



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2020.9.23.
COM(2020) 609 final

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

az új migrációs és menekültügyi paktumról

„Emberközeli és emberséges megközelítést fogunk alkalmazni. A tengeri életmentés számunkra nem lehetőség, hanem kötelesség. A jogi és erkölcsi kötelezettségeiket teljesítő, vagy a migrációnak fokozottan kitett országok számára pedig biztosítanunk kell, hogy támaszra leljenek az Európai Uniónk egésze által tanúsított szolidaritásban... Mindenkinek fokoznia kell erőfeszítéseit és felelősséget kell vállalnia.”

Von der Leyen elnök értékelő beszéde az Unió helyzetéről
(2020)

1. BEVEZETÉS: ÚJ MIGRÁCIÓS ÉS MENEKÜLTÜGYI PAKTUM

A migráció az emberiség történelmének állandó jellemzője, amely mélyreható befolyást gyakorol az európai társadalomra, gazdaságra és kultúrára. Egy jól irányított rendszer keretében a migráció hozzájárulhat a növekedéshez, az innovációhoz és a társadalmi dinamizmushoz. A világ előtt álló jelenlegi legfontosabb társadalmi kihívások – a demográfia, az éghajlatváltozás, a biztonság, a tehetségekért folytatott globális verseny és az egyenlőtlenség – egytől-egyig hatással vannak a migrációra. A kulcsfontosságú politikai feladatok, mint a schengeni térségen belüli szabad mozgás biztosítása, az alapvető jogok védelme, a biztonság garantálása és a készséghiány megszüntetése mind hatékony migrációs politikát tesznek szükségessé. Az EU-nak és a tagállamoknak most – a legerősebb szükségletek folyamatos kielégítése mellett – egy olyan rendszert kell kialakítaniuk, amely hosszú távon kezeli és normalizálja a migrációt, és teljes mértékben az európai értékekben, illetve a nemzetközi jogban gyökerezik.

Az **új migrációs és menekültügyi paktum** új lendületet ad ehhez a feladathoz. A 2015–2016-os menekültügyi válság jelentős hiányosságokat tárt fel, és rávilágított arra, hogy mennyire összetett kérdésekre kell megoldást találni egy olyan helyzet kezeléskor, amely a különböző tagállamokat különböző módon érinti. Valódi aggodalmak kerültek felszínre, és olyan különbségekre derült fény, amelyeket tudomásul kell venni és meg kell haladni. A válság mindenekelőtt az EU jellegében rejlő alapvető igazságot emelte ki: hogy **minden tettünk másokra is hatással van**. Míg egyes tagállamok továbbra is a külső határok igazgatása jelentette kihívással vannak elfoglalva, másoknak a szárazföldi vagy tengeri úton érkező tömegekkel vagy a befogadóállomások túlszűfolttságával kell megbirkózniuk, megint mások pedig változatlanul nagy számú migráns jogellenes mozgását igyekeznek kezelni. Új, tartós **európai keretre** van szükség ahhoz, hogy kezeljük a tagállamok szakpolitikai intézkedései és döntései közötti kölcsönös függőséget, és a felmerülő lehetőségekre és kihívásokra rendes körülmények között, nyomás alatt és válsághelyzetekben egyaránt megfelelő választ tudjunk adni: olyan választ, amely biztossá és egyértelművé teszi az EU-ba érkező férfiak, nők és gyermekek helyzetét, méltányos körülményeket biztosít számukra, és amely alapján az európaiak is joggal bízhatnak abban, hogy a migráció kezelése hatékony és humánus módon, értékeinkkel maradéktalan összhangban történik.

- 2019-ben 20,9 millió harmadik országbeli állampolgár **tartózkodott jogszerűen** az uniós tagállamokban, ami az EU teljes népességének mintegy 4,7 %-át teszi ki.
- Az uniós tagállamok 2019-ben mintegy 3 millió harmadik országbeli állampolgár számára adtak ki **első tartózkodási engedélyt**, amelyek közül mintegy 1,8 millió legalább 12 hónapra szól.
- 2015-ben, a menekültügyi válság csúcsán 1,82 millió **illegális határátlépést** regisztráltak az EU külső határán. 2019-re ez a szám 142 000-re csökkent.

- A **menedékjog iránti kérelmek** száma 2015-ben 1,28 millió tetőzött, 2019-ben pedig 698 000 volt.
- Évente átlagosan mintegy 370 000 nemzetközi védelem iránti kérelmet utasítanak el, de e kérelmezőknek csupán körülbelül egyharmadát **küldik vissza** hazájukba.
- Az EU által befogadott **menekültek** száma 2019 végén körülbelül 2,6 millió volt, ami az uniós népesség 0,6 %-ának felel meg.

Az új paktum elismeri, hogy **egyetlen tagállamot sem terhelhet aránytalan felelősség**, és minden tagállamnak állandó jelleggel **hozzá kell járulnia a szolidaritáshoz**.

Átfogó megközelítést vázol fel, amely felöleli **a migráció, a menekültügy, az integráció és a határigazgatás** területére vonatkozó szakpolitikákat, hangsúlyozva, hogy a siker kulcsa a valamennyi fronton való előrelépés. Gyorsabb és gördülékenyebb **migrációs eljárásokat** alakít ki, és elősegíti a migrációs és határigazgatási politikák **erősebb irányítását**, korszerű informatikai rendszerek és hatékonyabb ügynökségek támogatásával. Célja a nem biztonságos és szabálytalan útvonalak használatának visszaszorítása, valamint a fenntartható és biztonságos, legális beutazási lehetőségek előmozdítása a védelemre szorulóknak számára. Tükrözi azt a tényt, hogy a migránsok többsége legális csatornákon keresztül érkezik az EU-ba, és ezeket jobban össze kell hangolni az uniós munkaerőpiaci igényekkel. Végezetül pedig a **végrehajtásban mutatkozó hiányosságok** kiküszöbölése révén erősíti az uniós szakpolitikákba vetett bizalmat.

A közös válasznak ki kell terjednie **az EU harmadik országokkal fenntartott kapcsolataira** is, mivel a migráció belső és külső dimenziója elválaszthatatlanul összefonódik: a partnerekkel folytatott szoros együttműködés közvetlen hatást gyakorol az EU-n belüli politikák hatékonyságára. Az irreguláris migráció kiváltó okainak kezelése, a migráncsempészség elleni küzdelem, a harmadik országokban tartózkodó menekültek támogatása és a megfelelően kezelt jogszerű migráció előmozdítása mind az EU, mind partnereink számára értékes célkitűzés, amelynek megvalósítására átfogó, kiegyensúlyozott és testre szabott partnerségek keretében kell törekedni.

Az új paktum kidolgozása során a Bizottság célzott magas szintű és technikai konzultációkat folytatott az Európai Parlamenttel, valamennyi tagállammal, valamint a civil társadalom, a szociális partnerek és az üzleti szféra érdekelt feleinek széles körével. Az új paktum a közös európai menekültügyi rendszer reformjára irányuló 2016. évi bizottsági javaslatok óta lezajlott intézményközi egyeztetések tanulságaira épít. Fenntartja a meglévő javaslatokkal kapcsolatban elért eddigi kompromisszumokat, és új elemek hozzáadásával biztosítja a menekültügyi és migrációs politika valamennyi aspektusát magában foglaló közös keret szükséges egyensúlyát. Áthidalja az egyes tagállamokban fennálló eltérő helyzetek közötti szakadékokat, és a hatékony végrehajtásnak köszönhetően elért eredmények révén előmozdítja a kölcsönös bizalmat. A közös szabályok nélkülözhetetlenek, ám nem elegendők. A tagállamok egymásra utaltságából adódóan a teljes körű, átlátható és következetes gyakorlati végrehajtás biztosítása is elengedhetetlen.

Új migrációs és menekültügyi paktum:

- a külső határok szilárd és méltányos igazgatása, beleértve a személyazonossági, egészségügyi és biztonsági ellenőrzéseket,
- méltányos és hatékony menekültügyi szabályok, egyszerűbb menekültügyi és visszaküldési eljárások,
- új szolidaritási mechanizmus a kutatási-mentési tevékenységekre, valamint a nyomás alatti és válsághelyzetekre vonatkozóan,
- jobb előrejelzés, felkészültség és válságreagálás,

- hatékony visszaküldési politika és uniós koordinációjú visszaküldési megközelítés,
- uniós szintű átfogó irányítás a menekültügyi és migrációs politikák kezelésének és végrehajtásának javításáért,
- kölcsönösen előnyös partnerségek a fő származási és tranzitországokkal,
- fenntartható legális beutazási lehetőségek kialakítása a védelemre szorulóknak számára és a tehetségek EU-ba vonzása érdekében, valamint
- a hatékony integrációs politikák támogatása.

2. A MIGRÁCIÓ ÉS A MENEKÜLTÜGY KEZELÉSÉNEK KÖZÖS EURÓPAI KERETE

A 2015–2016-os menekültügyi válság óta a kihívások megváltoztak. A vegyes összetételű menekült- és migráncsoportok áramlása tovább bonyolította a helyzetet, és fokozta a koordinációs és szolidaritási mechanizmusok iránti igényt. Az EU és a tagállamok számottevően fokozták a migrációs és menekültügyi politika terén folytatott együttműködést. A moriai befogadóállomáson nemrég kialakult helyzetre adott tagállami válaszok felelősségmegosztásról és szolidaritásról tettek tanúbizonyságot. A Bizottság arra irányuló terve, hogy a nemzeti hatóságokkal együttműködve kidolgozzon egy új befogadóállomás létrehozására irányuló közös kísérleti projektet, jól mutatja, mit is jelent az együttműködés a gyakorlatban. E közös kísérleti projekt végrehajtásának támogatása érdekében a Bizottság a tagállamok és az uniós ügynökségek bevonásával integrált munkacsoportot hoz létre. Mindazonáltal ad hoc válaszingedményekkel nem érhető el fenntartható megoldás, és mind a tervezés, mind a végrehajtás terén továbbra is jelentős strukturális hiányosságok tapasztalhatók. A nemzeti menekültügyi és visszaküldési rendszerek közötti következetlenségek és a végrehajtás hiányosságai rávilágítottak a hatékonysági problémákra, és aggályokat vetettek fel a méltányosságot illetően. Ugyanakkor a migrációs és menekültügyi politika EU-n belüli megfelelő működéséhez az EU-n kívüli partnerekkel folytatott migrációs együttműködést is szorosabbra kell fűzni.

Ezért olyan átfogó megközelítésre van szükség, amely elismeri a kollektív felelősséget, eloszlatja a 2016 óta lezajlott egyeztetések alkalmával – különösen a szolidaritással kapcsolatban – felmerült legelemibb aggályokat, és orvosolja a végrehajtás terén mutatkozó hiányosságokat. Ez a megközelítés a 2016 óta elért eredményekre épül, ezzel egyidejűleg bevezeti a migráció és a menekültügy kezelésének közös európai keretét és jobb irányítását, valamint létrehoz egy új szolidaritási mechanizmust. Mindemellett következetesebbé és hatékonyabbá teszi a határon alkalmazott eljárásokat, valamint biztosítja a befogadási feltételek egységességét.

A 2016 óta elért eredményekre építve

A **közös európai menekültügyi rendszer** reformjára irányuló korábbi bizottsági javaslatok célja egy olyan méltányos és gyors folyamat kialakítása volt, amely a menekültek számára garantálja a menekültügyi eljáráshoz való hozzáférést, az egyenlő bánásmódot, az egyértelműséget és a jogbiztonságot, valamint kezeli a visszaküldéssel kapcsolatos hiányosságokat. Ezek a célok továbbra is érvényesek, és az új paktum arra törekszik, hogy a lehető legnagyobb mértékben megőrizze az Európai Parlament és a Tanács közötti tárgyalások során elért eredményeket és kompromisszumokat.

A Bizottság támogatja a kvalifikációs rendelettel és a befogadási feltételekről szóló irányelvvel kapcsolatban már elért ideiglenes politikai megállapodásokat. Ezeket a javaslatokat a lehető legrövidebb időn belül el kell fogadni. A **kvalifikációs rendelet** tovább harmonizálná a nemzetközi védelem megadásának kritériumait, egyértelművé tenné a nemzetközi védelemben részesülők jogait és kötelezettségeit, és meghatározná, hogy mikor kell megszüntetni a védelmet, különösen ha a védelemben részesülő személy veszélyezteteti a közbiztonságot vagy súlyos bűncselekményt követ el.

A befogadási feltételekről szóló irányelv átdolgozása összehangoltabb szabályokat és a menedékkérők számára kedvezőbb befogadási feltételeket eredményezne, ideértve a munkavállalási jog korábbi elnyerését és a migráns gyermekek oktatásba való könnyebb bejutását. Egyértelművé tenné azt is, hogy a befogadási feltételeket csak a felelős tagállamban kell biztosítani, ezáltal fékezve a jogellenes mozgásokat, és tisztázná az őrizetre vonatkozó szabályokat. Az **Európai Unió** teljes jogú **Menekültügyi Ügynökségének** létrehozásáról szóló rendelet egy koherens és működőképes rendszer további lényeges építőköve, amelynek gyors elfogadása azonnali előnyökkel járna. Az **uniós áttelepítési és humanitárius befogadási keretrendeletre** irányuló javaslat szilárd uniós keretbe foglalná az EU globális áttelepítési erőfeszítésekhez való hozzájárulását. A **visszatérési irányelv** módosítására irányuló 2018. évi bizottsági javaslat szintén kulcsfontosságú prioritás marad a kiskapuk megszüntetése és az eljárások egyszerűsítése érdekében, hogy a menekültügy és a visszaküldés egyetlen rendszerbe ágyazottan működhessen¹.

2.1. Új eljárások a jogállás érkezést követő mielőbbi meghatározása érdekében

Az EU-nak a külső határon kell áthidalnia a külső határok ellenőrzése, valamint a menekültügyi és visszaküldési eljárások közötti szakadékot. E folyamatnak gyorsnak kell lennie, és egyértelmű és méltányos szabályokat kell megállapítania a belépés engedélyezésére, illetve a megfelelő eljáráshoz való hozzáférésre vonatkozóan. A Bizottság a határt engedély nélkül átlépő valamennyi harmadik országbeli állampolgárra vonatkozóan egy olyan zökkenőmentes, határon alkalmazandó eljárás kialakítását indítványozza, amely magában foglalja a belépést megelőző szűrést, a menekültügyi eljárást és adott esetben a gyors visszaküldést, ezáltal integrálva ezeket a jelenleg különálló eljárásokat.

Az első lépés a **belépést megelőző szűrés**² lenne, amely minden olyan harmadik országbeli állampolgárra alkalmazandó, aki engedély nélkül lépi át a külső határt. Az előszűrés magában foglalja a személyazonosítást, az egészségügyi és biztonsági ellenőrzéseket, az ujjnyomatvételt és az Eurodac adatbázisban való regisztrációt. Ez jelenti az általános menekültügyi és visszaküldési rendszerben az első lépést, amely már korai szakaszban növeli az átláthatóságot az érintett személyek számára, és hozzájárul a rendszerbe vetett bizalom kiépítéséhez. Elősegíti az összes érintett hatóság közötti szorosabb együttműködést, az uniós ügynökségek támogatásával. Az előszűrés felgyorsítja a személyek jogállásának és az alkalmazandó eljárás típusának meghatározását. Annak biztosítása érdekében, hogy a tagállami területre való jogszerű belépést megelőzően minden irregulárisan érkező személyt azonos ellenőrzéseknek vessenek alá, a tagállamoknak akkor is el kell végezniük az előszűrést, ha az adott személy elkerüli a határellenőrzést, de valamely tagállam területén később azonosítják.

A Bizottság szintén indítványozza a menekültügyi eljárásokról szóló új rendeletre irányuló 2016. évi javaslatának célzott módosítását³ annak érdekében, hogy a folyamat második lépéseként lehetővé váljon a határon folytatott eljárások hatékonyabb, egyúttal rugalmasabb alkalmazása. A **határon folytatott** menekültügyi és visszaküldési **eljárásokra** vonatkozó szabályok így egyetlen jogi eszközben kapnának helyet. A határon folytatott eljárások lehetővé teszik a kérelmek gyorsított eljárású kezelését, hasonlóan a gyorsított eljárást indokló okokhoz, amilyen például a biztonságos származási ország vagy a biztonságos harmadik ország fogalma. Azokat a menedékjog iránti kérelmeket, amelyek esetében alacsony az elfogadás esélye, gyorsan meg kell vizsgálni, anélkül, hogy szükség lenne a

¹ Lásd a 2.5. szakaszt.

