**I. BEVEZETÉS**

A migráció európai kihívás, amelyre európai választ kell adni. Olyan lecke ez amelyet Európának a saját kárán kellett megtanulnia. A 2015-ös menekültügyi válság és az EU különböző külső határszakaszait érintő egyéb kihívások rávilágítottak az elavult és nem teljes körű uniós migrációs és menekültügyi jogszabályok hiányosságaira. Azt is megmutatták, mennyire bonyolult egy olyan, a tagállamokat különféleképpen érintő helyzetet kezelni, amikor az egyik tagállam intézkedései hatással vannak a többi tagállamra. Ezek a kihívások azt is nyilvánvalóvá tették, hogy a migráció globális jelenség, amelyet csak akkor lehet hatékonyan kezelni, ha világszerte összehangoltan együtt dolgozunk partnereinkkel.

Hivatalba lépését követően az **Ursula von der Leyen** vezette Bizottság célul tűzte ki a migráció szabályozására szolgáló új, tartós európai keret megteremtését, amely képes kezelni a tagállamok közötti kölcsönös függőséget, képes megfelelő válaszokat kínálni, és amely alapján az európaiak joggal bízhatnak abban, hogy a migráció kezelése hatékony és humánus módon, értékeinkkel maradéktalan összhangban történik.

Ez a szándék vezérelte egy nagyszabású jogalkotási reformcsomag, **a migrációs és menekültügyi paktum** összeállítását. Az Európai Parlament és a Tanács között e reformokról négy év elteltével létrejött politikai megállapodás megteremti a méltányos, hatékony és fenntartható hosszú távú migrációkezelés feltételeit. Egy olyan rendszer jön létre, amelyben minden uniós tagállam rugalmasan kezelheti kihívásait, miközben egyik sem marad magára, amikor nyomás nehezedik rá.

Ez **jelentős mérföldkő**. Az elmúlt négy évben azonban számos új és ismételten jelentkező kihívás érte az EU-t és tagállamait. Ezt az időszakot **az azonnali szükségletek** operatív és célzott intézkedések révén történő **gyors kezelésére** irányuló folyamatos erőfeszítések jellemezték. A különböző migrációs útvonalakon tapasztalható szüntelen, sőt egyre növekvő nyomás ellenére az EU kellő agilitásról tett tanúbizonyságot ahhoz, hogy szembenézzen és megbirkózzon az összetett kihívásokkal. Az EU határozottan és egységesen védelmezte külső határait a migránsoknak a belarusz és orosz rezsimek általi eszközként való felhasználásával szemben. Tette ezt úgy, hogy elvi alapokon nyugvó humánus megközelítést alkalmazott úgy az Oroszország Ukrajna elleni háborúja elől menekülőkre, mint nagyszámú afgán állampolgárnak a tagállamokba történő evakuálása során vagy az áttelepítésre irányuló lankadatlan erőfeszítések tekintetében, igazolva ezzel megbízhatóságát olyan kontinensként, amely garantálja a védelmet az arra rászorulók számára, és felvállalja globális jelentőségéből adódó felelősségét.

A **fenntartható strukturális reform** és a **célzott operatív reagálás** párhuzamos megvalósítására irányuló kettős megközelítés tette lehetővé Európa számára, hogy túllépjen a korábbi megosztottságon, és megszilárdítsa a migrációra és a határigazgatásra vonatkozó közös megközelítést. A két megközelítésnek ezután is szorosan össze kell kapcsolódnia: a migráció nem átmeneti jelenség, és minden arra utal, hogy továbbra is hangsúlyos szerepet játszik majd, és a jövőben is uralni fogja a politikai napirendet. A jól irányított és rendezett legális migráció lehetőséget jelenthet az európai társadalmak és gazdaságok számára, többek között a munkaerőhiány kezelése révén, ugyanakkor visszatartó erőt is képvisel az irreguláris migrációval szemben.

Bár a jogalkotási reformoknak átalakító hatása lesz, ez nem fog azonnal megmutatkozni, és a rendszert soha nem lehet teljes mértékben megóvni a potenciális kihívásoktól. A legfontosabb eredmény azonban az, hogy az EU mostanra megszilárdította a migrációval kapcsolatos dinamikus és közös uniós megközelítést. Ennek következtében az uniós tagállamok minden eddiginél felkészültebbek arra, hogy méltányosan és határozottan eljárva szembenézzenek a folyamatosan változó és összetett kihívásokkal.

A közlemény visszatekint az elmúlt négy évben elért eredményekre és előrelépésekre. Meghatározza az elfogadott szabályok működésbe léptetéséhez szükséges közvetlen prioritásokat, és megvizsgálja azokat a területeket, ahol további munkára van szükség az új rendszer kiegészítése érdekében.

