

**HU**

**HU**

**HU**



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 17.6.2008  
COM(2008) 359 végleges

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

**Közös bevándorláspolitikai Európa számára:  
elvek, fellépések és eszközök**

{SEC(2008) 2026}  
{SEC(2008) 2027}

## I. BEVEZETÉS

**Az EU-ba való bevándorlás tény.** Jelenleg a bevándorlók az EU teljes népességének mintegy 3,8 %-t teszik ki<sup>1</sup> (a bevándorlók fogalma e dokumentum vonatkozásában harmadik országok állampolgáira utal, és nem vonatkozik az uniós polgárokra). 2002 óta évente mintegy 1,5–2 millió fővel nő az EU harmadik országból származó lakóinak száma. 2006. január elsején 18,5 millió olyan személy élt az EU területén, aki harmadik ország állampolgára.

Nincs okunk azt feltételezni, hogy csökkenni fog a bevándorlás.

Humanitárius hagyományaira építve Európa továbbra is szolidáris lesz a menekültekkel és a védelemre szoruló személyekkel. A fejlett és fejlődő országok és régiók közötti gazdasági különbségek, a globalizáció, a kereskedelem, a származási országok politikai problémái és instabilitása, a fejlett országokban való munkavállalás lehetősége mind szerepelnek az emberek nemzetközi mobilitását ösztönző és gátló tényezők között.

Tekintetbe véve, hogy Európa társadalma egyre inkább öregszik, **a bevándorlók hozzájárulása jelentős lehet az EU gazdasági teljesítményéhez.** Az európaiak tovább élnek, az úgynevezett demográfiai robbanás generációja nemsokára eléri a nyugdíjkorhatárt, a születések száma pedig alacsony. 2007-ben az EU aktív népessége, azaz a foglalkoztatottak és a munkanélküliek száma együtt átlagosan 235 millió körül alakult<sup>2</sup>. A legfrissebb demográfiai előrejelzések<sup>3</sup> szerint 2060-ra az EU munkaképes korú népessége majdnem 50 millióval fog csökkenni a korábbiakhoz hasonló nettó bevándorlás mellett is, a bevándorlás nélkül pedig mintegy 110 millió fővel. Ez a változás veszélybe sodorná a nyugdíj-, egészségügyi és szociális védelmi rendszerek fenntarthatóságát, és megnövelt közkiadásokat tenne szükségessé<sup>4</sup>.

**A bevándorlás olyan jelenség, amelyet hatékonyan kell kezelni. A belső határok nélküli Európában egyetlen tagállam sem képes egyedül kezelni a bevándorlás kérdését.** Egy olyan belső határok nélküli területről van szó, amelybe 2007. december 20-a óta 24 ország és majdnem 405 millió ember tartozik, és amelynek közös vízumpolitikája van. Az EU gazdasági integrációja igen mély, bár még mindig különbségek vannak a gazdasági teljesítmény és a munkaerőpiac tekintetében. Ezen kívül az EU egyre jelentősebb szereplővé válik a nemzetközi szinten, és közös külső fellépései egyre több területre kiterjednek; ezek egyike a bevándorlás. Mindez azt jelenti, hogy a tagállamok szakpolitikai és intézkedései ezen a területen már nemcsak saját nemzeti viszonyaikat befolyásolják, hanem a többi tagállamra és az egész EU-ra is kihatásuk lehet.

---

<sup>1</sup> A 3,8%-os érték az EU népességének azon arányára utal, akik harmadik országok állampolgárai: meg kell jegyezni, hogy ezen állampolgárok nagy része nem bevándorló, hanem bevándorlók olyan leszármazottja, aki nem vette fel a fogadó ország állampolgárságát.

<sup>2</sup> Eurostat, népesedési és szociális körülményekre vonatkozó statisztikák.

<sup>3</sup> Az Eurostat EUROPOP2008 című népesedési előrejelzése, a 2008-as éven alapuló konvergencia-forgatókönyv, konvergenciaév: 2150.

<sup>4</sup> Lásd a Gazdaságpolitikai Bizottság és az Európai Bizottság (Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság) 2006-os jelentését: „Az előregezés hatása az állami kiadásokra: az EU 25 tagállamára kiterjedő, nyugdíjrendszerre, egészségügyre, hosszú távú ápolásra, oktatásra és munkanélküli-ellátásokra vonatkozó előrejelzés (2004–2050)” Európai Gazdaság, 1. különjelentés, 2006.

Az EU 1999 óta dolgozik közös politika kialakításán – ebben az évben ismerte el először az EK-Szerződés a Közösség hatáskörét ezen a területen. Számos közösségi eszköz és szakpolitika foglalkozik a bevándorlás belső és külső vonatkozásaival.

Ezek az eredmények azonban nem elegendőek. Olyan közös politikai elképzelésre van szükség, amely az eddig elért eredményekre épít, és arra törekszik, hogy koherensebb és közvetlenebb keretet teremtsen a tagállamok és az EU jövőbeli fellépéseinek. Az EU hozzáadott értéke az európai eszközök biztosításában rejlik azokon a területeken, ahol ezek szükségesek, valamint a tagállami hatáskörbe tartozó kérdésekben a koherencia megfelelő keretének biztosításában. Az átláthatóságra és a kölcsönös bizalomra jelenleg feltétlenül szükség van e közös elképzelés hatékonysága és eredményessége szempontjából.

Amellett, hogy a bevándorlás bizonyos mértékben hozzájárulhat az idősödő társadalom okozta kihívások enyhítéséhez, fontosabb szerepe lesz abban, hogy megoldja a munkaerő- és szakképzett munkaerő-hiány jövőben felmerülő problémáját, valamint hozzájáruljon az EU növekedési potenciáljához és **jólétéhez** a folyamatban lévő strukturális reformokat kiegészítve. A fentiek miatt lett a bevándorlás az EU növekedést és foglalkoztatást célzó lisszaboni stratégiájának egyik fontos eleme. A stratégia felismerte, hogy a gazdasági bevándorlás megfelelő kezelése nagyon fontos az EU versenyképessége szempontjából. Ezt a 2008 tavaszi Európai Tanács is elismerte.

A gazdasági lehetőségeken kívül a bevándorlás Európa társadalmainak kulturális sokféleségét is gazdagítja. Ugyanakkor **a bevándorlás jelentette pozitív lehetőségeket csak akkor lehet kihasználni, ha a befogadó társadalomnak sikerül integrálnia a bevándorlókat.** Ehhez olyan megközelítésre van szükség, amely nemcsak a befogadó társadalom, hanem a bevándorlók érdekeit is szem előtt tartja: Európa szívesen látja, és a jövőben is szívesen fogja látni azokat, akik jogosan tartózkodnak területén, legyen szó migráns munkavállalókról, családtagokról, diákokról vagy nemzetközi védelemre szoruló személyekről. E kihívás kezelése összetett kérdéseket vet fel. Míg a munkaerőpiachoz való hozzáférés az integráció egyik kulcseleme, a jelenlegi adatok azt mutatják, hogy általában véve a munkanélküliség gyakran magasabb a bevándorlók körében, mint az uniós állampolgárok esetében – bár a tagállamok között jelentős eltérések mutatkoznak e téren. Ezen a bevándorlók gyakran bizonytalan, alacsonyabb színvonalú vagy olyan munkát végeznek, amelyhez túlképzettek, melynek következtében nem tudják képességeiket teljes mértékben kihasználni („agypazarlás”). Ez hozzájárul ahhoz, hogy nagyobb eséllyel vállaljanak nem bejelentett munkát. Az Uniótól kívülről érkező nőnemű migránsok különösen nagy nehézségekkel szembesülnek a munkaerőpiacon. A bevándorlók nyelvtudása és gyermekeik iskolai karrierje ráadásul gyakran nem kielégítő, amely egyre több aggodalomra ad okot jövőbeni személyes és szakmai fejlődésük tekintetében.