² A harmadik országbeli állampolgárok külső határokon történő előszűrésének bevezetéséről szóló rendeletre irányuló javaslat, COM(2020) 612, 2020. szeptember 23.

³ Az Unión belüli nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárások létrehozásáról, valamint a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló rendeletre irányuló módosított javaslat, COM(2020) 611, 2020. szeptember 23.

tagállam területére való jogszerű belépésre. Ez vonatkozik az olyan kérelmezők által benyújtott kérelmekre, akik félrevezetik a hatóságokat, alacsony elismerési aránnyal rendelkező országból származnak és valószínűleg nem szorulnak védelemre, vagy akik nemzetbiztonsági kockázatot jelentenek. Az EU külső határain benyújtott menedékjog iránti kérelmeket az uniós menekültügyi eljárások részeként kell értékelni, ugyanakkor ezek nem biztosítják automatikusan az EU-ba való belépés jogát. Az egyéb menedékjog iránti kérelmek változatlanul a rendes menekültügyi eljárás hatálya alá tartoznának, amely hatékonyabbá válna, egyértelmű helyzetet teremtve a megalapozott kérelmet benyújtó személyek számára. Emellett lehetővé kell tenni a kérelmezők áthelyezését a határon folytatott eljárás során, hogy az eljárások egy másik tagállamban folytatódhassanak.

Azon személyek esetében, akiknek a kérelmét a határon folytatott menekültügyi eljárás keretében elutasították, azonnal alkalmazandóvá válna az EU határon folytatott visszaküldési eljárása. Ez megszüntetné a jogellenes mozgások kockázatát, és egyértelmű jelzést küldene az embercsempészeknek. Különösen fontos eszköz lenne azokon az útvonalakon, ahol nagy az alacsony elismerési aránnyal rendelkező országokból érkező menedékkérők aránya.

Minden szükséges garanciát életbe kell léptetni annak biztosítása érdekében, hogy valamennyi személy egyéni elbírálásban részesüljön és az alapvető garanciák teljes mértékben érvényesüljenek, maradéktalanul tiszteletben tartva a visszaküldés tilalmának elvét és az alapvető jogokat. A legkiszolgáltatottabb helyzetben lévők szükségleteire fordított kiemelt figyelem kiterjedne a határon folytatott eljárások alóli általános mentességre, amennyiben nem biztosíthatók a szükséges garanciák. A menekültügyi eljárásokhoz való hatékony hozzáférés és az alapvető jogok tiszteletben tartása érdekében a tagállamok – az Alapjogi Ügynökséggel szorosan együttműködve – további biztosítékként hatékony ellenőrzési mechanizmust vezetnek be már az előszűrési szakasztól kezdődően.

Az új eljárások lehetővé teszik a menekültügyi és migrációs hatóságok számára, hogy hatékonyabban értékeljék a megalapozott kérelmeket, gyorsabb döntéseket hozzanak, és ezáltal hozzájáruljanak a menekültügyi és visszaküldési politikák jobb és hitelesebb működéséhez. Ez mind a tagállamok, mind az EU egésze számára előnyös lesz. Az erre irányuló munkához az uniós ügynökségek rendelkezésére álló erőforrások és szakértelem, valamint az uniós alapok biztosítanak támogatást.

A menekültügyi eljárásokról szóló rendelet egy hozzáférhető, hatékony és időben történő döntéshozatali eljárást is létrehozna, amelynek alapját az egyszerűbb, egyértelműbb és rövidebb eljárások, a menedékkérőknek nyújtott megfelelő eljárási biztosítékok és a korlátozások kijátszását megakadályozó eszközök képeznék. A további tárgyalások során kiemelten fontos lesz a biztonságos származási ország és a biztonságos harmadik ország koncepciójának nagyobb mértékű harmonizációja az egyes – például a nyugat-balkáni – országokat besoroló uniós jegyzékek révén, a korábbi intézményközi megbeszélésekre építve.

2.2. A szolidaritás és a felelősségmegosztás közös kerete

A közös európai menekültügyi rendszer reformjára irányuló 2016-os javaslatokról folytatott tárgyalások tapasztalatai alapján egyértelmű, hogy olyan megközelítésre van szükség, amely túllépi a jelenlegi dublini rendelet korlátait. A menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó szabályoknak egy közös keretbe kell illeszkedniük, és intelligensebb és rugalmasabb eszközöket kell kínálniuk a legnagyobb kihívásokkal szembesülő tagállamok megsegítésére. A Bizottság ezért vissza fogja vonni a dublini rendelet módosítására irányuló 2016. évi javaslatát, és helyette előterjeszt egy új, szélesebb körű menekültügyi és migrációkezelési keretet: a **menekültügyi és**

migrációkezelési rendelet⁴. Ez a reform igen sürgető, és 2020 végéig politikai megállapodást kell kialakítani az alapelvekről.

Az új közös keret meghatározza a migrációs és menekültügyi politika olyan integrált megközelítésének kialakításához szükséges elveket és struktúrákat, amely biztosítja a felelősség méltányos megosztását és hatékonyan kezeli a vegyes összetételű – nemzetközi védelemre szoruló és arra nem szoruló személyekből álló – migráncsoportok érkezését. Magában foglal egy új **szolidaritási mechanizmust**, amely beágyazza a méltányosság elvét az uniós menekültügyi rendszerbe, tükrözve a különböző földrajzi helyeken felmerülő különböző kihívásokat, és a szolidaritás révén biztosítva valamennyi fél szerepvállalását, hogy a migránsok és menedékkérők irreguláris érkezése által előidézett valós szükségleteket ne az egyes tagállamok egyedül, hanem az EU egésze kezelje. A szolidaritás azt jelenti, hogy minden tagállamnak hozzá kell járulnia, amint azt az Európai Bíróság is egyértelművé tette⁵.

Az új szolidaritási mechanizmus elsősorban az áthelyezési, illetve visszaküldési szponzorálásra összpontosít. A visszaküldési szponzorálás keretében a tagállamok minden szükséges támogatást megadnának a nyomás alatt álló tagállamnak a tartózkodásra nem jogosult személyek gyors visszaküldéséhez, és a támogatást nyújtó tagállam teljes felelősséget vállalna, amennyiben a visszaküldés meghatározott időn belül nem valósul meg. A tagállamok állampolgárság alapján azokra a személyekre összpontosíthatnak, akik esetében nagyobb a visszaküldés végrehajtásának esélye. Míg az áthelyezési, illetve visszaküldési szponzoráláshoz egy meghatározott elosztási kulcs szerint minden tagállamnak hozzá kell járulnia, addig a tagállamok rugalmasan dönthetnek arról, hogy a személyek áthelyezése és a visszaküldés szponzorálása között megosztják-e erőfeszítéseiket, és ha igen, milyen mértékben. A szolidaritás más formái is alkalmazhatók, például a kapacitásépítés, az operatív támogatás, a technikai és operatív szakértelem nyújtása, valamint a migráció külső vonatkozásaival kapcsolatos támogatás. Bár a tagállamok bármikor folyamodhatnak az áthelyezés életképes alternatíváihoz, egy biztonsági háló gondoskodni fog arról, hogy a tagállamokra nehezedő nyomás az áthelyezés vagy a visszaküldési szponzorálás révén ténylegesen enyhüljön. Szintén el kell ismerni a kutatási-mentési ügyek és a különösen veszélyeztetett csoportok sajátos helyzetét. A Bizottság összeállítja a tervezett szolidaritási intézkedések tárházát, amely elsősorban a tagállamok által évente előre jelzett áthelyezésekből áll, a valamennyi útvonalon esedékes partra szállításokra, valamint a várhatóan áthelyezésre szoruló veszélyeztetett csoportokra vonatkozó rövid távú bizottsági előrejelzések alapján.

A nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálására vonatkozó **felelősség** tagállamok közötti áthárításával kapcsolatos jelenlegi szabályok ösztönözhetik a jogellenes mozgást, különösen akkor, ha a felelősség áthárítása a kérelmező magatartásából ered (például amikor a kérelmező megszökik). A rendszert ezért meg kell erősíteni, és meg kell szüntetni a joghézagokat. A felelősség meghatározására vonatkozó jelenlegi kritériumok továbbra is alkalmazandók maradnak, ugyanakkor a rendszer hatékonyabbá tétele, valamint a visszaélések és a jogellenes mozgások megakadályozása érdekében pontosítani kell a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálására vonatkozó felelősséggel kapcsolatos szabályokat. A kérelmező számára is egyértelmű kötelezettségeket kell előírni, és meg kell határozni a teljesítésük elmulasztásával járó következményeket. További lépés lesz a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőkről szóló irányelv módosítása annak

⁴ A menekültügy és a migráció kezeléséről szóló rendeletre irányuló javaslat, COM(2020) 610, 2020. szeptember 23.

⁵ A C-715/17., C-718/17. és C-719/17. sz., Bizottság kontra Lengyelország, Magyarország és Cseh Köztársaság egyesített ügyekben hozott ítélet.

érdekében, hogy a nemzetközi védelemben részesülő személyek ösztönzést kapjanak a nemzetközi védelmet nyújtó tagállamban való maradásra, és három év jogszerű és folyamatos tartózkodást követően megszerezhessék a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállást az adott tagállamban. Ez segítené a helyi közösségekbe való beilleszkedésüket is.

2.3. Kölcsönös bizalom az irányításra és a végrehajtás nyomon követésére vonatkozó szilárd rendszernek köszönhetően

A hatékony határigazgatási, menekültügyi és visszatérési politikáknak megfelelően kell működniük nemzeti szinten, a migránsok integrációját illetően pedig helyi szinten. A nemzeti politikáknak tehát összhangban kell állniuk az átfogó európai megközelítéssel. Az új menekültügyi és migrációkezelési rendelet ezt szorosabb európai együttműködés révén kívánja elérni. Mind nemzeti, mind uniós szinten javítani fogja a tervezést, a felkészültséget és a nyomon követést. Egy strukturált folyamat keretében a tagállamok uniós támogatást kapnának ahhoz, hogy segítséget nyújtsanak egymásnak egy reziliens, hatékony és rugalmas rendszer kialakításához, a nemzeti szintű menekültügyi és visszaküldési politikákat integráló **nemzeti stratégiák** révén. Egy **európai stratégia** pedig irányt mutatna és támogatná a tagállamokat. A Bizottság a tagállamok éves beszámolóí alapján jelentést fog készíteni a felkészültségről és a rendkívüli helyzetekről. Ez előretekintő perspektívába helyezi a migrációkezelés kockázatainak és lehetőségeinek kezelését, a reagálásra való képesség és felkészültség javítása érdekében.

Az uniós és nemzeti szakpolitikákba vetett bizalom kulcsa a végrehajtás következetessége, ami kiterjedtebb nyomon követést és operatív támogatást tesz szükségessé az uniós ügynökségek részéről. Ez magában foglalja mind a meglévő, mind az új szabályok Bizottság általi szisztematikusabb nyomon követését, többek között kötelezettségszegési eljárások révén.

Kulcsszerepet fognak játszani a migráció kezelésével kapcsolatos minőség-ellenőrzési rendszerek, például a schengeni értékelési mechanizmus és az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) sebezhetőségi értékelései. További fontos lépés lesz a menekültügyi rendszerek jövőbeli ellenőrzése, **az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségének** létrehozására irányuló javaslatra vonatkozó legutóbbi kompromisszumban foglaltak szerint. Az új megbízatás kielégítené a közös menekültügyi szabályok végrehajtásával kapcsolatos operatív támogatás és iránymutatás iránti egyre növekvő tagállami igényeket, ugyanakkor fokozná a konvergenciát. Ez erősítené a kölcsönös bizalmat a tagállami menekültügyi és befogadási rendszerek újonnan bevezetett nyomon követése, valamint a Bizottság azon képessége révén, hogy támogatási intézkedéseket is előírányzó ajánlásokat fogalmazzon meg. Ezt a jogszabályt még idén el kell fogadni annak érdekében, hogy a gyakorlati támogatás mielőbb rendelkezésre álljon, mindazonáltal el kell ismerni, hogy az új struktúrák – így a nyomon követés – kialakítása több időt is igénybe vehet.

2.4. A gyermekek és a kiszolgáltatott helyzetben lévők támogatása

Az uniós menekültügyi és migrációkezelési rendszernek figyelembe kell vennie a kiszolgáltatott csoportok sajátos szükségleteit, többek között az áttelepítés során. A Bizottság prioritásként határozta meg a gyermekek szükségleteit, mivel a migráns fiúk és lányok különösen kiszolgáltatott helyzetben vannak⁶. Ezt teljes mértékben figyelembe fogják venni a gyermekek jogainak és érdekeinek előmozdítására irányuló szélesebb körű

⁶ A migráns gyermekek védelméről szóló, 2017. április 12-i közlemény (COM(2017) 211), amely átfogó intézkedéscsomagot javasol védelmük megerősítésére a migrációs folyamat minden szakaszában.

kezdeményezésekben – például a gyermekjogi stratégiában –, mind a menekültek és a gyermekek jogaira vonatkozó nemzetközi joggal, mind pedig az Európai Unió Alapjogi Chartájával összhangban⁷.

A menedékjogra és a visszaküldésre vonatkozó uniós szabályok reformja lehetőséget kínál a migráns gyermekekre vonatkozó uniós jogszabályokban foglalt **biztosítékok és védelmi normák megerősítésére**. Az új szabályok biztosítják, hogy a migráns gyermekeket érintő valamennyi döntés meghozatalakor a gyermek mindenek felett álló érdeke legyen az elsődleges szempont, és hogy tiszteletben tartsák a gyermek meghallgatáshoz való jogát. A kísérő nélküli kiskorúak képviselőit gyorsabban kell kinevezni, és elegendő erőforrást kell biztosítani számukra. Az európai gyámsági hálózatot⁸ meg kell erősíteni, hogy nagyobb szerepet játsszon a koordinációban, az együttműködésben és a gyámok kapacitásépítésében. A kísérő nélküli kiskorúakat és a tizenkét év alatti gyermekeket családjukkal együtt mentesíteni kell a határon folytatott eljárás alól, kivéve, ha biztonsági aggályok merülnek fel. Minden egyéb vonatkozó menekültügyi eljárás során ténylegesen biztosítani kell a gyermekekre vonatkozó eljárási garanciákat és a kiegészítő támogatást. A rendszert úgy kell kialakítani, hogy minden szakaszban igazodjon a gyermekek sajátos szükségleteihez: biztosítsa az őrizet hatékony alternatíváit, segítse elő a gyors családgyegetítést, valamint garantálja a gyermekvédelmi hatóságok véleményének figyelembevételét. A jogállás megállapítására irányuló eljárások során a gyermekek számára megfelelő szállást és támogatást kell biztosítani, ideértve a jogi segítségnyújtást is. Végezetül gondoskodni kell arról, hogy a migráns gyermekek gyorsan és megkülönböztetésmentesen bejussanak az oktatásba, valamint hogy korán igénybe vehessék az integrációs szolgáltatásokat.

A migrációs útvonalak mentén magas az emberkereskedelem kockázata, nevezetesen annak a veszélye, hogy a nők és lányok szexuális kizsákmányolás vagy a nemi alapú erőszak egyéb formáinak áldozatává válnak. Az emberkereskedő hálózatok visszaélnék a menekültügyi eljárásokkal, és a befogadóállomásokat a potenciális áldozatok kiválasztására használják⁹. A lehetséges nem uniós áldozatok korai azonosítása konkrét témaként fog szerepelni az emberkereskedelem felszámolására irányuló jövőbeli bizottsági megközelítésben, a biztonsági unióra vonatkozó közelmúltbeli stratégiában¹⁰ előirányzottak szerint.

2.5. Hatékony és közös uniós visszaküldési rendszer

Az uniós migrációs szabályok csakis akkor lehetnek hitelesek, ha az EU-ban való tartózkodásra nem jogosult személyeket ténylegesen visszaküldik. Azon személyeknek, akik visszaküldését elrendelik, jelenleg csupán egyharmada hagyja el ténylegesen a tagállamok területét. Ez aláássa a polgárok teljes menekültügyi és migrációkezelési rendszerbe vetett bizalmát, és ösztönzőleg hat az irreguláris migrációra. Emellett a jogellenesen tartózkodókat bizonytalanságnak és a bűnözői hálózatok általi kizsákmányolás veszélyének teszi ki. A visszaküldés hatékonysága jelenleg tagállamonként eltérő, és nagymértékben függ a nemzeti szabályoktól és kapacitásoktól, valamint az egyes harmadik országokkal fennálló kapcsolatoktól. **Közös uniós visszaküldési rendszerre** van szükség, amely ötvözi az EU-n belüli erősebb struktúrákat a visszaküldés és visszafogadás terén a harmadik országokkal

⁷ Az európai gyermekgarancia szintén figyelembe veszi a migráns gyermekek sajátos szükségleteit, csakúgy mint az integrációról és a befogadásról szóló cselekvési terv (lásd az alábbi 8. szakaszt).