II. Új jogi keret

Az Európai Parlament és a Tanács közötti, a migrációs és menekültügyi paktumra vonatkozó történelmi jelentőségű politikai megállapodás gyökeres változást jelent. Szilárd jogi alapot biztosít az EU számára ahhoz, hogy átfogó és integrált módon kezelje a migrációt. A tizenegy[[1]](#footnote-1), egymással összefüggő jogszabály megteremti a külső határaink megfelelőbb biztosítására irányuló közös megközelítést, a méltányos és hatékonyabb szolidaritási és felelősségi rendszert, valamint a rászorulók jobb védelmét biztosító, hatékony menekültügyi eljárásokat.

1. **A paktum által bevezetett változások**

*Biztonságosabb külső határok*

Az összes irreguláris migránst nyilvántartásba veszik és a személyazonosság, valamint az egészségügyi és biztonsági kockázatok megállapítása érdekében előszűrik őket. Az előszűrést követően kötelező lesz a határon folytatott eljárás azon személyek esetében, akik valószínűleg nem szorulnak védelemre, biztonsági kockázatot jelentenek, vagy félrevezetik a hatóságokat. Minden tagállamnak kapacitással kell rendelkeznie arra, hogy az eljárások időtartama alatt megfelelő feltételek mellett befogadjon bizonyos számú menedékkérőt. Szigorú jogi biztosítékok lesznek érvényben, és a kísérő nélküli kiskorúak mentesülnek a határon folytatott eljárás alól, kivéve abban az esetben, ha biztonsági fenyegetést jelentenek. Az összes tagállamnak biztosítania kell az alapvető jogok érvényesülésének független ellenőrzését a határon.

Az irreguláris migránsok érkezésének ellenőrzése céljából biztosítjuk a külső határokat, korlátozva a szabálytalan továbbutazásokat, és garantálva az uniós polgárok egyik legbecsesebb jogát, vagyis a belső határellenőrzés nélküli schengeni térségen belüli mozgást. A határon folytatott eljárás során elutasított személyek gyors visszaküldése azt az egyértelmű üzenetet hordozza, hogy az új európai rendszer nem tolerálja a visszaéléseket.

Végezetül az EU külön jogi kerettel fog rendelkezni a válsághelyzetek kezelésére, beleértve a migránsok eszközként való felhasználását is: az új jogi eszköz stabil és kiszámítható uniós szintű keretet biztosít a válsághelyzetek kezelésére, annak megerősített szolidaritási alkotóeleme pedig garantálja az érintett tagállam valamennyi szükségletének kielégítését. Az eszközként való felhasználással jellemezhető konkrét helyzetek kezelésére irányuló eltérések erőteljes és célzott eszközöket biztosítanak a tagállamok számára külső határaink védelméhez, egyúttal garantálják a menedékjogot és az alapvető jogok tiszteletben tartását.

*Gyors és hatékony menekültügyi és visszaküldési eljárások, szigorúbb egyéni biztosítékokkal*

Az új szabályok hatékonyabb menekültügyi eljárásokat vezetnek be, rövidebb határidőket, valamint a visszaélésszerű vagy ismételt kérelmekre vonatkozó szigorúbb szabályokat határoznak meg. Az EU-nak lehetősége lesz arra, hogy a biztonságos harmadik országokról és a biztonságos származási országokról jegyzéket állítson össze, amelyeket a nemzeti jegyzékekkel együtt fognak használni. Ezeket a szigorúbb szabályokat kiegyensúlyozzák az egyének jogait védő fontos garanciák, idetartozik az ingyenes jogi tanácsadás minden eljárás során, mindenekelőtt a kiszolgáltatott csoportok, – ezen belül a kísérő nélküli kiskorúak és a gyermekes családok – részére. Az összes jogi aktusra kiterjedő új kötelezettségek biztosítani fogják, hogy a kísérő nélküli kiskorúak számára mielőbb képviselőt jelöljenek ki, aki gondoskodik mindenek felett álló érdekük figyelembevételéről.

Az új szabályok növelni fogják a tagállamok közötti konvergenciát a menekültstátuszra való jogosultság, illetve a befogadási feltételek minősége tekintetében. A befogadási feltételekre vonatkozó uniós szintű normák kiterjednek a munkaerőpiachoz való korábbi hozzáférésre, a migráns gyermekek oktatásban való részvételének javítására és a kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek védelmére. A tagállamok ezzel egyidejűleg felkészültebbé válnak befogadási rendszereik hatékony igazgatására. Megállapodás született a nemzetközi védelem megadására vonatkozó harmonizáltabb közös kritériumokról is, amelyek pontosítják a jogosultak jogait és kötelezettségeit. A teljes jogú uniós Menekültügyi Ügynökségnek új eszközök állnak a rendelkezésére ahhoz, hogy támogatást nyújtson a tagállamok számára menekültügyi és befogadási gyakorlataik konvergenciájának fokozásához. Az ügynökség új monitoringmechanizmusa lehetővé teszi az új jogi keret operatív és technikai alkalmazásának nyomon követését.

