

HU

HU

HU



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2010.5.6.
COM(2010)214 végleges

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

A bevándorlásról és a menekültügyről szóló első éves jelentés (2009)

{SEC(2010) 535}

1. BEVEZETÉS

A 2008 októberében elfogadott Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktumban¹ az Európai Tanács öt alapvető kötelezettséget vállalt az alábbiakkal kapcsolatosan: legális bevándorlás, integráció, illegális bevándorlás, határellenőrzés, menedékjog, valamint származási- és tranzitországok (általános megközelítés).

E jelentés a Paktum végrehajtásáról szóló első bizottsági jelentés, amely hozzájárul az Európai Tanács bevándorlási és menekültügyi politikára vonatkozó éves vitájának előkészítéséhez.

A 2. szakaszban összefoglaljuk és értékeljük az uniós és tagállami szintű fejleményeket², valamint áttekintjük a Paktum mind az öt területét, és ajánlásokat fogalmazunk meg. Tekintve, hogy évente kerül majd sor ilyen jelentésre, az ajánlások azokra a kérdésekre összpontosulnak, amelyekre a Bizottság véleménye szerint kiemelt figyelmet kell fordítani az elkövetkező évben. A Paktumban vállalt kötelezettségek kidolgozása folytatódni fog a stockholmi program³ és annak cselekvési terve keretében is.

A jelentés a 2008 októberétől 2009 végéig tartó időszakra terjed ki. Fontos tényező volt a gazdasági válság, ezért a 3. szakasz a válság migrációra gyakorolt hatásait tekinti át. A 4. szakasz az e jelentésben alkalmazott módszerekre vonatkozik, ezt a következtetések kísérik. A melléklet a legfontosabb statisztikai adatokat mutatja be.

2. ELŐREHALADÁS A PAKTUM ÖT TERÜLETÉN

2.1. Legális bevándorlás – Integráció

Alapvető kötelezettség: A legális bevándorlás megszervezése az egyes tagállamok által meghatározott prioritások, igények és befogadóképesség figyelembevételével, valamint az integráció támogatása

Legális migráció: EU-szint: Az EU-kékkártya irányelv elfogadása révén uniós befogadási eljárást kínálunk a magasan képzett munkaerő számára. Folytatódik a migráns munkavállalók egységes tartózkodási engedélyéről és jogairól szóló keretirányelv vitája. „Az új munkahelyekhez szükséges új készségek” elnevezésű kezdeményezés⁴ keretében azt vizsgáltuk, hogy miként lehet összekapcsolni a migráns munkavállalók készségeit és az uniós munkaerő-szükségleteket. Egy bizottsági jelentés azonosította a családegyesítési irányelv átültetése során előforduló esetleges problémákat. A kölcsönös tájékoztatás fejlesztésére elsősorban az Európai Migrációs Hálózat révén került sor. A kölcsönös tájékoztatási mechanizmus értékelése azonban azt mutatta, hogy e mechanizmus nem felelt meg az elvárásoknak.

Nemzeti szint: A munkaerő-migrációt továbbra is a munkaerő-piaci szükségletektől függően igazgatják, és elsőbbséget biztosítanak az uniós polgárok számára. A gazdasági válság

¹ A 14368/08. sz. (elnökségi következtetések) és a 13440/08. sz. (Paktum) dokumentum.

² A jelentést kísérő bizottsági munkadokumentum részletesebb elemzést ad.

³ Az EUCO 6/09. sz. (elnökségi következtetések) és a 17024/09. sz. (program) dokumentum.

⁴ COM(2008) 868.

csökkentette a migránsok beáramlását, ez azonban nem az összes tagállamban következett be. Ezért néhány tagállam megszigorította a beutazási feltételeket és a kvótákat, mások viszont a keresletvezérelt rendszerek rugalmasságára hagyatkoztak. A legális migráció irányításának javításai új szakpolitikai fogalmakat, új testületeket és egyszerűsített eljárásokat öleltek fel. A családdegysítési politikák változtatásai kiterjedtek a házassági feltételek megszigorítására és az érdekházasságokkal szembeni fokozottabb fellépésre.

Értékelés: A munkaerő-migrációt – a Paktumnak megfelelően – általában a munkaerő-piaci szükségletektől függően igazgatják, és az uniós polgárokat részesítik előnyben. Az eljárások egyszerűsítésére irányuló, örvendetes folyamat bontakozott ki. Mindazonáltal még nem merítették ki az uniós munkaerő-piaci szükségletek, illetve a harmadik országbeli készségek hatékonyabb összehangolásának lehetőségeit.

Ajánlások: A tagállamoknak és a Bizottságnak – harmadik országokkal együttműködve – tovább kell **javítaniuk a munkaerő-kínálat és -kereslet összehangolását és a készségek elismerését**, összhangban az Európa 2020 stratégia „Új készségek és munkahelyek menetrendje” elnevezésű kiemelt kezdeményezésének keretébe illeszkedő azon fellépéssel, amely az átfogó munkaerő-piaci migrációs politika előmozdítására irányul. E fellépés a népesedési kihívás megoldását is elősegíti.