A tagállamok és az EU közti **szolidaritáson** alapuló mechanizmusokra van szükség a tehermegosztás és a szakpolitikai koordináció érdekében. Finanszírozni kell a határőrizetet és a határellenőrzést, az integrációs politikákat és más célokat, melyeknek a nemzeti, regionális és helyi közösségek költségvetésére is kihatása van. A bevándorlás megfelelő kezeléséhez a harmadik országokkal való szoros együttműködés is szükséges, hogy megoldhatók legyenek azok a kérdések, amelyekben a felek kölcsönösen érdekeltek, ideértve a képzett munkaerő elvándorlása okozta problémákat és a körkörös migrációhoz hasonló politikai válaszokat is.

A bevándorlás hatékony kezelése azt is jelenti, hogy a társadalmunkat és magukat a bevándorlókat érintő **biztonsági** kérdésekkel is foglalkozni kell. Ez azt jelenti, hogy fel kell lépni az illegális bevándorlás és a vele kapcsolatos bűncselekmények ellen, megtalálva az

egyensúlyt a személyes integritás és a kollektív biztonság között. Meg kell oldani az illegális foglalkoztatás problémáját, mivel kizsákmányoláshoz, valamint az alapvető jogok és szabadságok megsértéséhez vezet. Az illegális foglalkoztatás a legális bevándorlásra, valamint a kohézióra és a tisztességes versenyre is rossz hatással van.

A **közös európai bevándorláspolitiká** továbbfejlesztésére vonatkozó új elképzeléseket mutatta be a Bizottság 2007. december 5-i közleménye<sup>5</sup>. A 2007. decemberi Európai Tanács megállapította, hogy a tagállamok szakpolitikáit kiegészítő közös bevándorláspolitiká továbbra is alapvető prioritás, és felkérte a Bizottságot, hogy tegyen erre vonatkozó javaslatokat 2008-ban. A közös bevándorláspolitiká az EU alapvető prioritása<sup>6</sup> kell, hogy legyen, ha sikeresen akarjuk kihasználni a kapcsolódó lehetőségeket és megoldani a problémákat. Ennek a közös politikának egyeztetett és integrált megközelítést kell alkalmaznia európai, nemzeti és regionális szinten egyaránt. Ez megköveteli a jelenség különböző dimenzióinak vizsgálatát, valamint a bevándorlás beillesztését az európai szakpolitikák fő áramába a **jólét, a szolidaritás és a biztonság** elve mentén.

- Ezt a szakpolitikát a tagállamokkal és a Bizottsággal **partnerségben és szolidaritásban** kell kialakítani, válaszul a 2007. decemberi Európai Tanács bevándorlásra vonatkozó, megújított politikai kötelezettségvállalásra való felhívására.
- Politikailag kötelező **közös elvekre** kell építeni, melyekről a legmagasabb politikai szinten kell megegyezni, majd az elveket **konkrét fellépéseken** keresztül kell megvalósítani.
- Ezen intézkedések végrehajtását meghatározott **egységes módszerek és monitoring mechanizmus** segítségével kell nyomon követni.
- A politikának az emberi méltóságnak, szabadságnak, egyenlőségnek és szolidaritásnak az EU által is osztott **egyetemes értékeire** kell épülnie, beleértve az Alapjogi Charta és az emberi jogok európai egyezményének teljes mértékű tiszteletben tartását. Humanitárius hagyományaira építve Európa továbbra is szolidáris lesz a menekültekkel és a védelemre szoruló személyekkel szemben<sup>7</sup>.

A Bizottság még a nyár előtt kibocsátja a **hozzáférésről, lehetőségekről és szolidaritásról szóló megújított európai szociális menetrendet** egy olyan integrált és befogadó társadalom kialakulásának ösztönzésére, melyben a lehetőségek mindenki előtt nyitva állnak. Olyan új eszközöket fog kínálni különösen, amelyek az új közös bevándorlási politika kialakításához járulnak majd hozzá.

Ezt a közleményt a menekültügyről szóló politikai tervvel együtt fogják elfogadni. Mindkét dokumentum a 2004-es Hágai Program bevándorlással és menekültüggyel kapcsolatos hiányzó elemeit szeretné pótolni.

---

<sup>5</sup> COM (2007) 780 végleges.

<sup>6</sup> Bár egy ilyen politika kialakításának együtt kellene járnia azon érvényben lévő átmeneti rendelkezések fokozatos lebontásával, amelyek még mindig korlátozzák néhány EU-tagállam állampolgárainak szabad mozgását, ez a közlemény csak a harmadik országok állampolgárainak bevándorlásához kapcsolódó kérdésekkel foglalkozik, és nem érinti az uniós állampolgárok uniós belüli vagy régiós belüli mozgását.

<sup>7</sup> Ez a szempont a közös európai menekültügyi rendszer második szakaszában fog kialakulni. Lásd a jelen közleménnyel együtt közzétett „Politikai terv a menekültügyről: az EU-n belüli védelem integrált megközelítése” című dokumentumot (COM (2008) 360).

Jövő év tavaszán a Bizottság egy átfogó közlemény közzétételét tervezi, amely konkrét javaslatokat tesz majd a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség egészén folyó munka folytatására a területre vonatkozó új ötéves program vonatkozásában, amelyet 2009. második felében fognak elfogadni.

## II. A KÖZÖS BEVÁNDORLÁSPOLITIKA TOVÁBBFEJLESZTÉSÉT MEGHATÁROZÓ KÖZÖS ELVEK

A következő szöveg **tíz közös elvet** javasol a közös bevándorláspolitikai kialakításához, melyeket a jólét, a biztonság és a szolidaritás címszavai alá rendeztek. Az elvek megfogalmazása után a jövőbeni végrehajtásuk bemutatása érdekében a szöveg konkrét fellépésekre ad példát, amelyeket a kérdésnek megfelelően vagy uniós, vagy tagállami szinten kell majd végrehajtani az elvek gyakorlati megvalósítása céljából.

### **JÓLÉT: a legális bevándorlás hozzájárulása az EU társadalmi-gazdasági fejlődéséhez**

*A 2008. tavaszi Európai Tanács arra kérte a Bizottságot, hogy adjon választ a „harmadik országokból érkező bevándorlás foglalkoztatásra gyakorolt és szociális hatásaira” a közös bevándorlási politikára vonatkozó javaslataival összefüggésben<sup>8</sup>. Értékelni kell az EU-ba irányuló jövőbeni gazdasági bevándorlást többek között annak fényében, hogy mennyire találkozunk a bevándorlók szakképzettsége a nemzeti munkaerőpiacok szükségleteivel; ezen értékelés alapján ösztönözni kell a legális bevándorlás lehetőségeit. A munkaerő-bevándorlás csatornáinak megnyitása mellett a bevándorlók többi csoportjának is esélyt és eszközt kell adni arra, hogy legálisan beléphessenek és letelepedhessenek az EU-ban akár ideiglenes, akár állandó jelleggel. Ösztönözni fogják a legális bevándorlók integrációját. Ehhez a befogadó társadalmak és a bevándorlók részéről egyaránt világos elkötelezettség szükséges.*