*A szolidaritás és felelősségvállalás méltányos és hatékonyabb rendszere*

Az Unió most először rendelkezik állandó szolidaritási mechanizmussal, amely biztosítja, hogy egyetlen nyomás alatt álló tagállamot se hagyjanak magára, és hogy minden tagállam hozzájárulást nyújtson. A tagállamok támogatást nyújtanak egymásnak személyekre vonatkozó szolidaritás (áthelyezés vagy szabálytalan továbbutazások esetén beszámítás), operatív támogatás és – többek között a harmadik országokban megvalósuló projektek esetében – pénzügyi hozzájárulások formájában. A tagállamok kötelező elosztási kulcs alapján választják meg az általuk nyújtani kívánt szolidaritás típusát. A szolidaritási hozzájárulások kedvezményezettjeként azokat a tagállamokat lehet kijelölni, amelyekbe a kutatási-mentési műveleteket követően jelentős számú migráns érkezik.

A menedékjog iránti kérelem elbírálásáért felelős tagállamot meghatározó szabályok megerősítésre kerültek: a szabályozás az oklevelekre vonatkozó új felelősségi kritériummal egészült ki, és megerősítették a családdal kapcsolatos kritériumokat. A menekült jogállás megszűnésére vonatkozó új szabályok kiegyensúlyozottabb felelősségi viszonyokat alakítanak ki a határon folytatott eljárás során az első érkezés szerinti tagállam által feldolgozott kérelmek tekintetében. A szabálytalan továbbutazások esetében hatékonyabbá válik az érintetteknek a felelős tagállamba történő visszaszállítása is.

A rendszer hatékony szabályokat tartalmaz a szabálytalan továbbutazások felderítésére és megelőzésére, például azt, hogy a befogadás anyagi feltételeit csak a felelős tagállamban biztosítják maradéktalanul. Az új szabályok a felelősség megszüntetésének vagy tagállamok közötti átszállásának lehetőségét is korlátozzák, ami megakadályozza a kérelmezőt abban, hogy megválassza a kérelem megvizsgálásáért felelős tagállamot.

A korszerűsített közös Eurodac-adatbázis elősegíti majd a menekültügyre, az áttelepítésre, az átmeneti védelemre és a visszaküldésre vonatkozó új szakpolitikák végrehajtását. Az adatbázis segíteni fogja a tagállamokat a szabálytalan továbbutazások felderítésében és kezelésében is.

1. **A paktum megvalósítása**

Ez az új jogi keret csak annyira lesz hatékony, mint amennyire a végrehajtása és érvényesítése, amely az új jogszabályok átültetésére és alkalmazására, az új vagy korszerűsített infrastruktúra és az új rendszerek létrehozására, valamint a fokozott pénzügyi programozásra terjed ki. A Bizottság pénzeszközökkel, hiányelemzéssel, nyomon követéssel és az uniós ügynökségek által nyújtott kiegészítő támogatással fogja segíteni a tagállamok felkészülését. Elengedhetetlen, hogy jól hasznosítsuk a paktum hatálybalépéséig hátralévő két évet.

A Bizottság megkezdte a paktum végrehajtásának és működőképessé tételének előkészítését. 2024 júniusáig **közös végrehajtási tervet** fog előterjeszteni, amely meghatározza az uniós és nemzeti intézkedések ütemtervét, határidejét és mérföldköveit. A terv azonosítani fogja a hiányosságokat és az ahhoz szükséges operatív lépéseket, hogy valamennyi tagállam kialakítsa az új jogszabályok alkalmazásának 2026-ig történő sikeres megkezdéséhez szükséges jogi és operatív képességeket.

A paktum logikájának megfelelően ezt a munkát minden tagállamnak a migráció és a menekültügy nemzeti szintű szabályozására vonatkozó stratégiai megközelítés keretében kell elvégeznie. Valamennyi tagállamnak intézkedéseket kell majd hoznia annak érdekében, hogy készen álljon a paktum végrehajtására, bár nem mindegyikük szembesül ugyanazon kihívásokkal. A Bizottság végrehajtási terve tartalmazni fog országspecifikus hiányelemzéseket, amelyek alapul szolgálhatnak a tagállamok számára saját **nemzeti végrehajtási terveik** kidolgozásához. A tagállamoknak nemzeti stratégiákat is ki kell dolgozniuk, amelyek azután az ötéves európai menekültügyi és migrációkezelési stratégia alapját képezik. A stratégiát a Bizottságnak kell kidolgoznia az új szabályok hatálybalépésétől számított 18 hónapon belül.

A sikeres átállás hatékony megvalósítása lesz az elkövetkező két év egyik jelentős közös prioritása. Az uniós támogatás magában foglalja a Bizottság és az uniós ügynökségek által nyújtott **technikai, operatív és pénzügyi támogatást**. Ami a finanszírozást illeti, jelentős keretösszeg áll rendelkezésre, amelyet kiegészít a meglévő Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap (MMIA) és a Határigazgatási és Vízumeszköz (HAVE) közelgő félidős felülvizsgálata nyomán rendelkezésre álló finanszírozás, valamint a többéves pénzügyi keret félidős felülvizsgálatából eredő további 2 milliárd EUR, amelyet a paktum végrehajtásának támogatására különítettek el.