Folytatni kell a legális migrációra vonatkozó politikai terv megvalósítását:

- a tagállamoknak törekedniük kell **az EU-kékkártya megfelelő időben történő markáns átültetésére**,
- a Tanácsnak és a Parlamentnek ki kell használniuk a Lisszaboni Szerződés által biztosított új dinamizmust, hogy **megállapodást** érjenek el a migráns munkavállalók egységes tartózkodási engedélyéről, valamint alapvető szociális és gazdasági jogairól szóló **keretirányelvre** vonatkozóan.

A kölcsönös tájékoztatás változatlanul fontos: a tagállamoknak és a Bizottságnak **a bevándorlásról és a menekültügyről szóló jövőbeni jelentések révén** javítaniuk kell **a lényeges tagállami fejleményekre vonatkozó beszámolási tevékenységet**.

Integráció. EU-szint: Két új eszközt hoztunk létre: az Európai Integrációs Fórumot és az Európai Integrációs Honlapot. A 2008. novemberi tanácsi következtetésekből meghatározott, alábbi elsőbbséget élvező területeken végeztünk tevékenységet: az európai értékek előmozdítása, a migránsok és a legális bevándorlás közmegítélésére vonatkozó munka, európai modulok kidolgozása, valamint az eredmények értékelésére szolgáló mutatók meghatározása. Elkészült az integrációról szóló harmadik kézikönyv. A részletek az integrációval foglalkozó 2010. évi miniszteri konferencia számára készített jelentésben⁵ találhatók. A Tanács elfogadta a rasszizmusról és az idegengyűlöletről szóló kerethatározatot, és folytatódott a foglalkoztatáson kívül eső területeken történő hátrányos megkülönböztetés tilalmáról szóló keretirányelv vitája. 2010 márciusában az Európai Tanács elfogadta, hogy a migránsok hatékonyabb integrálása elősegítené az Európa 2020 stratégia azon célkitűzésének megvalósítását, miszerint a 20 és 64 év közöttiek körében 75 %-os foglalkoztatási arány valósuljon meg.

⁵ SEC(2010) 357.

Nemzeti szint: A tagállamok arról számoltak be, hogy nemzeti jogszabályokat, terveket vagy stratégiákat fogadnak el, illetve készítenek elő. Több tagállam konzultációs- és párbeszéd-mechanismusokról tett említést. A nyelvtanulás, a foglalkoztatáshoz való hozzáférés és a megkülönböztetés-ellenes fellépés tartoztak a legfontosabb szakpolitikai témák közé. Néhány tagállam a menekülteket helyezi politikai középpontjába. Pár ország „integrációs szerződés” keretében hivatalos formába ölti a jogokat és kötelezettségeket. Néhány tagállam olyan politikákról számolt be, amelyek célja, hogy a migráns státuszt huzamos tartózkodási engedéllyé vagy állampolgársággá alakítsák át. Egyre több tagállam említi az ellenőrzést és a mutatók kidolgozására irányuló erőfeszítéseket.

Értékelés: Az uniós keret megszilárdult. Az integrációs politikát uniós és nemzeti szinten fejlesztik tovább az integrációs politika közös uniós alapelveinek és a 2005-ös közös beilleszkedési programnak megfelelően. Egyaránt figyelmet fordítanak a jogokra (foglalkoztatás, megkülönböztetés-mentesség) és a kötelezettségekre (nyelvtanulás). Öröndetes tendencia, hogy folyamatosan fejlődnek azok az uniós és tagállami struktúrák, amelyek a politikák egészére, az információcserére és a párbeszédre vonatkoznak.

Ajánlások: **Továbbra is kiemelten kell kezelni** az integrációs politikák eredményeinek ellenőrzésére szolgáló **mutatókat**.

Az Európa 2020 stratégiában megfogalmazott felkérésnek megfelelően meg kell kezdeni a **migránsok integrációjára irányuló, 2011-ben elfogadandó új program** kidolgozását a stockholmi program és a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett kifejezett jogalap (az EUMSz. 79. cikkének (4) bekezdése) figyelembevételével.

2.2. Illegális bevándorlás

Alapvető kötelezettség: *Küzdelem az illegális bevándorlás ellen, különösen az illegális bevándorlók származási országba vagy egy tranzitországba történő visszatérésének biztosítása révén*

EU-szint: Két új jogi aktust fogadtak el: a visszatérési és a munkáltatók szankcionálásáról szóló irányelvet. A Bizottság javaslatot tett egy jogi aktusra, amelynek célja az emberkereskedelem elleni küzdelem, a megelőzés és az áldozatvédelem megerősítése. A FRONTEX fokozta tevékenységét a visszatérés terén. További erőfeszítéseket tettek visszafogadási megállapodások megkötésére: megállapodást írtak alá Pakisztánnal; előrehaladtak a Marokkóval folytatott tárgyalások, és újrakezdődtek a tárgyalások Törökországgal (lásd a 2.5. szakaszt); elfogadták a Grúziával és a Zöld-foki-szigetekkel kapcsolatos tárgyalási irányelveket. Folytatódtak a tárgyalások több partnerségi és együttműködési megállapodásról. A visszafogadási vegyes bizottságok rendszeresen ellenőrzik a visszafogadási megállapodások hatékonyságát. Az illegális bevándorlás kezelése a mobilitási partnerségek kulcsfontosságú részét képezte (lásd a 2.5. szakaszt).

