyes utazásai emberéleteket tesznek kockára, nem utolsósorban a csempészek által gátlástalanul használt eszközök miatt. A határvédelemnek tehát továbbra is ki kell terjednie az életmentő műveletekre. Az EU jelentősen megerősítette **az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség által végrehajtott Tritón és Poszeidón közös műveletet**. Az Ügynökség emellett a Földközi-tenger nyugati térségében is indított műveleteket. A közös műveletek szorosan összehangolva, és az EUNAVFOR MED Sophia művelet keretében bevetett eszközökkel, illetve különböző nem kormányzati szervezetekkel és számos kereskedelmi hajóval együttesen valósulnak meg, és 2015 óta 620 000 emberélet megmentését tették lehetővé. A kelet-mediterrán útvonalon lényegesen visszaesett a tengeri halálesetek száma. Az EU–Törökország nyilatkozat hatálybalépése óta 113 halálesetet, illetve eltűnt személyt regisztráltak az Égei-tengeren, míg a nyilatkozatot megelőző egy év során megközelítőleg 1 150 személy vesztette életét vagy tűnt el. Az EU továbbá 20 millió EUR támogatást nyújt a török parti őrségnek a kutatási-mentési műveletek végrehajtására vonatkozó kapacitások bővítése érdekében.

Mindezen erőfeszítések ellenére már egyetlen haláleset is túl sok. Éppen ezért az EU és a tagállamok kiképzést és támogatást biztosítanak a líbiai parti őrségnek a felségvizeiken végrehajtott kutatási-mentési műveletekhez. 2017 júliusában jóváhagyásra került egy 46,3 millió EUR összegű, az EU és Olaszország által társfinanszírozott projekt a líbiai határigazgatási kapacitások erősítésére, amely a következő években is folytatódni fog. Részben a líbiai parti őrségnek nyújtott uniós támogatás eredményeként a közép-mediterrán útvonal menti halálesetek száma a 2016-os 4 581-hez képest 2017. szeptember 21-ig 2 372-re csökkent²⁴.

Európai Határ- és Parti Őrség

Az **Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség 2016-os létrehozása** áttörő eredmény volt, amelynek köszönhetően az uniós külső határok integrált igazgatása az addigi kizárólagos nemzeti kompetencia helyett a tagállamok és az Ügynökség közös felelősségévé vált. Az európai migrációs stratégiában szorgalmazottaknak megfelelően az új Ügynökség mandátuma most első ízben magában foglalja az Európai Tengerészeti Biztonsági Ügynökséggel és az Európai Halászati Ellenőrző Hivatallal szoros együttműködésben végrehajtott parti őrségi feladatokat is, mint például a Földközi-tenger középső térségében halászati és határellenőrzési célból végzett közös légi járőrözés. Az erőforrások és a felszerelések jelentős kibővítése nyomán megerősödött az Ügynökség beavatkozási kapacitása. Emellett az új, kötelező gyorsreagálású állományok javítják az Ügynökség arra vonatkozó képességét, hogy késedelem nélkül választévkedéseket hozzon az Európa külső határain kialakuló szükséghelyzetekben.

Az Ügynökség jelenleg **több mint 1 700 határórt és egyéb szakértőt állomásoztat az uniós külső határok különböző szakaszain**. Hamarosan lehetővé válik, hogy Szerbia és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság területére is csapatokat küldjön ki a határok hatékony ellenőrzésére irányuló nemzeti erőfeszítések támogatása érdekében. A harmadik országok határigazgatási kapacitásainak megerősítése szintén azon fontos intézkedések közé tartozik, amelyeket az európai migrációs stratégia is szorgalmazott.

²⁴ Az IOM adatai, <http://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>

Megerősített és intelligensebb információs rendszerek

Az intelligens határellenőrzéssel kapcsolatos munka tovább haladt: előterjesztésre került a **határregisztrációs rendszerre, valamint az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszerre (ETIAS)** irányuló javaslat. Ezek a rendszerek – miután működésbe lépnek – lehetővé fogják tenni a potenciális migrációs kockázatok és visszaélések hatékonyabb észlelését, és javítani fogják a közbiztonságot. 2017 júniusában a Bizottság jogalkotási javaslatot nyújtott be az **eu-LISA**, vagyis a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai ügynökség mandátumának megerősítése céljából. A Bizottság a lehető legrövidebb időn belül javaslatokat fog előterjeszteni az adatgazdálkodás terén feltárt, továbbra is fennálló hiányosságok kiküszöbölése érdekében, különös tekintettel az e területen meglévő uniós központi információs rendszerek interoperabilitásának fokozására. Ez hozzájárul majd az EU külső határainak jobb védelméhez és belső biztonságának fokozásához, például annak biztosításán keresztül, hogy a végfelhasználók – elsősorban a határőrök, a bűnüldöző szervek tagjai, a bevándorlási tisztviselők és az igazságügyi hatóságok – gyorsan és zökkenőmentesen hozzáférjenek a feladataik ellátásához szükséges valamennyi információhoz.

Uniók fogadóállomások

Az uniós külső határok védelmének megerősítésére irányuló említett erőfeszítésekkel párhuzamosan a görögországi és olaszországi uniós fogadóállomások létrehozása is kézzelfogható operatív eredmény, amely az e tagállamokra nehezedő nyomás kezelésével kapcsolatos szolidaritás és felelősségvállalás konkrét példája.

Jelenleg Görögországban 5, Olaszországban pedig 4 uniós fogadóállomás működik, és a teljes kapacitás Görögországban több mint 7 000, míg Olaszországban több mint 1 500 férőhely. A becslések szerint 2016. január 1. és 2017. szeptember 15. között több mint 261 000 migráns érkezett a fogadóállomásokra (185 000 Görögországba és több mint 76 000 Olaszországba). Itt egyetlen helyszínen biztosították számukra az orvosi ellátást és az egészségügyi szűrést, a megfelelő azonosítást, ujjnyomátvételt, regisztrációt és a jogaikról való tájékoztatást annak biztosítása érdekében, hogy haladéktalanul elindulhasson a megfelelő eljárás, ami a jogállásukra vonatkozó döntéshozatal felgyorsításához is hozzájárult. 2015-ben – az uniós fogadóállomások létrehozása előtt – a migránsok mindössze 58 %-a esetében került sor ujjnyomátvételre az Olaszországba érkezéskor, ezzel szemben a jelenlegi arány, az uniós fogadóállomásokon alapuló koncepciónak köszönhetően, megközelíti a 100 %-ot. Az uniós fogadóállomások lehetővé tették, hogy az Europol és a kockázati profilok meghatározásában, valamint a csempészhálózatok elleni küzdelemben részt vevő nemzeti hatóságok több alapos biztonsági ellenőrzést hajtsanak végre. Az uniós fogadóállomások továbbá az áthelyezési programok görögországi és olaszországi végrehajtását elősegítő eszközökké váltak annak köszönhetően, hogy sikeresen megszervezték a tájékoztatást, és az arra jogosult menedékkérők esetében elindították az áthelyezési eljárást. Az uniós fogadóállomások szintén hozzájárultak a kiszolgáltatott helyzetben lévők (például az emberkereskedelem áldozatai, a súlyos egészségügyi állapotú személyek és a kísértő nélküli kiskorúak) jobb azonosításához, és a releváns támogató szolgálatokhoz való átirányításához.

