



Brüsszel, 2016.4.6.
COM(2016) 197 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A
TANÁCSNAK**

**A KÖZÖS EURÓPAI MENEKÜLTÜGYI RENDSZER REFORMJA ÉS AZ
EURÓPÁBA JUTÁS LEGÁLIS LEHETŐSÉGEINEK JAVÍTÁSA FELÉ**

A migráció Európa egyik meghatározó problémája, és az elkövetkező évtizedekben továbbra is az marad. A gazdasági fejlődés, az éghajlatváltozás, a közlekedés és a kommunikáció globalizációja, a szomszédos régiókban zajló háború és instabilitás mögöttes tendenciái egyaránt azt támasztják alá, hogy az emberek továbbra is ide próbálnak majd eljutni – menekültként, a jobb élet reményében vagy a közeli családtagjaikat követve. Az európai országok változatlanul kitartanak a háborúval és az üldözéssel szemben védelemre szoruló iránti jogi és morális kötelezettségeik teljesítése mellett, továbbá demográfiai változásaik miatt élniük kell a külföldi tehetségek és szakértelem idevonzásában rejlő lehetőségekkel és előnyökkel.

A jelenlegi migrációs és menekültügyi válságra történő folyamatos reagálás keretében a Bizottság február 10-én jelentést tett¹ az európai migrációs stratégia alapján² hozott kiemelt intézkedésekről, amelyek célja a rend helyreállításával kapcsolatos azonnali kihívás kezelése a Földközi-tenger keleti medencéjében/Nyugat-Balkánon húzódó útvonalon. Az Európai Tanács február 18–19-i és március 17–18-i üléseit, valamint az állam-, illetve kormányfők március 7-i találkozóját³ követően a Bizottság folytatja a támogatásnyújtást a tagállamoknak a rendezetlen szabálytalan migrációs áramlások megfékezése, a külső határaink védelme, és a schengeni övezet integritásának megőrzése tekintetében elfogadott valamennyi elem – többek között különösen az áthelyezési határozatok, az uniós fogadóállomások, valamint a visszatérések és visszafogadások biztosítására szolgáló intézkedések – végrehajtásához, miközben gondoskodnak arról, hogy valamennyi nemzetközi védelemre szoruló személy ténylegesen igénybe vehesse a menekültügyi eljárásokat.

A hatályos szabályok alkalmazása, valamint a meglévő eszközök és mechanizmusok működésének javítása alapvetően fontos ahhoz, hogy visszaszerezzék a kialakult helyzet feletti ellenőrzést. Ugyanakkor azonban – mint arra az Európai Tanács február 18–19-i és március 17–18-i következtetései⁴ is felhívják a figyelmet – eljött az ideje, hogy előrelépés történjen a meglévő uniós keretrendszer reformja felé, a humánus és hatékony menekültügyi politika biztosítása érdekében. Az európai menekültügyi és migrációs politika kidolgozása és végrehajtása jelentős szerkezeti gyengeségeket és hiányosságokat mutat, melyek a válság miatt felszínre kerültek. Az EU-nak most eszközöket kell kialakítania ahhoz, hogy közép- és hosszú távon javítsa a migrációs áramlások kezelését az európai migrációs stratégiában meghatározott megközelítésnek megfelelően.

Az az általános cél, hogy a jelenlegi, kialakításából és elégtelen végrehajtásából adódóan egyes tagállamokra aránytalan felelősséget róvó, valamint az ellenőrizetlen és irreguláris migrációs áramlásokat ösztönző rendszert olyan, igazságosabb rendszer váltsa fel, amely az EU-ba való rendezett és biztonságos eljutási lehetőségeket biztosít a védelemre szoruló harmadik országbeli állampolgároknak, illetve azoknak, akik elősegíthetik az EU gazdasági fejlődését. Az EU-nak szilárd és hatékony rendszerre van szüksége a fenntartható migrációkezeléshez, amely tisztességes mind a befogadó társadalmakkal és az uniós polgárokkal, mind pedig a harmadik országbeli állampolgárokkal és a származási és tranzitországokkal szemben. Ahhoz, hogy ez a rendszer működjön, átfogónak kell lennie, valamint a felelősség és a szolidaritás elvein kell alapulnia.

¹ COM(2016)85 final.

² COM(2015)240 final.

³ EUCO 1/16; SN 28/16.

⁴ EUCO 12/1/16.

Az elmúlt hónapok során komoly lépéseket tettek az irreguláris migráció határozott felszámolása, valamint az EU külső határainak hatékonyabb igazgatása érdekében. Lényeges, hogy legkésőbb júniusig sor kerüljön az Európai Határ- és Parti Őrség⁵ létrehozásáról szóló rendeletjavaslat elfogadására, abból a célból, hogy e szervezet a nyár folyamán megkezdhesse a működését. Szintén jól halad a migráncscempészet elleni cselekvési terv⁶ és a visszatérésre vonatkozó cselekvési terv⁷ végrehajtása, ugyanis a tagállamok és az összes érintett ügynökség fokozta az e területen kifejtett tevékenységét.

Azonban kizárólag akkor valósítható meg eredményesen az Európába irányuló és a kontinensen belüli irreguláris áramlások csökkentése és a külső határok védelme, ha széles körű és átfogó szempontok alapján vizsgáljuk a migráció jelenségét: vagyis egyidejűleg bővítenünk kell az Európába jutás legális és biztonságos lehetőségeit, javítanunk kell a legális migrációra vonatkozó meglévő eszközök alkalmazását és végrehajtását, meg kell erősítenünk a közös európai menekültügyi rendszert, valamint további lépéseket kell tennünk a migráció kiváltó okainak leküzdése érdekében. Ha javítani kívánjuk migrációkezelésünk módját, sikeresebbé kell válnunk abban, hogy idevonzzuk a jövőben Európában szükségessé váló szakértelmet és tehetséget, valamint azon a téren, hogy kihasználjuk a migráció előnyeit azáltal, hogy a befogadó társadalmakban a menekültek és a legális migránsok számára egyaránt biztosítjuk a hatékony integrációt és részvételt.

E közlemény – az európai migrációs stratégia szerinti egyéb intézkedésekkel együtt – meghatározza, hogy milyen lépéseket kell tenni a humánusabb, igazságosabb és hatékonyabb európai menekültügyi politika, valamint a legális migráció megfelelőbb kezelését lehetővé tevő politika megteremtése érdekében.

I. A SZILÁRD ÉS FENNTARTHATÓ KÖZÖS MENEKÜLTÜGYI POLITIKA FELÉ

I.1 A közös európai menekültügyi rendszer gyengeségei a migrációs válság idején

Az, hogy 2015-ben nagyszámú migráns és menedékkérő érkezett ellenőrizetlenül, nem csupán a tagállamok menekültügyi rendszereire, hanem a közös európai menekültügyi rendszer egészére is nyomást gyakorolt. A közös európai menekültügyi rendszer a menekültügyi eljárás valamennyi mozzanatára kiterjedő jogi keretből, és egy támogató ügynökségből – az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatalból (EASO) – áll. Ez utóbbi arra szolgál, hogy elősegítse a jogi keret végrehajtását és megkönnyítse a tagállamok gyakorlati együttműködését. A válság napvilágra hozta e rendszer és különösen a „dublini szabályok” kialakításának és végrehajtásának gyengeségeit.

A Dublini Rendelet⁸ határozza meg az annak eldöntésére vonatkozó kritériumokat és mechanizmusokat, hogy melyik tagállam felelős a nemzetközi védelem iránti kérelmek

⁵ COM(2015)671 final.

⁶ COM(2015)285 final.

⁷ COM(2015)668 final.

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. június 26-i 604/2013/EU rendelete egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról, HL L 180., 2013.6.29., 31. o. E rendelet kötelező erejű az Egyesült Királyságra és Írországra nézve, miután bejelentették szándékukat, hogy a Szerződésekhez csatolt 21. jegyzőkönyv alapján részt vesznek a szóban forgó rendelet elfogadásában és alkalmazásában. Ezen tagállamoknak e rendelet bármely

vizsgálataért. A védelmet igénylő, illetve védelemben részesülő személyek nem jogosultak megválasztani, hogy melyik tagállamban kívánnak letelepedni. Ha az a tagállam, amelyben a menedékkérő benyújtja a kérelmét, nem a kérelem elbírálásáért felelős tagállam, továbbá nem kell a kérelmet a felelős tagállamnak.

A dublini rendszer kialakításakor nem tartották szem előtt a menedékkérelmek elbírálásáért való felelősség EU-n belüli fenntartható megosztásának biztosítását, és a jelenlegi válság nyomatékossította ezt a hiányosságot. A gyakorlatban a menedékjog iránti kérelmekkel kapcsolatos felelősség EU-n belüli megosztásának legfőbb kritériuma az egyik tagállam területén keresztül történő szabálytalan belépés. E kritérium alkalmazása azon a feltételezésen alapult, hogy kapcsolatot kell teremteni a menekültügy terén viselt felelősség megosztása, valamint a külső határok védelmével kapcsolatos tagállami kötelezettségek tiszteletben tartása között. A külső határon érkező szabálytalan áramlások eredményes ellenőrzésének képessége mindazonáltal bizonyos mértékben harmadik országok együttműködésétől függ. Ezenfelül az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatták, hogy – különösen egyes migrációs útvonalakon történő tömeges beáramlás esetén – a jelenlegi rendszer csupán néhány tagállamra helyezi a jogi felelősséget a menedékkérők túlnyomó többségéért, és a helyzet kezelése bármely tagállam kapacitását meghaladná. Ez részben megmagyarázza azt is, hogy az elmúlt években miért vált egyre gyakoribbá az uniós szabályok figyelmen kívül hagyása. Ezenfelül a migránsok is gyakran megtagadják a menedékjog iránti kérelem benyújtását vagy a személyazonosítási kötelezettség első érkezés szerinti tagállamban való teljesítését, majd továbbutaznak abba a másik tagállamba, ahol le akarnak telepedni és be kívánják nyújtani menedékjog iránti kérelmüket. Az említett másodlagos migrációs mozgások következtében sok menedékjog iránti kérelmet nyújtottak be az első belépés szerinti tagállamokból eltérő tagállamokban, ez a helyzet pedig ahhoz vezetett, hogy több tagállam visszaállította a belső határellenőrzést a beáramlás kezelése érdekében.