Nemzeti szint: Megkezdődött a visszatérési irányelv átültetésére irányuló tevékenység. Több tagállamban intézkedéseket hoztak az önkéntes távozás ösztönzésére. Esetenként úgy ítélték meg, hogy szigorúbb visszatoloncolási politikák és a nagyobb arányú végrehajtás révén is elérhető az illegális bevándorlás csökkenése. Egyes tagállamok arra mutattak rá, hogy számos illegálisan tartózkodó migránst ideiglenesen nem lehet kiutasítani, és kinyilvánították, hogy intézkedéseket kell hozni a megoldás megtalálása érdekében. A kitoloncolásra szolgáló közös légi járatok komoly támogatást kaptak. Több tagállam adott jelzést az emberkereskedelem elleni küzdelem céljából hozott intézkedésekről. Számos tagállam számolt be kétoldalú

visszafogadási megállapodások megkötésére irányuló erőfeszítésekről, és hangsúlyozta a harmadik országokkal folytatott, uniós szintű együttműködés fontosságát, feltéve hogy megfelelő konzultációra kerül sor. Egyes tagállamok az általuk meghozott legalizálási intézkedésekről tettek említést; néhány másik pedig arra törekedett, hogy elkerülje vagy a visszatérési politikához igazítsa ezeket. Kevés tagállam jelentett be olyan mechanizmusokat, amelyek a legális migrációs rendszerekkel vagy a szabad mozgással való visszaélés megelőzését célozzák, pl. a nemzeti közigazgatás különböző részei közötti együttműködés javítása révén.

Értékelés: A visszatérési politika és a visszafogadási megállapodások kiemelt figyelmet kaptak. A jelek szerint a visszatérés esetében az önkéntes távozás válik az előnyben részesített lehetőséggé a visszatérési irányelvnek megfelelően. Másrészt több tagállam szigorúbb visszatoloncolási politikát is elfogad, és kiemeli a visszatartó hatást. Sok tagállam számolt be kedvező tapasztalatokról a FRONTEX által koordinált, kitoloncolásra szolgáló közös légi járatokkal kapcsolatosan. A származási és tranzitországokkal folytatott együttműködés lényeges szerepet játszik az illegális bevándorlási politikák esetében. Több figyelmet érdemel, hogy számos illegálisan tartózkodó migráns ideiglenesen nem utasítható ki. Ami a legalizálási intézkedéseket illeti, úgy tűnik, hogy nem alakult ki következetes álláspont a tagállamok között abban a tekintetben, hogy felhasználhatók-e ezek az illegális bevándorlás kezelésére szolgáló eszközként.

Ajánlások: A tagállamoknak különös figyelmet kell fordítaniuk **a visszatérési és a munkáltatók szankcionálásáról szóló irányelv teljes körű és megfelelő időben történő átültetésére.**

A tagállamoknak **fokozniuk kell a munkahelyi ellenőrzések számát és hatékonyságát** azokban az ágazatokban, ahol kiváltképpen nagy a kockázata az illegálisan tartózkodó munkavállalók kizsákmányolásának.

A tagállamoknak ki kell használniuk a visszatérési irányelv kínálta lehetőséget **az önkéntes távozás előmozdítására**, és a Visszatérési Alap igénybe vételére.

Tovább kell fejleszteni a kitoloncolásra szolgáló közös légi járatok alkalmazását oly módon, hogy teljes körűen igénybe veszik a Visszatérési Alapot és a FRONTEX-koordinációt.

Az eltérő megközelítéseket figyelembe véve elő kell **segíteni a nemzeti legalizálási intézkedések ellenőrzését és az azokra vonatkozó információcserét**, a Paktum ajánlásainak megfelelően.

További erőfeszítéseket kell tenni annak érdekében, hogy **visszafogadási megállapodásokat tárgyaljanak és kössenek meg** a legfontosabb harmadik országokkal.

Figyelemmel **a jelentős létszámú ideiglenesen nem kiutasítható, illegálisan tartózkodó migránsra**, a Bizottság tanulmányt készít a velük való bánásmódról, ugyanakkor fenntartja azt az elsődleges célkitűzést, hogy a kiutasítást (az illegális tartózkodás befejezése) a lehető leghamarabb végre kell hajtani.

Az EU-nak és a tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a migráció hatékonyabb ellenőrzésére irányuló intézkedések teljes mértékben szem előtt tartsák az **alapvető jogokat és a gyermekek jogait**, összhangban az Európai Unió Alapjogi Chartájával és az ENSZ gyermekjogi egyezményével.

2.3. Határellenőrzés

Alapvető kötelezettség: A határellenőrzés hatékonyságának fokozása

EU-szint: A FRONTEX továbbfejlesztésére vonatkozó közelmúltbeli javaslat (2010. február), valamint az uniós határregisztrációs rendszerre és az uniós regisztráltutas-programra vonatkozó javaslat céljából előkészítő tevékenységet végeztek. Orvosolták azokat a műszaki problémákat, amelyek késleltették a Vízuminformációs Rendszer (VIS) bevezetését. Megbeszéléseket folytattak a tökéletesített schengeni értékelési mechanizmusról, amelyre a Bizottság tett javaslatot. Módosították a Közös Konzuli Utasítást (KKU), biztosítva a tagállamok konzulátusai közötti fokozott együttműködés jogi keretét, továbbá végrehajtási intézkedéseket dolgoztak ki. Megerősített nemzetközi együttműködés jött létre Törökországgal és Líbiával (lásd a 2.5. szakaszt) a vegyes összetételű migráncsoportok áramlásainak közös kezelése érdekében.