A fenti eredményekre építve és az uniós ügynökségek összehangolt támogatásával mind Görögországnak, mind Olaszországnak átfogóan érvényesítenie kell az uniós fogadóállomásokon alapuló koncepció teljes operatív potenciálját. Figyelembe véve a tendenciák és a szükségletek alakulását, mindkét országnak fel kell készülnie az uniós fogadóállomások befogadási kapacitásainak és körülményeinek javítására és

továbbfejlesztésére, valamint a kiszolgáltatott helyzetű csoportok sajátos igényeinek jobb kezelésére (szakértők által végzett szabványosított sebezhetőségi értékelés, gyermekvédelmi tisztviselők, elkülönített területek stb.). A befogadó tagállamokkal szorosan együttműködve ugyancsak gondoskodni kell a feladatok és felelősségek egyértelmű kijelöléséről, valamint a hatékony helyszíni koordinációról, mindenekelőtt a regionális szintű uniós munkacsoportok keretében, amelyek mandátumát világosan meg kell határozni.

Az uniós fogadóállomásokon alapuló koncepció rugalmas és hasznos uniós eszköznek bizonyult, amely az ilyen helyzetbe kerülő bármely tagállamban alkalmazható. A Görögországban és Olaszországban szerzett tapasztalatokból merítve a Bizottság az ősz folyamán iránymutatásokat fog előterjeszteni, köztük az arra vonatkozó eljárási standardok mintáját, hogy egy tagállam külső határán tapasztalt aránytalanul nagy migrációs nyomás esetén miként kell létrehozni és használni a fogadóállomásokat.

2.4. Európa feladata, hogy védelmet biztosítson: erős közös menekültügyi politika és az Európába való jogszerű beutazási lehetőségek bővítése

Az uniós külső határok biztonságának garantálásához egy teljes mértékben hatékony, méltányos és humánus közös menekültügyi politikának kell társulnia. Miközben a tagállamokkal karöltve határozott lépésekkel igyekszik enyhíteni az Olaszországra és Görögországra nehezedő menekültügyi nyomást, a Bizottság a közös európai menekültügyi rendszer teljes körű reformjára irányuló javaslatot terjesztett elő.

Áthelyezés

2015 nyarán a példátlan mértékű menekültbeáramlással szembesülve a Tanács a Bizottság javaslatai alapján határozatot hozott az **első nagyszabású, uniós szinten összehangolt áthelyezési programról**, amely jelentős számú menedékkérő Olaszországból és Görögországból történő áthelyezését célozta, és ténylegesen csökkentette a két említett ország menekültügyi rendszerére nehezedő nyomást. A tanácsi határozatok értelmében a tagállamok 160 000, egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló menedékkérő áthelyezését vállalták. Ebből 54 000 személy tekintetében a tagállamok lehetőséget kaptak arra, hogy a Törökországból való jogszerű befogadás útján tegyenek eleget az Olaszországgal és Görögországgal szemben fennálló áthelyezési kötelezettségüknek.

A 2015. évi tanácsi határozatok a 2017. szeptember 26-ig Olaszország vagy Görögország területére érkező, egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló migránsokra vonatkoznak. A legfontosabb azonnali teendő annak biztosítása, hogy a megadott időpontig érkezett és a tanácsi határozatokban előírt valamennyi követelményt teljesítő, **még mindig Olaszországban, illetve Görögországban tartózkodó személyek áthelyezése mielőbb megvalósuljon**. A rendszer keretében összesen mintegy 37 000 személy tényleges áthelyezésére lehet számítani. Következésképpen elengedhetetlen, hogy minden tagállam fokozza erőfeszítéseit – különös tekintettel Lengyelországra, Magyarországra és a Cseh Köztársaságra, valamint az áthelyezési kvótáikat még nem teljesítő tagállamokra.

Olaszország és Görögország továbbra is nagy migrációs nyomásnak van kitéve a 2016 folyamán és 2017 első felében tapasztalt beáramlás következtében felhalmozódott ügyszálak miatt. Az **EU-nak ezért a továbbiakban is szolidaritást kell tanúsítania** Olaszországgal és Görögországgal. A Bizottság készen áll **pénzügyi támogatást** biztosítani mindazon tagállamoknak, amelyek a jelenlegi programok keretében elvártaktól nagyobb áthelyezési

erőfeszítéseket tesznek. Az EASO és az egyéb uniós ügynökségek által Olaszországnak és Görögországnak nyújtott támogatást ugyancsak folytatni és szükség esetén fokozni kell.

A közös európai menekültügyi rendszer

Míg a szükséghelyzeti áthelyezési rendszer kézzelfogható eredményeket hozott és enyhítette a Görögországra és Olaszországra háruló nyomást, addig világosan látható, hogy az ad hoc intézkedések nem jelentenek fenntartható megoldást. Az uniós menekültügyi rendszerre nehezedő nyomás és különösen a dublini rendszerben a felelős tagállam meghatározását illetően felszínre került súlyos hiányosságok egyértelművé tették, hogy elengedhetetlen a közös európai menekültügyi rendszer mélyreható szerkezeti átalakítása. Ennek megfelelően a Bizottság 2016 májusában és júliusában javaslatot tett **a közös európai menekültügyi rendszer valamennyi fő jogi eszközének felülvizsgálatára**, hogy egy harmonizáltabb és hatékonyabb rendszer jöjjön létre, amelyben valamennyi tagállam azonos módon kezeli a menedékkérőket a befogadási feltételek, az eljárások és a jogállás meghatározása, valamint a visszaélések és a szabálytalan továbbutazások kezelése tekintetében; amelyben kizárólag azok kapnak menekült jogállást, akik valóban nemzetközi védelemre szorulnak; és amelyben Unió-szerte méltányosan oszlik meg a menedékkérőkkel kapcsolatos felelősség a dublini rendszer átfogó reformjának köszönhetően.

Az előterjesztett hét jogalkotási javaslatról folytatott tárgyalások eltérő ütemben haladnak. Az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségére irányuló javaslattal kapcsolatban a társjogalkotók politikai megállapodást alakítottak ki, az Eurodac-javaslat kapcsán pedig megkezdődtek a háromoldalú tárgyalások. Szintén előrelépés történt a befogadási feltételekről szóló irányelvvel, a kvalifikációs és a menekültügyi eljárásról szóló rendelettel, valamint az Unió áttelepítési programjára irányuló javaslattal kapcsolatos tárgyalások terén. Ugyanakkor a dublini rendszer reformjáról szóló egyeztetések még igen kezdetleges szakaszban vannak. Megújított kötelezettségvállalásra van szükség ahhoz, hogy valamennyi kezdeményezést – különösen a dublini rendszer reformját – illetően érdemi előrelépés történjen. Az ennek elérésére vonatkozó javaslatokat e közlemény 3.1. szakasza ismerteti.