#### **1. Jólét és bevándorlás: világos szabályok és egyenlő feltételek**

**A közös bevándorláspolitikának ösztönöznie kell a legális bevándorlást, melyet világos, átlátható és igazságos szabályok szerint kell irányítani. A harmadik országok állampolgárainak rendelkezésére kell bocsátani azokat az információkat, amelyek az EU területére való legális belépésre és tartózkodásra vonatkozó követelmények és eljárások megértéséhez szükségesek. Biztosítani kell a tagállamok területén legálisan tartózkodó harmadik országok állampolgáraival szembeni méltányos bánásmódot azzal a céllal, hogy jogi státuszuk közelítsen az uniós polgárok jogi státuszához.**

Annak érdekében, hogy ez megvalósuljon, az EU-nak és a tagállamoknak a következőket kell tenniük:

- Továbbra is világos és átlátható szabályokat kell meghatározni a harmadik országok állampolgárainak belépése és tartózkodása vonatkozásában, amelyek kiterjednek a fizetett vagy önálló tevékenység gyakorlására vonatkozó szabályokra is.
- A potenciális bevándorlókat és a tartózkodási engedélyért folyamodókat informálni kell többek között jogaikról, valamint azokról a szabályokról, amelyeket legális tartózkodásuk során be kell tartaniuk az EU területén.

---

<sup>8</sup> Elnökségi következtetések, Brüsszel, 2008. március 13–14., 14. pont.

- Világos szabályokra van szükség, valamint a belépési és tartózkodási követelmények teljesítéséhez fel kell kínálnunk segítségünket és támogatásunkat a származási és a célországoknak egyaránt.
- Olyan közös vízumpolitikára kell törekedni, amely rugalmas megoldásokat tesz lehetővé azon természetes személyek mozgására, akik ideiglenes jelleggel, illetve szakmai vagy tanulmányi célból tartózkodnak az EU területén (pl. vállalaton belüli áthelyezések, szerződéses szolgáltatók, független szakemberek és üzleti látogatások, diákok, kutatók, kormányok képviselői vagy hivatalnokok, nemzetközi vagy regionális szervezetek alkalmazottai).

## **2. Jólét és bevándorlás: a szakképzettség és a szükségletek összehangolása**

**A lisszaboni stratégia részeként a gazdasági célú bevándorlásnak minden képzettségi szintet és ágazatot figyelembe véve kellene az EU munkaerő-piaci szükségleteihez illeszkednie, hogy ezáltal gazdagítsa Európa tudásalapú társadalmát, előmozdítsa a gazdasági növekedést és hozzájáruljon a munkaerőpiac szükségleteinek kielégítéséhez. Mindezt a közösségi preferencia elvének és a bevándorlók jogainak teljes tiszteletben tartása mellett kell megvalósítani, a szociális partnerek, valamint a regionális és helyi hatóságok aktív bevonásával.**

Annak érdekében, hogy ez megvalósuljon, az EU-nak és a tagállamoknak a következőket kell tenniük:

- A 2008. tavaszi Európai Tanács kérésének megfelelően átfogó felmérést kell készíteni Európa jövőbeni szakképesítési igényeiről 2020-ig, figyelembe véve a technológiai változások, az idősödő társadalom, a migrációs áramlatok, valamint a globális munkamegosztás változásainak hatását. Rendszeresen fel kell mérni az aktuális és a középtávú munkaerő-piaci szükségleteket valamennyi tagállami ágazat és képzettségi szint vonatkozásában.
- Meg kell kezdeni olyan nemzeti „bevándorlási profilok”<sup>9</sup> kidolgozását, amelyek minden tagállam vonatkozásában integrált képet adnak a bevándorlás pillanatnyi helyzetéről, különös tekintettel a nemzeti munkaerőpiacok alakulására és a bevándorlók (tényleges és potenciális) képzettségi összetételére. Ennek támogatása érdekében biztosítani kell a bevándorlásra vonatkozó konzisztens, átfogó és összehasonlítható adatok hozzáférhetőségét, beleértve a pillanatnyi és a változó adatokat uniós és nemzeti szinten egyaránt.

---

<sup>9</sup> A „bevándorlási profiloknak” strukturált módon kell tartalmazniuk minden olyan információt, amely a migráció tényadatokon alapuló kezeléséhez szükséges. A munkaerő-piaci szükségletek e profilok központi elemét fogják képezni. A munkaerőpiac aktuális helyzetére, a munkanélküliség arányára, a munkaerő iránti keresletre és a kínálatra vonatkozó információk összegyűjtése mellett célul tűzik ki, hogy ágazatonként és foglalkozásokként meghatározzák azokat az esetleges területeket, ahol szakemberhiány van. A bevándorlási profilok létrehozása lehetővé fogja tenni az EU és a tagállamok számára, hogy a munkaerő iránti kereslet és a kínálat találkozását biztosító rendszereket hozzanak létre az EU-n belül és harmadik országok viszonylatában egyaránt. A bevándorlási profilok a határokon átnyúló közösségek körében rendelkezésre álló szakképzettségről, a migrációs áramlatok (nemi és korosztályi) összetételéről, valamint a migrációhoz kapcsolódó be- és kifelé irányuló (a migránsok áttalálásait is tartalmazó) pénzügyi mozgásokról is fognak információt tartalmazni.

- Fokozni kell a munkaerő-menedzselési politikák és eszközök elérhetőségét és hatékonyságát, beleértve a harmadik országokból származó munkavállalók hangsúlyosabb oktatását és képzését annak érdekében, hogy a bevándorlók magukkal hozott képességeiket hozzáigazíthassák a nemzeti munkaerőpiacok jellegzetességeihez. Megfelelő mechanizmusokat kell kidolgozni az EU-n kívül szerzett szakképesítések elismerésére, valamint a származási országokban nyújtott tájékoztatási és képzési tevékenységekre.
- Elemezni kell a bevándorlók vállalkozásainak aktuális helyzetét és jövőbeni trendjét, valamint a fennálló jogszabályi és gyakorlati akadályokat, amelyek az EU-ban vállalkozást indítani kívánó bevándorlók előtt állhatnak. E felmérés alapján intézkedéseket kell javasolni a bevándorlók vállalkozókedvének ösztönzésére.
- Több erőfeszítést kell szentelni azoknak az intézkedéseknek, amelyek az EU tagállamainak területén legálisan letelepedett, munkanélküli és gazdaságilag inaktív, harmadik országból származó állampolgárok foglalkoztatására irányulnak (pl. ápolók és más egészségügyi dolgozók képzése), különös tekintettel a nőkre.
- Olyan intézkedéseket kell foganatosítani, amelyek reális alternatívát kínálnak az illegális foglalkoztatással szemben, vagy ösztönzik a legális foglalkoztatást.