Nemzeti szint: Az összes tagállam beszámolt a megerősített határellenőrzési mechanizmusok létrehozatalára vagy fenntartására irányuló – adott esetben a Külső Határok Alap támogatásával megvalósuló – erőfeszítésekről. Több tagállam intézkedéseket hozott a migrációs, határrendészeti és rendőrhatóságok közötti hatékonyabb együttműködés előmozdítására. A tagállamok beszámoltak a FRONTEX tevékenységében való aktív részvételükről; a többségük kifejezésre juttatta, hogy támogatja a FRONTEX szerepének kibővítését. Több tagállam említést tett a harmadik országokkal folytatott határigazgatási együttműködés intenzitásának erősödéséről. Előkészületeket tettek a VIS bevezetésére; több tagállam hangsúlyozta annak szükségességét, hogy a lehető leghamarabb elhárítsák a fennmaradó akadályokat. Néhány tagállam arra törekedett, hogy erősítse a bevándorlási összekötő tisztviselőknek a vízumkiadási szolgálatoknál betöltött szerepét, valamint aktív támogatást nyújtottak a konzulátusok közötti helyi szintű együttműködés számára. Számos tagállam hajtott végre határregisztrációs rendszerekre és regisztráltutas-programokra vonatkozó projekteket.

Értékelés: Az összes tagállam komolyan vette a külső határok hatékony ellenőrzésére vonatkozó kötelezettségvállalást. Komoly erőfeszítésekre került sor, beleértve korszerű technológia kiépítését. Sűrűn megemlítették a Külső Határok Alapból történő finanszírozás hasznosságát. Széles körben támogatják a FRONTEX tevékenységeit és az azokban való részvételt. Több ország eleget tett a konzuli együttműködés erősítésére irányuló felkérésnek. Számos tagállam – kiváltképpen azok, amelyek az EU keleti és déli határa mentén helyezkednek el – fokozta a határigazgatási együttműködést a harmadik országokkal. Több tagállam sajnálkozását fejezte ki a VIS műszaki problémái és üzembe helyezésének ismételt késedelve miatt, egyes tagállamok pedig kétségeiknek adtak hangot a további nagyméretű IT-rendszerek (pl.: az uniós határregisztrációs rendszer) kiépítésének időszerűségét illetően. Még nem kerülhetett sor a schengeni értékelési eljárás tökéletesítésére vonatkozó kötelezettségvállalás nyomon követésére.

Ajánlások: A tagállamoknak és a Bizottságnak **optimálisan kell hasznosítaniuk a legfontosabb jogi eszközöket** (Határ-ellenőrzési Kódex, Vízumkódex (amely hatályon kívül helyezi a Közös Konzuli Utasítást) FRONTEX-rendelet, VIS, Külső Határok Alap), és **gondoskodniuk kell azok helyes alkalmazásáról**, valamint meg kell hozniuk a szükséges végrehajtási intézkedéseket.

Amennyiben széles körű támogatás alakul ki a további összehangolás (pl. a **FRONTEX szerepének** a Bizottság javaslata szerinti **bővítése**, vagy egyes meglévő jogszabályi rendelkezések módosítása) mellett, a jogalkotási viták során erőfeszítéseket kell tenni a Paktumban vállalt kötelezettségek teljesítése érdekében, hogy valamennyi rendelkezésre álló erőforrást mozgósíthassanak a hatékonyabb határellenőrzés céljából és azért, hogy a FRONTEX számára biztosítsák a feladatának ellátásához szükséges erőforrásokat.

A schengeni együttműködés páratlan sikertörténet, továbbá a **schengeni értékelési eljárás az egyetlen olyan felülvizsgálati mechanizmus, amelyet a Szerződés rendelkezései szerint fenn kell tartani és meg kell erősíteni**. E mechanizmusnak az összes résztvevő közötti bizalomra és világos hatáskör-megosztásra kell épülnie. Mostanra hatályba lépett a Lisszaboni Szerződés, a Bizottság pedig hamarosan új javaslatot terjeszt elő. Az eredmények eléréséhez az összes uniós intézmény rugalmasságára és a valós jogi helyzet elismerésére van szükség.

2.4. Menekültügy

Alapvető kötelezettség: A menedéket nyújtó Európa létrehozása

EU-szint: A Bizottság előterjesztette a Paktumban előírt összes jogalkotási kezdeményezést, és további olyan kezdeményezéseket, amelyeket a 2008. júniusi menekültügyi politikai tervben jelentett be. A várakozások szerint a menekültügyi eljárásokról és az elismerésről szóló irányelvek módosításai, és kiváltképpen a Paktum egységes eljárás és jogállás iránti felhívására adott válasz erősíteni fogják az uniós menekültügyi eszközök koherenciáját. E kezdeményezéseknek egyszerűsíteni, korszerűsíteni és konszolidálni kell az anyagi és eljárásjogi védelmi normákat egész Európában, továbbá megalapozottabb elsőfokú döntéseket kell eredményezniük, ennek révén pedig meg kell előzniük a menekültügyi eljárással való visszaélést, és fokozniuk kell annak hatékonyságát.