A közös európai menekültügyi rendszer reformjáról szóló tárgyalások véglegesítésével párhuzamosan továbbra is kulcsfontosságú a menekültügy terén **meglévő uniós vívmányok koherens tagállami alkalmazása**, nem utolsósorban azért, mert ez hozzájárul a szabad mozgás schengeni térségének megfelelő működéséhez. E tekintetben – és különösen a Dublini Rendelet koherens alkalmazásának biztosítása érdekében – Görögországnak folytatnia kell a 2016. december 8-i bizottsági ajánlás végrehajtását célzó erőfeszítéseit, ezáltal biztosítva, hogy fokozatosan eleget tegyen a hatályos Dublini Rendelet értelmében fennálló feladatainak. A Görögországból való áthelyezés folytatása ugyancsak elő fogja segíteni a felelősségvállalás fokozatos helyreállítását. Magyarországnak haladéktalanul cselekednie kell a Bizottság kiegészítő felszólító levelében azonosított hiányosságok kezelése érdekében, kiemelt figyelmet fordítva arra, hogy e hiányosságok következményeként a tagállamok hatóságai felfüggesztik a Magyarországra irányuló dublini transzfereket. Emellett a tagállamoknak gyorsabban kell reagálniuk az Olaszországtól és Görögországtól kapott dublini átvételi kérelmekre, különösen, ha azok családi kapcsolatokon alapulnak.

Migráns gyermekek

Fokoznunk kell és össze kell hangolnunk a **migráns gyermekek védelmének** megerősítéséhez sürgősen szükséges intézkedések végrehajtására irányuló erőfeszítéseinket, a migráns gyermekek védelméről szóló, 2017. április 12-i közleményben²⁵ azonosítottak és a 2017. június 8–9-i tanácsi következtetésekben²⁶ megerősítettek szerint. Tavalý jelentős számú migráns gyermek érkezett Európába, ami nagy nyomás alá helyezte a nemzeti rendszereket és közigazgatásokat, és rávilágított a migráns gyermekek védelmével kapcsolatos számos hiányosságra. Bizonyos előrelépés már történt e problémák orvoslása terén (például a nyomásnak kitett tagállamokban fennálló sürgős védelmi szükségletek fedezése kapcsán az EU és az uniós ügynökségek támogatásával, valamint a szükséghelyzetben lévők oktatása terén), mindazonáltal uniós és tagállami szinten egyaránt további – összehangoltabb – intézkedésekre van szükség a közleményben meghatározott hat fő beavatkozási területen²⁷. Uniós szinten gyors előrelépés valósult meg az európai gyámsági hálózat létrehozása terén. Az idegenrendészeti őrizet alternatíváinak előmozdítása szintén szerepel a 2017. november 6–8-i Európai Gyermekjogi Fórum fő napirendi pontjai között.

Áttelepítés, humanitárius befogadás és egyéb jogszerű befogadási formák

Annak érdekében, hogy az EU-ba irányuló veszélyes és irreguláris migrációs áramlások helyébe biztonságos és jogszerű lehetőségek lépjenek, az EU a válság legeleje óta arra törekszik, hogy **több jogszerű beutazási lehetőséget biztosítson** az egyre növekvő számú, nemzetközi védelemre szoruló, lakóhelyét elhagyni kényszerült személy számára. Ebben az összefüggésben 2015 júliusában egy bizottsági ajánlás nyomán elindult az első uniós szintű áttelepítési program, valamint életbe lépett az EU–Törökország nyilatkozat szerinti „egy az egyhez” arányú áttelepítési mechanizmus. Ezek a programok – amelyek átfogó válaszintézkedéseink szerves részét képezik – kedvező fejleménynek számítanak. A 2015 és 2017 közötti időszakban egyes tagállamok első ízben hajtottak végre áttelepítést, míg a tapasztaltabb országok fokozták vállalásaikat és a korábbinál több ügyet dolgoztak fel. Ennek eredményeképpen az említett időszakban több mint 23 000 főt telepítettek át az európai programok keretében. Egyedül 2016-ban a tagállamok több mint 14 200 menekültet telepítettek át a nemzeti, illetve a többoldalú rendszerek keretében – ez lényeges növekedést jelent a 2015-ben áttelepített 8 155, a 2014-ben áttelepített 6 550 és a 2010–2013-as időszakban évente áttelepített 4 000–5 000 személyhez képest. A növekedés jól példázza, hogy mekkora hozzáadott értékkel és potenciállal rendelkezik az áttelepítésre vonatkozó, uniós szintű megerősített együttműködés és koordináció, valamint a tagállami áttelepítési erőfeszítések támogatását célzó, kibővített uniós finanszírozás.

²⁵ COM(2017) 211 final, 2017. április 12.

²⁶ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10085-2017-INIT/hu/pdf>

²⁷ 1. a migráció alapvető okainak kezelése (az EU külső tevékenysége); 2. gyors és átfogó személyazonosítás és regisztráció; 3. megfelelő befogadási feltételek biztosítása az Európai Unióban; 4. a jogállás megállapítására irányuló eljárásokhoz való gyors és hatékony hozzáférés, valamint eljárási biztosítékok bevezetése; 5. tartós megoldások biztosítása; valamint 6. több területet érintő fellépések (a gyermek mindenek felett álló érdekének tiszteletben tartása, az adatok, a kutatások, a képzések és a finanszírozási források hatékonyabb felhasználása).

2.5. Legális migráció, vízumok és integráció

Legális migráció

A jól kezelt legális migráció elősegítheti az EU számára a munkaképes korú népesség zsugorodásával, valamint az uniós munkaerőpiacon tapasztalható strukturális szakemberhiánnyal összefüggő kihívások kezelését, kiegészítve a meglévő munkaerő továbbképzésére és foglalkoztatására irányuló erőfeszítéseket. A Bizottság már tavaly előterjesztette a **kékkártyáról szóló irányelv hatékonyságának fokozására irányuló javaslatot**, és felkéri a társjogalkotókat, hogy mozdítsák előre a tárgyalásokat és mielőbb jussanak ambiciózus megállapodásra e fontos kérdésben. Az ambiciózus európai kékkártyarendszer elengedhetetlen ahhoz, hogy az EU vonzó célponttá váljon a magas szintű képzettséggel rendelkező munkavállalók számára, akikre az uniós gazdaságnak olyannyira szüksége van.

A Bizottság ezzel egyidejűleg **értékelést készített a legális migrációra vonatkozó hatályos uniós jogszabályokról**²⁸, hogy felmérje az esetleges komoly joghézagokat, problémás területeket és következtetlenségeket, valamint mérlegelje a jelenlegi keret egyszerűsítésének és észszerűsítésének lehetőségeit. A Bizottság szintén vizsgálja a harmadik országok által használt „szándéknyilatkozási” rendszereket. A legális migrációra – különösen a tanulókra és kutatókra, az idegymunkásokra vagy a vállalaton belül áthelyezett személyekre – vonatkozó irányelvek jobb végrehajtásával együtt ez elősegítheti a munkaerő-migráció uniós szintű kezelésének javítását, és az uniós gazdaságok igényeihez illeszkedő konkrét készségek Európába vonzását.