III. CÉLZOTT OPERATÍV VÁLASZLÉPÉSEK

Miközben az európai intézmények és a tagállamok ezen új jogi keret kialakításán munkálkodtak, egyidejűleg keményen dolgoztak egy sor új és visszatérő kihívás megoldásán is.

Ennek keretében az EU bővítette a szabálytalan utazásoktól és a migránscsempészéstől való elrettentésre és azok megelőzésére szolgáló eszköztárát, és reagált a migráció változó tendenciáira is azok megjelenése esetén. Az elmúlt néhány év alatt bevezetett számos javítás révén az EU alkalmasabbá és felkészültebbé vált a migráció napi szintű kezelésére, valamint arra, hogy megbirkózzon a rendkívüli és váratlan kihívásokkal.

1. **Az útvonal egészére kiterjedő megközelítés**

Az elmúlt évek egyik fő újítása az volt, hogy a menekültekből és migránsokból álló, vegyes összetételű migránscsoportok áramlásának szabályozása érdekében az útvonal egészére kiterjedő megközelítésre tértünk át, figyelembe véve az érintettekkel előforduló helyzetek teljes skáláját, amelyeket a származási- és tranzitországokkal együtt kell kezelni.

A Bizottság négy **uniós cselekvési tervet** dolgozott ki, amelyek a Nyugat-Balkánon, a Földközi-tenger középső térségében, az Atlanti-óceán keleti szakaszán/a Földközi-tenger nyugati térségében és a Földközi-tenger keleti térségében húzódó útvonalakra összpontosítanak, és meghatározzák, hogy milyen módon valósítható meg a közös operatív fellépés ezeken az útvonalakon. A cselekvési tervek számos olyan intézkedést tartalmaznak, amelyek már megvalósultak vagy végrehajtásuk teljes mértékben megkezdődött. Ez a célzottabb és összehangoltabb megközelítés – rövid és középtávú intézkedések széles köre révén – növelte az Unió reakcióképességét és agilitását a változó kihívásokkal szemben.

Az uniós cselekvési tervek figyelembe veszik az egyes útvonalak sajátosságait, és – többek között az uniós ügynökségek közreműködése révén – az irreguláris és nem biztonságos migráció visszaszorítását célzó intézkedésekkel megerősítik a migrációs nyomás alatt álló tagállamoknak és a partnerországoknak nyújtott uniós támogatást.

E megközelítés egyedülálló hozzáadott értékét az jelenti, hogy a munkát a kiemelt intézkedésekre összpontosítja, és gondoskodik azok következetes nyomon követéséről, egyúttal pedig kihasználja az EU rendelkezésére álló szakpolitikai és operatív eszközök teljes körét.

***Az uniós cselekvési tervek***

A 2022 novemberében elfogadott, **a Földközi-tenger középső térségére vonatkozó uniós cselekvési terv** 20 intézkedést javasol, többek között a határigazgatás és a migrációkezelés megerősítését a kulcsfontosságú észak-afrikai országokban, különösen Tunéziában, Egyiptomban és Líbiában, a régióban működő uniós ügynökségek jelenlétének bővítését, valamint a közép-mediterrán útvonalat célzó, az „Európa együtt” égisze alatt megvalósuló kezdeményezés működőképessé tételét. Ezt a tervet 2023 szeptemberében a Lampedusára vonatkozó, tíz pontból álló külön terv egészítette ki.

A 2022 decemberében elfogadott, **a Nyugat-Balkánra vonatkozó uniós cselekvési terv** 20 operatív intézkedést határoz meg, amelyek az alábbi öt pillér köré szerveződnek: (1) a határigazgatás megerősítése az útvonalak mentén; (2) gyors menekültügyi eljárások és a befogadási kapacitás támogatása; (3) küzdelem a migránscsempészés ellen; (4) a visszafogadási együttműködés és a visszaküldések fokozása; valamint (5) a vízumpolitika összehangolása. A cselekvési terv megerősítette a nyugat-balkáni útvonal mentén elhelyezkedő partnerekkel folytatott migrációs és határigazgatási együttműködést.

**A Földközi-tenger nyugati térségében és az Atlanti-óceán térségében húzódó migrációs útvonalakra vonatkozó**, 2023 júniusában elfogadott **uniós cselekvési terv** a kutatás-mentésre, a szabálytalan kiutazások megelőzésére, a határok védelmére és a kiutasítási eljárásokra, valamint a munkaerő-migrációra vonatkozó operatív intézkedések megerősítésére összpontosít. Az útvonal egészére kiterjedő megközelítés elősegítette az együttműködést Marokkóval, Mauritániával, Szenegállal, Elefántcsontparttal és Gambiával. A középpontban a kapacitások megerősítése, az embercsempészés elleni tevékenységek, a határigazgatás, a védelem és a munkaerő-migráció fokozása, valamint a Száhel-övezet biztonsági problémáiból eredő kihívások kezelése áll.