A dublini és az Eurodac-rendelet, illetve a befogadási feltételekről szóló irányelv módosítására szintén javaslatot tettünk, valamint a gyakorlati együttműködés megkönnyítése, koordinálása és erősítése céljából javaslat született a közös uniós áttelepítési rendszer és az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EMTH) létrehozatalára. A Tanács és a Parlament 2009 novemberében politikai megállapodásra jutott az EMTH-ről.

Nem jogalkotási intézkedésre is sor került. A regionális védelmi programok külső értékelése arra a következtetésre jutott, hogy ez az első olyan sikeres mechanizmus, melynek célja, hogy a származási régióikhoz közeli helyen biztosítson további védelmet a menekültek számára. E programok hatása azonban több okból is korlátozott volt: egyrészt csekély a rugalmasságuk, finanszírozásuk és ismertségük, másrészt csak kismértékben koordinálták azokat az Unió egyéb humanitárius és fejlesztési politikáival, továbbá a harmadik országok nem elegendő mértékben vettek részt bennük. Döntés született az említett programok javításáról, valamint elsősorban Afrika szarvára (Kenya, Dzsibuti, Jemen) és Észak-Afrikára (Líbia, Egyiptom, Tunézia) való kiterjesztésükről.

2009 júliusa óta folyamatosan dolgozunk azon a kísérleti projekten, melynek célja a nemzetközi védelemben részesülők önkéntes alapon történő átcsoportosítása Máltáról egy másik tagállamba az Európai Menekültügyi Alap pénzügyi támogatásával, amely már 2009-ben is támogatást nyújtott 95 nemzetközi védelemben részesülő személy Máltáról Franciaországba történő átcsoportosításához. Összesen tíz tagállam (DE, FR, LU, HU, PL, PT, RO, SI, SK, UK) járult hozzá, hogy Máltáról nemzetközi védelemben részesülő személyeket csoportosítsanak át.

Nemzeti szint: A jelentéstételi időszak kezdetére a legtöbb tagállam már átültette a menekültügyi vívmányok első szakaszának jogszabályait, jóllehet néhány esetben jelentős késéssel, 2009-ben jelentették be az átültetési intézkedéseket. Az áttelepítés és a gyakorlati együttműködés terén jelentették be a legfontosabb tevékenységeket. Néhány, áttelepítéssel korábban nem foglalkozó tagállam (BE, PT) kínált ilyen lehetőséget, miközben legalább két tagállam (RO, SK) ideiglenesen befogadott máshova áttelepítendő menekülteket.

Egyes tagállamok (NL, UK) gyakorlati együttműködés – pl. képzés és tisztviselők kirendelése – révén nyújtottak támogatást Máltának és Görögországnak. Több tagállam (BE, CZ, DE, FR, NL, AT, SE, UK) további erőfeszítéseket tett az európai menekültügyi képzési program kidolgozására.

Értékelés: Folyamatban vannak azok az erőfeszítések, amelyek a Paktum menekültüggyel kapcsolatos kötelezettségvállalásainak végrehajtását célozzák. Bár jelentős előrelépésre került sor a 2010 során működőképesse váló EMTH felállítása során, és az egyre több tagállam érdeklődését kiváltó áttelepítés terén, ugyanakkor lassan haladnak az első szakasz jogszabályainak módosítására vonatkozó, nehéz tárgyalások. A tagállamok többsége nem sok érdeklődést mutat a nemzetközi védelemben részesülő személyek Unión belüli átcsoportosításának formájában megnyilvánuló szolidaritási intézkedések iránt.

Ajánlások: A Tanácsnak és a Parlamentnek további erőfeszítéseket kell tenniük a folyamatban lévő jogalkotási tárgyalások során, hogy **magas szintű védelem és normák nyújtásával eleget tegyenek a közös európai menekültügyi rendszerre vonatkozó kötelezettségüknek.**

Minden érdekeltnek teljes körű támogatást kell biztosítania **az EMTH működésének gyors megkezdéséhez.**

A szolidaritás és a felelősség igazságos elosztásának a Lisszaboni Szerződés által bevezetett elvével (EUMSz. 80. cikk) összhangban több tagállamnak fokoznia kell a **menekültügyi nyomás által leginkább érintett tagállamoknak nyújtott támogatást** annak révén, hogy hozzájárul a nemzetközi védelmet élvező személyek átcsoportosításához, vagy egyéb eszközök – pl. technikai segítség nyújtása – segítségével.

2.5. A migrációval kapcsolatos globális megközelítés

Alapvető kötelezettség: Globális partnerség kialakítása a származási országokkal és a tranzitországokkal, a migráció és a fejlesztés közötti szinergiák elősegítése révén

EU-szint: „A migrációval kapcsolatos általános megközelítés megerősítése” című 2008. évi bizottsági közleményre építve – amely a koordináció, a koherencia és a szinergiák javítását javasolta – tovább kell fejleszteni az általános megközelítés eszközeit. A Moldovai Köztársasággal (15 résztvevő tagállam) és a Zöld-foki-szigetekkel (5 tagállam) folyamatban lévő mobilitási partnerség mellett 2009 novemberében az EU (16 tagállam) aláírta a Grúziával

kötött mobilitási partnerséget. Egy 2009. szeptemberi bizottsági munkadokumentum értékelte a kísérleti mobilitási partnerségeket. Az értékelés legfontosabb elemei megjelentek a 2009. decemberi tanácsi következtetéseken. Egyéb eszközöket is alkalmaztak, pl.: a grúziai, tanzániai, fehéroroszországi és kenyai migrációs missziókat. Elkészült 10 nyugat-afrikai és 17 kelet- és délkelet-európai ország migrációs profilja, valamint az AKCS-országok országstratégiai dokumentumaihoz csatolt migrációs profilok. Etiópiában együttműködési platformot hoztak létre.