Vízumok

Az EU közös vízumpolitikája a turizmus és az üzleti tevékenység előmozdításának nélkülözhetetlen eszköze, és a megfelelően működő vízumpolitika egyúttal az EU-t érintő biztonsági kockázatok és az irreguláris migrációhoz fűződő kockázatok megelőzésében is kulcsszerepet játszik.

2014 áprilisában a Bizottság benyújtotta a Vízumkódex átdolgozására és a schengeni körutazói vízumra irányuló javaslatot, amelyek a turizmust és a kereskedelmet ösztönző vízumkönnyítésen keresztül a gazdasági növekedés fellendítését célozzák. A társjogalkotók nem értek el érdemi haladást az említett két javaslatról folytatott tárgyalásokban. Időközben ráadásul a migrációs és a biztonsági helyzet is lényegesen megváltozott.

Válaszul az aktuális migrációs és biztonsági kihívásokra nemrégiben megvalósult néhány, az EU-ba történő vízummentes beutazással kapcsolatos intézkedés, többek között 2017 elején elfogadták a megerősített felfüggesztési mechanizmust, amely lehetővé teszi az EU számára a vízummentes utazás ideiglenes felfüggesztését a potenciálisan jelentős migrációs vagy biztonsági kockázatot jelentő országok vonatkozásában, valamint előterjesztették a jövőbeli Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS) létrehozására irányuló javaslatot.

²⁸ A legális migrációra vonatkozó jogi szabályozás célravezetőségének vizsgálata, lásd: http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_home_199_fitnesscheck_legal_migration_en.pdf

Mindazonáltal a közös vízümpolitikát még inkább hozzá kell igazítani a jelenlegi kihívásokhoz, figyelembe véve az új informatikai megoldásokat és megfelelő egyensúlyt teremtve egyrészt a könnyített vízümsrendszer, illetve a vízümsmentes utazás előnyei (pl. kereskedelem, turizmus, emberek közötti kapcsolatok), másrészt a migráció, a biztonság és a határigazgatás jobb kezelése között.

A Bizottság ezért a tagállamokkal és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációk alapján 2018 januárjában elő fogja terjeszteni arra vonatkozó elképzeléseit, hogy miként korszerűsíthető az EU közös vízümpolitikája rövid- és hosszú távon egyaránt. Ennek kapcsán a Bizottság kritikai értékelést készít arról, hogy a hatályos vízümpolitika változatlanul képes-e helyt állni a jelenlegi és jövőbeli kihívások közepette. A Bizottság fő célja, hogy a vízümpolitika lépést tartson az új határigazgatási rendszerek (a határregisztrációs rendszer és az ETIAS) fejlődésével, hogy jobban kihasználjuk a vízümpolitikát a harmadik országokkal folytatott együttműködésben, valamint hogy megfelelő egyensúly alakuljon ki a migrációs és biztonsági aggályok, a gazdasági megfontolások és az általános külkapcsolatok között.

Első lépésként feltétlenül kezelni kell a gyakorlatok között jelenleg fennálló eltéréseket, amelyek azt eredményezik, hogy a tagállamok között verseny alakul ki a többszöri beutazásra jogosító vízüms kiadása terén. Ez a vízümpolitika fokozott harmonizálása révén valósítható meg. Ugyanakkor felül kell vizsgálni a vízümskiadás bizonyos szabályait (például a hosszú érvényességi idejű vízümsokra és a vízümsdíjakra vonatkozóan) annak biztosítása érdekében, hogy ezek a szabályok is beépüljenek visszafogadási politikánkba. A Bizottság 2018 januárjában célzott javaslatot kíván előterjeszteni mindezen kérdések kezelése érdekében. Ezen túlmenően a Bizottság a vízümskérelmek feldolgozásának további javítása érdekében 2018 júniusában javaslatot fog tenni a Vízümsinformációs Rendszer (VIS) jogi keretének felülvizsgálatára – az adatvédelmi vonatkozásokat és a bűnüldöző hatóságok számára biztosított hozzáférést is beleértve –, hogy a VIS használatát új adatkategóriákra is kiterjessze, új adatfelhasználási módokat vezessen be, valamint maradéktalanul kiaknázza az eszközök közötti interoperabilitást. E két javaslat hozzá fog járulni a migrációkezelés javításához, a biztonság megerősítéséhez és külső határaink ellenőrzésének fokozásához.

Integráció

Jóllehet a tagállamok elsődleges szerepet játszanak az integrációs stratégiák és szakpolitikák kidolgozásában, az integrációval kapcsolatos tapasztalataik és kapacitásaik meglehetősen eltérőek. Következésképpen az EU kulcsfontosságú hozzájárulást biztosít számukra a hatékony integrációs stratégiák kialakítása és végrehajtása, a bevált gyakorlatok cseréje, és ezáltal az EU egészére kiterjedő, egyenlő integrációs feltételek megteremtése terén. A **harmadik országbeli állampolgárok integrációjára vonatkozó, 2016. évi uniós cselekvési terv** már számos tekintetben eredményeket hozott. Példaként említhető az európai integrációs hálózat megreformálása az integrációért felelős nemzeti hatóságok közötti párbeszéd és egymástól való tanulás ösztönzése érdekében, a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó készségprofil-készítő eszköz létrehozása, ezáltal elősegítve a tagállamok számára a migránsok készségeiről és képesítéseiről való korai profilalkotást, továbbá az integráció területén tevékenykedő valamennyi szereplő – köztük a civil társadalom – számára nyújtott példátlan mértékű pénzügyi támogatás.

A harmadik országbeli állampolgárok társadalmainkba történő integrációjával járó sajátos kihívások kezelése változatlanul prioritásnak számít mind rövid, mind hosszú távon, ezért a Bizottság arra ösztönzi a tagállamokat, hogy tulajdonítsanak kellő jelentőséget ennek a kérdésnek.

2017 májusában a Bizottság elindította a „**munkaadók az integrációért**” kezdeményezést, amely a harmadik országbeli állampolgárok munkaerőpiaci integrációját célzó munkaadói törekvéseket hivatott előmozdítani. A Bizottság továbbá európai szintű partnerség kialakítását szorgalmazza a szociális és gazdasági partnerekkel, hogy ezzel szorosabbra fűzze a menekültek európai munkaerőpiacon való gyorsabb és hatékonyabb integrációjának támogatását célzó együttműködést. A konkrét pénzügyi támogatás a továbbiakban is lendületben tartja majd ezt a folyamatot, és hozzájárul a konkrét intézkedések végrehajtásához a tagállamokban.