⁸ A hálózat létrehozását a 2017. évi közleményben jelentették be (lásd a 6. lábjegyzetet). Összefogja a gyámügyi hatóságokat és ügynökségeket, a (helyi) hatóságokat, valamint a nemzetközi és nem kormányzati szervezeteket annak érdekében, hogy előmozdítsa a megfelelő gyámsági szolgáltatásokat a kísérő nélküli és a szüleiktől külön érkező kiskorúak számára az EU-ban.

⁹ Europol 2020, a Migránssempésztés Elleni Küzdelem Európai Központjának 4. éves jelentése (2019).

¹⁰ A biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégia, COM(2020) 605, 2020. július 24.

folytatott hatékonyabb együttműködéssel. A rendszert az átdolgozott visszatérési irányelvre és – többek között a Frontexen keresztül biztosított – hatékony operatív támogatásra építve kell kidolgozni. Ez a megközelítésnek lendületet adna a menekültügyi és migrációkezelési rendelet keretében javasolt, a harmadik országokkal való együttműködés ösztönzéséhez szükséges intézkedések azonosítására irányuló folyamat¹¹. A közös uniós visszaküldési rendszernek magában kell foglalnia a visszaküldési szponzorálást, és elő kell segítenie annak sikeres végrehajtását.

A hatékony uniós visszaküldési rendszer megvalósításának sarokköve a visszatérési irányelv átdolgozására irányuló 2018. évi javaslat. Ez kulcsfontosságú javulást hozna a visszaküldési politika terén. Segítené megelőzni és csökkenteni a szökést és a jogellenes mozgásokat, mivel lefedetné az egyes esetek értékelésére vonatkozó közös kritériumokat, valamint bevezetné az őrizet közrendi és biztonsági okokból történő alkalmazásának lehetőségét. Lendületet adna a támogatott önkéntes visszatérési programoknak, amelyek a visszaküldés előmozdításának leghatékonyabb és legfenntarthatóbb módját jelentik. Emellett a testre szabott informatikai eszközök, az eljárásban részt vevőkre vonatkozó egyértelmű együttműködési kötelezettség, valamint az eljárások felgyorsítása révén a végrehajtást is javítaná. Fontos, hogy az Európai Parlament és a Tanács megállapodásra jusson a közös értékelési kritériumokra és az őrizetre vonatkozó rendelkezésekről. A Bizottság készen áll a többi intézménnyel való szoros együttműködésre annak érdekében, hogy mielőbb megállapodás szülessen az említett javításokat biztosító felülvizsgált irányelvről. Ezt segítené az is, ha a menekültügyi eljárásokról szóló új rendeletben egyesítenék a határon folytatott menekültügyi és visszaküldési eljárásokra vonatkozó szabályokat, ezáltal megszüntetve a meglévő joghézagokat és tovább csökkentve a menekültügyi rendszer megkerülésének lehetőségeit.

A nemzeti visszaküldési erőfeszítések **operatív támogatást** is igényelnek. A visszaküldéssel kapcsolatos munkát gyakran hátráltatja a tagállami pénzügyi és emberi erőforrások szűkössége. A visszaküldésnek a közös keretbe illeszkedő nemzeti stratégiákba való beépítése a tervezés, az erőforrások és az infrastruktúra javulását eredményezi a visszaküldési és visszafogadási műveletek terén.

A **Frontexnek** vezető szerepet kell játszania a közös uniós visszaküldési rendszerben, hogy a visszaküldés jól működjön a gyakorlatban. Prioritásként kell kezelni, hogy a Frontex az uniós visszaküldési politika operatív ágává váljon – ehhez ki kell nevezni az e területért felelős ügyvezetőigazgató-helyettest, és több visszaküldési szakértőt kell bevonni az igazgatótanács tevékenységébe¹². Az új készenléti alakulat bevetése szintén segíteni fogja a visszaküldést. A Frontex támogatni fogja továbbá a visszaküldési ügyviteli rendszer uniós, illetve nemzeti szintű bevezetését, amely az eljárás valamennyi lépésére kiterjed a szabálytalan tartózkodás észlelésétől egészen a harmadik országokba való visszafogadásig és visszailleszkedésig. Ily módon az Ügynökség teljes mértékben kiaknázhhatja a visszaküldés elősegítésére vonatkozó potenciálját, összekapcsolva a tagállamokkal folytatott operatív együttműködést és a harmadik országokkal folytatott hatékony visszafogadási együttműködést.

A jól működő visszaküldési rendszer létrehozása közös felelősség, amelyhez erős irányítási struktúráknak kell társulniuk a koherensebb és hatékonyabb megközelítés biztosítása

¹¹ A visszaküldési politikát teljes mértékben integrálni kell a 6.5. szakaszban részletezett visszafogadási politikába.

¹² Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet előírja, hogy a három ügyvezetőigazgató-helyettes egyikének különleges szerepet és felelősségi köröket kell kapnia az Ügynökség visszaküldéssel kapcsolatos feladatainak felügyeletében.

érdekében. A Bizottság e célból ki fog jelölni egy **visszaküldéssel foglalkozó koordinátort**, akinek munkáját egy **magas szintű visszaküldési hálózat** segíti. A koordinátor technikai támogatást fog nyújtani az uniós visszaküldési politika különböző területeinek összefogásához, a visszaküldés kezelése és a visszaküldési folyamat zökkenőmentes és egymással összefüggő végrehajtásának elősegítése terén szerzett pozitív tagállami tapasztalatokra építve. E tevékenység stratégiai fókuszát a visszaküldésre vonatkozó operatív stratégia fogja biztosítani.

A visszaküldés hatékonyabb, ha önkéntes visszatérés formájában valósul meg és erős visszailleszkedési intézkedésekkel párosul. Az önkéntes visszatérés előmozdítása kulcsfontosságú stratégiai célkitűzés, amelyet a visszatérési irányelvre vonatkozó 2018. évi bizottsági javaslat, valamint az önkéntes visszatérésre és a visszailleszkedésre vonatkozó, hamarosan elkészülő stratégia is tükröz. Az operatív stratégia új megközelítésbe helyezi a támogatott önkéntes visszatérési és a visszailleszkedési rendszerek kialakítását, előmozdítását és végrehajtását¹³, közös célkitűzéseket határoz meg, és hozzájárul az uniós és a nemzeti kezdeményezések közötti, valamint az egyes nemzeti rendszerek közötti koherencia megteremtéséhez. Ez a munka az Európai Határ- és Parti Őrség visszaküldésre vonatkozó megerősített megbízatására is támaszkodhat.

2.6. Új közös menekültügyi és migrációs adatbázis

A gördülékeny migrációs és menekültügyi folyamathoz a szükséges információk megfelelő kezelésére van szükség. E célból tovább kell fejleszteni az **Eurodac**-ot a közös keret támogatása érdekében¹⁴. Már a 2016. évi bizottsági javaslat is, amelyről az Európai Parlament és a Tanács ideiglenes politikai megállapodást ért el, előirányozza az Eurodac hatályának bővítését. A korszerűsített Eurodac segítené a jogellenes mozgások követését, az irreguláris migráció kezelését és a visszaküldés javítását. A tárolt adatok körét – a szükséges biztosítékok alkalmazása mellett – a konkrét igényeknek megfelelően kibővítenék: az Európai Parlament és a Tanács például már megállapodott abban, hogy az Eurodac hatályát az áttelepített személyekre is kiterjesszék.

Ezeket a változásokat most ki kell egészíteni annak érdekében, hogy egy **továbbfejlesztett adatbázis** lehetővé tegye az egyéni kérelmezők (nem pedig a kérelmek) nyilvántartását, ezáltal a felelősség EU-n belüli áthárítására vonatkozó új rendelkezések alkalmazásának elősegítését, az áthelyezés megkönnyítését és a visszaküldött személyek jobb nyomon követését. Az új rendszer segítene megteremteni a menekültügyi és a visszaküldési eljárások közötti szükséges kapcsolatot, és további támogatást nyújtana az olyan menedékkérőkkel foglalkozó nemzeti hatóságoknak, akiknek a kérelmét egy másik tagállamban már elutasították. Emellett képes lenne nyomon követni az önkéntes távozáshoz és a visszailleszkedéshez nyújtott támogatást is. Az új Eurodac egy átfogó és integrált migrációs és határigazgatási rendszer részeként teljes mértékben interoperábilis lenne a határigazgatási adatbázisokkal.

Fő intézkedések

A Bizottság:

- javaslatot tesz egy új szolidaritási mechanizmust is magában foglaló menekültügyi és migrációkezelési rendeletre,

¹³ Lásd a 6.5. szakaszt.

¹⁴ Az Eurodac létrehozásáról szóló rendeletre irányuló módosított javaslat, COM(2020) 614, 2020. szeptember 23.

- javaslatot tesz a külső határon alkalmazandó előszűrési eljárást létrehozó új jogszabályra,
- módosítja a menekültügyi eljárásokról szóló új rendeletre irányuló javaslatot, hogy az magában foglaljon egy új, határon folytatott eljárást, valamint hatékonyabbá tegye a menekültügyi eljárásokat,
- módosítja az Eurodac-rendeletre irányuló javaslatot annak érdekében, hogy kielégítse az új uniós menekültügyi és migrációkezelési keret adatigényeit,
- kinevez egy visszaküldéssel foglalkozó koordinátort a Bizottságon belül, akinek a munkáját egy új magas szintű visszaküldési hálózat és egy új operatív stratégia támogatja, valamint
- kidolgozza az önkéntes visszatérésre és a visszailleszkedésre vonatkozó új stratégiát.

Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) lehetőség szerint:

- maradéktalanul átülteti a gyakorlatba a visszaküldésre vonatkozó megerősített megbízatást, és nemzeti szinten teljes körű támogatást nyújt a tagállamoknak, valamint
- kinevezi a visszaküldéssel foglalkozó ügyvezetőigazgató-helyettest.

Az Európai Parlament és a Tanács lehetőség szerint:

- 2021 júniusáig elfogadja a menekültügyi és migrációkezelési rendeletet, továbbá az előszűrésről szóló rendeletet és a menekültügyi eljárásokról szóló felülvizsgált rendeletet,
- azonnali prioritást biztosít az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségéről szóló rendelet év végéig történő elfogadásának, lehetővé téve az EU által nyújtott hatékony helyszíni támogatást,
- biztosítja a felülvizsgált Eurodac-rendelet idei elfogadását,
- biztosítja a befogadási feltételekről szóló felülvizsgált irányelv és a kvalifikációs rendelet gyors elfogadását, valamint
- biztosítja a felülvizsgált visszatérési irányelvről folytatott tárgyalások mielőbbi lezárását.

3. SZILÁRD VÁLSÁGKÉSZÜLTSEGI ÉS VÁLSÁGREAGÁLÁSI RENDSZER

Az új paktum egy átfogó és szilárd migrációs és menekültügyi politika kialakítását tűzi ki célul, ami a legjobb védelem a válsághelyzetek jelentette kockázattal szemben. Az EU már most is felkészültebb, mint 2015-ben, és a menekültügy és a migráció kezelésére vonatkozó közös keret még szilárdabb alapokra helyezi az Uniót, megerősítve a felkészültséget és állandósítva a szolidaritást. Az EU-nak azonban mindig készen kell állnia a váratlan eseményekre.

Készen kell állnia arra, hogy reziliensen és rugalmasan kezelje a **válsághelyzeteket és a vis maior helyzeteket**, annak tudatában, hogy a különböző típusú válságok más-más válaszokat igényelnek. A reagálás hatékonysága felkészülés és előrejelzés révén javítható. Ez megköveteli a tényeken alapuló megközelítés érvényesítését, amely nagyobb teret biztosít az előrejelzésnek, és segít előkészíteni a fő tendenciákra adandó uniós válaszokat¹⁵. A Bizottság kidolgozza az új **migrációs felkészültségi és válságkezelési tervet**¹⁶, amely elősegíti a reagálástól a felkészültség és az előrejelzés felé történő elmozdulást. Ez összefogja az összes meglévő válságkezelési eszközt, és meghatározza azokat a

¹⁵ Ezt a munkafolyamatot a Bizottság Közös Kutatóközpontján belül működő Migrációs és Demográfiai Tudásközpont fogja támogatni.

¹⁶ A Bizottság ajánlása a migrációval kapcsolatos felkészültségi és válságkezelési uniós mechanizmusról (migrációs felkészültségi és válságkezelési terv), C(2020) 6469, 2020. szeptember 23.

kulcsfontosságú intézményi, operatív és pénzügyi intézkedéseket és protokollokat, amelyeknek mind uniós, mind nemzeti szinten meg kell valósulniuk a felkészültség biztosítása érdekében.

A terv magában foglalja a tagállami kapacitások folyamatos előrejelzését és nyomon követését, valamint keretet biztosít a reziliencia kiépítéséhez és a válságokra adandó összehangolt válasz megszervezéséhez. Valamely tagállam kérésére az uniós ügynökségek és más tagállamok is operatív támogatást nyújtanának. Ez a tevékenység az uniós fogadóállomásokon alapuló koncepcióra épülne, és a válságreakálás, illetve a polgári védelem terén szerzett közelmúltbeli tapasztalatokból merítene. A terv azonnal alkalmazandó lesz, ugyanakkor fontos operatív támpontként fog szolgálni az EU számára ahhoz, hogy képes legyen a jövőbeli helyzetekre is reagálni. Egy sor olyan intézkedést fog meghatározni, amelyek alkalmazhatók a nagyszámú irreguláris érkezéshez kapcsolódó válságok kezelése érdekében. A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy az eszköztárnak egy új elemmel is ki kell egészülnie.

Egy új jogi eszköz fog rendelkezni a **válság idején szükséges ideiglenes és rendkívüli intézkedésekről**¹⁷. Ennek az eszköznek kettős célja lesz: egyrészt rugalmasságot biztosít a tagállamok számára a válsághelyzetekre és vis maior helyzetekre való reagáláshoz, illetve válsághelyzet esetén a védelmi jogállás azonnali megadásához, másrészt pedig garantálja, hogy az új menekültügyi és migrációkezelési rendelettel létrehozott szolidaritási rendszer megfelelően igazodjon az olyan válságokhoz, amelyeket nagyszámú irreguláris érkezés jellemez. Egy válság körülményei megkövetelik a sürgős fellépést, ezért a szolidaritási mechanizmust erősíteni, a vonatkozó időkereteket pedig csökkenteni kell¹⁸. Az új jogi eszköz emellett kiterjesztené a kötelező áthelyezés hatályát, például az azonnali védelmet kérelmező, illetve az abban részesülő személyekre, valamint a visszaküldési szponzorálás alkalmazását.

Az olyan nagyságrendű válsághelyzetekben, amelyek a tagállamok menekültügyi és migrációs rendszereinek túlterhelésével fenyegetnek, elismernék a tagállamok által tapasztalt gyakorlati nehézségeket, korlátozott mértékben lehetővé téve a rendes eljárásoktól és határidőktől való átmeneti eltérést, miközben változatlanul biztosítanak az alapvető jogok és a visszaküldés tilalmára vonatkozó elv tiszteletben tartását¹⁹.

A kiegészítő védelemmel egyenértékű védelem azonnal megadható a személyek előre meghatározott csoportjának is, különösen azoknak, akik a származási országukban dűlő fegyveres konfliktus miatt a megkülönböztetés nélküli erőszak kivételosen magas kockázatának vannak kitéve hazájukban. Tekintettel a nemzetközi védelemre való jogosultsággal kapcsolatos koncepciók és szabályok alakulására, valamint arra, hogy az új jogszabály rögzíteni fogja a védelmi jogállás válsághelyzetekben történő azonnali megadására vonatkozó szabályokat, az átmeneti védelemről szóló irányelvet²⁰ hatályon kívül fogják helyezni.

¹⁷ A migrációs és menekültügyi válsághelyzetek és vis maior helyzetek kezeléséről szóló rendeletre irányuló javaslat, COM(2020) 613, 2020. szeptember 23.

¹⁸ Fel kell gyorsítani az irreguláris migránsoknak a szponzoráló tagállam területére történő áthelyezésére vonatkozó kötelezettség teljesítését.

¹⁹ Az emberi jogok nemzetközi joga értelmében a visszaküldés tilalmának elve garantálja, hogy senkit ne lehessen visszaküldeni olyan országba, ahol az érintett személy kínzásnak, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek, illetve egyéb helyrehozhatatlan sérelemnek lenne kitéve.