**A** **Földközi-tenger keleti térségében húzódó útvonalra vonatkozó**, 2023 októberében elfogadott **uniós cselekvési terv** a szabálytalan kiutazások megelőzését, a migránscsempészés elleni küzdelmet és a legális migrációs lehetőségek biztosítását helyezi előtérbe. Magában foglalja az ázsiai és afrikai származási- és tranzitországokkal folytatott együttműködés megerősítését. Az útvonal mentén a hatékony határigazgatást erősítő tevékenységek közé tartozott a határigazgatás kapacitásbővítése Törökország keleti határain, valamint az EU külső szárazföldi és tengeri határain. Továbbra is elengedhetetlen az EU–Törökország nyilatkozat és az EU–Törökország visszafogadási megállapodás teljes körű és hatékony végrehajtása.

1. **A külső határok igazgatásának megerősítése**

Az EU tevékenyen azon munkálkodik, hogy lépésről lépésre javítsa az uniós külső határigazgatást. A műszaki haladással párhuzamosan teljes átalakuláson ment keresztül a határigazgatással kapcsolatos információk uniós tagállamok közötti megosztásának módja.

A határokon jelentkező, változó migrációs és biztonsági kihívások jobb megértése érdekében a Bizottság szorosan együttműködik a tagállamokkal és az ügynökségekkel a határokra vonatkozó közös uniós helyzetismeret kialakítása érdekében. 2021 óta a korszerűsített **európai határőrizeti rendszer (EUROSUR)** naprakész és teljes képet nyújt a nemzeti hatóságoknak az EU külső határain fennálló helyzetről. A rendszer lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy információcserét folytassanak egymással, a Frontexszel és a szomszédos országokkal.

Az irregulárisan érkezők számának növekedésére reagálva fokozták a **migrációs felkészültségi és válságkezelési terv** kidolgozására irányuló munkát. A terv célja a migrációs tendenciák korai felismerésének és nyomon követésének javítása. A tagállamok számára aggodalmat okozó területekre irányuló részletes elemzés és információcsere révén a terv továbbá elő kívánja segíteni a külső határokon újonnan jelentkező nyomás előrejelzését.

Az átfogó és hatékony helyzetismeret kialakítása azonban az EU külső határain túl is érvényesül. Alapvető fontosságú a szomszédos országokkal és a partnerországokkal való szoros együttműködés és partnerség kialakítása. A jelenlegi Bizottság megbízatása alatt sok eredmény született, többek között 17 hatályos Frontex-munkamegállapodás és 5 jogállásról szóló megállapodás jött létre. A megállapodásokba szisztematikusan belefoglalták az emberi jogi biztosítékokat. Jelenleg több mint 500 összekötő tisztviselő dolgozik harmadik országokban egy közös uniós hálózat keretében. Szerepük az, hogy olyan információkat gyűjtsenek és osszanak meg, amelyek nélkülözhetetlenek a határokra vonatkozó európai szintű közös helyzetkép kialakításához.

*A határigazgatás új etalonja*

Az EU folytatta a világ technológiailag legfejlettebb határigazgatási rendszerének létrehozására irányuló erőfeszítéseit. A korszerűsített Vízuminformációs Rendszer a tagállamok közötti jobb információcsere révén felszámolja a biztonsági információs hézagokat. 2023 márciusa óta a megújított Schengeni Információs Rendszer a biztonság és a határigazgatás javítása érdekében a személyek vonatkozásában teljesebb és megbízhatóbb információkkal látja el a nemzeti hatóságokat.

Az idei év mérföldkőnek fog számítani az interoperabilitási keret elindítása szempontjából is, amely lehetővé teszi az összes fontos információs rendszer összekapcsolását. Ez elengedhetetlen minden olyan meglévő hiányosság megszüntetéséhez, amelyet a bűnözők kihasználhatnak arra, hogy hamis személyazonosságok segítségével elkerüljék a leleplezést. Az első építőelem, a harmadik országokból érkező utazók regisztrálására szolgáló határregisztrációs rendszer ősszel kezdi meg működését. Ezt rövidesen követi a vízummentességet élvező utazókra vonatkozó ETIAS utazásengedélyezési rendszer. Az új Eurodac-adatbázissal együtt teljes körű felügyeletet fogunk majd gyakorolni az EU-ba belépő személyek felett. Ha biztonsági fenyegetésre derül fény, az érintett személyt őrizetbe veszik vagy visszaküldik származási országába.

*Az operatív kapacitás növelése a külső határokon*

Az elmúlt évtizedben az uniós ügynökségek személyzetének a tagállamok támogatása céljából történő kiküldése révén fokozatosan megerősítették az EU külső határait. Megerősített megbízatása révén a Frontex hatékonyabban tudta támogatni a tagállamokat külső határaiknak az európai integrált határigazgatással összhangban történő igazgatásában.