Azonban már a jelenlegi válságot megelőzően is súlyos hiányosságok mutatkoztak a Dublini Rendelet végrehajtásában, olyannyira, hogy még amennyiben minden tagállam hatékonyabban és szigorúbban érvényesítené is a hatályos szabályokat, és kiegészítő intézkedéseket hozna a másodlagos migrációs mozgások megakadályozására, a jelenlegi rendszer vélelmezhetően akkor sem volna fenntartható a folyamatos migrációs nyomással szemben⁹. Problémát jelent többek között, hogy nehezen szerezhetők be és fogadtathatók el a menedékjog iránti kérelem vizsgálatáért való tagállami felelősségre vonatkozó bizonyítékok, ezért egyre nagyobb számban utasítják el a kérelmezők átadásának elfogadása iránti kérelmeket. Még amennyiben a tagállamok el is fogadják az átadás iránti kérelmeket, csupán az ilyen esetek negyede végződik tényleges átadással, és az átadás végrehajtása után gyakran kerül sor az átadó tagállamba való visszatérést célzó másodlagos migrációs mozgásra. A rendszer eredményességét még inkább veszélyeztetik azok a hatályos szabályok, amelyek előírják a felelősség tagállamok közötti átszállását egy adott idő elteltével. Így, ha egy kérelmező elegendő ideig bujkál egy tagállamban anélkül, hogy sor kerülne a tényleges átadásra, a felelősség végül átszáll a szóban forgó tagállamra.

módosításának tekintetében fennálló helyzetét a 21. jegyzőkönyv határozza meg. Dánia egy nemzetközi megállapodás alapján alkalmazza a Dublini Rendeletet (HL L 66., 2006.3.8., 38. o.). Az említett megállapodás 3. cikkével összhangban Dánia értesíti a Bizottságot arról, hogy végrehajtja-e a rendelet módosításában foglaltakat.

⁹ Mindezt megerősítette a 604/2013/EU rendelet (Dublin III rendelet) végrehajtásról szóló külső tanulmány és egy értékelő jelentés, amelyek az alábbi internetcímen érhetők el: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm.

A dublini rendszer hatékony működésének további gátját jelenti, hogy a kérelmezők nehezen adhatók át olyan tagállamoknak, amelyek menekültügyi eljárásainak, illetve befogadási feltételeinek kritikus pontjain rendszerszintű hibák mutatkoznak. Az, hogy 2011 óta ténylegesen felfüggesztették a Görögországba irányuló, dublini rendszer szerinti átadásokat, alátámasztotta a rendszer egy rendkívül súlyos gyengeségét, különös tekintettel az elmúlt hónapokban Görögországba érkező nagyszámú migránsra¹⁰.

A közös európai menekültügyi rendszert emellett a menedékkérőkkel való eltérő bánásmód jellemzi, többek között a menekültügyi eljárások hossza vagy a különböző tagállamok befogadási feltételei tekintetében, ez a helyzet pedig ösztönzi a másodlagos migrációs mozgásokat. Ezek az eltérések részben abból erednek, hogy a hatályos menekültügyi eljárásokról szóló irányelv¹¹ és a befogadási feltételekről szóló irányelv¹² több rendelkezése diszkrecionális jellegű. Ráadásul a gyakorlatban a tagállamok között - gyakran igen jelentős mértékű - eltérések tapasztalhatók¹³ az elismerési arány tekintetében, annak ellenére, hogy a kvalifikációs irányelv¹⁴ uniós szintű normákat határoz meg a biztosítandó elismerésre és védelemre vonatkozóan. Emellett abban a tekintetben sincs megfelelő konvergencia, hogy egy adott származási országból érkező kérelmezők számára az üldözött személyeknek biztosítandó menekültstátuszt, vagy a súlyos sérelem veszélye, többek között fegyveres konfliktus elől menekülő személyeknek biztosítandó kiegészítő védelmi jogállást ítélik meg. Ez az eltérés szintén ösztönözi a másodlagos migrációs mozgásokat, mivel különbségek mutatkoznak a tartózkodási engedélyek időtartama, valamint a szociális ellátásra és a családdegyesítésre való jogosultság tekintetében.

Az EU rendelkezik a világ egyik leginkább védelmező és legnagyobb lélekszámú menekültügyi rendszerével, és az uniós tagállamokban elnyert nemzetközi védelmi jogállás a gyakorlatban szinte minden esetben az EU-ban való állandó letelepedéshez vezet, bár eredeti és elsődleges célja, hogy csupán addig biztosítson védelmet, amíg az üldözés vagy súlyos károsodás veszélye fennáll. Amint a származási országbeli körülmények vagy a kérelmező helyzete megváltozik, nincs szükség többé védelemre. Bár a kvalifikációs irányelv tartalmaz a jogállás megszüntetésére vonatkozó rendelkezéseket, jelenleg azonban a gyakorlatban nem alkalmazzák ezeket rendszeresen.

Amint a 2016. február 10-i közleményben részletesen kifejtettük, a Bizottság – az európai migrációs stratégiában meghatározott közvetlen prioritásokra építve – pénzügyi, jogi¹⁵ és operatív intézkedéseket hozott annak érdekében, hogy javítsa a közös európai menekültügyi rendszer szabályainak érvényesítését. Kiemelendő, hogy a Bizottság javaslatot tett a

¹⁰ A Bizottság 2016. február 10-én ajánlást fogadott el [C(2016) 871 final] a dublini rendszer szerinti átadások újraindítása érdekében Görögország által meghozandó sürgős intézkedésekről.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. június 26-i 2013/32/EU irányelve a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról (HL L 180., 2013.6.29., 249. o.).

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 2013. június 26-i 2013/33/EU irányelve a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (HL L 180., 2013.6.29., 96. o.).

¹³ Például 2015 januárja és szeptembere között az Afganisztánból származó menedékkérők elismerési aránya az olaszországi majdnem 100 % és a bulgáriai 5,88 % között szóródott.

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2011. december 13-i 2011/95/EU irányelve a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról (HL L 337., 2011.12.20., 9. o.).

¹⁵ A Bizottság 2016. február 10-én indokolással ellátott véleményt fogadott el kilenc tagállammal szemben a közös európai menekültügyi rendszer részét képező irányelvek átültetésének elmulasztásával kapcsolatos kötelezettségszegési ügyekben.

szeptemberben elfogadott két ideiglenes válsághelyzeti áthelyezési programra, amelyek értelmében egyes menedékkérők esetében a felelősség Olaszországról és Görögországról más tagállamokra száll át.

A közvetlen kihívások kezelése érdekében elengedhetetlen a szóban forgó intézkedések maradéktalan és gyors végrehajtása. Az Uniónak valamennyi tagállam összehangolt fellépése révén, valamint a Bizottság és az összes uniós szerv teljes támogatása mellett meg kell valósítania a meglévő jogi keret megfelelő alkalmazását azzal a céllal, hogy megerősítse a stabilitást és a rendet a közös európai menekültügyi rendszer működésében. Az EU-nak ugyanakkor le kell vonnia a jelenlegi válság tanulságait és hosszabb távon meg kell kezdenie a rendszer gyengeségeinek kezelését. Ezért intézkedéseket kell hozni ahhoz, hogy a jövőre nézve humánus, igazságos és hatékony rendszer jöjjön létre.

I.2. A szerkezeti hiányosságok kezelése: öt prioritás

A Bizottság a fentiekkel összefüggésben úgy véli, hogy öt olyan kiemelt terület van, ahol a közös európai menekültügyi rendszer szerkezeti javításra szorul.

Prioritások

a) A menedékkérőkért felelős tagállam meghatározására szolgáló, fenntartható és igazságos rendszer kialakítása

Célkitűzés: A közös európai menekültügyi rendszer kiigazítása, hogy kijelölt belépési pontok révén megfelelőbben kezelje a nagyszámú menedékkérő/menekült érkezését, valamint a menedékkérők igazságos elosztása révén magas szintű szolidaritást és igazságos felelősségmegosztást biztosítson a tagállamok között.

Fellépések: A Bizottság javaslatot tesz majd a Dublini Rendelet reformjára oly módon, hogy az egyszerűsítse és korrekciós méltányossági mechanizmussal egészítse ki a rendeletet vagy biztosítsa az állandó elosztási kulcsra alapuló új rendszerre való áttérést.

b) Az Eurodac rendszer megerősítése

Célkitűzés: A Dublini Rendelet alkalmazásának támogatása és az irreguláris migráció elleni küzdelem elősegítése.

Fellépések: A Bizottság javasolni fogja az Eurodac rendszer kiigazítását oly módon, hogy az tükrözze a dublini mechanizmus változásait, valamint a rendszer céljának kiterjesztését a menekültügyön kívüli területekre is.

c) Az uniós menekültügyi rendszeren belüli konvergencia fokozása

Célkitűzés: A közös európai menekültügyi rendszer szabályainak erősítése és további harmonizálása, hogy az még inkább egyenlő bánásmódot biztosítson az EU-n belül, és csökkentse az EU-ba indulást szükségtelenül serkentő, vonzó tényezőket.

Fellépések: A Bizottság javaslatot fog benyújtani az EU-n belüli egységes, közös menekültügyi eljárás létrehozásáról és a menekültügyi eljárásokról szóló irányelv felváltásáról szóló új rendeletre, valamint a kvalifikációs irányelvet felváltó új kvalifikációs rendeletre és a befogadási feltételekről szóló irányelv célzott módosításaira vonatkozóan.

d) Az EU-n belüli másodlagos migrációs mozgások megakadályozása

Célkitűzés: Annak biztosítása, hogy a dublini mechanizmus működésében ne okozzanak zavart a nemzetközi védelmet kérelmező és abban részesülő személyek által elkövetett visszaélések és az, hogy több tagállamban is benyújtják menedékjog iránti kérelmüket.