### **3. Jólét és bevándorlás: a sikeres bevándorlás kulcsa az integráció**

**A legális bevándorlók integrációját javítani kell: nagyobb erőfeszítéseket kell tenniük a fogadó tagállamoknak és maguknak a bevándorlóknak is („kétirányú folyamat”) a beilleszkedés 2004-ben elfogadott közös alapelvei alapján. A bevándorlók számára lehetőséget kell biztosítani a részvételre, és képességeik teljes mértékű kibontakoztatására. Az európai társadalmaknak erősíteniük kell a bevándorlásból fakadó sokféleség kezelésére irányuló képességeiket, és fokozniuk kell a társadalmi kohéziót.**

Annak érdekében, hogy ez megvalósuljon, az EU-nak és a tagállamoknak a következőket kell tenniük:

- Tovább kell erősíteni az Unió beilleszkedési politikájának egyre egyöntetűbb megközelítését, beleértve a polgárok szerepvállalását, a munkaerőpiacba történő integrációt, a társadalmi befogadást, a diszkriminációmentességet, az esélyegyenlőséget, az oktatással és a fiatalokkal kapcsolatos intézkedéseket, az interkulturális párbeszédet és a sokféleség kezelését.
- Fejleszteni kell az egymástól való tanulást és a bevált gyakorlatok kölcsönös ismertetését annak érdekében, hogy a fogadó államok jobban tudják kezelni a lakosság egyre sokfélelőbbé válása miatt fellépő jelenségeket. Olyan intézkedésekre is szükség van, amelyek a bevándorló diákok előtt álló oktatási nehézségeket orvosolják. Közös mutatókat és megfelelő statisztikai kapacitást kell kialakítani annak érdekében, hogy a tagállamok értékelni tudják az integrációs politika eredményeit.
- A frissen érkezett bevándorlók számára speciális integrációs program kidolgozását kell támogatni; melynek ki kell terjednie a nyelvtanulás megkönnyítésére, kiemelten hangsúlyt kell helyeznie a hatékony beilleszkedéshez elengedhetetlen gyakorlati interkulturális ismeretekre, valamint az alapvető európai értékek melletti elköteleződésre; ezt tovább lehetne fejleszteni az újonnan érkező bevándorlók alapvető jogainak és kötelezettségeinek



meghatározásával, speciális nemzeti eljárások keretében (pl. integrációs tantervek, kifejezett integrációs kötelezettségvállalások; programok az újonnan érkezettek számára, nemzeti tervek az állampolgárság és az integráció területén, bevezető és orientációs kurzusok az állampolgári ismeretekkel kapcsolatban).

- Elő kell segíteni a sokféleség kezelését a munkahelyeken, és a legálisan tartózkodó és munkát vállaló, harmadik országokból származó állampolgárok számára is előmeneteli lehetőségeket kell biztosítani. Politikai erőfeszítéseknek kell irányulniuk arra, hogy az EU összes munkavállalója számára biztosítsák a társadalmi felemelkedés lehetőségét, garantálják az alapvető szociális jogokat, és elősegítsék a színvonalas munkafeltételek és a társadalmi kohézió megvalósulását. Ezzel összefüggésben megfelelő figyelmet kell fordítani a bevándorló nők munkaerő-piaci részvételére és azokra a bevándorlóakra, akik a munkaerőpiacról leginkább kiszorultak.
- Biztosítani kell a legális bevándorlók diszkriminációmentes és hatékony hozzáférését az egészségügyi ellátáshoz és a szociális védelemhez, és érvényesíteni kell a gyakorlatban azokat az uniós jogszabályokat, melyek a szociális biztonsági rendszerek EU-szintű koordinálását érintik, és amelyek következtében a harmadik országok állampolgárait ugyanolyan bánásmód illeti, mint az uniós állampolgárokat<sup>10</sup>. Ezen túlmenően az EU-nak és a tagállamoknak ösztönözniük kell azon szabályok átláthatóságát, amelyek a nyugdíjjogosultságokra vonatkoznak abban az esetben, ha a bevándorlók vissza kívánnak térni származási országukba.
- Meg kell találni a helyi, nemzeti és európai szintű részvétel olyan lehetőségeit, amelyek tükrözik az európai társadalmak többretegű és változó identitásait.
- Meg kell találni a bevándorlás olyan új mintái közötti kapcsolatokat, mint a körkörös migráció és az integráció.
- Értékelni kell a családegyesítési jogról szóló 2003/86/EK tanácsi irányelv végrehajtását és módosításának szükségességét.
- Folytatni kell a menekültek és a védelemre szoruló személyek befogadását, és tovább kell fejleszteni ezt a humanitárius tradíciót a közös európai menekültügyi rendszer<sup>11</sup> második szakaszának kiépítése során.

### **SZOLIDARITÁS: a tagállamok közötti koordináció és a harmadik országokkal való együttműködés**

*A közös bevándorlási politikának a tagállamok közti szolidaritáson kell alapulnia az EK-Szerződés rendelkezéseinek megfelelően. A szolidaritás és a felelősségvállalás alapvető fontosságú egy olyan területen, melynek vonatkozásában az Európai Közösség és a*

---

<sup>10</sup> 2003-ban az Európai Parlament és a Tanács elfogadta a 859/2003/EK rendeletet (HL L 124., 2003.5.20.), amely kiterjeszti az 1408/71/EGK rendelet rendelkezéseit azon harmadik országok állampolgáira, akik (1) legálisan tartózkodnak az EU területén, valamint (2) határok átlépésével járó esetekben. 2007 júliusában a Bizottság javaslatot fogadott el az (1408/71/EGK rendelet helyébe lépő) 883/2004/EK rendelet rendelkezéseinek kiterjesztéséről azon harmadik országok állampolgáira, akik (1) legálisan tartózkodnak az EU területén, valamint (2) határok átlépésével járó esetekben (COM (2007)439 végleges).

<sup>11</sup> Lásd a jelen közleménnyel együtt közzétett „Politikai terv a menekültügyről: az EU-n belüli védelem integrált megközelítése” című dokumentumot (COM (2008) 360 végleges).

*tagállamok megosztott hatáskörrel rendelkeznek. A közös politika végrehajtása csak akkor lehet sikeres, ha együttes erőfeszítéseken alapul. A tagállamok eltérő történelmi, gazdasági és demográfiai háttérrel rendelkeznek, melyek meghatározzák nemzeti bevándorlási politikáikat. E politikák hatásai egyértelműen túlmutatnak a nemzeti határokon, és ezért egyetlen tagállam sem tudja egymagában hatékonyan ellenőrizni és kezelni a bevándorlás minden aspektusát. Emiatt minden olyan döntés esetén koordinációra van szükség, amelyek másik tagállamokra is hatással lehetnek. A szolidaritás másik konkrét kifejeződése a pénzügyi terhek megosztása. A bevándorlás igazgatása kihat ugyanis a közkiadásokra. A közös alapelvek megvalósítására uniós alapok is felhasználhatók, de adott esetben nemzeti forrásokat is össze lehet vonni a hatékonyság érdekében. „A migrációval kapcsolatos általános megközelítéssel” a szolidaritás új dimenziója jelent meg: azzal a céllal, hogy a migrációs mozgások kérdését az összes érintett érdekében (ide értve a diaszpórákat és a bevándorló közösségeket is) jobban lehessen kezelni, a származási és tranzitországokat be kell vonni az uniós tevékenységekbe, és a migrációs kérdéseket be kell építeni az EU harmadik országokkal folytatott párbeszédébe és fejlesztési együttműködési politikájába.*

#### **4. Szolidaritás és bevándorlás: átláthatóság, bizalom és együttműködés**

**A közös bevándorlási politikának az Európai Unió és tagállamai közötti magas szintű politikai és gyakorlati szolidaritáson, kölcsönös bizalmon, átláthatóságon, megosztott felelősségvállaláson és közös erőfeszítéseken kell alapulnia.**

Annak érdekében, hogy ez megvalósuljon, az EU-nak és a tagállamoknak a következőket kell tenniük:

- Erősíteni kell az EU-n belül az információk megosztását és a közös vitát azzal a céllal, hogy a tagállamok megosszák egymás közt a bevált gyakorlatokat, erősítsék a kölcsönös bizalmat, és koordinált megközelítést alkalmazzanak azokban a kérdésekben, amelyekben kölcsönösen érdekeltek. Ennek során azonban figyelembe kell venni a bevándorlás hagyományainak és realitásainak különbségeit.
- Ki kell alakítani, illetve javítani kell a bevándorlással kapcsolatos nemzeti intézkedések EU-n belüli, határokon átnyúló hatásainak nyomon követéséhez szükséges mechanizmusok működését, hogy megszűnjenek az ellentmondások és javuljon az európai szintű koordináció.
- Interoperábilis rendszereket kell kifejleszteni és növelni kell a közösen alkalmazott technikai eszközök körét (kölcsönös támogatási mechanizmusok és csoportok), a pénzügyi és humán erőforrásokat a stratégiai céloknak megfelelően kell felhasználni a bevándorlás hatékonyabb kezelése érdekében.
- Javítani kell az EU bevándorlási politikáinak, a céloknak és a stratégiáknak a belső és külső kommunikációját, hogy az Unió egységesen képviselhesse véleményét.