Sikeresen nyomon követték a földközi-tengeri térségről szóló 2009. júniusi és októberi európai tanácsi következtetéseket. Törökország vonatkozásában újakezdődtek a visszafogadási megállapodásról szóló megfeneklett tárgyalások, és a FRONTEX előrehaladást ért el a munkamegállapodásról folytatott tárgyalások során. Ami Líbiát illeti, a Bizottság folytatta a migrációs cikket is tartalmazó EU-Líbia keretmegállapodásról szóló tárgyalásokat, valamint párbeszédet és együttműködést alakított ki.

Afrikával kapcsolatosan a Bizottság támogatta a migrációra, a mobilitásra és a foglalkoztatásra vonatkozó EU–Afrika partnerség, illetve a Rabat/Párizs együttműködési program keretében regionális szinten megtett intézkedéseket. Kelet-Európában a Bizottság támogatta a 2009. áprilisi prágai miniszteri konferenciát, valamint a migrációs partnerség kiépítése elnevezésű nyomon követési projektet. Egyéb régiókban az EU elindította a latin-amerikai és karibi országokkal folytatott, strukturált migrációs párbeszédet, továbbá ülésezett az Ázsia–Európa találkozó, és találkozóra került sor Indiával is. A tematikus programból finanszírozták az agyelszívásra, a körkörös migrációra, a legális és az illegális migrációra, a diaszpórának a fejlesztésbe és a pénzátutalásokba történő bevonására vonatkozó projekteket. A földrajzi eszközök keretében pénzeszközöket programoztak a migrációval kapcsolatos tevékenységekre.

Egy 2009. szeptemberi bizottsági közlemény – a 2009. novemberi tanácsi következtetésekhöz hasonlóan – kiemelte a migrációs és fejlesztési politika koherenciájának szükségességét.

Nemzeti szint: A tagállamok arról számoltak be, hogy határozott érdeklődés mutatkozik a migrációs politikák és a külkapcsolatok – kiváltképpen az Európába irányuló migrációs útvonalakon fekvő országokhoz fűződő kapcsolatok – közötti jobb szinergia iránt. A tagállamok beszámolójuk szerint megfelelően hozzájárulnak az általános megközelítéshez a mobilitási partnerségekben való részvétel, a migrációs missziók, a migrációs partnerségek kiépítésének elindítása, és az etiópiai együttműködési platform előrehaladása révén. Az egyes tagállamok migrációs témájú, kétoldalú megállapodásokról tárgyaltak Marokkóval, Oroszországgal, Grúziával, Ukrajnával, Kongóval, Burundival, Malawival, Líbiával, Albániával és a Zöld-foki-szigetekkel. Néhány tagállam olyan, középtávú fejlesztési együttműködésre vonatkozó nemzeti stratégiát fogadott el, amely a migrációval kapcsolatos fejlesztésre is kiterjedt. Ami a konkrét kérdéseket illeti, olyan programok jöttek létre, amelyek a pénzátutalási szektor átláthatóságára, és az „agyelszívásnak” az orvosi személyzet fejlődő országokból történő etikus felvétele révén történő ellensúlyozására szolgálnak.

Értékelés: A harmadik országokkal folytatott migrációs párbeszéd jelentősen előrehaladt. Mindazonáltal ésszerűsíteni kell a párbeszéd különféle eljárásait, miközben erősíteni kell a migráció és a fejlesztés közötti szinergiákat. Erősíteni kell a tematikus programok keretében zajló együttműködést az uniós földrajzi eszközök és a tagállami hozzájárulások felhasználásával; a migrációs és fejlesztési együttműködésnek mostanra túl kell lépnie a kísérleti eseteken. Sikeresen fejlesztették a bizonyításon alapuló migrációs politika egyik legfontosabb eszközét, a migrációs profilokat. Rendszerezni kell az általános megközelítés

eszközeit, és a hatékonyabb koordináció, a koherencia és a szinergiák biztosítása érdekében az összes szereplő aktív részvétele mellett kell azokat alkalmazni.

Ajánlások: Az EU-nak – a tagállamok folyamatos támogatása mellett – **tovább kell fejlesztenie és meg kell szilárdítania a migrációval kapcsolatos általános megközelítést** a stockholmi program alapján, összes eszközének stratégiai jellegű, bizonyítás-alapú és rendszeres alkalmazása, a párbeszéd eljárásainak ésszerűsítése, továbbá az operatív együttműködés megerősítése révén. Meg kell erősíteni a három terület (a legális migráció, az illegális migráció és a fejlesztés) egyensúlyát.

Továbbra is a leginkább érintett afrikai, valamint kelet- és délkelet-európai származási és tranzitországokkal való együttműködésre kell összpontosítani. Tovább kell fejleszteni a párbeszédet és az együttműködést az ázsiai országokkal – pl.: Indiával és Kínával –, valamint Latin-Amerikával és a karibi-országokkal.