A **helyi és regionális hatóságok** integrációs folyamatban betöltött meghatározó szerepét felismerve a Bizottság szintén lépéseket tett a helyi és regionális hatóságokkal folytatott együttműködés, valamint a számukra nyújtott támogatás megerősítése érdekében, elsősorban a migránsok és a menekültek integrációjára irányuló városfejlesztési menetrend keretében. Ez a munka a jövőben is folytatódik, például egy integrációval foglalkozó városi akadémiára vonatkozó kísérleti projekt, valamint az integrációs tevékenységet végző városok nemzetközi hálózatait támogató célirányos finanszírozás formájában.

3. Az európai migrációs stratégia végrehajtásának következő lépései

A migráció az elkövetkező években is meghatározó téma lesz az Európai Unió számára. A fentiekben vázolt területekre – köztük a külső határok igazgatására – irányuló eddigi, illetve folyamatban lévő erőfeszítéseknek folytatódniuk kell, hiszen a migrációs kockázat és az életmentés iránti igény változatlanul fennáll.

Az összes meglévő szabály teljes körű alkalmazásán és az együttes fellépésekhez és a közös alapokhoz szükséges hozzájárulások biztosításán túlmenően, illetve ezekkel párhuzamosan az európai migrációs stratégia maradéktalan végrehajtása érdekében az Uniónak most tovább kell fokoznia erőfeszítéseit a következő négy kiemelt területen: megfelelő jogi keret kialakítása a közös európai menekültügyi rendszer időtállóságának biztosítása érdekében; a legális beutazási lehetőségek bővítése az irreguláris migráció visszaszorítása érdekében; a visszatérés hatékonyságának fokozása, és ezáltal az erőforrások eljuttatása a rászorulókhoz; valamint együttműködés a kiemelt országokkal és az érintett szervezetekkel a jobb közös migrációkezelés érdekében.

3.1. A közös európai menekültügyi rendszer reformja

A válsághelyzet nyomán tett uniós erőfeszítések – köztük a szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmusok – kézzelfogható eredményeket hoztak ugyan, ám **a jövőben nem támaszkodhatunk csupán az ad hoc intézkedésekre. A közös európai menekültügyi rendszer reformja kulcsfontosságú elemként épül be az átfogó migrációs stratégiába,** amelynek keretében a migráció összes vetületét illetően folytatni kell a munkát, hogy eredményeket tudjunk felmutatni.

A reform sikeréhez elengedhetetlen, hogy a rendszer ellenálljon a válságoknak. Ez megköveteli a váratlan helyzetek hatékony kezelésére való képességet, a nemzeti rendszerek fokozott közelítését, valamint a tagállamok közötti kölcsönös bizalom elmélyítését, többek között egy méltányos felelősségmegosztást biztosító szolidaritási mechanizmus révén.

Amint azt Juncker elnök az Unió helyzetét értékelő 2017. évi beszédében kijelentette, a közös európai menekültügyi rendszer sikeres megreformálásához valamennyi félnek közelednie kell

egymáshoz. A Bizottság nyitott a kompromisszumokra, amennyiben az elért eredmény összhangban áll az Unió érdekeivel és méltányos a tagállamokra nézve.

Az Európai Tanács is megjegyezte²⁹, hogy általános az egyetértés arról, hogy a közös európai menekültügyi rendszer reformja során meg kell találni a megfelelő egyensúlyt a felelősségvállalás és a szolidaritás között, úgy, hogy a rendszer ellenállóképes legyen az esetleges jövőbeli válságokkal szemben. A rendszernek hatékonynak és a migrációs nyomással szemben ellenállóképesnek kell lennie, ki kell küszöbölnie a szívóhatást és a továbbutazás ellen kell hatnia – összhangban a nemzetközi joggal –, valamint segítenie kell a visszaélések elleni küzdelmet, továbbá elegendő támogatást kell biztosítania a leginkább érintett tagállamok részére. Az Európai Tanács ismét napirendre fogja tűzni ezt a témát, ezért felkérte a Tanácsot, hogy a Bizottság aktív támogatása mellett folytassa a tárgyalásokat.

Az egyetlen strukturális megoldást a **dublini rendszer megreformálása** jelenti, és az **ezzel kapcsolatos politikai megállapodáshoz vezető sürgős előrelépés** változatlanul meghatározó mozzanat a közös európai menekültügyi rendszer reformjának kiteljesítése szempontjából. Most lehetőséget kínál a még hátralévő feladatokkal kapcsolatos munka előmozdítására és a további haladásra az, ha az év végéig sikerül körvonalaítani a közös európai menekültügyi rendszerre vonatkozó jövőbeli átfogó megállapodást.

A dublini rendszer reformjáról szóló tárgyalásokkal párhuzamosan **elő kell mozdítani az összes többi javaslatot is**, nevezetesen a befogadási feltételek felülvizsgálatára irányuló javaslatot, a kvalifikációs rendeletre és a menekültügyi eljárásokra vonatkozó javaslatot, valamint az uniós áttelepítési program létrehozásáról szóló javaslatot.

Miközben fontos, hogy az EU 2017. évi jogalkotási prioritásairól szóló közös nyilatkozattal³⁰ összhangban mielőbb elfogadják az említett egymással összefüggő kezdeményezések mindegyikét, addig a Bizottság üdvözli az Eurodac reformjára és az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségére irányuló javaslatok kapcsán eddig tett lényeges előrelépéseket. A Bizottság arra ösztönzi az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy alakítsanak ki megállapodást ezekről a közös európai menekültügyi rendszer végrehajtását támogató fontos eszközökről, szem előtt tartva, hogy az átfogó megállapodás tükrében esetleg szükség lehet bizonyos elemek módosítására. Ez a megközelítés biztosítaná, hogy az elfogadott rendszer a lehető leghamarabb működésbe léphessen.

3.2. A legális beutazási lehetőségek bővítése

3.2.1. Áttelepítés

Az áttelepítés (és a humanitárius befogadás hasonló formái) változatlanul a védelem egyik fő eszköze. Az áttelepítés a harmadik országokkal szembeni globális szolidaritás és a védelemre szorulókkal kapcsolatos felelősségvállalás egyértelmű megnyilvánulása. A Bizottság támogatja Filippo Grandi ENSZ-főbiztos felhívását, amelynek értelmében további 40 000 menekültet kell áttelepíteni Líbiából és a környező országokból. Az áttelepítési erőfeszítések egyúttal uniós menekültügyi és migrációs politikánk részét képezik. Az ilyen legális beutazási lehetőségek – a szabálytalan és veszélyes utazás alternatívájaként – hozzájárulnak az

²⁹ Az Európai Tanács következtetései (2017. június 22–23.), <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/06/23-euco-conclusions/>

³⁰ Az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság közös nyilatkozata az EU 2017. évi jogalkotási prioritásairól, https://ec.europa.eu/commission/publications/joint-declaration-eus-legislative-priorities-2017_hu

emberéletek megmentéséhez, az irreguláris migráció csökkentéséhez és az érintett tagállamokra nehezedő migrációs nyomás enyhítéséhez.