## **5. Szolidaritás és bevándorlás: a rendelkezésre álló eszközök hatékony és koherens felhasználása**

**A közös bevándorláspolitikai stratégiai céljainak eléréséhez szükséges szolidaritásnak jelentős pénzügyi vetülete is van, amely figyelembe veszi egyes tagállamok külső határainak speciális helyzetét, és az őket érintő speciális migrációs kihívásokat.**

Annak érdekében, hogy ez megvalósuljon, az EU-nak és a tagállamoknak a következőket kell tenniük:

- A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban a „szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” (2007–2013) általános program tehermegosztó mechanizmusként egészíti ki a tagállamok nemzeti költségvetési forrásait.
- Az általános program négy eszközéhez kapcsolódó mechanizmusok teljes potenciálját ki kell használni annak érdekében, hogy a tagállamok egyre hatékonyabban hajtsák végre a szakpolitikákat, és ezzel egyidejűleg fokozódjon a kapacitása az olyan sürgős szükségletek vagy nem várt fejlemények kezelésére irányuló kapacitása, mint például a tömeges bevándorlási helyzetek.
- Folyamatosan felül kell vizsgálni a program összes eszköze tekintetében a tagállamok rendelkezésére bocsátott erőforrások elosztási arányát, amelyet szükség esetén ki kell igazítani a növekvő szükségletek és az új fejlemények fényében.
- Javítani kell a közösségi és nemzeti erőforrásokból finanszírozott tevékenységek összhangját az átláthatóság, a koherencia és a hatékonyság növelése érdekében, el kell kerülni az egymást átfedő tevékenységeket, és meg kell valósítani a bevándorlási politika, valamint az ehhez kapcsolódó többi politikaterület szakpolitikai célkitűzéseit.

## **6. Szolidaritás és bevándorlás: partnerség a harmadik országokkal**

**A migrációs hullámok hatékony kezelése valódi partnerséget és együttműködést kíván meg a harmadik országokkal. A migrációval kapcsolatos kérdéseket teljes mértékben integrálni kell az Unió fejlesztési együttműködési politikájába és a többi külső politikába. Az EU-nak szorosan együtt kell működnie a partnerországokkal a jogi mobilitással, a migráció kezeléséhez kapcsolódó kapacitásokkal, a migrációs nyomás különböző tényezőivel, az alapvető jogok védelmével és az illegális migrációs hullámok elleni küzdelemmel kapcsolatos megoldások kialakításán, valamint bővítenie kell annak lehetőségeit, hogy a migráció a fejlődést szolgálja.**

Annak érdekében, hogy ez megvalósuljon, az EU-nak és a tagállamoknak a következőket kell tenniük:

- Támogatni kell a harmadik országokat abban, hogy kialakítsák nemzeti jogszabályi környezetüket, és bevándorlási és menekültügyi rendszereket hozzanak létre a vonatkozó nemzetközi egyezmények teljes mértékű tiszteletben tartásával.
- Növelni kell a partnerországokkal való együttműködést, a nekik nyújtott támogatást és a kapacitásépítést azzal a céllal, hogy szakpolitikákat lehessen kialakítani a migráció megfelelő kezelésére, azonosítani lehessen a migráció fő kiváltó okait, valamint hatékony

adaptációs intézkedések kialakítását lehessen támogatni; csökkenteni kell az értelmiségiek kivándorlását különösen a szakképzés, a munkaerő-toborzás, a visszatérés, a tisztességes munkafeltételek és az etikus munkaerő-felvételi eljárások biztosításának területén történő fellépésekkel, valamint azáltal, hogy a partnerországok felméri a saját nemzeti munkaerőpiacukon mutatkozó tendenciákat, megfelelnek a munkakörülményekre vonatkozó szabványoknak, oktatási és szakképzési rendszereiket a munkaerő-piaci szükségleteknek megfelelően fejlesztik, kihasználják a külföldön dolgozó polgáraik által hazautalt összegekben rejlő fejlesztési potenciált különösen a statisztikák javításán, a tranzakciós költségek csökkentésén és a pénzügyi szektor fejlődésének támogatásán keresztül.

- „A migrációval kapcsolatos általános megközelítés” keretében az elmúlt években kialakított politikai eszközöket koherens módon, a stratégiai célok szolgálatában kell hasznosítani, beleértve a harmadik országok migrációs profiljait és az együttműködési platformokat.
- A tagjelölt és potenciális tagjelölt országok esetében, melyek már jól működő együttműködési mechanizmusokkal rendelkeznek az EU felé, az új szakpolitikai eszközöket lehetőség szerint fel kell használni a létező együttműködés erősítéséhez.
- Szorosan együtt kell működni az afrikai partnerekkel a 2006-os migrációra és fejlesztésre vonatkozó „Rabati folyamat”, valamint a 2007 decemberében Lisszabonban jóváhagyott, a migráció, a mobilitás és a foglalkoztatás területére vonatkozó EU–Afrika partnerség közös végrehatására való tekintettel.
- Folytatni kell a politikai és ágazati párbeszédet az európai szomszédságpolitikában részt vevő országokkal, Latin-Amerikával, a Karib-térséggel és Ázsiával az előttünk álló migrációs kihívások kölcsönös megértése és a fennálló együttműködés erősítése érdekében.
- A partnerországokkal mobilitási partnerségeket kell kötni – az érdekelt tagállamokkal közösen –, amelyek elő fogják készíteni a hosszú távú stratégiai partnerekkel a munkavállalás céljából történő bevándorlásra vonatkozó igazgatási megállapodásokat, valamint a visszatérési kérdésekben folytatott együttműködést.
- Együtt kell működni a származási országokkal a közös felelősség elvének teljes mértékű tiszteletben tartása mellett annak érdekében, hogy felhívjuk a figyelmüket annak szükségességére, hogy lebeszéljék állampolgáraikat az EU területére való illegális belépésről és tartózkodásról.
- Meg kell teremteni a körkörös migráció valódi lehetőségét azáltal, hogy olyan jogi és gyakorlati intézkedéseket kell hozni, illetve megerősíteni, amelyek lehetővé teszik a legális bevándorlók számára, hogy elsőbbséget élvezzenek az EU területén való további legális tartózkodás megítélésükor.
- Az EU és tagállamai, illetve harmadik országok közötti társulási megállapodásoknak rendelkezéseket kell tartalmazniuk a szociális biztonsággal kapcsolatos koordinációról. Az egyenlő bánásmód mellett az ilyen rendelkezések kiterjedhetnének a megszerzett szociális jogosultságok fenntartására, különösen a nyugdíjjogosultságok átruházására is.

- Biztosítani kell, hogy megfelelő erőforrások álljanak rendelkezésre és legyenek hatékonyan felhasználhatók az összes kapcsolódó nemzeti és közösségi pénzügyi eszköz vonatkozásában a „migrációval” kapcsolatos általános megközelítés” összes vonatkozásának végrehajtásához a közösségi szinten már elfogadott finanszírozás sérelme nélkül.