Fellépések: A Bizottság a más tagállamokba irányuló szabálytalan mozgástól való visszatartást és annak szankcionálását célzó, megerősített eljárási intézkedéseket fog belefoglalni javaslataiba a menekültügyi eljárásról és a kvalifikációról szóló új rendeletek, valamint a befogadási feltételekről szó irányelv keretében/rendelkezései révén.

e) Az EU menekültügyi ügynökségének új megbízatása

Célkitűzés: A közös európai menekültügyi rendszer és a felülvizsgált dublini eloszlási mechanizmus működésének megkönnyítése, célzott intézkedések kidolgozása a kulcsfontosságú területeken, valamint a védelmi szükségletek összehangoltabb értékelése a tagállamok között.

Fellépések: A Bizottság javasolni fogja az EASO megbízatásának módosítását, hogy az ügynökség új szakpolitikai végrehajtási és megerősített operatív szerepet tölthessen be, valamint azt, hogy elegendő pénzügyi erőforrást és jogi eszközt biztosítsanak erre a célra.

a) *A menedékjog iránti kérelmek vizsgálatáért felelős tagállam meghatározására szolgáló, fenntartható és méltányos rendszer*

A Dublini Rendelet határozza meg az annak eldöntésére vonatkozó kritériumokat és mechanizmusokat, hogy melyik tagállam felelős a nemzetközi védelem iránti kérelmek vizsgálatáért. E kritériumok célja annak biztosítása, hogy a menedékkérők jogosultak legyenek arra, hogy egyetlen, világosan meghatározott tagállam gyorsan lefolytassa a menekültügyi eljárást és érdemben megvizsgálja a kérelmüket. Ezek a célkitűzések továbbra is érvényesek. Az alternatív megoldás – amely lehetővé tenné, hogy a menedékkérők megválasszák a kérelmüket elbíráló tagállamokat – még akkor is vonzó tényezőt jelentene, ha a menedékkérők befogadására vonatkozó feltételek és a kérelmek kezelése tekintetében teljesen egyenlő feltételek alakulnának ki a tagállamokban. Ez a szolidaritást és a felelősség igazságos megosztását sem biztosítaná. A Szerződés előirányozta ilyen kritériumok és mechanizmusok szükségességét.

A Bizottság haladéktalanul elő kívánja terjeszteni a dublini rendszer reformjára irányuló javaslatot. E szakaszban két fő szakpolitikai alternatívát kell mérlegelni a dublini rendszer szerinti felelősség-meghatározás reformja tekintetében. Mindkét szakpolitikai lehetőség szerint az első belépés szerinti tagállamnak kell azonosítania, regisztrálnia az összes migránst, és ujjnyomatot venni tőlük, valamint elrendelnie azok visszatérését, akik nem szorulnak védelemre. Ezenfelül mindkét alternatíva tekintetében mérlegelni kell az uniós finanszírozást, mint a szolidaritás további kifejeződését. Mivel mindkét opciót a tömeges beáramlással járó helyzetek kezelése céljából alakítanánk ki, az ideiglenes védelemről szóló irányelv¹⁶ hatályaon kívül helyezését is fontolóra lehetne venni.

- *1. választási lehetőség: A jelenlegi rendszer korrekciós méltányossági mechanizmussal való kiegészítése*

¹⁶ A Tanács 2001. július 20-i 2001/55/EK irányelve (HL L 212., 2001.8.7.). Ezt a nemzetközi védelemre szoruló személyek tömeges beáramlása esetén alkalmazandó uniós menekültügyi eszközt soha nem aktiválták, elsősorban amiatt, hogy nem tartalmaz olyan kötelező szolidaritási mechanizmust, amely biztosítaná a tagállamok közötti igazságos felelősségmegosztást.

Ezen alternatíva szerint alapvetően megtartanák a felelősség megosztására vonatkozó jelenlegi kritériumokat, azonban a rendszert kiegészítenék egy elosztási kulcson alapuló korrekciós méltányossági mechanizmussal, amely bizonyos esetekben lehetővé tenné az elosztás kiigazítását. Ez az opció fenntartaná a kapcsolatot a menekültügy terén viselt felelősség megosztása, valamint a külső határ védelmével kapcsolatos tagállami kötelezettségek tiszteletben tartása között, azonban lehetővé tenné az egyes tagállamokon keresztüli tömeges beáramlásból adódó helyzetek eredményesebb ellenőrzését, és a tagállamok közötti méltányosabb viszonyok megteremtését. A korrekciós mechanizmust a Dublini Rendelet olyan módosításai egészíthetnék ki, amelyek célja az eljárások hatékonyságának erősítése, különösen a felelősség megszűnésére vonatkozó rendelkezések törlése révén.

A kiegészítő korrekciós mechanizmust a Bizottság által múlt év szeptemberében javasolt válsághelyzeti áthelyezési programból lehetne kialakítani¹⁷. E mechanizmust azokban a helyzetekben aktiválnák, amikor veszélybe kerül a Dublini Rendelet alkalmazása a harmadik országbeli állampolgárok nagyszámú és aránytalan beáramlása által okozott súlyos nyomás miatt, ami jelentős megterhelésnek teszi ki az egyik tagállam menekültügyi rendszerét. Mérlegelni lehetne továbbá, hogy a kiegészítő mechanizmus aktiválását össze kell-e kapcsolni a jövőbeni Európai Határ- és Parti Őrség külső határon nyújtandó operatív támogatásának előzetes aktiválásával¹⁸.

Meg lehetne fontolni a Bizottság által tavaly javasolt kiegészítő mechanizmus kiigazítását is, hogy hatékony támogatást nyújtsunk a migránsok jelentős beáramlásával szembesülő tagállamoknak. Mindenekelőtt a tagállamok közötti elosztás komoly méltánytalanságának enyhítése érdekében az áthelyezésre azonnal sor kerülhetne, amint a menedékkérők száma elér egy előre meghatározott küszöbértéket az adott tagállamban. Ezt a küszöbértéket például oly módon lehetne meghatározni, hogy kizárólag akkor történne áthelyezés, amikor egy adott tagállamhoz rendelt menedékkérők száma lényegesen meghaladja azt a szintet, ami a menedékkérők meghatározott objektív kritériumokon alapuló EU-n belüli elosztásából következne. További kiigazítás lehetne, hogy nem csupán a legalább 75 %-os elismerési arányú állampolgársággal rendelkezők, hanem valamennyi olyan kérelmező számára lehetővé tesszük az áthelyezést, akit illetően ésszerűen valószínűsíthető a nemzetközi védelem megadása¹⁹.

- *2. választási lehetőség: A menedékjog iránti kérelmek EU-n belüli elosztására szolgáló, elosztási kulcson alapuló új rendszer*

A menedékjog iránti kérelmek EU-n belüli elosztására szolgáló új rendszer szerint a felelősség meghatározása túlnyomórészt már nem kapcsolódna az első kérelem vagy a szabálytalan belépés szerinti tagállamhoz. A felelősséget ehelyett elsődlegesen egy olyan elosztási kulcs alapján osztanák meg, amely a tagállamok relatív méretét, gazdasági erejét és abszorpciós kapacitását tükrözi²⁰. Ez a jelenlegi rendszer alapvető megváltozásával járna.

¹⁷ COM (2015) 450 final.

¹⁸ COM(2015)671 final.

¹⁹ Például minden olyan kérelmező számára, aki nem olyan származási országból érkezik, amelyet az EU biztonságosként jelölt meg.

²⁰ Jóllehet az elosztási kulcs a jelenlegi és a javasolt áthelyezési programok szerinti megközelítést követhetné, további megfontolás tárgyává lehetne tenni a kulcs kidolgozását, különösen ami olyan kritériumok figyelembe

Azonban egyes kritériumok – nevezetesen a családi vagy eltartotti kapcsolat, a gyermek mindenképp felett álló érdeke és a vízum vagy tartózkodási engedély birtoklása – a jelenlegi helyzethez hasonlóan felülírnák az elosztási kulcs alkalmazását, és ennek megfelelően csökkenne az adott tagállam elosztási kulcs szerinti részaránya. Ezenfelül, amint sor kerül egy adott tagállam felelősségének végleges megállapítására, a tagállam maradna az egyedüli felelős egy adott kérelmező kérelmének megvizsgálására, ami elrettentene a másodlagos migrációs mozgástól és lehetővé tenné az eljárások elrövidítését és hatékonyabbá tételét.

Az 1. választási lehetőséggel szemben a legtöbb kérelmezőt az elosztási kulcs alapján közvetlenül egy másik tagállamhoz rendelnék hozzá, bárhol nyújtják is be a kérelmüket az Unió területén belül. Az első kérelem helye szerint tagállam ugyanakkor felelős lenne például az EU által biztonságosként megjelölt származási országokból érkező kérelmezők menedékjog iránti kérelmeinek megvizsgálásáért, így megkönnyíthető lenne azok gyors visszatérése, valamint fennmaradna a kapcsolat a külső határ védelmével összefüggő tagállami kötelezettségekkel. Ennek az opciónak különféle változatai lehetségesek aszerint, hogy nagyobb vagy kisebb felelősséget társítsunk a kérelem benyújtásának helye szerinti tagállamhoz annak ellenőrzése tekintetében, hogy alkalmazni kell-e az elsőbbséget élvező kritériumokat, például hogy a kérelmezőt egy másik tagállamhoz fűzik-e a családi kapcsolatai. Az egyik alternatívát az jelenthetné, hogy a kérelem benyújtásának helye szerinti tagállam végzi ezt az ellenőrzést; a másik pedig az lehetne, hogy csupán abban a tagállamban kerülne sor az ellenőrzésre, amelyhez a kérelmezőt az elosztási kulcs alapján hozzárendelték.

- *Hosszú távú perspektíva.*

Amint az már az európai migrációs stratégiában is említésre került, hosszú távon fontolóra lehetne venni a menedékjog iránti kérelmek feldolgozásáért való felelősség uniós szintre helyezésének lehetőségét, amely például az EASO minden tagállamban nemzeti szervezettel rendelkező, uniós szintű elsőfokú döntéshozó ügynökséggé alakításával, valamint uniós szintű jogorvoslati struktúra létrehozásával lenne megvalósítható. E megközelítés szerint a tagállamok maradnának felelősek a menedékkérők és az elismert menekültek befogadásáért, akiket a fenti javaslat szerinti elosztási kulcs alapján rendelnék hozzájuk.