3. A GAZDASÁGI VÁLSÁG HATÁSAI

A harmadik országokból történő bevándorlás számos tagállamban hozzájárult a növekedéshez. A gazdasági visszaesés új kihívásokat támaszt, jóllehet a migrációs áramlásokra gyakorolt hatásait nehéz felmérni. A tagállamok kétharmada érzékelte, hogy a gazdasági válság hatást gyakorol a migrációs áramlásokra, ami főleg a külföldi munkavállalók iránti kereslet csökkenésében mutatkozott meg.

A migránsok is a válság által leginkább sújtott népesség körébe tartoznak. A hatás azonban igen eltérő a szóban forgó ágazattól (az építőipar, a gyáripar, az idegenforgalom és a pénzügyi szolgáltatások tartoznak a legsúlyosabban érintett területek közé), az iskolai végzettség szintjétől és a szakmai képezésektől függően. A harmadik országbeli állampolgárok munkanélküliségi rátája a 2008. harmadik negyedévi 13,6%-ról 2009. harmadik negyedévre 18,9 %-ra emelkedett – ez jelentősebb növekedés az állampolgárok körében tapasztalhatónál (6,4%-ról 8,4%-ra), viszont hasonló mértékű, mint a többi tagállamból származó munkavállalók esetében (8,6%-ról 12%-ra).

A fejlődő országokba irányuló pénzáttalalási áramlások csökkennek – a Világbank szerint 2008-ban 338 milliárd dollárt tettek ki; a 2009-re vonatkozó becslés pedig 317 milliárd dollár. Az uniós támogatás a legsúlyosabban érintett fejlődő országokra összpontosult.

Az EU határozottan reagált a válság hatásaira. A legtöbb átfogó intézkedésnek – pl. a gazdasági ösztönző programoknak és a munkahelyteremtés révén történő munkaerő-piaci beavatkozásoknak – az uniós polgárok és a migránsok is haszonélvezői.

A gazdasági fellendülés már megkezdődött. Jóllehet a válság rövid távon enyhíti a szakértelemhiányt, hosszabb távon a jól szervezett legális bevándorlási politika továbbra is fontos szerepet tölt be a munkaerő-piaci hiányosságok megszüntetésében és a népesedési kihívás (az EU gazdaságilag aktív népessége 2013/2014-től csökkenni kezd) megoldásában. A túlzottan korlátozó politika a munkaerőhiány súlyosbítása révén felerősíthetné a válság kedvezőtlen hatásait. Ezzel összefüggésben megfelelő figyelmet kell fordítani arra, hogy tiszteltben tartsák az uniós polgárok előnyben részesítésének elvét, valamint a közelmúltbeli csatlakozási okmányokban szereplő vonatkozó átmeneti szabályozásokat.

Ajánlások: Az EU-nak és a tagállamoknak **maximálisan hasznosítaniuk kell a munkaerő-migrációt, amely az Európa 2020 stratégia részeként a munkaerő-piaci hiányosságok kezelésének fontos eszköze.**

Az EU-nak a válság hosszú távú hatásai által leginkább sújtott **harmadik országokkal együtt kell kezelnie a gazdasági válságot.**

4. MÓDSZEREK

A Bizottság a 2009. júniusi közleményében⁶ ismertetett „nyomon követési módszer” alkalmazásával állította össze ezt a jelentést a tagállamok hozzájárulásaiból és egyéb információkból, különösen az Európai Migrációs Hálózat (EMH) nemzeti kapcsolattartó pontjainak jelentéseiből. A 2011-ben előterjesztendő második éves jelentés a stockholmi program és a cselekvési terv bevándorlási és menekültügyi vonatkozására is kiterjed majd.

Ajánlás: A következő jelentés érdekében a tagállamoknak továbbra is szakpolitikai jelentést kell tenniük a Bizottságnak, **a vonatkozó tényszerű információkat azonban a EMH nemzeti kapcsolattartó pontjainak jelentéseiben kell megadni.**

5. KÖVETKEZTETÉSEK

Tagállami és uniós szinten is előrehaladás történt a bevándorlási és menekültügyi politikák kidolgozása terén a Paktumnak megfelelően. Mára létrejött az átfogó uniós migrációs politika eszközeinek első generációja: jogszabályok, a négy alap, ügynökségek és hálózatok, harmadik országokkal kötött megállapodások. Az említett eszközök teljes körű végrehajtására, legelőnyösebb felhasználására és értékelésére van szükség⁷. A politikai keretek némelyikét – pl.: a legális migrációra vonatkozó politikai tervet és az általános megközelítést – tovább kell fejleszteni.

Néhány területen a Bizottság javaslatokat terjesztett elő az első generációs eszközök továbbfejlesztésére azáltal, hogy létrehozzák a közös európai menekültügyi rendszert, és kibővítik a FRONTEX szerepét. A Bizottság arra ösztönzi az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy állapodjanak meg markáns jogszabályszövegekről.

Az uniós migrációs politika mindazonáltal további fejlesztésre szorul, amint azt a stockholmi program is elismerte. Az Európa 2020 stratégia átfogó munkaerő-migrációs politika kialakítására és a migránsok jobb (többek között munkahelyi) integrációjára szólított fel. E jelentés ajánlásai az előttünk álló év prioritásait határozzák meg. A Lisszaboni Szerződés alapján megvalósuló változások – konkrétan az Európa Parlament hangsúlyosabb szerepe – és a stockholmi program végrehajtásáról szóló cselekvési terv⁸ is újabb ösztönzést adhatnak.