²⁰ A Tanács 2001/55/EK irányelve (2001. július 20.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről.

Fő intézkedések

A Bizottság:

- előterjeszti a migrációs felkészültségi és válságkezelési tervet, valamint
- javaslatot tesz a válsághelyzetek és vis maior helyzetek kezeléséről, valamint az átmeneti védelemről szóló irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló jogszabályra.

Az Európai Parlament és a Tanács lehetőség szerint:

- prioritásként kezeli az új válságkezelési eszközzel kapcsolatos munkát.

A tagállamok, a Tanács és a Bizottság lehetőség szerint:

- megkezdik a migrációs felkészültségi és válságkezelési terv végrehajtását.

4. INTEGRÁLT HATÁRIGAZGATÁS

Az integrált határigazgatás elengedhetetlen szakpolitikai eszköz az EU külső határainak védelméhez, valamint a belső határellenőrzés nélküli schengeni térség integritásának és működésének megóvásához. Emellett az átfogó migrációs politikának is alapvető eleme: az EU külső határainak megfelelő igazgatása az integrált menekültügyi és visszaküldési politikákra irányuló együttműködés nélkülözhetetlen elemét képezi.

4.1. Az Unió külső határainak hatékonyabb igazgatása

Az EU külső határainak igazgatása valamennyi tagállam és schengeni társult ország, valamint az Unió és az uniós ügynökségek közös felelőssége. Ez azt is jelenti, hogy az esetleges hiányosságok kettős hatást idéznek elő: egyrészt az érintett tagállam még nagyobb kihívással szembesül, másrészt a hiányosságok következményei – például a jogellenes mozgások – az egész uniós rendszer hitelességét megkérdőjelezzik. Az integrált határigazgatás kulcsfontosságú elem a belső határellenőrzés nélküli schengeni térség működése szempontjából.

Az **európai integrált határigazgatást** a tagállamok határ- és partvédelmi hatóságai és a Frontex alkotta Európai Határ- és Parti Őrség hajtja végre. Célja a széttagoltság megelőzése és a különböző uniós szakpolitikák közötti koherencia biztosítása.

A Bizottság előkészítő folyamatot indít azzal a szándékkal, hogy 2021 első felében benyújtsa a **többéves stratégiai szakpolitikai és végrehajtási ciklusra** vonatkozó szakpolitikai dokumentumot. Az említett ciklus a Frontex által meghatározott uniós technikai és műveleti stratégia, valamint a tagállamok által kidolgozott nemzeti stratégiák révén egységes keretet biztosít majd a határigazgatás és a visszaküldés területére vonatkozó, az európai és nemzeti szinten érintett szereplőknek szóló stratégiai iránymutatásokhoz. Ez lehetővé teszi, hogy valamennyi vonatkozó jogi, pénzügyi és operatív eszköz összhangban legyen mind az Unión belül, mind külső partnereink vonatkozásában. A ciklusról egyeztet majd az Európai Parlament és a Tanács.

Az EU-nak képesnek kell lennie arra, hogy megfelelő gyorsasággal, léptékben és rugalmassággal támogassa a tagállamokat a külső határokon. Az **Európai Határ- és Parti Őrségről** szóló új rendelet gyors és teljes körű végrehajtása kulcsfontosságú előrelépést jelent. Megerősíti az együttműködést a mindennapokban, és javítja az EU reagálási képességét. A közös kapacitások és az összehangolt tervezés kialakítása a képzés és a beszerzés, valamint az ezekhez hasonló tevékenységek terén jobb összhangot és fokozott hatékonyságot eredményez majd. A Frontex éves sebezhetőségi értékelései különösen fontosak, mivel megvizsgálják, hogy a tagállamok felkészültek-e a külső határokon

jelentkező fenyegetések és kihívások kezelésére, és konkrét korrekciós intézkedéseket javasolnak a sebezhetőségek enyhítésére. Kiegészítik a schengeni értékelési mechanizmus keretében a Bizottság és a tagállamok által közösen végzett értékeléseket. A sebezhetőségi értékelések elő fogják segíteni azt is, hogy az Ügynökség a lehető leghatékonyabb operatív támogatást nyújtsa a tagállamoknak.

Az új rendelet az Ügynökség és a tagállamok operatív személyzetéből kikerülő készenléti alakulatot hoz létre, amely végrehajtási hatásköröket gyakorol, jelentősen megerősítve az Unió válaszcikló képességét a külső határokon jelentkező különböző helyzetekre. Továbbra is elengedhetetlenül szükség van egy **10 000 fős készenléti alakulatra** a gyors és megfelelő reagálási képesség biztosítása érdekében. A készenléti alakulatnak 2021. január 1-jére készen kell állnia az első bevetésre.

4.2. Az informatikai rendszerek közötti teljes körű interoperabilitás megvalósítása

A külső határok szilárd védelméhez korszerű és **interoperábilis informatikai rendszerekre** is szükség van, amelyek lehetővé teszik az érkezők és a menedékkérők nyomon követését. Üzembe helyezésüket követően a különböző rendszerek²¹ olyan integrált határigazgatási informatikai platformot alkotnak majd, amely ellenőrzi és nyomon követi az EU területére legálisan érkező harmadik országbeli állampolgárok tartózkodási jogát, függetlenül attól, hogy vízummentességet élvező vagy vízummal rendelkező személyekről van-e szó, segítve ezáltal az engedélyezett tartózkodási idő túllépésével kapcsolatos esetek azonosítását célzó munkát.

Az interoperabilitás révén összekapcsolódik a határokkal, a migrációval, a biztonsággal és a jog érvényesülésével kapcsolatos összes európai rendszer, és ezek a rendszerek „párbeszédet folytatnak” egymással, hogy egyetlen ellenőrzés se maradjon el az információk nem kellő összekapcsoltsága miatt, valamint hogy a nemzeti hatóságok megkapják a munkájukhoz szükséges teljes, megbízható és pontos információkat. Mindez jelentős lendületet ad majd a személyazonossággal való visszaélés elleni küzdelemnek. Az egyes rendszerekbe beépített biztosítékok megmaradnak. Alapvetően fontos, hogy ezek a továbbfejlesztett információs rendszerek **2023 végére működőképesek és teljes mértékben interoperábilisak** legyenek, valamint megtörténjen a schengeni információs rendszer korszerűsítése. A Bizottság továbbá az **Eurodac**-rendelet javasolt felülvizsgálata keretében elő fogja terjeszteni az ahhoz szükséges módosításokat, hogy az Eurodac maradéktalanul el tudja látni az irreguláris migráció ellenőrzésében és az EU-n belüli jogellenes mozgások ellenőrzésében betöltendő szerepét. A schengeni térségbe vetett bizalom tovább erősödik azáltal, hogy a **vízumeljárást 2025-re teljes mértékben digitálissá válik**, digitális vízumokkal és a vízumkérelmek online benyújtásának lehetővé tételével.

Az uniós információs rendszerek új architektúrájának megvalósítására vonatkozó szoros ütemterv betartásához nyomon követést és támogatást kell biztosítani a tagállamokban és az ügynökségeknél zajló előkészületekhez. A Bizottság **informatikai rendszerekre vonatkozó sürgősségi riasztási eljárása** lehetővé teszi a korai előrejelzést és szükség esetén a gyors és célzott korrekciós intézkedéseket. Ez alapul szolgál majd a tagállamok, a Bizottság és az ügynökségek legfőbb koordinátorainak részvételével zajló, évente kétszer megrendezésre kerülő magas szintű végrehajtási fórum munkájához.

²¹ Az interoperabilitás a következő rendszerekre terjed majd ki: a határregisztrációs rendszer, az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer, a Vízuminformációs Rendszer, a Harmadik Országbeli Állampolgárok Európai Bűnügyi Nyilvántartási Információs Rendszere, az Eurodac és a Schengeni Információs Rendszer.

4.3. A kutatás-mentésre vonatkozó közös európai megközelítés

2014 óta egyre többen próbálnak tengeri hajózásra alkalmatlan hajókkal Európába jutni, ami számos halálesethez vezetett a tengeren. Ez arra készítette az EU-t, a tagállamokat és magánszereplőket, hogy jelentősen növeljék tengeri kutatási-mentési kapacitásaikat a Földközi-tengeren. Az EUNAVFOR MED Sophia művelet – Unió közös tengeri művelete – és a Frontex által koordinált műveletek – például a Themis, a Poszeidón és az Indalo – 2015 óta több mint 600 000 ember megmentéséhez járultak hozzá.

A tengeren bajba jutott személyeknek való segítségnyújtás erkölcsi kötelesség és a nemzetközi jog szerinti kötelezettség. Bár a vonatkozó nemzetközi jogi szabályok végrehajtásáért végső soron továbbra is a nemzeti hatóságok felelnek, a kutatás-mentés kulcsfontosságú elemét képezi a Frontex²² és a nemzeti hatóságok közös felelősségeként végrehajtott európai integrált határigazgatásnak is, és ezért alapvetően fontos, hogy a Frontex jobban hozzáférjen a haditengerészeti és légi kapacitásokhoz.

A Földközi-tengeren való átkelésre irányuló veszélyes kísérletek továbbra is nagy kockázatot jelentenek, és ösztönzik a bűnözői hálózatok tevékenységét. A migránsok partra szállítása jelentős hatással van a menekültügyre, a migrációkezelésre és határigazgatásra, különösen a part menti tagállamokban. Alapvető fontosságú, hogy szolidaritáson alapuló, összehangoltabb uniós megközelítést alakítsunk ki a kutatás-mentés folyamatosan alakuló gyakorlatára vonatkozóan. A kulcsfontosságú elemeknek magukban kell foglalniuk a következőket:

- **A kutatás-mentés sajátosságainak elismerése a migrációra és menekültügyre vonatkozó uniós jogi keretben.** 2019 januárja óta a Bizottság a tagállamok kérésére több mint 1800 olyan személy áthelyezését koordinálta, akiket magánhajókkal végrehajtott mentési műveleteket követően szállítottak partra. Bár a Bizottság továbbra is biztosítani fogja az operatív támogatást és a proaktív koordinációt, kiszámíthatóbb szolidaritási mechanizmusra van szükség a partra szállítással kapcsolatban. Az új menekültügyi és migrációkezelési rendelet segítséget fog nyújtani a kutatási-mentési műveleteket követő partra szállítás utáni áthelyezés révén. Ezáltal a várakozások szerint biztosítható lesz a folyamatos támogatás, és nem kell majd ad hoc megoldásokat alkalmazni.
- **A Frontexnek az uniós hatáskörökön belül fokozott operatív és technikai támogatást kell nyújtania,** valamint tengeri eszközöket kell telepítenie a tagállamokba a tagállami kapacitások javítása, és ezáltal a tengeri életmentés elősegítése érdekében.
- Jelentősen fokozni kell a **tagállamok közötti együttműködést és koordinációt,** különös figyelmet fordítva a kutatási-mentési tevékenységekre, amelyek az elmúlt években a magánszereplők rendszeres szerepvállalása mellett zajlottak. A Bizottság ajánlást ad ki arra vonatkozóan, hogy a tagállamok miként működjenek együtt egymással a magánjogi jogalanyok tulajdonában lévő vagy általuk üzemeltetett hajók által kutatási-mentési tevékenységek céljából végzett műveletekkel kapcsolatban a hajózás biztonságának fenntartása és a migráció hatékony kezelésének biztosítása érdekében²³. Ennek az együttműködésnek továbbá a Bizottság által az együttműködés és a bevált gyakorlatok

²² Az (EU) 656/2014 rendelet a Frontex által koordinált operatív együttműködés keretében megállapítja a külső tengeri határok őrizetére vonatkozó konkrét szabályokat, amelyek a Frontex közös műveletei során felmerülő kutatási-mentési eseményekre is vonatkoznak

²³ A Bizottság ajánlása a magánjogi jogalanyok tulajdonában lévő vagy általuk üzemeltetett hajók által kutatási-mentési tevékenységek céljából végzett műveletek tekintetében a tagállamok között folytatott együttműködésről, C(2020) 6468, 2020. szeptember 23.

cseréjének ösztönzése érdekében létrehozott kutatási-mentési szakértői csoport keretében kell megvalósulnia.

- A Bizottság emellett iránymutatást nyújt **a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározására és megelőzésére vonatkozó uniós szabályok**²⁴ hatékony végrehajtásáról, valamint arról, hogy miként lehet elkerülni a humanitárius szereplők kriminalizálását²⁵.
- Az EU meg fogja erősíteni a származási és tranzitországokkal folytatott együttműködést a veszélyes utazások és a szabálytalan határátlépések megelőzése érdekében, többek között a harmadik országokkal kialakított, a migráncscsempészás elleni küzdelemre irányuló, testre szabott partnerségek révén²⁶.

4.4. Egy jól működő schengeni térség

A schengeni térség az európai integráció egyik legkiemelkedőbb vívmánya. Az Unió határain uralkodó változó helyzetekre való reagálással összefüggő nehézségek, a hiányosságok és a joghézagok, valamint a nemzeti menekültügyi, befogadási és visszaküldési rendszerek eltérései miatt azonban nyomás alá került. Ezek a tényezők a jogellenes mozgások fokozódásához vezetnek a menedékkérők és a visszatérésre kötelezett migránsok körében egyaránt. Azok az intézkedések, amelyekről már megegyezés született, és most az Európai Parlament és a Tanács általi elfogadásra várnak, elősegítik majd a menekültügyi és migrációs rendszerekre vonatkozó normák jobb egységesítését. Az új paktum keretében tett további lépések – amelyekre az előszűréssel és a határon folytatott eljárásokkal, a megerősített külső határokkal, valamint a közös keret integráltabb megközelítésével összefüggő egységesebb menekültügyi és kiutasítási eljárásokkal kapcsolatban került sor – szintén segítik a schengeni térség jelentős megerősítését.

A meglévő hiányosságokkal kapcsolatos aggályok több esetben **ideiglenes belső határellenőrzések** bevezetéséhez vezettek. Minél tovább folytatódnak ezek az ellenőrzések, annál több kérdés merül fel ideiglenes jellegükkel és arányosságukkal kapcsolatban. Ideiglenes ellenőrzések csak kivételes körülmények között alkalmazhatók a közrendet vagy a belső biztonságot súlyosan érintő helyzetekre való reagálás céljából. Mivel végső megoldásként szolgálnak, csak a rendkívüli körülmények fennállásáig maradhatnak fenn: A Covid19-járvány okozta közelmúltbeli szükséghelyzetben például sor került belső határellenőrzési intézkedések bevezetésére, de azóta a legtöbb ilyen intézkedést megszüntették.

Az elmúlt öt évben bekövetkezett válságokkal kapcsolatos tapasztalatokra építve a Bizottság **stratégiát** terjeszt elő **a schengeni térség jövőjére vonatkozóan**, amely a schengeni térség megerősítésére és kiteljesítésére irányuló kezdeményezéseket is magában foglal majd. A stratégia kitér majd a Schengeni határellenőrzési kódexszel kapcsolatos további előrelépésre, és következtetéseket fogalmaz meg a Bizottság 2017. évi javaslatáról szóló tárgyalások jelenlegi állásáról. Foglalkozni fog azzal is, hogy miként lehetne javítani a schengeni értékelési mechanizmust annak érdekében, hogy az a lehető leghatékonyabban segítse a schengeni rendszer működésének értékelését és a javítások tényleges végrehajtásának biztosítását. A hatékony **schengeni értékelési mechanizmus** olyan eszköz, amely elengedhetetlenül szükséges a schengeni térség eredményes működéséhez, mivel a

²⁴ A Bizottság iránymutatása a jogellenes be- és átutazás, valamint a jogellenes tartózkodás elősegítésének meghatározásáról és megelőzéséről szóló uniós szabályok végrehajtásáról, C(2020) 6470, 2020. szeptember 23.

²⁵ Lásd az 5. szakaszt.

²⁶ Lásd az 5. szakaszt.

schengeni szabályok tagállamok általi végrehajtásának ellenőrzése révén növeli a rendszerbe vetett bizalmat. Fontos, hogy a tagállamok orvosolják az értékelések során feltárt hiányosságokat. Amennyiben a tagállamok ezt tartósan elmulasztják, vagy ha a belső határellenőrzést a szükségesnél tovább fenntartják, a Bizottság szisztematikusan fontolóra fogja venni a kötelezettségszegési eljárások indításának lehetőségét.