Ez egységes és központosított – elsőfokú és fellebbviteli – döntéshozatali eljárást hozna létre, így biztosítva az eljárások teljes harmonizálását, valamint az uniós szintű védelmi szükségletek következetes értékelését. A menedékkérők elosztási kulcson alapuló tagállamok közötti elosztása ezzel egyidejűleg biztosítaná az ellátásukért viselt felelősség igazságos megosztását. Amellett, hogy ez nagyszabású intézményi átalakítást tenne szükségessé, komoly erőforrásokat kellene elkülöníteni ezeknek az új uniós menekültügyi szerveknek a számára ahhoz, hogy feldolgozzák a rendkívül jelentős számú kérelmet, amelyet jelenleg a tagállami hatóságok intéznek²¹. Ezért egy ilyen messze ható megoldás rövid- és középtávon nehezen volna elképzelhető.

(b) Az Eurodac rendszer megerősítése

Az Eurodac rendszert és az ebben az adatbázisban tárolt ujjnyomatokat a tagállamok a Dublini Rendelet alkalmazását alátámasztó bizonyítékként használják arra nézve, hogy egy nemzetközi védelmet kérelmező személy vagy irreguláris migráns jelen volt az egyik

vételét illeti, mint a tagállamokban élő menekültek létszáma, a munkanélküliség szintje és az egyéb – többek között áthelyezés révén tett – erőfeszítések.

²¹ 2015-ben 1,3 millió kérelmet nyújtottak be az EU-n belül.

tagállam területén, mielőtt megérkezett volna egy másik tagállamba. A Bizottság javasolni fogja az Eurodac rendszer kiigazítását, hogy az tükrözze a dublini mechanizmust, és biztosítsa az ujjnyomati bizonyítékokat, amelyekre szükség van a mechanizmus működéséhez.

Ezenfelül az Eurodac céljának a menekültügyön kívüli területekre való kiterjesztése azért is fontos, mivel a tagállamok számára nehézséget okoz a külső határokon való szabálytalan belépések és az azt követő migrációs mozgások hatékony figyelemmel kísérése. Az Eurodac felhasználható arra, hogy jelentősen fokozzák a tagállamok képességét az irreguláris migránsok EU-n belüli mozgásának nyomon követésére azáltal, ha mindegyik kategóriába tartozó ujjnyomatadatot tárolnak és lehetővé teszik az összevetést valamennyi tárolt adattal.

A Bizottság javaslatot tesz majd az Eurodac alkalmazási körének bővítésére, ami eszközt jelent az irreguláris migráció elleni küzdelem elősegítésére, lehetővé téve a rendszer felhasználását az irreguláris migránsok visszatérésének elősegítésére. Ennek során az Eurodacot eszközként használják majd a migránsok személyazonosításának és okmánypótlásának felgyorsítására, továbbá a rendszer lehetővé teszi majd a szökés veszélyének alaposabb értékelését, és így fokozza a visszatérési és visszafogadási eljárások eredményességét és gyorsaságát.

A határvédelem és biztonság erősebb és intelligensebb információs rendszereiről szóló bizottsági közleménynek²² megfelelően a Bizottság emellett – a meglévő rendszer átfogó értékelése keretében – azonosítja azokat a hiányosságokat, amelyeket hosszú távon kezelni kell a rendszer egyes műszaki funkcióinak fejlesztésével, ideértve egyéb biometrikus azonosítók esetleges – az adatvédelmi normáknak megfelelő – alkalmazását.

c) Nagyobb fokú konvergencia és valódi közös európai menekültügyi rendszer

Általánosabban fogalmazva, a Bizottság javaslatot kíván tenni az eljárások EU-n belüli átfogó harmonizációjára oly módon, hogy a jelenlegi menekültügyi eljárásokról szóló irányelvet átalakítja **az EU-n belüli egységes, közös menekültügyi eljárást létrehozó – és a jelenlegi széttartó tagállami szabályozást felváltó – új rendeletté**, amely csökkenti az EU-ba irányuló és az Unión belüli mozgást ösztönző tényezőket. A tagállamokkal és az érdekeltekkel folytatott konzultációt követően a Bizottság javaslatot szándékozik tenni a menekültügyi eljárás alapvető mozzanataira vonatkozó – a jelenlegi diszkrecionális szabályozást felváltó – új szabályok meghatározására, ideértve az elfogadhatósági szabályokat, a határellenőrzési és gyorsított eljárások alkalmazását, az ismételt menedékjog iránti kérelmek kezelését, valamint a tagállam területén maradáshoz való jogot. E közös eljárás legfontosabb eleme az eljárás maximális időtartamának harmonizálása lesz, első fokon és fellebbviteli szakaszban egyaránt.

A közös megközelítés egyik kritikus pontja a „biztonságos országgal” kapcsolatos mechanizmus. 2015 szeptemberében a Bizottság javaslatot tett a biztonságos származási országok közös uniós jegyzékének megállapításáról szóló rendeletre²³, hogy megkönnyítse az ezen országokból származó személyek kérelmeinek gyors feldolgozását. Fontos, hogy az Európai Parlament és a Tanács haladéktalanul elfogadja a rendeletet. Az a célkitűzés, hogy a

²² COM(2016)205 final.

²³ COM(2015)240 final.

Bizottság javaslata alapján elmozduljunk a biztonságos harmadik országok teljes körűen harmonizált jegyzéke irányába, elsőbbséget biztosítva azon harmadik országok felvételének, amelyekből nagyszámú kérelmező származik. A Bizottság ezenfelül javaslatot kíván tenni a biztonságos származási országokra vonatkozó mechanizmus alkalmazásával kapcsolatos eljárási következmények összehangolására, és az alkalmazás tekintetében meglévő mérlegelési lehetőség megszüntetésére.

Ami a „biztonságos harmadik országra” vonatkozó mechanizmust illeti, amely lehetővé teszi egyes kérelmek elfogadhatatlanná nyilvánítását, amennyiben a védelem egy harmadik országban is rendelkezésre állhatna, a Bizottság 2016. február 10-i közleményében minden tagállamot arra ösztönzött, hogy nemzeti jogszabályaiban írja elő és követelje meg annak alkalmazását. A Bizottság emellett javaslatot szándékozik tenni a mechanizmus összehangoltabb, uniós alkalmazására az Európai Unió Alapjogi Chartájában, az emberi jogok európai egyezményében (EJEE) és a genfi egyezményben foglalt nemzetközi kötelezettségek maradéktalan tiszteletben tartása mellett, annak garantálása céljából, hogy minden tagállamban azonos módon alkalmazzák a szóban forgó mechanizmust, valamint hogy létrehozza a biztonságos harmadik országok uniós jegyzékének elfogadására szolgáló mechanizmust.

Továbbá gondoskodni kell arról, hogy a kérelmezők számára biztosítsák a jogosultságuknak megfelelő védelmi típust (menekültstátusz vagy kiegészítő védelem), de csupán addig, amíg arra szükségük van, valamint arról, hogy összehangoltabb jogokat nyújtanak számukra, miközben megőrzik az összhangot a genfi egyezménnyel és az EJEE-vel. A Bizottság ezért – a tagállamokkal való konzultációt követően – javaslatot szándékozik tenni a **jelenleg hatályos kvalifikációs irányelvnek egy olyan rendelettel történő felváltásra, amely egységes szabályokat határoz meg a nemzetközi védelemben részesülő személyek számára biztosítandó eljárásokra és jogokra vonatkozóan**. Egyes biztosítandó jogok megfelelnek a harmadik országbeli állampolgárok vagy az adott tagállam állampolgárai tekintetében az egyes tagállamokban alkalmazandó szabályozásnak. A Bizottság azonban – az alapvető jogok és a nemzetközi normák maradéktalan tiszteletben tartása mellett – gondosan megvizsgálja, hogy szükség van-e a jogok szintjének kiigazítására az indokolatlan vonzó tényezők és a másodlagos migrációs mozgás csökkentése érdekében. A Bizottság emellett tovább kívánja pontosítani a menekült és a kiegészítő védelmi jogállás közötti különbséget, és még inkább differenciálni szeretné az azokhoz fűződő jogokat.

Ezenfelül az említett rendelet intézkedéseket ír majd elő annak érdekében, hogy legalább a védelmi jogállás biztosítását követő első években szisztematikus és rendszeres ellenőrzéseket végezzenek, továbbá mielőtt egy személy számára huzamos tartózkodási jogállást adnának, a tartózkodási engedély megújítását annak megerősítéséhez kössék, hogy továbbra is szükség van védelemre az adott személy származási országában fennálló aktuális helyzet és az illető személyes körülményei alapján. Jelenleg kevés tagállam rendelkezik ilyen, a jogállás rendszeres felülvizsgálatára szolgáló rendszerrel. Tekintettel a jogállás eredendően ideiglenes jellegére, a kiegészítő védelmi jogállásban részesülő személyek esetében mérlegelni lehet a jogállás megszüntetésére irányuló rendszeresebb felülvizsgálatot.

Szintén javaslatot teszünk a nemzetközi védelemben részesülő személyek személyazonosító okmányaira vonatkozó összehangoltabb szabályokra. Ezenfelül hosszabb távon további kezdeményezéseket lehetne tenni a különböző tagállamokban biztosított védelem kölcsönös elismerésének kidolgozására, ami alapul szolgálhatna a védelem átadásának keretéhez.

A tagállamokkal folytatott konzultációt követően a **befogadási feltételekről szóló irányelv**²⁴ **módosítására** is javaslatot fogunk tenni, hogy a lehető legnagyobb mértékben fokozzuk a tagállamok közötti harmonizációt. Alapvető fontosságú, hogy tovább harmonizáljuk a menedékkérőkkel való bánásmódot az EU-n belül, nem csupán a szóban forgó bánásmód emberségességének biztosítása céljából, hanem annak érdekében is, hogy csökkentsük az Európába, és Európán belül másik tagállamba irányuló utazás ösztönzőit. A Bizottság első lépésként felkérte az EASO-t, hogy a menedékkérők befogadásával foglalkozó uniós hatóságok újonnan létrejött hálózatával és az Alapjogi Ügynökséggel együttműködve dolgozzon ki közös technikai szabványokat és iránymutatásokat a tagállamok befogadási rendszerei tekintetében. Ezek az új szabványok referenciaértékként is szolgálnak majd a nyomon követés elősegítéséhez.

d) Az EU-n belüli másodlagos migrációs mozgás megakadályozása

A Bizottság egy sor intézkedést szándékozik javasolni a menekültügyi vívmányok teljes skáláján annak érdekében, hogy a menedékkérőknek és nemzetközi védelemben részesülő személyeknek a választásuk szerinti tagállamba irányuló másodlagos migrációs mozgása ne okozzon zavart a rendszer működésében.