⁶ COM(2009) 266.

⁷ 2010-ben a Bizottság a JLS-politikákat értékelő közleményt terjesztte elő.

⁸ A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítása a polgárok szolgálatában, COM(2010) 171.

Melléklet: Statisztikai összefoglaló

Az EU népesedési kilátásai⁹

- Az előrejelzések szerint a 27 EU-tagállam népessége a 2008-as 495,4 millióról 2035-re 520,7 millióra nő, majd 2060-ig 505,7 millióra csökken. Amíg 2008-ban 4 munkaképes korú (15–64 éves) személy jutott minden 65 éves vagy idősebb emberre, 2060-ban várhatóan 2 az 1-hez lesz ez az arány.

Migráció és integráció

- 2003. január 1-jén a 25 tagállamból álló EU-ban 16,2 millió fő, azaz a népesség 3,6 %-a volt harmadik országbeli állampolgár. Öt évvel később, 2008. január 1-jén 19 millió fő volt a 27 tagállamból álló EU-ban élő harmadik országbeli állampolgárok száma, vagyis az EU-27 népességének 3,9 %-át tette ki (az EU-25 népességének 4,15 %-át).
- 2008-ban a törökök, a marokkóiak és az albánok alkották a harmadik országbeli állampolgárok legnépesebb csoportjait.
- 2008-ban 1,62 millió első tartózkodási engedélyt adtak ki az Unióban¹⁰. A kiállítás indoka 35 %-ban családdegyesítés, 33 %-ban munkavállalás, 14 %-ban tanulmányok folytatása; a fennmaradó részt pedig különféle egyéb okok indokolják (amelyek a védelemhez kapcsolódnak, munkavállalási jog nélküli tartózkodás stb.).
- Amint a táblázatból kiderül, a saját tagállamukban munkát vállalni kívánó állampolgárok körében alacsonyabb volt a munkanélküliségi ráta, mint a harmadik országok állampolgárainál. Jóllehet a jelenlegi gazdasági válság mindkét munkavállalói csoportot sújtja, a harmadik országbeli állampolgárokat súlyosabban: az állampolgárok munkanélküliségi rátája 31 %-kal, a harmadik országbeli állampolgároké pedig 39 %-kal nőtt 2008 harmadik negyedéve és 2009 harmadik negyedéve között.

		2007 harmadik negyedéve	2008 harmadik negyedéve	2009 harmadik negyedéve
Uniós polgárok	Állampolgárok	6,6 %	6,4 %	8,4 %
	Egyéb uniós polgárok	7,7 %	8,6 %	12 %
Harmadik országbeli állampolgárok		13,4 %	13,6 %	18,9 %

Illegális bevándorlás és visszatérés

- 2008-ban körülbelül 609 000 illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárt fogtak el a 27 tagállamból álló EU-ban (2003-ban a 25 tagállamból álló EU-ban 425 000 volt ez szám). A tagállamok körülbelül 608 000 kiutasítási határozatot hoztak. A végrehajtott kiutasítások száma sokkal alacsonyabb, körülbelül 241 000 volt (2003-ban a 25 tagállamból álló EU-ban 245 000).

⁹ Eurostat, *Statistics in focus* [Statisztika fókuszban], 2008/72. szám.

¹⁰ Luxemburg és az Egyesült Királyság kivételével

- A Clandestino-projekt¹¹ 2008-ban 1,8 és 3,3 millió közöttire becsülte az illegálisan tartózkodó személyek számát a 15 tagállamból álló EU-ban (ez csökkenés a 2002-es 3,1–5,3 millióhoz képest).

Menekültügy

- 2008-ban a tagállamok valamivel több mint 240 000 menedékkérelmet vettek nyilvántartásba, ami nagyjából 6%-os emelkedés 2007-hez képest. Az előzetes adatok azt mutatják, hogy 2009-ben a menedékkérelmek száma a 2008-assal azonos szinten maradt; de ez a látszólagos stabilitás tagállami szinten jelentős eltéréseket takar: a földközi-tengeri térségbeli tagállamok (EL, ES, IT, CY, MT) csökkenést tapasztaltak, viszont komoly növekedés következett be az alábbi tagállamokban: DK (59%), HU (50%), PL és FI (47%), BE (40%), DE (25%), AT (23%), valamint FR (19%). Emellett a menedékkérelmek összesített száma elfedi, hogy lényeges eltérések vannak a tagállamok között, ha a népességhez képesti arányszámként fejezik ki azokat.
- 2009-ben állampolgárság szerinti sorrendben az alábbi országokból származott a legtöbb EU-beli menedékkérő: Afganisztán, Szomália, Oroszország, Irak és Szerbia (Koszovót is beleértve). Az irakiak száma 36%-kal csökkent 2008-hoz képest, viszont több mint 30%-kal érkeztek többen Afganisztánból és Szerbiából.
- 2008-ban több mint 65 000 menedékkérő kapott nemzetközi védelmi jogállást az Unióban. Az elsőfokú eljárásban hozott határozatok közel 24%-ában megadták ezt a jogállást. Emellett közel 11 000 személy tartózkodását engedélyezték emberiességi okokból.
- 4 886 menekültet telepítettek át harmadik országokból az Unió területére.
-

¹¹ A hatodik keretprogramból finanszírozott kutatási projekt.