A belső határellenőrzésnek léteznek alternatívái is: a rendőrségi ellenőrzések például rendkívül hatékonyak lehetnek, és az új technológiák és az informatikai interoperabilitás intelligens használata segíthet abban, hogy az ellenőrzések kevésbé legyenek zavaróak. Jelenleg továbbra is érvényben vannak a tagállamok közötti visszafogadási megállapodások, és ezeket hatékonyabban is végre lehetne hajtani.

Az említett intézkedések²⁷ előmozdítását célzó, folyamatban lévő munkára építve a Bizottság **támogatási és együttműködési programot** hoz létre annak érdekében, hogy segítse a tagállamokat a szóban forgó intézkedések kínálta lehetőségek maradéktalan kiaknázásában. A konkrétabb együttműködés ösztönzése és a bizalom növelése érdekében a Bizottság létre fog hozni egy kifejezetten ezzel a témával foglalkozó **schengeni fórumot**, amelyben részt vesznek az érintett nemzeti hatóságok, például a belügyminisztériumok és a (határ)rendészet nemzeti és regionális szintű képviselői. Évente egyszer a fórum keretében politikai szintű vitát kell tartani, hogy a nemzeti miniszterek, az Európai Parlament képviselői és más érdekelt felek politikai lendületet adhassanak a folyamatnak.

Fő intézkedések

A Bizottság:

- ajánlást fogad el a tagállamok közötti együttműködésről a magánjogi jogalanyok által végzett mentési tevékenységek tekintetében;
- iránymutatást nyújt a tagállamok számára annak egyértelművé tétele céljából, hogy a tengeri mentés nem nyilvánítható bűncselekménnyé,
- olyan stratégiát fogad el a schengeni térség jövőjére vonatkozóan, amely megerősíti a Schengeni határellenőrzési kódexet és a schengeni értékelési mechanizmust,
- létrehoz egy schengeni fórumot a konkrét együttműködés ösztönzése érdekében, és feltárja a schengeni integráció elmélyítésének lehetőségeit a belső határellenőrzés felszámolását elősegítő támogatási és együttműködési program révén, valamint
- létrehoz egy új, a kutatás-mentés témájával foglalkozó európai szakértői csoportot.

A Bizottság, a tagállamok és a Frontex lehetőség szerint

- garantálják az **Európai Határ- és Parti Őrségről** szóló új rendelet gyors és teljes körű végrehajtását, valamint
- 2023-ra biztosítják a nagyméretű informatikai rendszerek megvalósítását és interoperabilitását.

5. A MIGRÁNSCEMPÉSZÉS ELLENI KÜZDELEM MEGERŐSÍTÉSE

A csempészás a migránsok szervezett kizsákmányolásával jár, amelynek során az emberi élet tiszteletét feláldozzák a haszonszerzés oltárán. Ez a büntetendő cselekmény tehát az EU humanitárius és migrációkezelési célkitűzéseit is veszélyezteti. A 2021–2025-ös időszakra szóló, migránscempészás elleni új uniós cselekvési terv a bűnözői hálózatok elleni küzdelemre fog összpontosítani, és a biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégiával

²⁷ COM(2017) 3349 final, 2017. május 12., valamint COM(2017) 6560 final, 2017. szeptember 27.

összhangban fokozni fogja az együttműködést és támogatni fogja a bűnüldöző szervek munkáját a gyakran az emberkereskedelemhez is kapcsolódó migráncscsempészség elleni küzdelemben. A cselekvési terv alapját az Europol és az égisze alatt működő Migráncscsempészség Elleni Küzdelem Európai Központja, a Frontex, az Eurojust és az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynöksége által végzett munka képezi majd. Az új intézkedések és a megerősített ügynökségközi együttműködés foglalkozni fog a pénzügyi nyomozások, a vagyonvisszaszerzés és az okmányhamisítás területén jelentkező kihívásokkal, valamint az olyan új jelenségekkel, mint a digitális csempészség²⁸.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy migráncscsempészség visszaszorítását célzó meglévő szabályok²⁹ hatékony jogi keretet biztosítanak a jogellenes be- és átutazást, valamint a jogellenes tartózkodást elősegítő személyek elleni küzdelemnek. Folyamatban van annak mérlegelése, hogy miként lehetne korszerűsíteni ezeket a szabályokat³⁰. A Bizottság embercsempészség elleni szabályok **végrehajtására vonatkozó iránymutatás** révén egyértelmű viszonyokat fog teremteni a magánszereplők kriminalizálásával kapcsolatban, és világossá teszi, hogy a tengeren bajba jutott személyek megmentésére vonatkozó jogi kötelezettség teljesítése nem nyilvánítható bűncselekménnyé.

Az EU-ba irányuló csempészség egyik legfőbb hajtóereje az, hogy az így útra kelők a megfelelő jogállás nélkül szeretnének munkához jutni az Unióban. A Bizottság meg fogja vizsgálni, hogy miként lehetne megerősíteni **a munkáltatókkal szembeni szankciókról szóló irányelv** hatékonyságát, és fel fogja mérni, hogy szükség van-e további intézkedésekre. A Bizottság emellett az Európai Munkaügyi Hatósággal is együtt fog működni a nemzeti hatóságok erőfeszítéseinek koordinálása és az irányelv hatékony végrehajtásának biztosítása érdekében, ami az irreguláris migráció megakadályozása szempontjából alapvető fontosságú, mivel hatékony tilalmat vezet be a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak foglalkoztatására vonatkozóan.

Az embercsempészség elleni küzdelem olyan közös kihívás, amelynek kezelése nemzetközi együttműködést és koordinációt, valamint hatékony határigazgatást igényel. Az EU és az afrikai partnerek közötti, 2020 júliusában tartott miniszteri konferencián a felek megerősítették, hogy kölcsönösen elkötelezettek a probléma orvoslása iránt³¹. A migráncscsempészség elleni új uniós cselekvési terv ösztönözni fogja az EU és a harmadik országok közötti együttműködést, amelyre a **migráncscsempészség elleni** célzott partnerségek révén kerül sor, a kulcsfontosságú harmadik országokkal folytatott szélesebb körű partnerségek keretében. Ezáltal a származási és tranzitországok támogatást kapnak majd a kapacitásépítéshez, mind a bűnüldözési keret, mind pedig az operatív kapacitás tekintetében, ösztönözve a rendőrség és az igazságügyi hatóságok hatékony intézkedését. Az EU továbbá javítani fogja a harmadik országokkal folytatott információcserét és a helyszíni fellépéseket a közös műveletek és a közös nyomozócsoportok támogatása, valamint az irreguláris migráció kockázatairól és a jogszerű alternatívákról szóló tájékoztató kampányok révén. Az uniós ügynökségeknek is fokozottabban együtt kell működniük a partnerországokkal. Az Europol meg fogja erősíteni az együttműködést a Nyugat-Balkánnal, a Bizottság és az Europol pedig hasonló együttműködési megállapodások kialakításán fog munkálkodni

²⁸ Korszerű információs és kommunikációs technológiák – különösen bűnszervezetek általi – használata a migráncscsempészség elősegítése érdekében, beleértve a reklámozást, a szervezést, a kifizetések beszedését stb.

²⁹ A 2002/90/EK irányelvhez tartozó „elősegítésről szóló csomag” és az azt kísérő tanácsi kerethatározat a jogellenes be- és átutazás, valamint a jogellenes tartózkodás elősegítéséről szóló irányelvről.

³⁰ A 2002/90/EK irányelv és a 2002/946/IB tanácsi kerethatározat.

³¹ A miniszteri konferenciára 2020. július 13-án került sor Algéria, Líbia, Mauritánia, Marokkó és Tunézia belügyminisztereinek, valamint Olaszország (elnök), Franciaország, Németország (a Tanács elnökségéért), Málta és Spanyolország, valamint a Bizottság képviselőinek részvételével.

Törökországgal és a szomszédos országokkal. A Bizottság az Afrikai Unióval (AU) folytatott együttműködés keretében is foglalkozni fog az említett kérdésekkel.

A **közös biztonság- és védelempolitika** keretében megvalósuló műveletek és missziók továbbra is fontos hozzájárulást fognak jelenteni, és céljaik között szerepelni fog az irreguláris migráció és a migráncscsempészás elleni küzdelem. A folyamatban lévő missziók – például az EUCAP Száhel Niger és az EUBAM Líbia – kiegészítéseként már megkezdődött az EUNAVFOR MED IRINI művelet a Földközi-tenger középső térségében, segítve a csempészhálózatok felszámolását.

A **bevándorlási összekötő tisztviselők** fontos kapcsolattartási pontként szolgálnak az irreguláris migráció és a migráncscsempészás elleni küzdelemben. A bevándorlási összekötő tisztviselők európai hálózatáról szóló rendelet³² teljes körű végrehajtása nyomán még jobban megerősödik majd ez a hálózat, és fokozódni fog csempészet elleni küzdelem.

Fő intézkedések

A Bizottság:

- előterjeszti a 2021–2025-ös időszakra szóló, migráncscsempészás elleni új uniós cselekvési tervet,
- megvizsgálja, hogy miként javítható a munkáltatókkal szembeni szankciókról szóló irányelv hatásossága, valamint
- a migráncscsempészás elleni küzdelemre irányuló tevékenységekre alapozva partnerségeket alakít ki a harmadik országokkal.

6. EGYÜTTMŰKÖDÉS NEMZETKÖZI PARTNEREINKKEL

A migránsok többsége szabályos és biztonságos módon utazik, és a partnerségen és felelősségmegosztáson alapuló, jól kezelt migráció pozitív hatással lehet a származási, a tranzit- és a célországokra egyaránt. 2019-ben több mint 272 millió nemzetközi migráns volt³³, és a migráció legnagyobb része fejlődő országok között zajlik. A demográfiai és gazdasági tendenciák, a politikai instabilitás és a konfliktusok, valamint az éghajlatváltozás mind arra utalnak, hogy a migráció az elkövetkező években is fontos jelenség és globális kihívás marad. A jól működő migrációs politikák a partnerországok, az EU, valamint maguk a menekültek és a migránsok érdekeit szolgálják.

E probléma megoldásának előfeltétele a partnereinkkel való együttműködés, amely mindenekelőtt regionális és többoldalú kötelezettségvállalással ötvözött kétoldalú szerepvállaláson alapul. **A migráció központi szerepet játszik az EU és számos harmadik ország közötti általános kapcsolatokban**, és olyan kérdés, amelyben az EU-nak és partnereinek egyaránt megvannak a saját érdekeik és eszközeik a cselekvésre. Az átfogó, kiegyensúlyozott és testre szabott partnerségek kölcsönös előnyökkel járhatnak a gazdaság, a fenntartható fejlődés, az oktatás és a készségek, a stabilitás és a biztonság, valamint a diaszpórákkal való kapcsolatok tekintetében. A partnerekkel való együttműködés az EU-t is segíti abban, hogy eleget tegyen a rászorulóknak védelmére vonatkozó kötelezettségeinek, és ellássa a világ legnagyobb fejlesztési donorjaként betöltött szerepét. Az új paktum keretében az együttműködés valamennyi területén fokozódik majd a partnerországokkal való szerepvállalás. A Bizottság és a főképvisező a tagállamokkal együtt haladéktalanul megkezdi

³² (EU) 2019/1240 rendelet.

³³ World Migration Report 2020 (A világszintű migrációról szóló jelentés, 2020), Nemzetközi Migrációs Szervezet, 2019, 2. o.

a munkát annak érdekében, hogy a partnereinkkel folytatott párbeszéd és együttműködés révén a gyakorlatban is megvalósítsa ezt a megközelítést.

6.1. Nemzetközi partnerségeink hatásának maximalizálása

Az EU-nak újra meg kell vizsgálnia prioritásait, először is azt, hogy a migráció milyen helyet foglal el a külkapcsolataiban és egyéb szakpolitikáiban, majd pedig azt, hogy ez mit jelent az egyes partnerekkel fennálló általános kapcsolatok szempontjából. Az átfogó partnerségekben **a migrációt – az EU és a partnerországok érdekeinek értékelése alapján – központi kérdésként kell kezelni.** Fontos, hogy a migráció összetett kihívásait és kiváltó okait az EU és polgárai, a partnerországok, a migránsok és a menekültek javát szolgálva kezeljük. Az EU és partnerei az együttműködés révén javíthatják a migráció kezelését, valamint elmélyíthetik a közös kihívások kezelésére és a lehetőségek kihasználására irányuló közös erőfeszítéseket.

A megközelítésnek a szakpolitikai eszközök széles skáláját kell alkalmaznia, és elég rugalmasnak kell lennie ahhoz, hogy testre szabott legyen és idővel alkalmazkodni is tudjon. A különböző szakpolitikákkal – például a fejlesztési együttműködéssel, a biztonsággal, a vízümpolitikával, a kereskedelemmel, a mezőgazdasággal, a beruházásokkal és a foglalkoztatással, az energiaüggyel, a környezetvédelemmel és az éghajlatváltozással, valamint az oktatással – nem szabad elszigetelten foglalkozni. Ezeket leginkább egy testre szabott megközelítés részeként lehet kezelni, amely egy valódi, **kölcsönösen előnyös partnerség** kiindulópontja. Azt is fontos szem előtt tartani, hogy a migrációs kérdések – például a határigazgatás, illetve a visszaküldés és visszafogadás hatékonyabb végrehajtása – politikailag érzékenyek lehetnek a partnerek számára. A jelenlegi problémák – mindenekelőtt a halálesetek, illetve a migrációkezelés hiányosságai – csak úgy kezelhetők, ha együttműködünk annak érdekében, hogy mindenki eleget tegyen felelősségi körének.

Az uniós szintű szerepvállalás önmagában nem elegendő: **az uniós szint és a tagállamok közötti** hatékony koordináció minden – kétoldalú, regionális és többoldalú – szinten elengedhetetlen. Az EU és a tagállamok közötti, a migrációval kapcsolatos következetes üzenetváltás és a partnerek közös elérése döntő fontosságúnak bizonyult az EU közös elkötelezettségének demonstrálásában. Az EU-nak különösen azokra a tapasztalatokra és privilegizált kapcsolatokra kell támaszkodnia, amelyekre egyes tagállamok a kulcsfontosságú partnerekkel kapcsolatban tettek szerint: a tapasztalatok azt mutatják, hogy a siker kulcsa a tagállamok teljes körű bevonása az uniós migrációs partnerségekbe, többek között a pénzeszközök és a szakértelem különböző uniós vagyongazdálkodási alapokon keresztül történő összevonása révén.

Az EU a **nemzetközi és multilaterális** környezetben betöltött szerepe – többek között az Egyesült Nemzetek Szervezetében (ENSZ) való aktív szerepvállalása és az annak ügynökségeivel való szoros együttműködése – révén hitelességgel és erővel rendelkezik. Az EU-nak a **regionális** szinten elért jelentős eredményekre kell építenie célzott párbeszédet és kereteket³⁴, valamint az olyan szervezetekkel való partnerségek révén, mint az Afrikai Unió (AU). A Líbiával foglalkozó AU–EU–ENSZ munkacsoport pozitív példájára további innovatív partnerségek épülhetnek. A Cotonoui Megállapodást követő, az afrikai, karibi és csendes-óceáni államokkal létrehozott keret sajátos kontextusa különösen fontos a migrációs együttműködés kialakítása és hatékony működőképessé tétele szempontjából.

³⁴ Ideértve az EU és az afrikai országok közötti vallettai folyamatot is. A további kulcsfontosságú regionális folyamatok közé tartozik a budapesti, a prágai, a rabati és a kartúmi folyamat.

Az elmúlt években számos kulcsfontosságú partnerrel mélyült el a párbeszéd³⁵. Az EU **szomszédai** különös prioritást élveznek. Az irreguláris migrációra ösztönző tényezők által kifejtett nyomás csökkentésének legjobb módja gyakran a gazdasági lehetőség, különösen a fiatalok esetében. A migráncscsempészs kezelésére irányuló, folyamatban lévő munka az **észak-afrikai** országokkal fenntartott kritikus fontosságú kapcsolatok egyik példája. A **Nyugat-Balkán** országai testre szabott megközelítést igényelnek, mind földrajzi elhelyezkedésük, mind pedig amiatt, hogy a jövőben az EU szerves részét képezik majd: a koordináció segíthet annak biztosításában, hogy a jövőbeli tagállamok megfelelő eszközökkel rendelkezzenek a közös kihívásokra való konstruktív reagáláshoz, valamint fejlesszék kapacitásaikat és határrendészeti eljárásaikat annak érdekében, hogy – európai perspektívájukra tekintettel – közelebb kerüljenek az EU-hoz. A 2016. évi EU–Törökország nyilatkozat a **Törökországgal** folytatott együttműködés és párbeszéd elmélyítését – többek között a mintegy 4 millió menekült befogadására irányuló erőfeszítéseinek támogatását – tükrözte³⁶. A törökországi menekülteket támogató eszköz továbbra is menekültek millióinak alapvető szükségleteit elégíti ki, és a folyamatos és tartós uniós finanszírozás valamilyen formában a jövőben is elengedhetetlen lesz³⁷.