Arányos szankciókat kell alkalmazni, ha egy kérelmező nem marad a felelős tagállam területén. A többi tagállam köteles volna visszaküldeni a szökött menedékkérőt a felelős tagállamba, ahol gyorsított eljárásban vizsgálnák a kérelmét, valamint ahol – a visszaküldés tilalmának elve és a hatékony jogorvoslathoz való jog sérelme nélkül – nem lenne már automatikus az a joga, hogy a fellebbezés elbírálásáig a tagállam területén maradhat. Továbbá azon kérelmezőt, aki megszökött vagy akinek a szökése valószínűsíthető, a tagállam kijelölt területén való tartózkodásra köteleznék vagy szükség esetén őrizetbe vennék, és lehetőség szerint kizárólag természetben biztosítanak számára a befogadás anyagi feltételeit. Ezenfelül ki lehetne bővíteni és meg lehetne erősíteni a vívmányokba foglalt azon hatályos rendelkezéseket, amelyek értelmében a kérelem hitelességének értékeléséhez kapcsolódó körülménynek számít, hogy a kérelmező – annak ellenére, hogy arra tényleges lehetősége lett volna – nem nyújtott be a lehető leghamarabb kérelmet. Ennek az lehetne a következménye, hogy a menedékjog iránti kérelem elbírálásakor figyelembe vehetik azt a tényt, hogy az adott személy szabálytalanul elhagyta a felelős tagállamot.

Ezenfelül a nemzetközi védelemben részesülő személyek másodlagos migrációs mozgásának megakadályozása érdekében (a menedékkérők tekintetében) meg fogjuk erősíteni a kvalifikációs irányelvbe foglalt, információszolgáltatási, együttműködési és jelentkezési kötelezettségekre vonatkozó szabályokat. Egyértelműen előírják majd e rendelkezések, hogy a menekültek kizárólag abban a tagállamban jogosultak jogokra és juttatásokra, amely védelmet biztosít számukra, és amelynek a területén kötelesek maradni. Emellett módosítani fogjuk a Dublini Rendeletet, hogy kötelezzük a tagállamokat a nemzetközi védelemben részesülő személyek visszavételére, akiknek abban a tagállamban kell maradniuk, amely védelmet biztosított a számukra. Az, hogy egy adott személy szabálytalanul elhagyta az adott tagállam területét, indokot jelenthetne a jogállás felülvizsgálatnak kezdeményezésére.

Az Alapjogi Charta követelményeinek maradéktalan tiszteletben tartása mellett, a regisztrálástól, az ujjnyomatvételtől, valamint a felelős tagállamban való jelenléttől és

²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. június 26-i 2013/33/EU irányelve a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (HL L 180., 2013.6.29., 96. o.).

tartózkodástól tesszük majd függővé a menekültügyi eljáráshoz kapcsolódó valamennyi jog – többek között a befogadás anyagi feltételeinek – biztosítását. Meg kell erősíteni azokat a rendelkezéseket, amelyek szerint tájékoztatni kell a kérelmezőket arról a kötelezettségükről, hogy az EU-ba érkezésükkor a lehető leghamarabb menedékjog iránti kérelmet kell benyújtaniuk, valamint a felelős tagállam területén kell maradniuk. Szintén meg foguk erősíteni a kérelmezők azon kötelezettségére vonatkozó szabályokat, hogy jelentkezniük kell a hatóságoknál és együtt kell működniük azokkal, valamint konkrét intézkedéseket hozunk majd – többek között gyorsított vizsgálati eljárásokat alkalmazva – azon kérelmezők kezelésére, akik esetében rendkívül jelentős a szökés veszélye. Emellett javaslatot teszünk a menedékkérő számára kiadandó okmányokra vonatkozó közös uniós szabályokra. Ezen okmányok tanúsítanak az érintettek személyazonosságát, és egyértelműen kimondanak, hogy az okmány birtokosai főszabály szerint nem jogosultak más tagállamba utazni. Jóllehet a tagállamok fenntarthatnák azt a lehetőséget, hogy más tagállamban való jelenlét szükségessé tévő, nyomós humanitárius indok felmerülése esetén úti okmányt állítsanak ki a kérelmezőknek, pontosítani kell a jogalkotási rendelkezéseket annak érdekében, hogy az említett kivételes körülmények kivételével soha nem állítsanak ki úti okmányokat.

Szintén módosítani fogjuk a **huzamos tartózkodási irányelvet**²⁵ annak elrendelése érdekében, hogy a nemzetközi védelemben részesülő személyeket a huzamos tartózkodási jogállásra feljogosító ötéves időszak minden olyan alkalommal újrakezdődjön, amikor az adott személy engedély nélkül elhagyja annak a tagállamnak a területét, amely védelmet biztosított számára.

A tagállamok általában véve kötelesek hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókkal sújtani a szabálytalan másodlagos migrációs mozgást.

e) **Az EU menekültügyi ügynökségének új megbízatása**

A Bizottság javaslatot tesz majd az EASO erőteljesebb megbízatására. E szervezet új **szakpolitika-végrehajtási és megerősített operatív szerepet tölthet be, és így elősegítheti a közös európai menekültügyi rendszer megfelelő működését.**

Az ügynökség – szorosan együttműködve a Bizottsággal, és nem érintve az utóbbinak a Szerződések őreként viselt felelősségét – felelne majd az annak nyomon követésére szolgáló, **célzott értékelési mechanizmusért**, hogy a tagállamok megfelelnek-e azon menekültügyi normáknak, amelyek betartása kiváltképpen szükséges a dublini rendszer megfelelő működésének biztosításához, különösen a befogadási feltételek, a menekültügyi eljárások igénybevétele és a lényeges biztosítékok tiszteletben tartása tekintetében. Ez maga után vonná a tagállamokban fennálló helyzet figyelemmel kísérését, és a meglévő hiányosságok orvoslása érdekében a tagállamok által meghozandó intézkedések azonosítását. Ha a tagállamok egyéni fellépése nem volna elegendő a helyzet kezeléséhez, az ügynökség fokozott támogatást nyújtva beavatkozhatna. Arra az esetre is intézkedéseket irányoznánk elő, ha az érintett tagállam nem tesz megfelelő lépéseket, hogy lehetőség szerint mérsékeljük azokat az ösztönzőket, amelyek a szabályok megszegésére készítetik a tagállamokat, illetve a menedékkérőket. Ha az ügynökség a helyzet érdemi elemzése alapján megállapítja, hogy az érintett tagállam nem hozott intézkedéseket, vagy nem megfelelő intézkedéseket hozott, a

²⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2011. május 11-i 2011/51/EU irányelve a 2003/109/EK tanácsi irányelv hatályának a nemzetközi védelmet élvező személyekre történő kiterjesztése tekintetében a fenti irányelv módosításáról (HL L 132., 2011.5.19. 1. o.).

Bizottság felhatalmazást kaphatna, hogy – az ügynökség ajánlásait figyelembe véve – végrehajtási aktus keretében előírja a tagállam által meghozandó operatív intézkedéseket.

Az ügynökség egyik további lényeges feladata lenne, hogy a kvalifikációs irányelvben meghatározott kritériumok alapján **biztosítsa a nemzetközi védelem iránti kérelmek nagyobb mértékben összehangolt értékelését az EU-n belül**. Az volna a célkitűzés, hogy oly módon kezeljék az elismerési arányok jelenlegi eltéréseit, hogy részletes és rendszeres iránymutatásokat bocsátanak ki az adott származási országokból érkező menedékkérők tekintetében – az egyes kérelmek egyedi vizsgálatának sérelme nélkül – alkalmazandó, közös elemzésen alapuló megközelítésről. Az igazgatótanács hagyná jóvá, és a tagállamok alkalmaznák ezen iránymutatásokat. Jelentéstételi mechanizmus segítené elő annak értékelését, hogy a tagállamok a gyakorlatban figyelembe veszik-e az ügynökség iránymutatásait. Az EASO – a Bizottság és a holland elnökség támogatásával – jelenleg ezt a megközelítést kísérleti jelleggel alkalmazza abban a tekintetben, hogy a menedékkérelmek iránti afgán kérelmek értékelésére vonatkozó közös iránymutatások kidolgozása érdekében összehangolja a tagállami szakértők munkáját. Ezenfelül ügy-ellenőrzési rendszert hoznánk létre, hogy figyelemmel kísérjük a tagállamok menekültügyi határozatainak minőségét, többek között az említett iránymutatások betartását.

Továbbá az ügynökségre ruháznánk a felelősséget annak bizonyítékokon alapuló értékeléséért, hogy a harmadik országok megfelelnek-e biztonságos harmadik országgént vagy biztonságos harmadik származási országgént való megjelölés kritériumainak, és az ügynökség véleményeket fogalmazhatna meg a Bizottság számára a harmonizált megközelítés biztosítása érdekében.

Emellett az ügynökség volna a természetes választás a megreformált dublini rendszer szerinti **elosztási mechanizmust működtetésére** is, bármelyik opcióra is esik a döntés. Mindez azzal járna, hogy egy olyan mechanizmus keretében alkalmaznának bármely elosztási kulcsot a menedékkérőknek a megfelelő tagállamok közötti elosztására, amely nem foglalja magába az ügynökség mérlegelési jogkörét.

Az ügynökségnek – a javasolt Európai Határ- és Parti Őrség mintájára – képesnek kellene lennie arra, hogy – akár hivatalból – támogatást nyújtson azoknak a tagállamoknak, amelyek nem hozták meg a szükséges korrekciós intézkedéseket vagy **szükséghelyzetekkel** küzdenek. Az ügynökség szerepvállalása főként ügykezelési segítségnyújtásból és befogadással kapcsolatos támogatásból állna. E szerepvállalásoknak szorosan kapcsolódnuk kellene a javasolt Európai Határ- és Parti Őrség beavatkozásaihoz, és sok esetben egyszerre aktiválhatnák azokat. A tagállamok kötelesek volnának hozzájárulni az ügynökség rendelkezésére bocsátandó, gyorsan mozgósítható szakértők állományához. Az említett szakértőket rendkívül rövid határidőn belül lehetne mozgósítani, amikor szükséghelyzeti intézkedések végrehajtására van szükség.