Az elmúlt két évben kifejtett fokozott erőfeszítésekre építve, és tekintettel arra, hogy a világszintű áttelepítési igény továbbra is rekordmagasságban van és 1,2 millió főt tesz ki, az EU-nak legalább további 50 000, nemzetközi védelemre szoruló személy áttelepítésére kell törekednie 2019 októberéig. **E cél elérése érdekében a Bizottság ma javaslatot terjeszt elő legalább 50 000, nemzetközi védelemre szoruló személy áttelepítésére, és e célból 500 millió EUR-t bocsát rendelkezésre.** Ez az ajánlás nyomon követi a 2017. július 4-én indított áttelepítési vállalkozási kampányt, amelynek köszönhetően eddig mintegy 14 000 fő áttelepítésére tettek vállalkozást. A mostani új kezdeményezéssel biztosítanunk kell a folyamatos áttelepítést Törökországból az EU–Törökország nyilatkozat végrehajtása jegyében (és a jövőbeli önkéntes humanitárius befogadási rendszerre való tekintettel) Jordániából és Libanonból, amely két országban nagyszámú menekült tartózkodik, valamint a közép-mediterrán útvonal mentén fekvő észak-afrikai és Afrika szarván található országokból, konkrétan Líbiából, Egyiptomból, Nigerből, Szudánból, Csádból és Etiópiából. A közép-mediterrán útvonal menti országok részéről az áttelepítésre fordított fokozott figyelem szintén elő fogja segíteni a Líbiából való veszélyhelyzeti evakuációra vonatkozó, UNHCR által tervezett ideiglenes mechanizmust. A vállalkozásokat október végéig kell megtenni.

Ugyanakkor **az EU-nak el kell mozdulnia az ad hoc megoldásoktól egy szilárd keretrendszer felé.** A Bizottság 2016 júliusában javaslatot tett egy uniós áttelepítési program létrehozására, amellyel meg kívánja teremteni a harmadik országbeli állampolgárok nemzetközi védelemhez jutására vonatkozó biztonságos és jogszerű lehetőségek szilárd keretét. E javaslatot haladéktalanul el kell fogadni az átfogó és fenntartható uniós migrációs politika kiépítése érdekében.

A tagállamoknak mindeközben továbbra is teljeskörűen ki kell használniuk a védelemre szoruló személyek számára elérhető egyéb legális beutazási lehetőségeket. A Bizottság kifejezetten szorgalmazza, hogy a tagállamok mérlegeljék a magánszponzorálási programok kialakításának lehetőségét, amelyek keretében a védelemre szoruló személyek magáncsoportoktól vagy civil szervezetektől kaphatnak letelepedési és integrációs támogatást, beleértve a felmerülő költségek fedezését is. Az erre irányuló törekvések elősegítése és az ilyen programok EU-n belüli kialakítására vonatkozó lehetőségek részletesebb megvizsgálása érdekében **a Bizottság felkéri az EASO-t, hogy koordinálja egy magánszponzorálási programokra vonatkozó kísérleti projekt³¹ megvalósítását** az érdeklődő tagállamokban, és vonja be az érintett civil szervezetek, nemzetközi szervezetek és potenciális magánszponzorok széles körét, a tagállamokkal együttműködve.

3.2.2. A legális migrációra vonatkozó kísérleti projektek

A harmadik országokkal fennálló kapcsolatainkban a konkrét eredmények elérése érdekében nagyobb jelentőséget kell tulajdonítani a legális migrációs csatornák szerepének, figyelembe véve jelenlegi és jövőbeli társadalmi-gazdasági szükségleteinket. A legális migráció már most is az EU-ba irányuló migrációs áramlások fontos eleme. A migránsok származási, illetve tranzitországaának számító harmadik országokkal a legális migráció terén folytatott szorosabb

³¹ A projekt a Bizottság által nemrégiben indított tanulmánnyal párhuzamosan fog megvalósulni, amely a szponzorálási programok – mint az EU-ba történő befogadás biztonságos módjára vonatkozó esetleges lehetőség – megvalósíthatóságát és hozzáadott értékét hivatott felmérni.

és testreszabott együttműködés segíthet az irreguláris migráció visszaszorításában azáltal, hogy biztonságos és jogszerű alternatívákat kínál az országuk elhagyására készülő személyeknek; megoldást kínálhat az uniós tagállamok egyes munkaerőpiaci szektoraiban tapasztalható szakemberhiányra; ugyanakkor ösztönözheti az együttműködést olyan kérdésekben, mint például az irreguláris migráció megelőzése, valamint az irreguláris migránsok visszafogadása és visszatérése.

A Bizottság tehát – a tagállamok Szerződésekben rögzített kompetenciáinak maradéktalan tiszteletben tartása mellett – készen áll arra, hogy 2018-ban **kísérleti projekteket koordináljon harmadik országokkal**, és pénzügyi támogatást nyújtson ezek megvalósításához. E projektek keretében a tagállamok vállalnák bizonyos számú, jogszerűen érkező migráns elsősorban gazdasági okokból történő befogadását. Kezdetben a migrációkezelési partnerség minősége, valamint az irreguláris áramlások elleni küzdelem és az irreguláris migránsok visszafogadása terén megvalósuló konkrét együttműködés szintje alapján kiválasztott harmadik országokkal lehetne mérlegelni a kísérleti projekteket. E folyamat során fontos **a magánszektor szerepvállalásának ösztönzése**, különös tekintettel a gazdasági és társadalmi szereplők bevonására. Az integráció terén rendkívül hatékonyan működő köz–magán társulások kulcsszerepet töltenek be az uniós munkaerőpiaci szükségletek és a fennálló hiányok azonosításában, annak értékelésében, hogy a migráció miként segítheti elő ezen hiányosságok kezelését, valamint a hatékonyabb munkaerőpiaci integráció biztosításában.

3.3. Hatékonyabb visszatérési politika

A tagállamok által szolgáltatott statisztikai információk alapján 2016-ban csaknem 1 millió harmadik országbeli állampolgár tartózkodott jogellenesen az EU-ban, és az uniós területről való távozásra felszólított harmadik országbeli állampolgárok száma egyedül a tavalyi év folyamán csaknem elérte az 500 000-et. Csak 2015–2016-ban mintegy 2,6 millió menedékjog iránti kérelmet nyújtottak be, és az első fokú határozatokat tekintve az elismerési arány 2016-ban 57 % volt (2017 első negyedévében 50 %), ami azt jelenti, hogy a tagállamoknak a közeljövőben 1,5 milliónál is több személy visszatéréséről kell gondoskodniuk.

Mivel a visszatérés csupán az irreguláris migránsok 36 %-a esetében valósul meg, egyértelmű, hogy jelentősen fokoznunk kell erőfeszítéseinket. Az uniós tartózkodásra nem jogosultak visszatérését biztosító hatékony rendszer az egyedüli eszköz, amely lehetővé teszi Európa számára, hogy szolidaritást tanúsítson a valóban védelemre szoruló menekültekkel.

A tényleges visszatérés egyúttal erőteljes visszatartó hatást gyakorolhat elsősorban az EU-ba irányuló veszélyes és szabálytalan utazásokra. A hatályos uniós jog³² már jelenleg is előírja a nemzeti visszatérési rendszerekre vonatkozó, követendő és végrehajtandó közös szabályokat.