A migráció központi elem „Az **Afrikával kapcsolatos átfogó stratégia** felé” című közös közlemény szerinti megközelítésben, amelynek célja, hogy egy érett és széles körű kapcsolat keretében elmélyítse a gazdasági és politikai kötelezettségeket³⁸, valamint gyakorlati támogatást nyújtson. A migrációs útvonalak sokasága az **ázsiai**³⁹ és a **latin-amerikai** partnerországokkal való együttműködés szükségességére is rávilágít.

Mindezen partnerekkel együtt fel kell ismernünk, hogy a Covid19-világjárvány már most is komoly zavarokat okoz. Ennek kulcsfontosságú részét kell képeznie a kölcsönös érdekeken alapuló együttműködés jövőképe, és hozzá kell járulnia a megerősített, reziliens gazdaságok kiépítéséhez, amelyek növekedést és munkahelyeket teremtenek a helyi lakosság számára, ugyanakkor csökkentik az irreguláris migrációra ösztönző tényezők által kifejtett nyomást.

Az EU-n kívüli menekültügyi és migrációs problémák kezelésére irányuló **uniós finanszírozás**, amely 2015 óta több mint 9 milliárd EUR-t tett ki, elengedhetetlennek bizonyult az EU migrációs célkitűzéseinek megvalósításához. 2020 júliusában az Európai Tanács hangsúlyozta, hogy ezt tovább kell fejleszteni és jobban össze kell hangolni az uniós költségvetés vonatkozó fejezeteinek programjaiban⁴⁰. Az EU külső finanszírozásának stratégiai, szakpolitikai alapú programozása alapvető fontosságú lesz a migráció ezen új, átfogó megközelítésének végrehajtásához. A Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz keretében javasolt, a migrációval kapcsolatos fellépésekre vonatkozó 10 %-os célkitűzés elismeri, hogy az erőforrásoknak meg kell felelniük az EU fokozott nemzetközi szerepvállalása által támasztott igényeknek, valamint kellően rugalmasnak kell lenniük a körülményekhez való alkalmazkodáshoz. Az EU külső

³⁵ Eredményjelentés az európai migrációs stratégia végrehajtásáról (COM(2019) 481 final, 2019. október 16.).

³⁶ A törökországi menekülteket támogató eszköz 6 milliárd EUR-t mozgósított.

³⁷ 2020 júliusában például az EU megállapodott az eszköz keretében nyújtott humanitárius támogatás 485 millió EUR-val történő kibővítéséről annak érdekében, hogy 2021 végéig meg lehessen hosszabbítani azokat a programokat, amelyek több mint 1,7 millió menekült alapvető szükségleteinek kielégítését, valamint 600 000-nél is több gyermek iskolába járását segítik elő.

³⁸ Közös közlemény: Az Afrikával kapcsolatos átfogó stratégia felé (JOIN(2020) 4 final, 2020. március 9.).

³⁹ Különösen a Selyemút mentén fekvő országokkal: Afganisztánnal, Bangladesssel, Iránnal, Irakkal és Pakisztánnal.

⁴⁰ Az Európai Tanács 2020. július 21-i következtetései, 19., 103., 105., 111. és 117. pont.

finanszírozási eszközeinek javasolt szerkezete további rugalmasságot is biztosít az előre nem látható körülményekre vagy válságokra való reagálás érdekében.

6.2. A rászorulóknak védelme és a befogadó országok támogatása

A szükséghelyzeti és humanitárius szükségletek kezelésére irányuló uniós munka az emberiség, a pártatlanság, a semlegesség és a függetlenség elvén alapul. A becslések szerint világszerte több mint 70 millió ember – férfi, nő, gyermek – kényszerült elhagyni lakóhelyét, a menekültek és menedékkérők száma pedig megközelíti a 30 milliót⁴¹. Ezek túlnyomó többsége a fejlődő országokban található, és az EU továbbra is elkötelezett a segítségnyújtás mellett.

Az EU e támogatás nyújtása során a partnerek széles körével folytatott együttműködés eredményeire tud támaszkodni. A Líbiából a nigeri és ruandai szükséghelyzeti tranzitmechanizmusokba irányuló humanitárius evakuálás segítette a legkiszolgáltatottabbakat abban, hogy kétségbeejtő helyzetükből kiútra leljenek. A szíriai válság által érintett menekültek és befogadó országaik támogatása továbbra is alapvető fontosságú. Menekültek milliói, valamint törökországi, libanoni, jordániai és iraki befogadó közösségeik napi támogatásban részesülnek olyan célzott eszközök révén, mint a törökországi menekülteket támogató uniós eszköz és a szíriai válság kezelésére szolgáló uniós regionális alap.

Amint azt az EU a globális menekültügyi fórumon 2019 decemberében újlag megerősítette, továbbra is fenn kívánja tartani szilárd elkötelezettségét **a menekültek és a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek millióinak** életmentő **támogatása**, valamint a fenntartható fejlődésorientált megoldások előmozdítása mellett⁴².

6.3. Gazdasági lehetőségek kialakítása és az irreguláris migráció kiváltó okainak kezelése

Az irreguláris migráció és a kényszerű lakóhelyelhagyás **kiváltó okai**, valamint az emberek migrációjához vezető közvetlen tényezők összetettek⁴³.

Az EU a világ legnagyobb **fejlesztésegély**-nyújtója. Ez továbbra is kulcsfontosságú elem lesz az EU különböző országokkal folytatott – a migrációs kérdésekre is kiterjedő – együttműködésének. A stabil és összetartó társadalmak kiépítését, a szegénység és az egyenlőtlenség csökkentését, a humán fejlődés, a munkahelyteremtés és a gazdasági lehetőségek ösztönzését, a demokrácia, a jó kormányzás, a béke és a biztonság előmozdítását, valamint az éghajlatváltozás kihívásainak leküzdését célzó munka segíthet abban, hogy az emberek úgy érezzék, meg tudják alapozni jövőjüket saját hazájukban. A Bizottság a külpolitikai eszközök következő generációjára vonatkozó javaslatokban a migrációt szisztematikusan prioritásként veszi figyelembe a programozásban, és a segítségnyújtás szükség szerint a jelentős migrációs dimenzióval rendelkező országokra irányul. Az eszközökre vonatkozó javaslatokba pedig beépítette a rugalmasságot, mivel az

⁴¹ Az ENSZ menekültügyi főbiztosa arról számolt be, hogy 2018-ban közel 71 millióan kényszerültek lakóhelyük elhagyására, köztük mintegy 26 millió menekült és 3,5 millió menedékkérő volt (az ENSZ Menekültügyi Főbiztos Hivatal, „Global Trends – Forced Displacement in 2018” [Globális tendenciák – Kényszerű lakóhelyelhagyás 2018-ban], <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>).

⁴² Az elmúlt években az EU humanitárius költségvetésének legnagyobb részét (a 2018-ban 1,2 milliárd EUR-t, 2019-ben pedig 1,6 milliárd EUR-t kitevő összeg 80 %-át) olyan projektekre fordították, amelyek a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek és befogadó közösségeik azonnali szükségleteinek kielégítését segítették konfliktusok, válságok és a lakóhelyelhagyás elhúzódása esetén.

⁴³ Lásd a Közös Kutatóközpont Migrációs és Demográfiai Tudásközpontja által a nemzetközi migrációs hajtóerőkről készített és támogatott munkát (2018) és a Migrációs Atlaszt (2019).

elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy – az egyes országokra vagy programokra előre meghatározott finanszírozással összehasonlítva – kulcsfontosságú jelentőséggel bír az adott esetben szükséges gyors megvalósítás tekintetében az olyan eszközök rugalmassága, mint a vagyongazdálkodási alapok.

Számos más szakpolitika is felhasználható a partnerországok stabilitásának és jólétének megteremtéséhez⁴⁴. A konfliktusmegelőzés és -megoldás, valamint a béke, a biztonság és a kormányzás gyakran ezen erőfeszítések sarokkövei. A kereskedelem- és a beruházáspolitikák már most is hozzájárul a kiváltó okok kezeléséhez azáltal, hogy világszerte több millió munkavállaló és mezőgazdasági termelő számára teremt munkahelyeket és perspektívákat. A beruházások olyan eszközök révén történő fellendítése, mint a külső beruházási terv, jelentős mértékben hozzájárulhat a gazdasági fejlődéshez, a növekedéshez és a foglalkoztatáshoz. A kivándorlók általi hazautalásokban rejlő lehetőségek jobb kihasználása szintén elősegítheti a gazdasági fejlődést. Emellett a gazdasági fejlődés elmélyítéséhez hozzájárul az oktatás, a készségek és a kutatás, valamint az olyan szakpolitikák terén folytatott együttműködés, mint a digitális gazdaság, az energiaügy vagy a közlekedéspolitikák. Az EU a partnerországokkal az új paktum keretében folytatott együttműködés során szükség esetén fel fogja használni ezeket a szakpolitikákat.

6.4. A migráció irányításának és kezelésének megerősítésére irányuló partnerségek

Az EU által fejleszteni kívánt, kölcsönösen előnyös partnerségek kulcseleme lesz az EU partnereinek támogatása a hatékony **migrációirányítási és -kezelési** kapacitás kialakításában. Az EU a partnerek igényeivel összhangban támogathatja a kapacitásépítést. Ez segíteni fogja a partnerországokat az irreguláris migráció és a kényszerű lakóhelyelhagyás kezelésében, valamint a migráncsempész-hálózatok elleni küzdelemben⁴⁵. Folytatódik az olyan eszközök alkalmazása, mint a stratégiai kommunikáció, amelyek tájékoztatást nyújtanak a jogszerű migráció lehetőségeiről, kifejtik az irreguláris migráció kockázatait, valamint fellépnek a dezinformációval szemben. Emellett a körülményektől és helyzetektől függően az EU segítheti a partnerországokat a határigazgatási kapacitások megerősítésében, többek között azáltal, hogy jól működő menekültügyi és befogadási rendszerek révén megerősíti tengeri vagy szárazföldi kutatási-mentési kapacitásaikat, illetve megkönnyíti a harmadik országokba való önkéntes visszatérést vagy a migránsok integrációját⁴⁶.

A migráció irányítása terén a partnerországokkal folytatott uniós együttműködés továbbra is biztosítani fogja a migránsok és a menekültek jogainak védelmét, küzdeni fog a megkülönböztetés és a munkaerő-kizsákmányolás ellen, és biztosítani fogja, hogy alapvető szükségleteiket kulcsfontosságú szolgáltatások nyújtása révén kielégítsék. A támogatás irányulhat továbbá a migráció pozitív hatásának maximalizálására és a partnerországokat érintő negatív következmények csökkentésére, például a kivándorlók általi hazautalás költségeinek csökkentésével, az „agyelszívás” csökkentésével vagy a körkörös migráció elősegítésével.

A **tagállamok** kulcsszerepet játszanak az ilyen jellegű gyakorlati támogatás nyújtásában, amint azt a migráncsempészség elleni küzdelem terén folytatott gyümölcsöző

⁴⁴ Ezt a széles alapokon nyugvó megközelítést teljes mértékben elismeri az EU–Afrika szövetség (Új Afrika-Európa szövetség a fenntartható beruházásokért és munkahelyekért, COM(2018) 643, 2018. szeptember 12.).

⁴⁵ Lásd az 5. szakaszt.

⁴⁶ Többek között a jelenleg tíz harmadik országban állomásozó európai migrációs összekötő tisztviselők kiküldése révén, akik közül további négy készen áll a kiküldetésre, amint azt a Covid19-helyzet lehetővé teszi.

együttműködés is bizonyítja, amelynek keretében a közös nyomozócsoportok a nemzeti közigazgatások gyakorlati szakértelméből profitálnak.

Az EU-nak minden rendelkezésére álló eszközt fel kell használnia annak érdekében, hogy operatív támogatást nyújtson az új partnerségeknek, többek között az **uniós ügynökségek** sokkal nagyobb mértékű bevonása révén. A Frontex kibővített tevékenységi körét most ki kell használni a partnerekkel való együttműködés működőképessé tételére. A Nyugat-Balkánnal folytatott együttműködés – többek között a nyugat-balkáni partnerekkel kötött, jogállásról szóló uniós megállapodások révén – lehetővé teszi a Frontex határőrei számára, hogy az érintett partnerország területén együttműködjenek a nemzeti határőrökkel. A Frontex mostantól gyakorlati támogatást is nyújthat a partnerek határigazgatási kapacitásának fejlesztéséhez és a partnerekkel az önkéntes visszatérés optimalizálása érdekében folytatott együttműködéshez. A Bizottság továbbra is ösztönözni fogja a szomszédaival kötendő megállapodásokat⁴⁷. Ami a menekültügyet illeti, jelenleg korlátozottak a harmadik országokkal való együttműködés lehetőségei, de a kulcsfontosságú útvonalakon a migráció jól működő kezelése alapvető fontosságú mind a védelem, mind a menekültügyi és kiutasítási eljárások szempontjából. Az új uniós menekültügyi ügynökség képes lesz majd foglalkozni a kapacitásépítéssel és a harmadik országoknak nyújtott operatív támogatással, valamint az ENSZ ügynökségeivel – például az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatalával (UNHCR) és a Nemzetközi Migrációs Szervezettel – meglévő együttműködésre építve támogatni tudja az uniós és tagállami áttelepítési programokat.

6.5. A visszafogadással és visszailleszkedéssel kapcsolatos együttműködés előmozdítása

A gazdasági lehetőségek megteremtése, a stabilitás növelése, a migráncscsempészség elleni küzdelem, illetve az ehhez hasonló területeken folyó munka révén csökkenthető azok száma, akik irregulárisan érkeznek az EU-ba, akárcsak azoké, akik nem jogosultak ott tartózkodni. Mindazonáltal a tartózkodásra nem jogosult személyek számára hatékony visszaküldési rendszert kell létrehozni. E személyek némelyike igénybe vehet önkéntes visszatérési lehetőségeket, amit proaktívan támogatni kell. Az európai migrációkezelés egyik fő hiányossága jelenleg az, hogy nehéz ténylegesen visszaküldeni azokat, akik nem élnek ezzel a lehetőséggel. A származási és tranzitországokkal való szoros együttműködés a jól működő visszaküldési, visszafogadási és visszailleszkedési rendszer előfeltétele.

A visszatérések fenntarthatóságának biztosítása érdekében a tagállamok által a visszatérés terén folytatott fellépésnek⁴⁸ együtt kell járnia a harmadik országokkal a visszafogadás terén folytatott együttműködés javítására irányuló új törekvéssel, amelyet a visszailleszkedés terén folytatott együttműködés egészít ki. Ehhez mindenekelőtt maradéktalanul és ténylegesen végre kell hajtani a harmadik országokkal kötött huszonnégy meglévő **uniós visszafogadási megállapodást**, le kell zárni a folyamatban lévő visszafogadási tárgyalásokat és adott esetben új tárgyalásokat kell kezdeni, valamint gyakorlati együttműködési megoldásokat kell találni a tényleges visszatérések számának növelésére.

Ezeket a megbeszéléseket az EU és a tagállamok stratégiai módon összefogott szakpolitikáinak és eszközeinek teljes körével összefüggésben kell szemlélni. Első lépésként bevezetésre került a Vízumkódexbe a visszafogadással kapcsolatos együttműködés és a

⁴⁷ Valamennyi nyugat-balkáni országgal (Koszovó kivételével) sikeres tárgyalások folytak a jogállásról szóló megállapodásokra vonatkozóan. Albániával, Montenegróval és Szerbiával már aláírásra kerültek és hatályba léptek a jogállásról szóló megállapodások, míg Észak-Macedóniával és Bosznia-Hercegovinával a megállapodások aláírása még mindig függőben van.

⁴⁸ Lásd a fenti 2.5. szakaszt.

vízumkibocsátás közötti kapcsolat⁴⁹. A tagállamok által szolgáltatott információk alapján a Bizottság évente legalább egyszer értékelni fogja a **harmadik országok visszafogadásra vonatkozó együttműködésének szintjét**, és erről jelentést tesz a Tanácsnak. A Bizottságot bármely tagállam értesítheti akkor is, ha jelentős és tartós gyakorlati problémákkal szembesül a visszafogadás terén egy harmadik országgal folytatott együttműködés során, ami ad hoc értékelést indít el. Az értékelést követően a Bizottság korlátozó vízumintézkedések alkalmazását, illetve jó együttműködés esetén kedvező vízumintézkedéseket javasolhat.