Elegendő **pénzügyi erőforrást és jogi eszközt kellene biztosítani az ügynökségnek** ahhoz, hogy eredményesen elláthassa megnövekedett szerepét, többek között a válságmegelőzés és -kezelés tekintetében. Az EASO által hozott intézkedéseket teljes mértékben össze kell hangolni a különleges nyomás alatt álló tagállamok számára biztosítható egyéb támogatási intézkedésekkel, többek között az EU-n belüli humanitárius segítségnyújtási támogatás

biztosítására vonatkozó, a Bizottság által javasolt új mechanizmus keretében foganatosított intézkedésekkel²⁶.

II. A BIZTONSÁGOS ÉS LEGÁLIS MIGRÁCIÓS LEHETŐSÉGEK BIZTOSÍTÁSA ÉS BŐVÍTÉSE

A migráció intelligens kezelése nem csupán határozott politikát kíván az irreguláris áramlások kezelése és a rászorulóknak védelmének egyidejű biztosítása terén, hanem proaktív politikát tesz szükségessé a fenntartható, átlátható, hozzáférhető és legális lehetőségek területén is. Ezáltal a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlesztési menetrenddel összhangban elismerjük, hogy a migránsok hozzájárulnak az inkluzív növekedéshez, valamint azt, hogy a migráció többdimenziós kérdésköre koherens és átfogó választ kíván.

Egyrészt, több legális csatornára van szükség ahhoz, hogy a nemzetközi védelemre szoruló személyek rendezetten, szabályozottan, biztonságosan és méltó módon érkezhessenek az Unió területére, valamint ahhoz, hogy az irreguláris migráció visszaszorításával és az embercsempészek üzleti modelljének felszámolásával párhuzamosan minél több életet lehessen megmenteni. Ugyanakkor nem csak az EU egészének kell nagyobb felelősséget vállalnia a védelem területén, hanem a teljes nemzetközi közösségnek is, mivel a felelősségvállalás jelenleg egyenlőtlenül oszlik el világszinten.

Másrészt, az Uniónak proaktívabb munkaerő-migrációs politikát kell kialakítania annak érdekében, hogy vonzani tudja a demográfiai kihívások és a szakképzett munkaerő hiányának kezeléséhez szükséges szakértelemmel és készségekkel rendelkező személyeket, hozzájárulva ezáltal a gazdasági növekedéshez és jóléti rendszerünk fenntarthatóságához. Általánosabban fogalmazva, az Uniónak ki kell használnia ezt a lehetőséget a legális migráció és a munkaerő-migráció általános keretének értékelése és javítása érdekében.

Ezenfelül – a 2016. évi európai szemeszterről szóló közleményben²⁷ hangsúlyozottaknak megfelelően – az EU-ban legálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok eredményes integrációja a menekültügyi válság nyomán jelentkező közelmúltbeli, valamint a migrációhoz kapcsolódó meglévő és jövőbeni kihívások fényében egyaránt elengedhetetlen. Az uniós szinten már elvégzett munkára építve a Bizottság a harmadik országbeli állampolgárok integrációja terén tett fellépése fokozására törekszik azáltal, hogy egy integrációra vonatkozó uniós cselekvési tervre tesz javaslatot. A cselekvési terv az integráció szempontjából legnagyobb jelentőséggel bíró szakpolitikai területeken (például az oktatás, a vállalkozásra is kiterjedő munkaerő-piaci integráció, a társadalmi befogadás és a megkülönböztetésmentesség területén) vázol fel fellépéseket a tagállamok támogatásának céljából és a rendelkezésre álló uniós költségvetési források megjelölésével.

Végezetül, az Uniónak meg kell erősítenie együttműködését a kulcsfontosságú, nem uniós származási országokkal a migrációs és a mobilitás jobb és átfogóbb kezelése érdekében.

²⁶ Javaslat A Tanács rendelete az Unión belül sürgősségi támogatás nyújtásáról, COM(2016)115 final.

²⁷ COM(2016)95 final.

II.1. Úton a szabályozottabb uniós megközelítés felé a menekültek védelme területén – a strukturált áttelepítési rendszer

A Bizottságnak van mire építenie a strukturált áttelepítési rendszer kialakítása során. Már javaslatot tett egy uniós szintű megközelítésre vonatkozóan, amelynek értelmében a tagállamok megállapodtak, hogy az UNHCR közvetítésével 2015-2016 között 22 504 menekültet telepítenek át közel-keleti, észak-afrikai és Afrika szarva régióban található menekülttáborokból. A tagállamok és Törökország által elfogadott március 18-i nyilatkozatban²⁸ bejelentetteknek megfelelően mechanizmus jön létre annak érdekében, hogy a migránsok Törökországból a görög szigetekre való szabálytalan és veszélyes átkelését felválthassa a Törökországból az EU-ba való áttelepítés legális lehetősége. Minden egyes Törökországba visszatérő szíriai esetben sor kerül egy szír menekültnek Törökországból az EU-ba való áttelepítésére. Az EU részéről e mechanizmus keretében az áttelepítésre mindenképp a fent említett uniós megközelítés értelmében tett kötelezettségvállalások teljesítése révén kerül sor, mivel az eredetileg felajánlott 22 504 áttelepítési férőhelyből 18 000 még betöltetlen. A Bizottság javasolta, hogy az áthelyezésre előirányzott 54 000 férőhelyet szintén tegyék elérhetővé a szíriaiak Törökországból az EU-ba való áttelepítésének céljára²⁹, amennyiben további áttelepítésekre van szükség. Ezzel egyidejűleg a tagállamok egy, a jelenleg Törökországban tartózkodó szíriai menekültekre vonatkozó humanitárius befogadási rendszer bevezetésén dolgoznak. E program aktiválására akkor kerül sor, amikor a Törökország és az EU közötti szabálytalan határátlépések megszűnnek, vagy legalábbis jelentősen és fenntartható módon csökkennek. Az uniós tagállamok e programban önkéntes alapon működnek majd közre.

E meglévő kezdeményezésekre alapozva a Bizottság javaslatot fog tenni **az uniós áttelepítési politika kereteire vonatkozóan**, amely közös megközelítést fog biztosítani a védelemre szoruló személyek Unióba való biztonságos és legális megérkezésével kapcsolatban. Ez a javaslat a befogadásra és az elosztásra vonatkozó közös uniós szabályok meghatározása révén létre fog hozni egy horizontális mechanizmust az áttelepített személyek megegyezés szerinti státuszára, a pénzügyi támogatásra és a másodlagos migrációs mozgások visszaszorítására irányuló célzott uniós áttelepítési kezdeményezések indítására. Az ilyen uniós szintű kezdeményezések hatálya általános lenne, az áttelepítés globális javítására vagy egy adott harmadik országból vagy régióból való áttelepítés megkönnyítésére irányulnának, és esetleg a migrációkezelés terén mutatott eredményes együttműködéssel kapcsolatos feltételekhez kapcsolódnának (például az uniós tagállamokba spontán módon érkező személyek számának csökkentése, visszafogadási egyezmények megkötése vagy azok végrehajtásának javítása). Egy ilyen mechanizmus mozgósítására végrehajtási aktusok révén kerülhetne sor, amelyeket objektíven meghatározott kritériumok (például az UNHCR globális áttelepítési célkitűzései) alapján kell elfogadni.

Az uniós áttelepítési politika átfogó célkitűzésének kell tekinteni, hogy az Unió méltányos részt vállaljon a világ menekültjeinek nyújtott biztonságos menedék biztosítása terén jelentkező globális felelősségből. Ez a teljes nemzetközi közösség közös felelőssége, amelynek csak az összes nemzetközi szereplő által követett, összehangolt és tervezett megközelítés révén lehet megfelelően és fenntartható módon eleget tenni. Mindezekre tekintettel az EU-nak fokoznia kell a globális migrációs és menekültügyi kihívások kezelését célzó nemzetközi kezdeményezésekhez – többek között az UNHCR globális áttelepítési

²⁸ SN 38/16.

²⁹ COM(2016)171 final.

programjaihoz³⁰ – nyújtott támogatását, illetve az azokban való részvételét, de ugyanakkor nyomást kell gyakorolnia annak érdekében, hogy más nemzetközi fórumokon – például a G20-ak körében – is jelentősebb vállalások szülessenek. Ennek érdekében strukturált közös uniós rendszerre van szükség az európai áttelepítési erőfeszítések szisztematikusabb egyesítéséhez. Ez lehetővé teszi majd, hogy az EU jó példával járjon elől, valamint a nemzetközi közösség számára láthatóan és konkrétan kifejezi az európai szolidaritást.

A tagállamoknak fontolóra kell venniük azt is, hogy milyen egyéb módokon biztosítható több legális beutazási lehetőség a nemzetközi védelemre szoruló személyek számára. A célzott menekültügyi rendszereket – például az áttelepítést és a humanitárius befogadást – ki kell egészíteni oly módon, hogy az általános kategóriákba tartozó személyek – köztük a diákok, kutatók vagy munkavállalók – számára már rendelkezésre álló szokásos befogadási programokat elérhetőbbé kell tenni a menekültek számára, valamint teljes támogatást kell nyújtani a már működő kezdeményezéseknek. Egyéb kezdeményezések – többek között a **magánszponzoráció**, melynek keretében a szponzoráció és a védelemre szoruló személyeknek nyújtott letelepedési támogatás költségeit magáncsoportok vagy -szervezetek állhatják – szintén fontos szerepet játszhatnak a legális beutazási lehetőségek bővítésében. A magánszponzorációnak számos különböző formája lehet, a diákoknak és tudományos dolgozóknak nyújtott ösztöndíjaktól kezdve a szponzorált családtagoknak biztosított integrációs támogatásig. A magánszponzoráció nem csupán a legális beutazási lehetőségek bővítésének egy módja, hanem a nyilvánosság figyelmének felhívását és a menekültek támogatottságának növelését is segíti, valamint befogadóbb környezetet teremthet, mivel általában a helyi közösségek részvételével jár. Ezért ezt ösztönözni kell bevált gyakorlatok uniós szinten történő kialakításával, ötleteket merítve más harmadik országok modelljeiből és tapasztalataiból. A tagállamoknak továbbá törekedniük kell a védelemre szoruló személyek számára rendelkezésre álló egyéb legális lehetőségek – többek között a humanitárius célból kiadott engedélyek – teljes kihasználására, és a Bizottság ezen a területen is meg fogja vizsgálni, hogy milyen módon segíthető elő az összehangolt európai megközelítés kialakítása.