A jelenlegi helyzet nem kielégítő, ezért döntő jelentőséggel bír, hogy mind a tagállamok, mind az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség fokozzák erőfeszítéseiket a Bizottság támogatásával, és tényleges visszatéréseket hajtsanak végre. E cél elérésének nélkülözhetetlen feltétele a következetes együttes fellépés és az együttműködés megerősítése a harmadik országokkal, ezáltal biztosítva a saját állampolgárok visszafogadására vonatkozó kötelezettség

³² Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról (HL L 348., 2008.12.24., 98. o.).

teljesítését. E törekvések során a partnerségi keretre és a vallettai cselekvési tervre kell építeni, illetve szükség esetén meg kell ragadni bármilyen egyéb politikai lehetőséget is.

Megerősített uniós visszatérés-kezelési rendszer az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökségen keresztül

Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség megbízatása arra szól, hogy megszervezze, összehangolja és végrehajtsa a visszatérési műveleteket és a visszatérési műveletekhez nyújtott támogatást, valamint biztosítsa a tagállamok számára a szükséges segítségnyújtást az ilyen műveletek uniós szintű előkészítése terén. Ennek megvalósítása érdekében az Ügynökségnek fel kell gyorsítania az áttérést az igényalapú szemléletmódról – amely szerint az Ügynökség csupán akkor hoz intézkedéseket, ha arra egy vagy több tagállamtól felkérést kap – egy proaktív visszatérés-kezelési megközelítésre, amely keretében az Ügynökség az uniós és a tagállami fellépések valódi hajtóerejévé válik. E megbízatás teljesítéséhez a jelenlegi visszatérési egységet egy szakosított, megfelelően felszerelt és kellő személyzeti állománnyal rendelkező visszatérési osztállyá kell alakítani az Ügynökségen belül. A visszatérési osztálynak vezető szerepet kell vállalnia az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendeletben előírányzott valamennyi intézkedés és eszköz végrehajtásában. Az Ügynökségnek 2018 közepére konkrét visszatérési célkitűzéseket tartalmazó operatív terveket kell kidolgoznia minden egyes tagállam tekintetében, figyelembe véve a visszatérési igényeket és prioritásokat, és a lehető legjobb eredmények elérése érdekében azokra a harmadik országokra összpontosítva, amelyekkel visszafogadási megállapodás van hatályban. Szükség esetén az Ügynökség mérlegelheti annak lehetőségét, hogy operatív képviselőt hozzon létre a kulcsfontosságú tagállamokban.

Az Ügynökségnek ezen túlmenően a visszatérések közös kezelésére vonatkozó innovatív megoldások fejlesztésére és tesztelésére irányuló kísérleti projekteket kell kidolgoznia – ezek közé tartozhat például a tagállamok közötti kapacitásmegosztásra vonatkozó mechanizmus bevezetése (amely kiterjed a projektfejlesztés közös kezelésére és a közös közbeszerzésre, az együttes szerződéskötésre, többek között a kereskedelmi légi járatok tekintetében, a közös őrizeti kapacitásokra és az idegenrendészeti fogdák közös igazgatására, valamint a közös konzuli támogatásra).

Tagállami intézkedések

Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség fellépését azonban csakis akkor koronázhatja siker, ha az a tagállamok fokozott erőfeszítéseivel párosul. A tagállamoknak továbbra is végre kell hajtaniuk a visszatérésre vonatkozó ajánlást, illetve az aktualizált cselekvési tervet, teljes mértékben élve a hatályos jogszabályok által biztosított rugalmassággal. Észszerűsíteniük kell nemzeti visszatérési rendszerüket, hogy megkönnyítsék az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség által szervezett, uniós szintű visszatérési tevékenységek operatív integrációját, mindenekelőtt azáltal, hogy rendszeres tájékoztatást nyújtanak a nemzeti visszatérési műveletek indikatív ütemtervéről, a visszatérő személyek számára és a visszatérőket fogadó harmadik országokra vonatkozó információkat is beleértve.

A tagállamoknak az uniós ügynökségek összehangolt támogatásával a külső határokon is átfogóan ki kell aknázniuk az **uniós fogadóállomásokon alapuló koncepció** teljes operatív potenciálját, így biztosítva a visszatérési műveletek gyorsabb és hatékonyabb lebonyolítását, különösen amikor a szabálytalan érkezések számottevő növekedésével kell szembenézni. Ez adott esetben magában foglalhatja az olyan személyek gyors azonosítását célzó intézkedések bevezetését, akik nyilvánvalóan nem szorulnak védelemre vagy akik kérelme elfogadhatatlan,

és hatékony eszközök mozgósítását annak érdekében, hogy e személyek mielőbb visszatérjenek.

A Bizottság által üzemeltetett integrált visszatérés-kezelési alkalmazást (IRMA) tovább kell fejleszteni, és 2018 folyamán be kell építeni az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség, valamint a tagállamok visszatérés-kezelési munkafolyamataiba.

A Bizottság **rendszeres jelentéstétel** útján fog beszámolni az elért eredményekről. A Bizottság a tagállamokkal együttműködve nyomon követi a visszatérés terén tett előrelépéseket, tájékoztat az irreguláris migrációval kapcsolatos fejleményekről, és rendszeres visszajelzést ad a visszatérési rendszerek teljesítményéről az EU egészére kiterjedően, mind a tagállamok, mind az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség tekintetében.

Amennyiben a fragmentációt és főleg az elégtelen visszatérési arányokat illetően nem javul a helyzet, szükség lehet a további közelítés lehetőségeinek feltérképezésére. Ezek közé tartozhat a visszatérési eljárás valamennyi vonatkozásának egységesítése az azonosítástól/elfogástól kezdve egészen a visszatérés végrehajtásáig, a szökés veszélyére vonatkozó szabályok, az őrizeti okok és a beutazási tilalom kiadására vonatkozó szabályok közelítése, a menekültügyi eljárásokkal való koherencia fokozására vonatkozó lehetőségek megvizsgálása, az EU egész területén érvényes tagállami kiutasítási határozatok végrehajtásának megkönnyítése, valamint a végrehajtással kapcsolatos felelősségmegosztás a tagállamok és az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség között.

3.4. Külső dimenzió: a migrációs partnerségi keret

Az EU az európai migrációs stratégia elfogadása óta egy olyan, teljes körű külső migrációs politika különböző összetevőinek megteremtésén dolgozik, amely kiegészíti tágabb külpolitikai és fejlesztési szerepvállalásunkat. Az EU-nak és a tagállamoknak folytatniuk kell a közös munkát, és következetesen össze kell hangolniuk fellépéseiket a partnerségi kereten és a vallettai folyamat nyújtotta kereten belül, hogy megszilárdítsák a migrációs áramlások származási és tranzitországokkal közös kezelése felé tett eddigi előrelépéseket.