A vízumpolitika a vízummentes országokból érkező, **menedékjog iránti megalapozatlan kérelmek** visszaszorítására is alkalmazható (szem előtt tartva, hogy a tagállamokhoz beérkezett menedékjog iránti kérelmek csaknem egynegyedét olyan kérelmezők nyújtották be, akik vízummentesen léphetnek be a Schengen+ térségbe). A fokozott együttműködés és információcsere segítene felderíteni a vízummal való visszaélést. A **vízummentesség-felfüggesztési mechanizmus** a vízummentes országok szisztematikus értékelését írja elő olyan kritériumok alapján, mint az irreguláris migrációval kapcsolatos kockázatok és a menedékjog iránti visszaélésszerű kérelmek. Ez végső soron azt eredményezheti, hogy egy adott harmadik országot törölnek a vízummentességet élvező országok listájáról.

Az Európai Tanács által kitűzött, **a vonatkozó szakpolitikák és eszközök mozgósítására** irányuló cél⁵⁰ elérése érdekében további közös erőfeszítéseket kell tenni. Ezért a menekültügyi és migrációkezelési rendeletjavaslat magában foglalja annak lehetőségét, hogy amikor a Bizottság jelentést tesz a Tanácsnak a visszafogadással kapcsolatos együttműködés aktuális helyzetéről, további hatékony intézkedéseket határozzon meg a visszatérés és a visszafogadás megkönnyítését célzó együttműködés ösztönzésére és javítására, többek között a harmadik országok érdekeit szolgáló egyéb szakpolitikai területeken⁵¹, ezzel párhuzamosan pedig figyelembe vegye az Unió általános érdekeit és a harmadik országgal fennálló kapcsolatait. E tekintetben fontos lesz a főképviselővel való szoros együttműködés. A Bizottságnak, a főképviselőnek és a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a visszafogadás terén elért eredmények a partnerségek más területein elért eredményeket kísérjék. Ehhez nagyobb koordinációra és rugalmasságra lenne szükség a jogalkotási, szakpolitikai és finanszírozási eszközök terén, valamint uniós és tagállami szinten egyaránt össze kellene hangolni az intézkedéseket.

A jövőbeli **önkéntes visszatérési és visszailleszkedési stratégia** egyik fontos eleme a harmadik országokban alkalmazott új megközelítések meghatározása lesz, és a harmadik országok kapacitásának és felelősségvállalásának kiépítése érdekében magában foglalja az egyéb fejlesztési kezdeményezésekkel és nemzeti stratégiákkal való kapcsolatok javítását. A stratégia hatékony végrehajtásához szoros együttműködésre lesz szükség a Frontexszel a visszatérésre vonatkozó megerősített megbízatása keretében és a közös uniós visszaküldési rendszer részeként.

6.6. Az Európába irányuló legális beutazási lehetőségek fejlesztése

A rászorulóknak számára védelmet nyújtó biztonságos csatornák megszünteték az arra való ösztönzést, hogy az Európába való eljutás érdekében a rászorulóknak veszélyes utazást vállaljanak, valamint szolidaritást tanúsítanak a menekülteket befogadó harmadik országokkal. A jogszerű migráció jótékony hatással lehet társadalmunkra és gazdaságunkra.

⁴⁹ A módosított 810/2009/EK rendelet.

⁵⁰ Az Európai Tanács 2018. október 18-i következtetései.

⁵¹ Az EU humanitárius segítségnyújtása az emberiség, a pártatlanság, a semlegesség és a függetlenség elvével összhangban történik.

Míg a tagállamok fenntartják a jogot arra, hogy meghatározzák a harmadik országokból munkavállalási céllal érkezők befogadásának volumenét, az EU közös migrációs politikájának tükröznie kell az uniós gazdaság integrációját és a tagállamok munkaerőpiacainak kölcsönös függőségét. Az uniós szakpolitikáknak ezért egyenlő versenyfeltételeket kell előmozdítaniuk a migrációs célországok nemzeti munkaerőpiacai között. Emellett segíteniük kell a tagállamokat abban, hogy uniós tagságukat a tehetségek idevonzásának eszközeként használják fel.

Az **áttelepítés** kipróbált és bevált módja annak, hogy védelmet nyújtsanak a legkiszolgáltatottabb menekültek számára. Az elmúlt években már jelentősen nőtt az EU-ba irányuló áttelepítések száma, és ezt a munkát tovább kell fokozni. A Bizottság azt javasolja, hogy formalizálják a tagállamok által már végrehajtott, körülbelül 29 500 áttelepítési férőhelyet nyújtó ad hoc programot, és az két évre, azaz a 2020–2021-es időszakra vonatkozzon⁵² (a Covid19-világjárvány miatt 2020-ban nem lehet teljesíteni az összes áttelepítési vállalást). Az uniós áttelepítési erőfeszítések 2021 utáni zökkenőmentes folytatása, valamint az áttelepítés terén az EU globális vezető szerepének megerősítése érdekében a Bizottság fel fogja kérni a tagállamokat, hogy 2022-től tegyenek vállalásokat. Ezt az uniós költségvetés támogatni fogja, és a program olyan kiegészítő védelmi lehetőségeket is magában foglal majd, mint a humanitárius befogadási rendszerek, valamint olyan egyéb intézkedéseket, mint a tanulmányi vagy munkával kapcsolatos programok. Az EU továbbá támogatni fogja azokat a tagállamokat, amelyek a civil társadalommal együttműködésben, finanszírozás, kapacitásépítés és tudásmegosztás révén **magánszponzorálási** programokat kívánnak létrehozni. E támogatás célja a magánszponzorálás európai modelljének kidolgozása, amely hosszabb távon jobb integrációs eredményekhez vezethet.

Az EU emellett migrációs partnerségek keretében együttműködik partnerországaival az Európába irányuló legális beutazási lehetőségek tekintetében, megnyitva az utat az emberek, a készségek és a munkaerőpiaci igények jogszerű migráció révén történő összehangolását célzó programokkal kapcsolatos együttműködés előtt. A legális beutazási lehetőségek kialakításának ugyanakkor hozzá kell járulnia az irreguláris migráció csökkentéséhez; az irreguláris migráció ugyanis gyakran be nem jelentett munkavégzéshez és munkaerő-kizsákmányoláshoz vezet az EU-ban. A Bizottság pozitív ösztönzőként, valamint az EU készség- és munkaerőpiaci igényeivel összhangban – a tagállami hatáskörök teljes körű tiszteletben tartása mellett – meg fogja erősíteni a tagállamoknak nyújtott támogatást, hogy a partnerországokkal együtt fokozzák a jogszerű migrációt.

Az EU jelentős eredményeket ért el a munkavállalói mobilitási programok terén. A jogszerű migrációval kapcsolatos kísérleti projektek⁵³ megmutatták, hogy az EU célzott támogatással segítheti a tagállamokat olyan programok végrehajtásában, amelyek megfelelnek a munkáltatók igényeinek. Az EU emellett megnyitotta az Erasmus+ programot és a szakképzést harmadik országbeli állampolgárok számára, és támogatást ajánlott fel a diaszpóra mobilizálásához. A meglévő programok hatálya és célkitűzései azonban továbbra is korlátozottak.

⁵² A Bizottság ajánlása az uniós védelemhez vezető legális beutazási lehetőségekről: az áttelepítés, a humanitárius befogadás és egyéb kiegészítő lehetőségek előmozdítása (C(2020) 6467, 2020. szeptember 23.).

⁵³ Nyolc tagállam jelenleg hat ilyen projektben vesz részt Egyiptommal, Marokkóval, Tunéziával, Nigériával és Szenegállal. A legfontosabb témák közé tartozik az IKT-szakemberek mobilitása, a tanulmányi és gyakornoki lehetőségek Európában, valamint a harmadik országok kapacitásának növelése a migráció kezelése és a visszailleszkedés támogatása terén.

Egy megerősített és átfogóbb megközelítés⁵⁴ lehetőségeket kínálna a partnerországokkal való együttműködésre, és segítené a kölcsönösen előnyös nemzetközi mobilitás fellendítését. A Bizottság ezért a jogszerű migráció és mobilitás támogatása iránti fokozott kötelezettségvállalás formájában **tehetséggondozási partnerségeket** indít a kulcsfontosságú partnerekkel. Ezeket a tehetséggondozási partnerségeket először az EU szomszédságában, a Nyugat-Balkánon és Afrikában kell elindítani azzal a céllal, hogy e partnerségeket később más régiókra is kiterjesszék. A tehetséggondozási partnerségek átfogó uniós szakpolitikai keretet és finanszírozási támogatást biztosítanak a harmadik országokkal folytatott együttműködéshez annak érdekében, hogy jobban illeszkedjenek az EU munkaerő- és készségigényeihez, valamint részét képezik a partnerországok migrációval kapcsolatos stratégiai szerepvállalását szolgáló uniós eszköztárnak. Alapvető fontosságú lesz a tagállamok határozott elkötelezettsége, valamint a magánszektor és a szociális partnerek bevonása és a partnerországok felelősségvállalása. A Bizottság a tehetséggondozási partnerségek elindítása céljából magas szintű konferenciát szervez a tagállamokkal és a legfontosabb uniós érdekelt felekkel.

A tehetséggondozási partnerségeknek inkluzívnak kell lenniük, és szoros együttműködést kell kialakítaniuk az érintett intézmények (például a munkaügyi és oktatási minisztériumok, a munkaadók és a szociális partnerek, az oktatási és képzési szolgáltatók, valamint a diaszpóra-szövetségek) között. A Bizottság ezt az együttműködést célzott tájékoztatás révén fogja ösztönözni, és kiépíti az érintett vállalkozások hálózatát.

A tehetséggondozási partnerségek egységes keretet biztosítanak az uniós és tagállami eszközök mozgósításához, amelyhez a külkapcsolatok, a belügy, a kutatás és az oktatás (Erasmus+) területén rendelkezésre álló uniós finanszírozási források mind hozzájárulhatnak. A partnerségek a munkavállalási vagy képzési mobilitási programok közvetlen támogatását ötvöznék a kapacitásépítéssel olyan területeken, mint a munkaerőpiac vagy a készségekkel kapcsolatos információgyűjtés, a szakképzés, a visszatérő migránsok integrációja és a diaszpóra mobilizálása. Az oktatásra helyezett nagyobb hangsúly segítené a helyi készségekbe történő beruházások támogatását és megerősítését.

A migráció és a mobilitás átfogó megközelítésének részeként a vízumintézkedések pozitív ösztönzőként hathatnak a harmadik országokkal való együttműködés során. A nemrégiben módosított **Uniós Vízumkódex**⁵⁵ teljes körű végrehajtása, valamint a harmadik országokkal való vízumkönnyítéssel kapcsolatos további erőfeszítések nagyobb következetességet biztosítanak majd, és valószínűleg ösztönzik a jóhiszemű rövid távú mobilitást, többek között a diákcseréket. A rövid távú mobilitás kiegészítheti a harmadik országokkal folytatott, kiváltó okokkal kapcsolatos együttműködés javítását célzó egyéb legális beutazási lehetőségeket (például az irreguláris migrációs áramlások megfékezésében).

Fő intézkedések

A Bizottság, adott esetben a főképviselővel és a tagállamokkal szoros együttműködésben:

- haladéktalanul elindítja a származási és tranzitországokkal folytatott, testre szabott, átfogó és kiegyensúlyozott migrációs párbeszédet és partnerségek kialakítására és elmélyítésére irányuló munkát, amelyet regionális és globális szintű szerepvállalás egészít ki,

⁵⁴ Ez összhangban lenne a globális készségfejlesztési partnerségekkel, vagyis azokkal a kétoldalú megállapodásokkal, amelyek révén a célország közvetlenül részt vesz a származási országban a migrációt megelőzően a potenciális migránsok humántőkájének megteremtésében.

⁵⁵ A módosított 810/2009/EK rendelet.

- fokozza a rászoruló és befogadó közösségeik megsegítésére nyújtott támogatást,
- növeli a gazdasági lehetőségekre és az irreguláris migráció kiváltó okainak kezelésére irányuló támogatást,
- megerősíti a migráció helyét a következő többéves pénzügyi keret új eszközeinek programozásában,
- biztosítja a meglévő uniós visszafogadási megállapodások és eljárások maradéktalan és tényleges végrehajtását, továbbá megvizsgálja az új megállapodásokkal kapcsolatos lehetőségeket,
- kihasználja az Uniós Vízumkódexet az együttműködés ösztönzésére és javítására a visszatérés és a visszafogadás megkönnyítése érdekében, valamint a menekültügyi és migrációkezelési rendeleten keresztül annak hatálybalépését követően,
- előterjeszti az uniós védelemhez vezető legális beutazási lehetőségekről szóló – az áttelepítésre kiterjedő – ajánlást, valamint
- a jogszerű migráció és a mobilitás megkönnyítése érdekében uniós tehetséggondozási partnerségeket alakít ki a kulcsfontosságú partnerországokkal.

Az Európai Parlament és a Tanács lehetőség szerint:

- mielőbb lezárja az áttelepítésről és a humanitárius befogadásról szóló keretrendeletéről folytatott tárgyalásokat.

7. A KÉSZSÉGEK ÉS TEHETSÉGEK EU-BA VONZÁSA

A harmadik országokkal a legális beutazási lehetőségek kialakítása terén folytatott együttműködés teljes mértékben összhangban áll az EU érdekeivel. Európa népessége öregszik és csökken⁵⁶. Ez várhatóan a munkaerőpiacra nehezedő strukturális nyomást eredményez, amelyhez a különböző településeken és ágazatokban – például az egészségügyben, az orvosi ellátásban és a mezőgazdaságban – jelentkező speciális készséghiány társul. A közelmúltban naprakésszé tett **európai készségfejlesztési program**⁵⁷ elismerte, hogy a jogszerűen tartózkodó migránsok hozzájárulnak a készséghiány csökkentéséhez és az uniós munkaerőpiac dinamizmusának fokozásához.

A hazai munkaerő aktiválása és továbbképzése szükséges, de nem elegendő az összes jelenlegi és előre jelzett munkaerő- és szakemberhiány kezeléséhez. Ez már jelenleg is folyik: 2018-ban a tagállamok több mint 775 000 első tartózkodási engedélyt adtak ki harmadik országbeli állampolgárok részére munkavállalás céljából⁵⁸. A harmadik országokból származó munkavállalók számos – többek között a Covid19-járvány kezelése szempontjából kulcsfontosságúnak bizonyult⁵⁹ – munkakörben pótolják a tagállamokban jelentkező jelentős hiányokat⁶⁰. A Bizottsággal közösen kiadott nyilatkozatban az európai szociális és gazdasági partnerek kiemelték, hogy a migráns munkavállalók hozzájárulhatnak a zöld és a digitális átálláshoz azáltal, hogy ellátják az európai munkaerőpiacot a szükséges

⁵⁶ Jelentés a demográfiai változások hatásairól (COM(2020) 241 final, 2020. június 17.).

⁵⁷ A fenntartható versenyképességre, a társadalmi méltányosságra és a rezilienciára vonatkozó európai készségfejlesztési program (COM(2020) 274 final, 2020. július 1.).

⁵⁸ Eurostat (online adatkód: [migr_pop1ctz](#)). Ez a számadat nem tartalmazza az Egyesült Királyság adatait.

⁵⁹ Például 2018-ban a nem uniós bevándorlók az egészségügyi szakemberek mintegy 6 %-át, a személygondozási feladatokat ellátó munkaerő 14 %-át, a hulladékkezelők 10 %-át, a mezőgazdasági munkások 16 %-át (idénymunkások nélkül), a takarítók és segítők 25 %-át, valamint az élelmiszer-előkészítő asszisztensek 27 %-át tették ki az EU-ban.

⁶⁰ OECD (2018), „The contribution of migration to the dynamics of the labour force in OECD countries: 2005–2015” (A migráció hozzájárulása a munkaerő dinamikájához az OECD-országokban: 2005–2015), OECD szociális, foglalkoztatási és migrációs munkadokumentumok, 203. sz., OECD Kiadó, Párizs.

készségekkel⁶¹. Mindazonáltal az EU jelenleg vesztesre áll a tehetségekért folyó globális versenyben⁶². Míg azt a tagállamok döntenek el, hogy hány személyt fogadnak be munkavállalás céljából, egy továbbfejlesztett uniós szintű keret a lehető legjobb helyzetbe hozná a tagállamokat és a vállalkozásokat ahhoz, hogy magukhoz vonzzák a szükséges tehetségeket.