II.2. Intelligensebb és jól kezelt legális migrációs politika

Az elmúlt 13 év folyamán az EU számos különböző eszközt alakított ki a legális migránsok különböző kategóriáinak befogadására vonatkozóan. A magasan képzett migránsokra vonatkozó jogi keretet az úgynevezett „kékkártyáról” és a vállalaton belül áthelyezett személyekről szóló irányelvek³¹ határozzák meg; a diákokról és kutatókról szóló átdolgozott irányelv³² a külföldi diákok és kutatók esetében könnyíti meg a befogadást és EU-n belüli mobilitást, és jogot biztosít számukra, hogy 9 hónapig az Unió területén tartózkodjanak álláskereső vagy a vállalkozásalapítás céljából; az idegymunkások beutazását és ideiglenes tartózkodását pedig az idegymunkásokról szóló, a tagállamok által ez év során teljes körűen átültetendő irányelv³³ szabályozza, amely megkönnyíti a körkörös migrációt és védi e

³⁰ Különösen az UNHCR „Globális felelősségmegosztás a szíriai menekültek befogadása terén” című, 2016. március 30-án Genfben tartandó magas szintű találkozója, a 2016. május 23–24. között Isztambulban megrendezésre kerülő első humanitárius csúcstalálkozó, valamint a 2016. szeptember 19-én tartandó, a menekültek és migránsok tömeges mozgásával foglalkozó New York-i ENSZ-közgyűlés előtt.

³¹ A 2009/50/EK és a 2014/66/EU irányelv.

³² A társjogalkotó 2015-ben kötött politikai megállapodást az átdolgozott irányelvről. A hivatalos elfogadásra 2016 első félévében kerül sor.

³³ 2014/36/EU irányelv.

különösen kiszolgáltatott munkavállalói csoportot. A fentiekén kívül az összevont engedélyről szóló irányelv³⁴ egyetlen, a harmadik országbeli állampolgárok tartózkodási és munkavállalási engedélyét egyaránt magába foglaló engedélyt kínál, a huzamos tartózkodásról szóló irányelv³⁵ a több mint 5 éve az EU-ban tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok tartózkodásával kapcsolatos feltételeket és jogokat szabályozza, a családegyesítésről szóló irányelv³⁶ pedig a harmadik országbeli állampolgárok családtagjainak beutazására és tartózkodására vonatkozó feltételeket határozza meg.

Mindazonáltal további uniós szintű fellépésre van szükség. Egyrészt, az Uniónak az uniós kékkártya reformja révén javítania kell a magasan képzett migránsokra vonatkozó migrációs szabályokat. Másrészt, az EU-nak meg kell vizsgálnia, hogy miként válhat vonzóbbá az innovatív vállalkozók számára, akik serkenthetik a gazdasági növekedést és segíthetik a munkahelyteremtést. Harmadrészt, a legális migrációnak a nem uniós származási és tranzitországokkal folytatott, a migrációs áramlások kezelésére irányuló együttműködésről szóló átfogó megbeszélések részévé kell válnia. Végezetül, meg kell kezdeni annak átgondolását, hogy hosszabb távon – esetleg más fejlett országok által kialakított sikeres modellekből merítve – milyen lehetséges módszerekkel változtatható meg a legális migráció és különösen a munkaerő-migráció kezelésére szolgáló teljes uniós modell.

a) Magas szintű képzettséggel rendelkező munkavállalók vonzása Európába: eredményesebben működő kékkártyarendszer

Európa demográfiai értelemben idősödő kontinens, munkaképes korú népessége a következő évtizedben várhatóan 18 millió fővel csökken³⁷. Ezenfelül az uniós munkaerőpiacon keresett készségek várható változása alapján 2012 és 2025 között növekedni fog a magasan képzett humántőke iránti igény (68 millióról 83 millió főre, vagyis 23 %-kal)³⁸. Ugyanakkor jobban ki kell aknázni az uniós munkaerőben rejlő potenciált, mint azt – a különösen az ifjúság körében – magas munkanélküliségi ráták, az alacsony munkaerő-piaci részvétel és az Unió munkaerőpiacán jelentkező kereslet és kínálat közötti egyensúlyhiány is mutatja. Ennek érdekében minden szinten összehangolt erőfeszítésekre van szükség, és a meglévő munkaerő készségeinek fejlesztésére, az aktivitási ráta növelését – és ezáltal a rendelkezésre álló készségek kihasználását – célzó politikák támogatására, valamint a munkavállalók EU-n belüli mobilitásának elősegítésére kell összpontosítani. A közelgő, készségekre vonatkozó európai menetrend ezen erőfeszítések elengedhetetlen részét fogja képezni, azáltal, hogy középpontjában az Unióban már meglévő készségek jobb kihasználása és elismerése, a külföldi képesítések elismerésének javítása, valamint szükség szerint a további készségfejlesztés támogatása fog állni.³⁹

Egyértelműnek tűnik azonban, hogy ezek az intézkedések önmagukban nem lesznek elégségesek a készséghiány kezeléséhez: az EU-nak külföldről is vonzania kell a tehetséges és megfelelő készségekkel rendelkező munkavállalókat, hogy versenyképes globális szereplő maradjon. Ez nem csupán a jelenlegi és jövőbeni készségigényeknek való megfelelés és a

³⁴ 2011/98/EU irányelv.

³⁵ 2003/109/EK irányelv.

³⁶ 2003/86/EK irányelv.

³⁷ Lásd: „The 2015 Ageing Report” (az Európai Bizottság 2015. évi idősödési jelentése), European Economy, 2015. 3. sz.,

³⁸ a CEDEFOP előzetes számításai.

³⁹ Hamarosan megjelenő kezdeményezés/közlemény/stratégia és az Európai Bizottság tíz politikai prioritásának egyike.

dinamikus gazdaság biztosítása érdekében, hanem jóléti rendszerünk hosszabb távú fenntarthatósága szempontjából is elengedhetetlen.

Ezt az érdekeltek véleménye egyértelműen megerősíti. A tavalyi évben a kékkártyáról indított uniós szintű nyilvános konzultáció⁴⁰ során a válaszadók – köztük munkáltatók és szakszervezetek – 85 %-a úgy vélte, hogy a szakpolitikai intézkedéseken – ideértve többek között a más tagállamokból való munkaerő-toborzást, valamint a nyugdíjkorhatár és a munkaerő-piaci részvétel növelését – túl arra is szükség lesz, hogy az Unión kívülről vegyenek fel magas szintű képzettséggel rendelkező munkavállalókat a bizonyos ágazatokat és szakmákat sújtó EU-n belüli munkaerőhiány kezelése érdekében. Ezzel párhuzamosan a készségekről és a migrációról szóló első európai párbeszéd a magasan képzett munkavállalók EU-ba történő befogadására vonatkozó politikák egységesítésére szólított fel, és egy gyors és átlátható befogadási rendszer⁴¹ mellett foglalt állás.

A 2009. évi kékkártya-irányelv nem váltotta be teljes mértékben a hozzá fűzött reményeket mint a tehetséges és magasan képzett harmadik országbeli állampolgárokat vonzó uniós szintű rendszer. A befogadási feltételek meglehetősen korlátozóak, az irányelv kevésbé biztosítja a következetességet és a harmonizációt, és a kékkártya birtokosainak EU-n belüli mobilitása nagyon korlátozott. Ezen túlmenően számos, a magasan képzett személyeknek szóló nemzeti rendszer létezik az uniós kékkártyával párhuzamosan, ami rengeteg különböző alkalmazandó szabályt és eljárást magában foglaló, szétaprózott keretrendszert eredményez. Ennek következtében az EU-ba befogadott magas szintű képzettséggel rendelkező munkavállalók száma továbbra is alacsony⁴², és más, Európán kívüli OECD-országokkal összevetve az EU inkább alacsonyban, mintsem magasan képzett migránsokat vonz⁴³.

Annak biztosítása érdekében, hogy a kékkártya a magas szintű képzettséggel rendelkező munkavállalók befogadását eredményesen megkönnyítő eszköz legyen, a Bizottság a jelenlegi irányelv módosítására irányuló javaslatot fog tenni, melynek általános célja az uniós szintű rendszer megerősítése lesz a közös uniós megközelítés harmonizáltabb kialakítása révén, ideértve a következőket: rugalmasabb befogadási feltételek biztosítása; a befogadási eljárások javítása és megkönnyítése; a jogok – többek között az EU-n belüli mobilitáshoz való jog – kiterjesztése. A jogszabályi változások mellett nagyobb hangsúlyt kap majd a kékkártya megismertetése is, hogy a munkáltatók és a migránsok egyaránt teljes mértékben tisztában legyenek a rendszer előnyeivel.

b) Innovatív vállalkozók vonzása az Unióba

Globális versenyképességének megőrzése érdekében az Uniónak meg kell találnia a módját, hogy vonzóbb legyen a migránsként érkező innovatív vállalkozók számára, valamint humán- és pénzügyi tőkével támogassa a már az Unióban tartózkodókat. Az innovatív vállalkozók

⁴⁰ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0029_en.htm.

⁴¹ A Bizottság január 27–28. között indította el a készségekről és a migrációról szóló, rendszeresen megtartandó európai párbeszédet azzal a céllal, hogy szorosabban bevonja az üzleti és szakszervezeti partnereket a magasan képzett harmadik országbeli állampolgárok vonzásának és integrációjának folyamatába (<http://www.skillsandmigration.eu/>).

⁴² Mindössze 13 852 kékkártyát bocsátottak ki 2014-ben (a korábbi években még ennél is kevesebbet), amelynek 87 %-át egyetlen tagállam állította ki, a magasan képzett személyeknek adott nemzeti engedélyek száma pedig körülbelül 25 000 volt.