A partnerségi keret életbelépése óta eltelt több mint egy év tapasztalatai azt mutatják, hogy a megközelítés cselekvésre ösztönözte a partnerországokat a migrációkezelési rendszerük megreformálása és a csempészával szembeni hatékonyabb fellépés terén, ugyanakkor egyelőre nem váltotta be teljes mértékben a visszatérésre vonatkozó megerősített együttműködéssel kapcsolatos várakozásokat. Az előrelépés számos területen további cselekvést tesz szükségessé.

Az Unió Szükséghelyzeti Alap Afrikáért és azon belül különösen az Észak-Afrikára vonatkozó keret forrásait tovább kell bővíteni a **tagállamok újabb hozzájárulásai** révén. Az Unió Szükséghelyzeti Alap Afrikáért mandátuma 2020-ban lejár, ezért az Unió következő többéves pénzügyi keretéről szóló tárgyalások során mérlegelni kell, hogy mi a legmegfelelőbb megoldás a külső migrációs politika hatékony finanszírozásának biztosítását illetően. A KBVP-missziókat lehetővé tevő erőforrásokat szintén meg kell erősíteni, többek között a kiküldésekben mutatkozó hiányosságok kiküszöböléséhez szükséges erőforrások biztosítása révén.

Az eredményesebb visszatérés és visszafogadás érdekében következetesen és hatékonyabban kell kezelni az együttműködés hiányát a fő származási országoknak számító harmadik országok részéről, mozgósítva az összes rendelkezésre álló ösztönzött és eszközt mind uniós,

mind tagállami szinten. Ez magában foglalja az e törekvést elősegítő uniós szakpolitikák körének bővítését, például a jogszerű migráció lehetőségét megeremtő, uniós szintű kísérleti projektek, vagy a reintegrációhoz nyújtott támogatás megerősítése révén. A hivatalos tárgyalásokkal párhuzamosan az EU továbbra is törekszik az informális megállapodások, például eljárási standardok kialakítására. Az együttműködés tartós hiánya esetén további ösztönzőként hathat a tagállamok arra irányuló kezdeményezése, hogy válaszingtezkedéseiket szükség esetén vízumintézkedésekkel ötvözzék a hatályos vízumszabályokkal összhangban.

A **közép-mediterrán útvonal** mentén tapasztalható egyre fokozódó migrációs nyomás kezelése a partnerségi kereten belül is kulcsfontosságú feladattá vált. Folyamatban van a munka a 2017. januári „Migráció a közép-mediterrán útvonalon” című közös közleményben felvázolt stratégia, valamint a 2017. februári máltai nyilatkozatban és a Bizottság 2017. júliusi cselekvési tervében³³ meghatározott fellépések hatékony nyomon követése érdekében. A többoldalú kezdeményezések – mint például a Földközi-tenger térségével foglalkozó kapcsolattartó csoport és az augusztus 28-i párizsi találkozó – lendületet adtak a közép-mediterrán útvonal menti migrációs áramlások feletti ellenőrzés visszaszerzésére irányuló törekvéseknek.

Az eddig elért eredmények megszilárdítása érdekében az EU továbbra is előmozdítja a Líbiában rekedt migránsok helyzetének megoldására irányuló valamennyi intézkedést. Ennek keretében e személyek legsürgetőbb szükségleteire – konkrétan az idegenrendészeti fogdáiban kialakult kritikus helyzet kezelésére – fog összpontosítani, különösen az alábbi intézkedések révén:

- az UNHCR és a Nemzetközi Migrációs Szervezet keretében a migránsok védelme és megsegítése érdekében végzett munka kiterjesztése; az őrizetben tartott személyek életkörülményeinek javítása; a legkiszolgáltatottabb helyzetű migránsok védelemhez való hozzáféréseinek javítása; az őrizet alternatíváinak előmozdítása, többek között kijelölt szálláshelyek kialakítása kifejezetten a különleges bánásmódot igénylő személyek számára;
- az Uniós Szükséghelyzeti Alap Afrikáért keretében új projektek kidolgozása, amelyek a helyi önkormányzatokat célozzák, és a helyi közösségek társadalmi-gazdasági lehetőségeit hivatottak előmozdítani;
- a Líbiában rekedt migránsok számának fokozatos csökkentését célzó munka felgyorsítása azáltal, hogy fokozzák az együttműködést a Nemzetközi Migrációs Szervezettel a támogatott önkéntes visszatérés terén, illetve az UNHCR-rel az ideiglenes evakuációs mechanizmusra vonatkozó tervek kidolgozása terén;
- a líbiai hatóságok kapacitásainak megerősítése az ország déli határának ellenőrzésére vonatkozóan, valamint a szomszédos országokkal folytatott együttműködés fokozása.

Ebben az összefüggésben az EU a továbbiakban is támogatja az Egyesült Nemzeteket a Líbiára vonatkozó politikai megoldás kialakítása terén, hiszen csakis a stabilitás és a béke teremtheti meg a migrációs áramlások fenntartható kezeléséhez szükséges, hosszú távú feltételeket.

Az Afrikai Unió és az EU Abidjanban megrendezésre kerülő csúcstalálkozója jó alkalmat kínál majd az Afrikával közös kihívások felmérésére – többek között a migráció terén –,

³³ SEC(2017) 339, 2017. július 4.

ezáltal megerősítve régóta fennálló partnerségünket a legkülönbözőbb szakpolitikai területeken, kiemelt hangsúlyt helyezve az ifjúságra.

A partnerségi keret égisze alatt végzett munka kulcsfontosságú hozzájárulást fog biztosítani az ENSZ Közgyűlése által 2016 szeptemberében elfogadott New York-i nyilatkozat nyomán követésének számító, globális szintű tárgyalásokhoz. Az EU szorosan összehangolja fellépését a tagállamokkal, és minden politikai és diplomáciai eszközét latba veti annak érdekében, hogy ambiciózus **globális megállapodás** szülessen az **ENSZ** keretében a biztonságos, rendezett és szabályos migrációról, valamint hogy a kísérleti országokkal megvalósítsák a menekültekre vonatkozó globális megállapodást és az átfogó menekültügyi keretet.

4. Következtetés

A 2015-ben elfogadott európai migrációs stratégia olyan keretet teremtett, amely lehetővé teszi a migrációkezelés valamennyi vetületének javítását. A stratégia támpontot nyújtott a válsághelyzetre adott uniós válaszhoz, és szilárd keretet biztosított a migrációs és menekültügyi rendszereinkben szükséges strukturális változásokhoz.

A Bizottság véleménye szerint a rendszeres nyomon követés és jelentéstétel révén eredményesen ösztönözhető a végrehajtás. E megközelítés megerősítése érdekében a Bizottság egy rendszeres, egységes jelentést fog készíteni az elért eredményekről, amely az európai migrációs stratégia valamennyi vetületét lefedi.

Ha nem ragadjuk meg a jelenlegi stabilizációs mechanizmusok által kínált lehetőséget, veszélybe sodorjuk az eddig elért eredményeket, és azt kockáztatjuk, hogy megrekedünk az állandó válságkezelés állapotában. Ezért itt az ideje, hogy valamennyien megkettőzzük együttes erőfeszítéseinket, és szilárdabb keretet biztosítsunk a jövőre nézve.