Jelenleg a készenléti alakulat 2650 határ- és parti őre szolgál kiküldetésben, hogy támogassa a tagállamokat a határforgalom-ellenőrzésben, a visszaküldési műveletekben és a határőrizetben. Rendkívül fontos, hogy az ügynökség továbbra is megkapja a támogatást ahhoz, hogy teljes mértékben eleget tehessen a megbízatásának; többek között 2027-ig 10 000 határ- és parti őrből álló egységgé kell fejleszteni a készenléti alakulatot. Ennek eléréséhez elengedhetetlen, hogy a Frontex, a tagállamok és a Bizottság végrehajtsák az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet értékelését kísérő cselekvési tervet. Az uniós ügynökségek, például az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége, az Europol, a Frontex és az Eurojust szakértőit a legfontosabb belépési pontokra küldik ki, hogy segítsék a nemzeti hatóságokat az Unióba belépő személyek azonosításában.

A **kulcsfontosságú külső határokon** (Bulgária–Törökország, Románia–Szerbia) végrehajtott új kísérleti projektek javították a külső határok igazgatását, megerősítették a szomszédos országokkal folytatott együttműködést, és gyors menekültügyi és kiutasítási eljárásokat biztosítottak. Az említett projektek már kézzelfogható eredményeket hoztak, Bulgária például megkétszerezte – 124-ről 264-re növelte – a Frontex készenléti alakulatában szolgáló tisztek fogadására vonatkozó kapacitását. Hasonlóképpen, 2023 márciusa óta több mint 400 közös román–szerb járőrszolgálatra került sor, amelyek hozzájárultak Románia Szerbiával közös külső határának sikeres igazgatásához. Mindkét projektet meghosszabbították a kezdeti végrehajtási időszakon (2023. március–október) túlra. Erre építve **Bulgária és Románia** hosszú távú együttműködéssé fogja fejleszteni ezt a munkát a határigazgatás és a migrációkezelés javítása érdekében, és e célból **együttműködési keretmegállapodást** írtak alá. Ez a sikeres tapasztalat alapul szolgálhat a szélesebb körű együttműködési keretrendszer kialakításához, akár regionális szinten is.

*A tengeri határokon folytatott együttműködés javítása*

Legalább az 1990-es évek közepe óta évente ezrek kelnek át hajóval a Földközi-tengeren, hogy bejussanak Európába vagy ott kérjenek menedéket, aminek következtében ez elmúlt években megnőtt a Földközi-tenger térségében a migránsok körében bekövetkezett halálesetek száma. E 46 000 km hosszú partvonal igazgatásához fokozott együttműködésre van szükség valamennyi szereplő között az életmentés érdekében.

Az uniós tagállamok széles körű mentési műveleteket hajtanak végre a tengeren bekövetkező halálesetek megelőzése érdekében; ezeket az évek során az Európai Határ- és Parti Őrség számos tengeri művelete is támogatta. Ugyanakkor az, hogy a nemzeti és magán mentési műveletek eredményeként megmentett migránsok szakadatlanul érkeznek egyes part menti uniós országokba, jelentős hatással van azok menekültügyi, migrációs és határigazgatási rendszereire.

A nemzetközi jog értelmében kötelező segítséget nyújtani a tengeren bajba jutott személyeknek. Az Európai Bizottságnak nincs hivatalos szerepe a kutatási-mentési műveletek koordinálásában vagy a segítségben részesített személyek partra szállításához szükséges biztonságos hely meghatározásában, mivel ez nemzeti hatáskörbe tartozik. A Bizottság azonban továbbra is előmozdítja a fokozott strukturális együttműködést ezen a területen, különösen **a kutatással és mentéssel foglalkozó európai kapcsolattartó csoport** közreműködésével. A csoportot 2021-ben hoztak létre a jogi keret végrehajtásáról és a kutatás-mentés alakulóban lévő gyakorlatáról szóló, az uniós tagállamok, a schengeni társult országok és más érdekelt felek közötti strukturált párbeszéd platformjaként.

Nem csupán uniós tagállamok rendelkeznek földközi-tengeri határszakasszal, ezért megerősítették azokat a törekvéseket, hogy az észak-afrikai partvonalon található harmadik országokat is bevonják a tengeri halálesetek megelőzéséért viselt felelősség rájuk eső részének viselésébe. Az uniós finanszírozás támogatta **a szakértelem, a felszerelések és a képzés biztosítását**, valamint az olyan fontos szervek kapacitásépítését, mint a líbiai mobil tengeri mentést koordináló központ. Kutató-mentő hajókat szállítottak Líbiának, a Tunézia számára átadott hajtóművek és pótalkatrészek pedig elősegítették a parti őrség által használt 17 hajó karbantartását, emellett radar- és kommunikációs rendszereket is biztosítottak. A felszerelést képzés egészíti ki: idetartozik a Nemzetközi Migrációs Szervezet „humanitárius határigazgatási” koncepciójának alkalmazása az egyiptomi határigazgatás jogalapú megközelítésének előmozdítása érdekében, valamint a líbiai belügyminisztérium és a határőrök emberi jogi képzése és annak nyomon követése. A soron következő teendők közé tartozik a líbiai képzési akadémia létrehozása, valamint a tunéziai személyzet tantervének kidolgozása. A Bizottság – többek között külső értékelés révén – szorosan nyomon követ minden uniós finanszírozású, migrációval kapcsolatos programot, és a végrehajtás – így az emberi jogok betartásának – felügyelete érdekében Észak-Afrika más részein is tovább erősíti a Líbia esetében már működő független nyomonkövetési rendszert.