⁴³ Az OECD-országokba érkező összes nem uniós migráns közül az alacsony képzettségű migránsok 48 %-a az EU-t, míg a magasan képzettek 68 %-a valamely Európán kívüli OECD-országot választja célként.

vonzása az Unióba nem csupán a demográfiai hanyatlás hatásának enyhítését célzó általános megközelítés része lenne, hanem tökéletesebbé tenné az innovatív gazdasági trendek terjedését (különös tekintettel a digitális gazdaságra, a zöld gazdaságra és a szociális gazdaságra) és tágabb értelemben hozzájárulna az EU gazdasági növekedésének és versenyképességének előmozdításához. Mindez továbbá teljes mértékben összhangban van az EU induló vállalkozásokat segítő kezdeményezésével az egységes piacra vonatkozó stratégia⁴⁴ szellemében.

A fentiek fényében a Bizottság folytatja a munkát azon módszerek kialakítása érdekében, melyek révén az Unió vonzóbbá válhat és támogatást nyújthat az harmadik országokból származó innovatív vállalkozók – köztük az induló vállalkozások – számára. Ez magába foglalhatná a befogadással (és az EU-n belüli mobilitással) kapcsolatos uniós szintű szabályozást, valamint olyan intézkedéseket, melyek támogatnák, hogy a magasan képzett migráns vállalkozók vállalkozásokat alapítsanak a magas hozzáadott értéket képviselő ágazatokban. Ez a megközelítés az európai, nemzeti, regionális vagy tagállami helyi szinten már létező kezdeményezésekre és szolgáltatásokra építve megfelelő szinergiákat hozhatna létre.

c) Úton egy következetesebb és eredményesebb modell kialakítása felé a legális migráció uniós szintű kezelésének területén

A legális migrációval kapcsolatos szakpolitikák eredményes kezelése érdekében az Uniónak jobban ki kell használnia valamennyi meglévő, a különböző kategóriákba tartozó és eltérő készségekkel rendelkező harmadik országbeli állampolgárokat célzó eszközt. Ez indokolja, hogy a Bizottság a REFIT⁴⁵ keretében értékelje a legális migrációval kapcsolatos meglévő eszközöket az esetleges ellentmondások és hiányosságok feltárása, valamint a jelenleg hatályos szabályok egyszerűsítése céljából. Ezen értékelés részeként a Bizottság foglalkozni fog azzal a kérdéssel is, hogy a kereskedelmi megállapodások keretében szükség van-e specifikus uniós szabályozásra a nemzetközi szolgáltatók vonatkozásában. Az említett értékelés általános célkitűzése a meglévő szabályok lehető legnagyobb mértékű javítása lesz, tekintettel többek között – az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) kimutatása⁴⁶ szerint a migráns munkavállalók körében gyakori jelenségnek számító – munkaerő-kizsákmányolás megelőzésének jelentőségére és az azzal szembeni küzdelem szükségességére. Ebben a tekintetben a Bizottság továbbra is nyomon követi majd a releváns uniós vívmányok eredményes végrehajtását annak érdekében, hogy jogállásuktól függetlenül védje az Unióban dolgozó migránsok jogait, különös tekintettel a munkaerő-kizsákmányolás megelőzésére.

A Bizottság tanulmányt fog készíteni egy olyan, uniós szintű mechanizmus esetleges kidolgozásáról, melynek célja az átláthatóság javítása és a potenciális migránsok és a munkáltatók egymásra találásának megkönnyítése lenne. Ebben a tekintetben egyes fejlett

⁴⁴ COM(2015)550 final.

⁴⁵ Lásd a „Minőségi jogalkotással javítani az eredményeken – uniós program” (COM(2015) 215 final) című, az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának címzett bizottsági közleményhez csatolt „Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT) - State of Play and Outlook - REFIT Scoreboard” (Célravezető és hatásvizsgáló szabályozás program [REFIT] – Helyzetkép és kilátások – REFIT-eredménytábla) című bizottsági szolgálati munkadokumentumot (SWD(2015) 110 final).

⁴⁶ *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union* („Súlyos munkaerő-kizsákmányolás: az Európai Unióba vagy azon belül költöző munkavállalók”),

<http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>

országok⁴⁷, amelyek az EU-val versenyezve vonzzák a magasan képzett migránsokat, a közelmúltban lépéseket tettek egy előválogatási rendszer felé, melynek keretében egy „előválogatott jelöltekből álló lista” megállapítását követően kerül sor a tényleges befogadási eljárásokra. Egy ilyen rendszer egyrészt a keresleten alapul (vagyis előfeltételként állásajánlat vagy szerződés meglétét szabja meg), másrészt a humántőkével kapcsolatos elemeket (vagyis az adott személy készségeit és képzettségét, a tapasztalatot stb.) helyezi a középpontba⁴⁸. Anélkül, hogy megkérdőjelezné a tagállamok hatáskörét az általuk befogadott gazdasági migránsok számának vonatkozásában, a tanulmány meg fogja vizsgálni egy olyan előválogatási mechanizmus kialakításának lehetőségét, amely lehetővé teszi egy, a tagállamok és az Unióban működő munkáltatók által elérhető jelöltlista létrehozását.

d) Az együttműködés megerősítése a kulcsfontosságú származási országokkal

A tartózkodási joggal nem rendelkező személyek visszafogadásának és visszatérésének megerősítése mellett az érem másik oldala a legális migrációs lehetőségek biztosítása. A migrációs áramlások eredményes kezelésére irányuló együttműködés módjáról szóló, harmadik országokkal – és különösen a migránsok származási országaival – folytatott egyeztetések során mindkét elemmel teljes mértékben foglalkozni kell. Ez a migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés szerinti, harmadik országokkal folytatott szakpolitikai párbeszédék és operatív együttműködés keretében elfogadott megközelítés, melynek értelmében a legális migrációt és a jól kezelt mobilitást az EU külső migrációs és menekültügyi politikája prioritásának tekintik. A migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés keretében az EU az utóbbi években számos, a közvetlen és távolabbi szomszédságában fekvő országgal⁴⁹ kötött mobilitási partnerséget és indított közös migrációs és mobilitási programokat.

Szorosabb együttműködés kialakítása lesz a cél azokkal a partnerekkel, akiknek az EU-val és tagállamaival közös érdekeik vannak, és készen állnak kölcsönös kötelezettségvállalásokat tenni. A migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés strukturáltabb és szisztematikusabb végrehajtása érdekében a Bizottságnak átfogóbb működési mechanizmusokat és ösztönzőket kell kínálnia, hasonlóan ahhoz, ahogy az a magas szintű párbeszédék keretében is történik, ahol a harmadik országok részéről rendszeresen felmerül a több legális migrációs csatorna iránti igény.

A migrációról szóló, 2016. február 18-i következtetéseiben az Európai Tanács hangsúlyozta, hogy az érintett harmadik országokkal fennálló kapcsolatokat illetően a jelenleg kidolgozás alatt álló, konkrét országoknak nyújtandó átfogó és egyedi ösztönzők bevezetéséhez – amelyek az eredményes visszaküldést és visszafogadást hivatottak biztosítani – az Unió és a tagállamok teljes körű támogatása szükséges. A Bizottság és a főképviselő/alelnök a tagállamokkal teljes mértékben együttműködve folytatja ezt a munkát azzal a céllal, hogy olyan, átfogó és egyedi pozitív és negatív ösztönzőkről szóló javaslatot terjesszen a Tanács elé, amely valamennyi szakpolitikai területre kiterjed és felhasználható a harmadik országokkal folytatott megbeszélések során.

⁴⁷ Például Kanada, Ausztrália és Új-Zéland.

⁴⁸ Lásd például a kanadai „Express Entry” rendszert: <http://www.cic.gc.ca/english/Immigrate/skilled/index.asp>.

⁴⁹ Mobilitási partnerség van életben Jordániával, Marokkóval, Tunéziával, a Moldovai Köztársasággal, a Zöld-foki Köztársasággal, Grúziával, Örményországgal és Azerbajdzsánnal. Közös migrációs és mobilitási programok működnek Nigériával és Etiópiával.

Ennek során az EU – az afrikai partnerekkel együttműködve – a valettai cselekvési tervben⁵⁰ foglalt következtetésre épít, amely a legális migráció és mobilitás terén lehetséges fellépések között megemlíti az Unió által a legális migráció terén kínált lehetőségek összevonását, ideértve a képezések elismerésének bizonyos ágazatokban/szakmákban való megkönnyítésére irányuló kísérleti programokat, az Erasmus+ program keretében kínált ösztöndíjak számának növelését, valamint az indulás előtti intézkedésekhez és az állami foglalkoztatási szolgálatoknak nyújtott támogatást.

III. KÖVETKEZTETÉS

A humanitárius kötelesség, a szolidaritás szükségessége, valamint a demográfia és készségek terén jelentkező kihívások minden eddigénél érvényesebbé teszik a Juncker elnök által megfogalmazott azon prioritást, mely szerint *„Európának minden szempontból hatékonyabban kell kezelnie a migráció kérdését”*. A Bizottság ezért teljes mértékben elkötelezett azon fontos célkitűzés megvalósítása mellett, amely egy integrált, fenntartható és átfogó uniós migrációs politika kialakítására irányul.

Helyénvaló tehát, hogy e közlemény nyomán vita induljon a szóban forgó fontos kérdésekről. Az egyetlen lehetőség azon kettős stratégia követése, amely a meglévő jogi keretrendszer maradéktalan tiszteletben tartása és alkalmazása révén a jelenlegi helyzet stabilizálására törekszik, miközben szembenéz e szabályok jövőbeni reformjának szükségességével is. A mostani válság során felszínre kerültek a jelenlegi rendszer korlátai és az előttünk álló közös kihívások. Ezért most, hogy a leginkább szükség van összehangolt fellépésre és erős szolidaritásra, e jövőre összpontosító megközelítés kell ahhoz, hogy elindulhassunk az igazságos felelősségmegosztáson alapuló humánus és hatékony uniós migrációs és menekültügyi politika felé. A Bizottság az e közleményre kapott visszajelzések fényében fogja előterjeszteni a megfelelő javaslatokat.

⁵⁰ Valettai csúcstalálkozó, 2015. november 11-12.