## **BIZTONSÁG: az illegális bevándorlás elleni hatékony küzdelem**

*Az illegális bevándorlás és valamennyi vonzatának megelőzése és csökkentése alapvetően fontos a legális migrációval kapcsolatos politikák hitelessége és a nyilvánosság általi elfogadása szempontjából. Meg kell erősíteni az EU területére való bejutás ellenőrzését a teljesen integrált határigazgatás elősegítése érdekében, ugyanakkor könnyű bejutást kell biztosítani a jóhiszemű utazók és a védelemre szoruló személyek számára, valamint nyitva kell hagyni Európa kapuit a világ előtt. Amellett, hogy a nem bejelentett munka és az illegális foglalkoztatás számos uniós állampolgárt is érint, az illegális bevándorlókat is vonzza, ezért fel kell lépni ellenük. A bevándorlók csempészete és az emberkereskedelem minden formája elleni fellépés az EU és a tagállamok prioritásai között szerepel. Az egyértelmű, átlátható és igazságos szabályokra épülő fenntartható és hatékony visszatérési politikának segítenie kell a tagállamokat azon harmadik országok állampolgárainak hazatelepítésében, akik nem, vagy már nem teljesítik az EU területén való tartózkodás feltételeit. Az illegális helyzetű bevándorlók jogi státuszának tömeges, megkülönböztetés nélküli rendezése nem tartós és hatékony eszköz a migráció kezelésére, ezért kerülni kell. Az összes politikának és intézkedésnek teljes mértékben tiszteletben kell tartania az érintett személyek méltóságát, alapvető jogait és szabadságait.*

### **7. Biztonság és bevándorlás: Európa és partnereinek érdekeit szolgáló vízumpolitika**

**A közös vízumpolitikának meg kell könnyítenie a jóhiszemű látogatók belépését, és növelnie kell a biztonságot. Az új technológiákat lehetőség szerint alkalmazni kell, hogy differenciált, kockázati tényezőkön alapuló ellenőrzés valósulhasson meg a vízumért folyamodók esetében a tagállamok közti széles körű információáramlás mellett, az adatvédelmi és a magánélet tiszteletben tartására vonatkozó jogszabályok teljes mértékű tiszteletben tartásával.**

Annak érdekében, hogy ez megvalósuljon, az EU-nak és a tagállamoknak a következőket kell tenniük:

- Integrált, négy alapon nyugvó rendszert kell kialakítani annak érdekében, hogy a bevándorlók EU-ba történő utazásának minden szakaszában szisztematikus ellenőrzéseket lehessen végrehajtani (a konzulátusokon, a megérkezéskor, az EU területén belül és a kiutazáskor).
- A jelenlegi nemzeti schengeni vízumokat egységes európai schengeni vízumokra kell cserélni, valamint minden vízumért folyamodó számára egyenlő bánásmódot kell biztosítani, és a biztonsági ellenőrzéseket teljes mértékben harmonizált módon kell végrehajtani.
- Számos vagy az összes tagállamot képviselő közös konzuli központokban kell vízumokat kibocsátani, ami méretgazdaságosságot eredményez, és megkönnyíti az ügyintézkést a harmadik országokból származó vízumigénylők számára.

- Meg kell vizsgálni egy olyan rendszer kialakításának a lehetőségét, amely a harmadik országok állampolgárai számára elektronikus utazási engedély igénylését írja elő az EU területére való beutazás megkezdése előtt.
- Tovább kell vizsgálni a vízumkiadás megkönnyítésének lehetőségeit, és javítani kell a vízummal kapcsolatos eljárások koordinációján, a hosszú lejáratú vízumok esetében is.

## 8. **Biztonság és bevándorlás: integrált határigazgatás**

**Meg kell tartani a személyeket érintő belső határellenőrzésektől mentes schengeni övezet integritását. A külső határok integrált igazgatását erősíteni kell, és a vámvizsgálatokra vonatkozó szabályozáshoz hasonlóan szakpolitikát kell kialakítani a határellenőrzésre, valamint a biztonsághoz és védelemhez kapcsolódó fenyegetések megelőzésére.**

Annak érdekében, hogy ez megvalósuljon, az EU-nak és a tagállamoknak a következőket kell tenniük:

- Meg kell erősíteni az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (Frontex) műveleti dimenzióit, beleértve az ügynökség műveleti parancsnoksággal kapcsolatos kapacitásának növelését, valamint az olyan műveletek kezdeményezésére vonatkozó felhatalmazását, amelyek kockázatosnak minősített területeken történő határellenőrzéseket is magukban foglalnak, és különösen nagy migrációs nyomásnak vannak kitéve.
- Integrált megközelítést kell kialakítani az új technológiák használatának ösztönzésére, beleértve a meglévő és tervezett informatikai eszközöket, elindulva ezzel az informatikai infrastruktúra részét képező különböző rendszerek egyéni funkcióinak integrálása útján; biztosítani kell a 7. kutatási keretprogramban rejlő lehetőségek teljes mértékű kihasználását.
- Tovább kell építeni az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) koncepcióját: javítani kell a tagállamokon belüli, a tagállamok közötti, valamint a tagállamok által használt eszközök és végrehajtott tevékenységek közötti koordinációt a határőrizethez kapcsolódó szakpolitikák szolgálatában és a belső biztonság fenntartása érdekében.
- Európai szinten koordinált, stratégiai megközelítést kell kialakítani a harmadik országokkal való együttműködésre, mely célzott támogatást nyújt a kulcsfontosságú partnernek számító tranzit- és származási országok fenntartható és hatékony határigazgatási kapacitásának kialakításához. Ebben főszerepet fog játszani a Frontex azzal, hogy határőrizeti segítségnyújtó missziót hajt majd végre ezekben az országokban.
- Az európai pénzügyi szolidaritás eszközeinek kibővítésével tovább kell támogatni a tagállamokat a modern, egységes és interoperábilis határellenőrzési kapacitások kiépítésében, valamint ki kell alakítani a tehermegosztás hatékony és működőképes új mechanizmusait azon tagállamok segítése érdekében, ahová jelenleg vagy a jövőben ismétlődő és nagy számú illegális bevándorló érkezik – ehhez ötvözni kell Európa, valamint a tagállamok közösen felhasználható forrásait.

- Fokozni kell a tagállamok hatóságainak arra irányuló együttműködését, hogy olyan egyablakos rendszert alakítsanak ki a szárazföldi határokon, ahol az utazókat főszabály szerint egy hatóság ellenőrzi egyetlen alkalommal.