A tengeri átkelések kezelésére irányuló uniós fellépés zömét a szabálytalan kiutazások megelőzésére irányuló, az alábbi fellépéseket ötvöző munka tette ki: a migránscsempészés elleni küzdelem, az irreguláris migráció kiváltó okainak kezelése a származási és tranzitországokban, a hajókon való átkelés életveszéllyel járó kockázatairól történő tájékoztatásra irányuló széles körű tájékoztató kampányok, valamint a legális migrációs lehetőségek hiteles alternatíváinak biztosítása. A jobb visszaküldési rendszer és a harmadik országokkal a visszafogadás terén folytatott szorosabb együttműködés szintén erőteljes visszatartó térnyezőt jelent a szabálytalan tengeri átkelések tekintetében.

A megoldás másik elemét a paktum fogja biztosítani. Az új jogszabályok megfelelően kezelik azt a sajátos helyzetet, amikor kutatási-mentési műveleteket követően kerül sor migránsok érkezésére. Az új szolidaritási keret különösen azt fogja biztosítani, hogy a kutatás-mentést követő érkezésekből eredő nyomást ne egyedül a földközi-tengeri államok viseljék aránytalan mértékben. A földközi-tengeri térség összetett realitásainak kezeléséhez azonban folyamatos erőfeszítésekre van szükség valamennyi szereplő részéről, egyrészt az embercsempészek működési terének szűkítése, másrészt a szükségtelen halálesetek elkerülése érdekében.

1. **Az embercsempész bűnözői hálózatok elleni fellépés**

Az irreguláris migránsok több mint 90 %-a embercsempészek segítségével érkezik az EU-ba. A bűnszervezetek hatalmas hasznot húznak a migránsokra nézve életveszélyes utazások szervezéséből. Az utazást követően az irreguláris migránsok bizonytalan megélhetési kilátásokkal és a további kizsákmányolás veszélyével néznek szembe. Az Unió helyzetéről szóló 2023. évi beszédében Ursula von der Leyen elnök a migránscsempészés elleni hatékony küzdelem érdekében az EU rendelkezésére álló valamennyi eszköz megerősítésére szólított fel.

A 2023. novemberi, **csempészet elleni csomagban**[[2]](#footnote-2) a Bizottság javaslatot tett a 20 éve fennálló jogi keret aktualizálására, meghatározva a migránscsempészés büntetőjogi fogalmát, és növelve a büntetési tételeket. Javaslatai megerősítenék az embercsempészettel kapcsolatos uniós kormányzást, erősítve az Europol szerepét és az ügynökségek közötti együttműködést a migránscsempészés elleni küzdelemben. A Migránscsempészés Elleni Küzdelem Európai Központjának – a többek között az Eurojusttól érkező – állandó jelleggel kiküldött összekötő tisztviselőkkel való megerősítése fokozná az Europol azon képességét, hogy támogassa a tagállamok helyszíni műveleteit és nyomozásait.

Ezzel egyidejűleg egy felhívással kezdetét vette a migránscsempészés elleni globális szövetség létrehozása. E szövetség célja, hogy: a határigazgatás megerősítése, tájékoztató kampányok és a csempészés digitális vonatkozásainak előtérbe helyezése révén megelőzze, hogy a migránsok embercsempészek áldozatává váljanak; a bűnüldözési tevékenységek összehangolása és a bűncselekményekből származó nyereség lefoglalása révén lépjen fel az embercsempészéssel szemben; valamint kezelje az irreguláris migráció kiváltó okait azáltal, hogy a minőségi oktatáshoz való hozzáférés támogatásával, fenntartható gazdasági lehetőségek és megfelelő megélhetést biztosító munkahelyek megteremtésével, valamint legális alternatívák biztosításával megakadályozza az irreguláris kiutazásokat. Az e kérdésekkel foglalkozó szakértői találkozókra 2024 folyamán kerül sor.

Ez a munka a **migránscsempészés elleni megújított cselekvési tervre** (2021–2025) épül, amely célzott és testre szabott operatív partnerségek révén új együttműködési lehetőségeket nyitott meg a partnerországokkal ezen a területen. Ezek kiegészítik az Europol **operatív munkacsoportjainak** keretében már folyamatban lévő munkát, különösen a közép-mediterrán útvonalon.