A tehetséggondozási partnerségek elindítása mellett a magasan képzett tehetségek idevonzása érdekében fontos lezárni az **uniós kékkártya-irányelv** reformját is⁶³. A Bizottság elismeri a tagállamok munkaerőpiacainak sokféleségét, valamint a tagállamok azon óhaját, hogy rugalmasságra van szükségük a sajátos munkaerőpiaci igényekhez igazított nemzeti programok megtartása révén. Ugyanakkor a reformnak egy hatékony és rugalmas uniós szintű eszköz révén valódi uniós hozzáadott értéket kell teremtenie a készségek idevonzása terén. Ehhez inkluzívabb befogadási feltételekre, a jogok továbbfejlesztésére, gyors és rugalmas eljárásokra, a különböző tagállamokban való mozgás és munkavállalás lehetőségeinek javítására, valamint a nemzeti és az uniós rendszerek közötti egyenlő versenyfeltételekre van szükség. Az új uniós szintű programnak nyitottnak kell lennie a magas szintű szakmai készségek és releváns tapasztalatok elismerésére. Emellett inkluzívnak kell lennie, és ki kell terjednie olyan kategóriákra, mint a nemzetközi védelemben részesülő, magasan képzett személyek, hogy kihasználhassák készségeiket, és előmozdíthassák az uniós társadalmakba való integrációjukat. A Bizottság felkéri az Európai Parlamentet és a Tanácsot a tárgyalások mielőbbi lezárására, és készen áll arra, hogy ezen irányvonalak mentén kompromisszumra törekedjen.

A hallgatók és kutatók nemzetközi mobilitása növelheti az európai egyetemek és kutatóintézetek rendelkezésére álló szakértelmet, és fokozhatja a zöld és digitális gazdaságra való átállás irányítására irányuló erőfeszítéseinket. **A hallgatókról és kutatókról szóló, nemrégiben felülvizsgált irányelv**⁶⁴ teljes körű végrehajtása elengedhetetlen ahhoz, hogy könnyebbé és vonzóbbá váljon az EU-ba való belépés, valamint hogy a tagállamok közötti mozgás révén előmozdítsuk a tudás áramlását. A tehetséggondozási partnerségek ugyancsak közvetlenül támogathatják a hallgatók és kutatók mobilitását elősegítő programokat is.

Többet lehetne tenni annak érdekében, hogy a jogszerű migrációra vonatkozó uniós keret nagyobb hatást gyakoroljon Európa demográfiai és migrációs kihívásaira⁶⁵. A jogszerű migrációra irányuló uniós rendszernek számos eredendő hiányossága van (például a széttöredezettség, az uniós szabályok korlátozott hatálya, a különböző irányelvek közötti következetlenségek és a bonyolult eljárások), amelyeket a jobb végrehajtástól az új jogszabályokig terjedő intézkedésekkel lehetne orvosolni. A Bizottság először is a tagállamokkal folytatott együttműködés és párbeszéd intenzívebbé tételével biztosítja a jelenlegi keret teljes körű és hatékony végrehajtását.

A Bizottság – az EU-ban szükséges tehetségek idevonzására irányuló átfogó célkitűzésre válaszul – három új intézkedéscsomagban is foglalkozni fog a főbb hiányosságokkal. Mind a

⁶¹ <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/legal-migration-policy/joint-statement-commission-economic-social-partners-renewal-european-partnership-integration.pdf>

⁶² Lásd például: „Recruiting immigrant workers: Europe” (Bevándorló munkavállalók toborzása: Európa), OECD és EU (2016), OECD Kiadó, Párizs.

⁶³ COM(2016) 378, 2016. június 7.

⁶⁴ (EU) 2016/801 irányelv.

⁶⁵ Lásd a jogszerű migrációra vonatkozó uniós jogszabályok célravezetőségi vizsgálatát (SWD(2019) 1055, 2019. március 29.). A demográfiai kérdésekkel kapcsolatban lásd még: „Demographic Scenarios for the EU – Migration, Population and Education” (Demográfiai forgatókönyvek az EU számára – Migráció, népesség és oktatás) (Bizottság, 2019).

különböző képzettségi szintű munkavállalók EU-ba történő beutazása, mind a harmadik országokból származó munkavállalók EU-n belüli mobilitása könnyebbé válna.

- **A harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgáira vonatkozó irányelv**⁶⁶ felülvizsgálata. Ez az irányelv jelenleg kihasználatlan, és nem biztosít tényleges jogot az EU-n belüli mobilitáshoz. A célkitűzés az lenne, hogy az egész EU-ra kiterjedő „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállás jöjjön létre, különösen a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek azon jogának megerősítése révén, hogy másik tagállamba költözzenek és ott munkát vállaljanak.
- **Az összevont engedélyre vonatkozó irányelv**⁶⁷ felülvizsgálata. Ez az irányelv nem érte el teljes mértékben azt a célját, hogy egyszerűsítse a harmadik országokból származó valamennyi munkavállaló befogadására vonatkozó eljárásokat. Ennek során megvizsgálnák, hogy miként lehetne egyszerűsíteni és egyértelművé tenni a jogszabályok hatályát, ideértve az alacsony és közepes képzettségű munkavállalók beutazási és tartózkodási feltételeit is.
- A harmadik országbeli szakképzett munkavállalók **uniós tehetségbázisának** további vizsgálata. E tehetségbázis olyan, az egész EU-ra kiterjedő nemzetközi munkaerő-felvételi platformként működhetne, amelyen keresztül a képzett harmadik országbeli állampolgárok kifejezhetnék érdeklődésüket az EU-ba való migráció iránt, és amelyet az uniós migrációs hatóságok és a munkáltatók saját igényeik alapján azonosíthatnának⁶⁸.

A Bizottság továbbá **nyilvános konzultációt** indított arról, hogy **hogyan lehet vonzóbbá tenni az Európai Uniót a szakképzett és tehetséges munkaerő számára**. Ennek célja azon további területek azonosítása, ahol az uniós keretet javítani lehet, többek között egy esetleges új jogszabály révén. A konzultáció során új ötleteket várnak az EU vonzerejének növelése, a készségkereslet és -kínálat összehangolásának megkönnyítése, valamint a migráns munkavállalók kizsákmányolással szembeni jobb védelme érdekében. A konzultáció részeként a Bizottság folytatni fogja a párbeszédet a szociális és gazdasági partnerekkel ezekről a kezdeményezésekről. A konzultáció eredményei alapul szolgálnak majd az uniós tehetségbázis kialakításához, és segítik a Bizottságot annak eldöntésében, hogy milyen egyéb kezdeményezésekre van szükség az e területen jelentkező hosszú távú kihívások kezeléséhez.

Fő intézkedések

A Bizottság:

- nyilvános konzultáció keretében vitát indít a jogszerű migrációra vonatkozó következő lépésekről, valamint
- javaslatot tesz egy készségekre és tehetségekre vonatkozó csomagra, amely magában foglalja a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgáira vonatkozó irányelv felülvizsgálatát és az összevont engedélyre vonatkozó irányelv felülvizsgálatát, valamint meghatározza az uniós tehetségbázis kialakításának lehetőségeit.

Az Európai Parlament és a Tanács lehetőség szerint:

⁶⁶ 2003/109/EK irányelv.

⁶⁷ 2011/98/EU irányelv.

⁶⁸ Lásd az OECD által végzett munkát: „Building an EU Talent Pool - A New Approach to Migration Management for Europe” (Az uniós tehetségbázis kialakítása – A migrációkezelés új megközelítése Európa számára), 2019.

- lezárja az uniós kékkártya-irányelvről folytatott tárgyalásokat.

8. AZ INTEGRÁCIÓ TÁMOGATÁSA A BEFOGADÓBB TÁRSADALMAK ÉRDEKÉBEN

A migrációkezelés egészséges és méltányos rendszerének részét képezi annak biztosítása, hogy mindenki, aki jogszerűen tartózkodik az EU-ban, részesüljön az európai társadalmak jóllétében, jólétében és kohéziójában, és hozzá is járuljon ahhoz. 2019-ben közel 21 millió nem uniós állampolgár tartózkodott jogszerűen az EU-ban⁶⁹. A sikeres integráció mind az érintett egyének, mind pedig az őket befogadó helyi közösségek javát szolgálja, elősegíti a társadalmi kohéziót és a gazdasági dinamizmust, valamint pozitív példát mutat arra vonatkozóan, hogy Európa nyitott és reziliens társadalmak építése révén hogyan tudja kezelni a migráció és a sokszínűség hatásait. Számos sikertörténet ellenére azonban még mindig túl sok migráns és migráns háttérű háztartás szembesül kihívásokkal a munkanélküliség, az oktatási és képzési lehetőségek hiánya és a korlátozott szociális interakciók tekintetében. 2019-ben például még mindig jelentős hiány mutatkozott a nem uniós állampolgárok foglalkoztatási kilátásaiban (a 20–64 évesek körében ez mintegy 60 %-os, míg a fogadó országok állampolgárainak esetében mintegy 74 %-os volt). Ez aggodalomra ad okot a polgárok körében az integráció ütemével és mélységével kapcsolatban, és jogos közpolitikai indokot jelent ennek megvalósítására.

A migránsok és családtagjaik integrációja ezért kulcsfontosságú részét képezi a társadalmi befogadás előmozdítására irányuló szélesebb körű uniós menetrendnek. Bár az integrációs politika elsősorban tagállami hatáskörbe tartozik, az EU a 2016. évi cselekvési terv⁷⁰ elfogadása óta fokozta a tagállamoknak és más érdekelt feleknek nyújtott támogatását. Az Európai Integrációs Hálózat arra törekszik, hogy fokozza az integrációért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködést és e hatóságok körében az egymástól való tanulást. Az EU emellett megerősítette az együttműködést a helyi és regionális önkormányzatokkal és a civil társadalommal, továbbá új partnerségeket alakított ki a munkaadókkal, valamint a szociális és gazdasági partnerekkel⁷¹. A Bizottság a közelmúltban megújította az európai integrációs partnerséget a szociális és gazdasági partnerekkel, hogy lehetőségeket kínáljon a menekültek számára az európai munkaerőpiacra való integrációhoz⁷². Ez lehetőség szerint további párbeszédhez és jövőbeli együttműködéshez vezet a gazdaságunkban szükséges készségek idevonzása érdekében.

Ezt a munkát most el kell mélyíteni annak biztosítása érdekében, hogy mindenki számára érdemi lehetőségek álljanak rendelkezésre a gazdaságunkban és társadalmunkban való részvételre. A Bizottság az európai életmód előmozdításával kapcsolatos prioritás megvalósításának részeként el fogja fogadni **a 2021–2024-es időszakra vonatkozó, az integrációról és a befogadásról szóló cselekvési tervet**. Ennek egyik kulcseleme a migránsok és családtagjaik integrációja lesz. Ez a munka stratégiai iránymutatást fog nyújtani, és konkrét intézkedéseket fog meghatározni a migránsok befogadásának és a szélesebb körű társadalmi kohézióknak az előmozdítása érdekében, összehozza az érdekelt feleket, és elismeri, hogy a regionális és helyi szereplőknek kulcsszerepük van. A munka során az összes vonatkozó szakpolitika és eszköz felhasználásra kerül az olyan

⁶⁹ Az e bekezdésben szereplő statisztikák forrása: Eurostat. Az Egyesült Királyság adatait nem tartalmazzák.

⁷⁰ COM(2016) 377 final, 2016. június 7.

⁷¹ Az [európai integrációs partnerség](#) és a „[Munkaadók együtt az integrációért](#)” elnevezésű kezdeményezés; a Régiók Bizottsága „[Városok és régiók az integrációért](#)” elnevezésű kezdeményezésének támogatása.

⁷² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_20_1561

kulcsfontosságú területeken, mint a társadalmi befogadás, a foglalkoztatás, az oktatás, az egészségügy, az egyenlőség, a kultúra és a sport, valamint meghatározzák, hogy a migránsok integrációja miként képezheti az egyes területeken kitűzött uniós célok elérésére irányuló erőfeszítések részét. Kulcsfontosságú célkitűzés lesz annak biztosítása, hogy a migránsok teljes mértékben élvezhessék a szociális jogok európai pillérének előnyeit. A munka során szem előtt tartjuk, hogy a migráns háttérrel rendelkezők (például a külföldön született vagy második generációs migránsok) gyakran hasonló kihívásokkal szembesülnek, mint a harmadik országbeli állampolgárok. A fellépések magukban foglalják a gyakorlati szakemberek közvetlen támogatását, valamint kiterjednek a migránsok és családtagjaik sikeres integrációjához és társadalmi befogadásához szükséges intézkedések teljes körére. A Bizottság jelenleg konzultációt folytat, hogy kikérje az érdekelt felek, a polgárok és a migránsok véleményét a migránsok és a migráns háttérű uniós polgárok integrációját és társadalmi befogadását elősegítő lehetséges intézkedésekről.

Annak biztosítása érdekében, hogy a migránsok aktívan részt vegyenek az uniós migrációs politikák kidolgozásában, a Bizottság a migránsok véleményével foglalkozó informális szakértői csoportot hoz létre. Ennek egyik első feladata az lesz, hogy inputot adjon az integrációról és a befogadásról szóló cselekvési terv előkészítéséhez, ugyanakkor tanácsot és szakértelmet is nyújthat a Bizottságnak a migráció és a menekültügy bármely területére vonatkozó kezdeményezések megtervezésével és végrehajtásával kapcsolatban.

Fő intézkedések

A Bizottság:

- elfogadja a 2021–2024-es időszakra vonatkozó, az integrációról és a befogadásról szóló átfogó cselekvési tervet, valamint
- végrehajtja a megújított európai integrációs partnerséget a szociális és gazdasági partnerekkel, és megvizsgálja a jövőbeli együttműködés kiterjesztését a munkaerő-migráció területére.

9. KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK

Ez az új migrációs és menekültügyi paktum meghatározza azt a teljesen átfogó megközelítést, amely ahhoz szükséges, hogy az európai migrációkezelés méltányos, hatékony és fenntartható legyen. Az EU-nak most tanúbizonyságot kell tennie azon szándékáról, hogy az új paktumot valóra váltja. Ez az egyetlen módja annak megelőzésének, hogy ismét olyan események következzenek be, mint ebben a hónapban Moriában: egy olyan rendszert kell kialakítani, amely megfelel a kihívás nagyságrendjének. A migrációkezelés közös európai kerete az egyetlen módja annak, hogy elérjük a kívánt hatást. A szakpolitikák ily módon történő összehangolása elengedhetetlen az ahhoz szükséges egyértelműség és eredmények biztosításában, hogy a polgárok biztosak lehessenek abban, hogy az EU szilárd és humánus eredményeket tud felmutatni.

Egy ilyen rendszer csak akkor működhet, ha rendelkezik a végrehajtáshoz szükséges eszközökkel. Ez olyan szilárd jogi keretet jelent, amely képes biztosítani a kölcsönös bizalomhoz szükséges egyértelműséget és összpontosítást, valamint szilárd és méltányos szabályokat rögzít a nemzetközi védelemre szorulóakra és a tartózkodásra nem jogosult személyekre vonatkozóan. A migrációkezelés javításának érdekében a migrációt a harmadik országokkal kialakított, kölcsönösen előnyös partnerségek központi elemévé kell tenni. A keret a jogszerű migráció intelligens megközelítésére szólít fel a tehetségek iránti gazdasági igény és az integráció társadalmi igényének támogatása érdekében. Elegendő költségvetést

kell biztosítani számára továbbá ahhoz, hogy tükrözze az uniós migrációs politikák közös felelősségét és közös előnyeit az EU-n belül és kívül egyaránt.

Végezetül szükség van hozzá mindenki szerepvállalására és elkötelezettségére. Az új paktum ezért az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal, a tagállamokkal és az érdekelt felekkel folytatott alapos konzultációkra épült. Értékeinken alapul, de biztosítja a szükséges eredményeket is. A Bizottság úgy véli, hogy olyan egyensúlyt sikerült kialakítani az érdekek és a szükségletek között, amely az összes fél támogatására érdemes. A Bizottság most arra kéri az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy adjanak új lendületet: első lépésként ez év végéig jussanak közös megegyezésre az új szolidaritási mechanizmusról, valamint – az új előszűrési és határellenőrzési eljárás formájában – a felelősségi elemekről, majd ezt követően mielőbb el kell fogadni a szükséges jogszabályok teljes csomagját. Az EU az együttműködés révén képes és köteles is biztosítani azt, hogy mielőbb létrejöjjön egy valóban közös migrációs és menekültügyi politika.