**9. Biztonság és bevándorlás: Fokozni kell az illegális bevándorlás elleni harcot, és zéró toleranciát kell alkalmazni az emberkereskedelemmel szemben**

**Az EU-nak és tagállamainak koherens politikát kell kialakítaniuk az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni küzdelem terén. Hatékonyan fel kell lépni a be nem jelentett munka és az illegális foglalkoztatás<sup>12</sup> különböző vonatkozásai ellen: megelőző intézkedésekre, bűnüldözésre és szankciókra van szükség. Meg kell erősíteni az emberkereskedelem áldozatainak védelmét és támogatását.**

Annak érdekében, hogy ez megvalósuljon, az EU-nak és a tagállamoknak a következőket kell tenniük:

- Megfelelő anyagi és emberi erőforrásokat kell rendelkezésre bocsátani a csempészet és tiltott kereskedelem eseteinek kivizsgálására, és fokozni kell az ellenőrzések számát és minőségét – különös tekintettel a munkahelyi ellenőrzésekre.
- Aktívan be kell vonni a munkavállalók és a munkaadók képviselőit a nem bejelentett munka és az illegális foglalkoztatás elleni küzdelembe.
- Kockázatelemzési eszközök kialakítására, az együttműködés elmélyítésére és a különböző közigazgatási szervek által végrehajtott keresztellenőrzésekre van szükség a be nem jelentett munka felderítési arányának növelése érdekében a harmadik országok illegálisan és legálisan tartózkodó állampolgárainak vonatkozásában egyaránt.
- Meg kell könnyíteni a bevált gyakorlatok kölcsönös megismerését, szisztematikusabb szakpolitikai értékelésekre és a be nem jelentett munka és az illegális foglalkoztatás jobb mérésére van szükség.
- Fokozni kell a biometrikus azonosítók használatát, hiszen ez a illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni küzdelem egyik fontos eszköze.
- Biztosítani kell, hogy a harmadik országok illegálisan az EU területén tartózkodó állampolgárai hozzáférjenek azokhoz a szolgáltatásokhoz, amelyek alapvető fontosságúak emberi jogaik garantálása szempontjából (pl. oktatás a gyerekek részére, egészségügyi alapellátás).
- Védeni és támogatni kell az embercsempészet áldozatait, különösen a nőket és a gyermekeket azáltal, hogy áttekintjük és felülvizsgáljuk a jelenleg érvényben lévő közös rendszert; folytatni kell a jogi és gyakorlati lehetőségek kialakítását az áldozatok rehabilitációjának elősegítésére, valamint integrálásukra a fogadó vagy a származási társadalomban, speciálisan célzott programok segítségével is.

---

<sup>12</sup> Az uniós állampolgárok be nem jelentett és illegális foglalkoztatása ellen is fel kell lépniük a tagállamoknak. E probléma belső, uniós vonatkozásaira azonban nem tér ki ez a dokumentum.

- Meg kell erősíteni az illegális belépés és tartózkodás, valamint a gyermekek szexuális kizsákmányolása és az ezzel kapcsolatos anyagok elleni küzdelem jelenlegi jogi keretét, hogy új büntügyi jelenségeket is figyelembe lehessen venni.
- Fokozni kell az EU fellépését regionális és nemzetközi szinten egyaránt, hogy a bevándorlók csempészése és az emberkereskedelem elleni küzdelem nemzetközi eszközeit hatékonyan lehessen végrehajtani konzisztensebb, folyamatosabb és hatékonyabb együttműködés mellett.

#### 10. **Biztonság és bevándorlás: hatékony és fenntartható visszatérési politikák**

**A hatékony visszatérési intézkedések az EU illegális bevándorlással kapcsolatos politikájának elengedhetetlen részét képezik. Tartózkodni kell az illegálisan az EU területén tartózkodó személyekre jogi státuszának megkülönböztetés nélküli, kiterjedt rendezésétől, de nyitva kell hagyni az igazságos és átlátható kritériumokon alapuló egyéni legalizálás lehetőségét.**

Annak érdekében, hogy ez megvalósuljon, az EU-nak és a tagállamoknak a következőket kell tenniük:

- Valódi európai dimenziót kell adni a visszatérési politikának a visszatérési határozatok kölcsönös elismerése révén.
- Erősíteni kell a tagállamok közti gyakorlati együttműködést a visszatérési intézkedések végrehajtása terén, és erősíteni kell a Frontex szerepét a légi úton történő közös visszatérési műveletek tekintetében.
- Ellenőrizni kell a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló irányelv végrehajtását (miután hatályba lépett).
- Intézkedéseket kell kidolgozni a dokumentumokkal nem rendelkező visszatérők azonosításának megkönnyítésére, és a személyazonosságokkal való visszaélések megelőzésére.
- Lépéseket kell tenni annak biztosítására, hogy minden harmadik ország eleget tesz visszafogadási köteletségének saját állampolgárai tekintetében.
- Felül kell vizsgálni minden létező visszafogadási megállapodást azzal a céllal, hogy megkönnyítsék gyakorlati alkalmazásukat, és hogy levonják a tanulságokat a jövőbeni megállapodásokról folyó tárgyalásokhoz.
- Közös megközelítést kell kialakítani a legalizással kapcsolatban, amelyek kiterjednek a korai információmegosztás minimális követelményeire is.
- Át kell gondolni egy európai útiokmány bevezetésének lehetőségét, amely a dokumentumokkal nem rendelkező migránsok visszatérést könnyítené meg.



### III. KÖVETKEZTETÉSEK: A BEVÁNDORLÁS KEZELÉSE

A Bizottság felkéri az **Európai Tanácsot** az e közlemény által javasolt közös elvek jóváhagyására, melyekre majd a közös bevándorlási politika fog épülni. Ezeket az elveket konkrét tevékenységek segítségével fogják megvalósítani a fentiekben javasoltak szerint, és rendszeresen nyomon fogják követni a rendszeres értékelésére is kiterjedő, új monitoring- és értékelési mechanizmus segítségével.

A közös bevándorlási politikát a tagállamokkal és az EU-intézményekkel **partnerségben és szolidaritásban** fogják kialakítani. A politika keretének elég rugalmasnak kell lennie ahhoz, hogy illeszkedjen azokhoz a változásokhoz, amelyek elsősorban a gazdasági helyzethez, valamint a piaci és technológiai fejleményekhez kapcsolódnak. A közös bevándorláspolitikát különösen a következők fogják előmozdítani:

#### 1. Az EU és a tagállamok **koordinált és koherens fellépése:**

- A közös bevándorláspolitikai közös elveit és konkrét intézkedéseit **teljesen átlátható módon** fogják végrehajtani európai, nemzeti vagy regionális szinten.
- Annak érdekében, hogy kialakuljon a munkaerőpiac szükségletei, a gazdasági hatások, a társadalmi hatások, az integrációs politikák és a külpolitikai célok közötti egyensúly, szorosabb lesz a **koordináció az európai, a nemzeti, a regionális és a helyi szintek között**, különösen a statisztika, a gazdaság-, a társadalom- és a fejlesztési politikák terén.
- **A bevándorlás kérdését az összes többi olyan szakpolitika figyelembe fogja venni**, amely valamilyen szinten kapcsolódik hozzá („érvényesítés”). A bevándorlás gazdasági, szociális és nemzetközi vonatkozásait az összes olyan kapcsolódó politikaterületnek szem előtt kell tartania, mint például a fejlesztés; a kereskedelem; a kohéziós politika; a foglalkoztatás- és a szociálpolitika; a környezetvédelem; a kutatás; az oktatás; az egészségügy; a mezőgazdaság és halászat; a kül- és biztonságpolitika, valamint a gazdaság- és a fiskális politika.
- Kialakításra kerülnek és/vagy megerősödnek azok a mechanizmusok, amelyek lehetővé teszik az **érdekeltekkel** való, kellő időben **folytatott konzultációt** a további szakpolitikai fejleményekről, beleértve a regionális és helyi hatóságokat, a szociális partnereket, a tudományos szakértőket, a nemzetközi szervezeteket, a bevándorlók egyesületeit és a civil társadalmat.
- Támogatni fogják a **bevált gyakorlatok** terjesztését, a kölcsönös tanulást minden szinten, valamint a leghatékonyabb bevándorlási és integrációs politikákkal kapcsolatos tudás széles körű és hatékony terjesztését.

#### 2. **Közös módszerek** az EU és a tagállamok számára az átláthatóság, a kölcsönös bizalom és a koherencia biztosítása érdekében. Ez a módszer a következő elemekből áll:

- A közös elveket az EU és a tagállamok **közös célkitűzéseivé és mutatókká** alakítják végrehajtásuk biztosítása érdekében.
- A megállapított közös célkitűzések és mutatók felhasználásával olyan **nemzeti bevándorlási profilokat** hoznak létre, amelyeket minden egyes tagállammal

együttműködve alakítanak ki a migrációs áramlatokról rendelkezésre álló ismeretek bővítése érdekében. Ezek a profilok feltárják majd a nemzeti munkaerőpiacok helyzetét és a bevándorlás mintáit, valamint megalapozott tényanyagot képeznek azon bevándorlási politikák számára, amelyek a tagállamok elsődleges igényeit veszik figyelembe. Összegyűjtik az összes szükséges információt, és kiterjednek a már a tagállamok területén tartózkodó bevándorlókra és a potenciális bevándorlókra is. Ezek a profilok tartalmazni fogják a bevándorló népesség szakképzettségének összetételét, és meghatározzák a jövőbeni munkaerő-szükségletet.

- Annak érdekében, hogy felügyelni, értékelni és nyomon lehessen követni a bevándorlással kapcsolatos fellépések alakulását, **a tagállamok évente jelentést tesznek majd a Bizottságnak** a közös célkitűzések megvalósításáról és saját bevándorlási profiljaikról.
- A tagállamok nemzeti jelentései szolgálnak majd alapul a **Bizottság éves összefoglaló jelentéséhez**, amelyet az Európai Parlamentnek is megküldenek majd.

A Bizottság összefoglaló jelentése alapján a **tavaszi Európai Tanács** minden évben **politikai értékelést** fogalmaz majd meg a helyzetről, és adott esetben ajánlásokat tesz.

## MELLÉKLET

### ÖSSZEFOGLALÁS – A TÍZ KÖZÖS ELV

**(1) Jólét és bevándorlás: világos szabályok és egyenlő feltételek**

A közös bevándorláspolitikának ösztönöznie kell a legális bevándorlást, melyet világos, átlátható és igazságos szabályok szerint kell irányítani. A harmadik országok állampolgárainak rendelkezésére kell bocsátani azokat az információkat, amelyek az EU területére való legális belépésre és tartózkodásra vonatkozó követelmények és eljárások megértéséhez szükségesek. Biztosítani kell a tagállamok területén legálisan tartózkodó, harmadik országok állampolgáraival szembeni méltányos bánásmódot azzal a céllal, hogy jogi státuszuk közelítsen az uniós polgárok jogi státuszához.

**(2) Jólét és bevándorlás: a szakképzettség és a szükségletek összehangolása**

A lisszaboni stratégia részeként a gazdasági célú bevándorlásnak minden képzettségi szintet és ágazatot figyelembe véve kellene az EU munkaerő-piaci szükségleteihez illeszkednie, hogy ezáltal gazdagítsa Európa tudásalapú társadalmát, előmozdítsa a gazdasági növekedést és hozzájáruljon a munkaerőpiac szükségleteinek kielégítéséhez. Mindezt a közösségi preferencia elvének és a bevándorlók jogainak teljes tiszteletben tartása mellett kell megvalósítani, a szociális partnerek, valamint a regionális és helyi hatóságok aktív bevonásával.

**(3) Jólét és bevándorlás: a sikeres bevándorlás kulcsa az integráció**

**A legális bevándorlók integrációját javítani kell:** nagyobb erőfeszítéseket kell tenniük a fogadó tagállamoknak és maguknak a bevándorlóknak is („kétirányú folyamat”) a beilleszkedés 2004-ben elfogadott közös alapelvei alapján. A bevándorlók számára lehetőséget kell biztosítani a részvételre, és képességeik teljes mértékű kibontakoztatására. Az európai társadalmaknak erősíteniük kell a bevándorlásból fakadó sokféleség kezelésére irányuló képességeiket, és fokozniuk kell a társadalmi kohéziót.

**(4) Szolidaritás és bevándorlás: átláthatóság, bizalom és együttműködés**

A közös bevándorlási politikának az Európai Unió és tagállamai közötti magas szintű politikai és gyakorlati szolidaritáson, kölcsönös bizalmon, átláthatóságon, megosztott felelősségvállaláson és közös erőfeszítéseken kell alapulnia.

**(5) Szolidaritás és bevándorlás: a rendelkezésre álló eszközök hatékony és koherens felhasználása**

A közös bevándorláspolitikai stratégiai céljainak eléréséhez szükséges szolidaritásnak **jelentős pénzügyi vetülete** is van, amely figyelembe veszi egyes tagállamok külső határainak speciális helyzetét és az őket érintő speciális migrációs kihívásokat.

**(6) Szolidaritás és bevándorlás: partnerség a harmadik országokkal**

A migrációs hullámok hatékony kezelése **valódi partnerséget és együttműködést kíván meg a harmadik országokkal**. A migrációval kapcsolatos kérdéseket teljes mértékben integrálni kell az Unió fejlesztési együttműködési politikájába és a többi

külső politikába. Az EU-nak szorosan együtt kell működnie a partnerországokkal a jogi mobilitással, a migráció kezeléséhez kapcsolódó kapacitásokkal, a migrációs nyomás különböző tényezőivel, az alapvető jogok védelmével és az illegális migrációs hullámok elleni küzdelemmel kapcsolatos megoldások kialakításán, valamint bővítenie kell annak lehetőségeit, hogy a migráció a fejlődést szolgálja.

(7) **Biztonság és bevándorlás: Európa érdekeit szolgáló vízumpolitika**

A **közös vízumpolitikának** meg kell könnyítenie a jóhiszemű látogatók belépését, és növelnie kell a biztonságot. Az új technológiákat lehetőség szerint alkalmazni kell, hogy differenciált, kockázati tényezőkön alapuló ellenőrzés valósulhasson meg a vízumért folyamodók esetében a tagállamok közti széles körű információáramlás mellett, az adatvédelmi és a magánélet tiszteletben tartására vonatkozó jogszabályok teljes mértékű tiszteletben tartásával.

(8) **Biztonság és bevándorlás: integrált határigazgatás**

Meg kell tartani a személyeket érintő belső határellenőrzésektől mentes schengeni övezet integritását. A **külső határok integrált igazgatását** erősíteni kell, és a vámvizsgálatokra vonatkozó szabályozáshoz hasonlóan szakpolitikát kell kialakítani a határellenőrzésére és a biztonsághoz és védelemhez kapcsolódó fenyegetések megelőzésére.

(9) **Biztonság és bevándorlás: fokozni kell az illegális bevándorlás elleni harcot, és zéró toleranciát kell alkalmazni az emberkereskedelemmel szemben**

Az EU-nak és tagállamainak koherens politikát kell kialakítaniuk az **illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni küzdelem** terén. Hatékonyan fel kell lépni a be nem jelentett munka és az **illegális foglalkoztatás** különböző vonatkozásai ellen: megelőző intézkedésekre, büntildőzésre és szankciókra van szükség. Meg kell erősíteni az emberkereskedelem áldozatainak védelmét és támogatását.

(10) **Biztonság és bevándorlás: fenntartható és hatékony visszatérési politikák**

A **hatékony visszatérési intézkedések** az EU illegális bevándorlással kapcsolatos politikájának elengedhetetlen részét képezik. Tartózkodni kell az illegálisan az EU területén tartózkodó személyek jogi státuszának megkülönböztetés nélküli, kiterjedt rendezésétől, de nyitva kell hagyni az igazságos és átlátható kritériumokon alapuló egyéni **legalizálás** lehetőségét.