A **csempészés elleni** célzott és testre szabott **operatív partnerségek**, amelyekben a partnerországok, a tagállamok és az ENSZ ügynökségei működnek együtt, a kulcsfontosságú helyszíneken lépnek fel a migránscsempészés ellen. Az első partnerség 2022 júliusában indult Marokkóval, megnyitva az utat a Frontexszel és az Europollal való mélyebb együttműködés előtt, amely magában foglalhatja a munkamegállapodás megkötését, valamint összekötő tisztviselő kiküldését. A Tunéziával 2023 áprilisában létrehozott operatív partnerség az Europollal kötendő munkamegállapodásra irányuló tárgyalásokra és a CEPOL-lal való további együttműködésre terjed ki, és azt egy 18 millió EUR összegű programmal fogják kiegészíteni, amelynek célja Tunézia migránscsempészés és emberkereskedelem elleni küzdelmének támogatása. 2022 novemberében regionális operatív partnerség indult a Nyugat-Balkánnal, amelyet 2023 júniusában 36 millió EUR összegű, csempészés elleni regionális program követett. A bűnözői hálózatok elleni bűnüldözési és igazságügyi együttműködés támogatásának eredményeként – az uniós forrásoknak és a határigazgatási kapacitások növelése terén szerzett uniós ügynökségi know-how igénybevételének köszönhetően – mindezek nyomán máris megnőtt a nyomozások, letartóztatások és büntetőeljárások száma.

A csempészés elleni operatív partnerségeken túl a Bizottság kétoldalú és regionális operatív együttműködést folytat az afrikai és ázsiai migránscsempészés ellen. Ez az együttműködés magában foglalja a bűnüldözési és igazságügyi együttműködés támogatását, a szárazföldi és tengeri határigazgatási kapacitásépítést, valamint a tájékoztató és figyelemfelkeltő kampányokat. 2023 tavaszán uniós finanszírozású **tájékoztató kampányokat** indítottak azzal a céllal, hogy felhívják a migránsok figyelmét az embercsempészek által nyújtott segítség elfogadásának veszélyeire, a fő migrációs útvonalak mentén fekvő származási és tranzitországokat célozva meg, többek között Nigériát, Tunéziát, Marokkót, Szenegált, Gambiát, Pakisztánt és Irakot.

A migránscsempészés gyakran kihasználja a meglévő nemzetközi utazási útvonalakat. A Bizottság 2023 júniusában elfogadta az EU-ba tartó irreguláris migránsok **kereskedelmi közlekedési eszközökön történő utaztatásának** kezelésére hivatott eszköztárat. Az eszköztár operatív és diplomáciai intézkedéseket tartalmaz, mivel a migránscsempészéssel foglalkozó bűnözői hálózatok egyre gyakrabban visszaélnek a kereskedelmi személyszállítás nyújtotta lehetőségekkel. Az eszköztár a partnerországokkal (Törökország, Pakisztán) folytatott megbeszélések mentén került bevezetésre, hozzájárulva az EU-ba, különösen Ciprusra irregulárisan érkezők számának csökkentéséhez.

Az embercsempészést az is megkönnyítheti, ha a migránsok első lépésként az EU szomszédságába utaznak, kihasználva az EU szomszéd országaiban élvezett legális **vízummentességet**. Az uniós vízummentességi rendszerekkel való összehangolás segíthet az embercsempészek ilyen lehetőségeinek csökkentésében. A Bizottság és a tagállamok által végrehajtott, a vízumpolitikához való igazodás kölcsönös érdekét hangsúlyozó összehangolt kezdeményezés 2022-ben és 2023-ban jelentős eredményeket hozott a Nyugat-Balkánon. Az említett sebezhetőség további enyhítése érdekében a Bizottság javaslatot tett az e területre vonatkozó intézkedési lehetőségek szigorítására: a vízummentesség-felfüggesztési mechanizmus módosításával immár a vízumpolitika összehangolásának hiánya is indokolhatná a vízummentes utazás felfüggesztését.

Az elkövetkező hónapokban és években elengedhetetlen lesz a Bizottság által a kulcsfontosságú kihívások kezelése érdekében javasolt, az embercsempészésre vonatkozó **jogalkotási eszköztár kiteljesítése**. Ez magában foglalja a migránscsempészek hatékonyabb üldözésére és büntetőeljárás alá vonására irányuló javaslatokat. A migránscsempészés elleni globális szövetség létrehozására irányuló cselekvési felhívás közös nyomon követése szintén kiemelt figyelmet kap majd. A digitális csempészéssel foglalkozó első tematikus szakértői csoport a tervek szerint 2024 áprilisában jön létre, és a migránscsempészés online dimenziójának kezelése érdekében az online szolgáltatókkal és a magánvállalkozásokkal folytatott együttmúködésre fog összpontosítani. Dánia májusban konferenciát rendez a kölcsönös partnerségekről, ami fontos lehetőséget kínál a következő lépések számbavételére és az azokkal kapcsolatos munkára. A migránscsempészés mögött álló bűnözői csoportok elleni fellépésnek az uniós ügynökségek, a tagállamok bűnüldöző szervei és a külső partnerek közötti megerősített gyakorlati együttműködés lesz az alapja.

1. **A visszaküldéssel kapcsolatos határozottabb fellépés**

A hatékonyabb visszaküldések fontos részét képezik az irreguláris migrációra adott uniós válasznak, és egyúttal csökkentik a jogellenes beutazást mérlegelő személyek ösztönzőit is. A hatékony és közös uniós visszaküldési rendszer létrehozása a migrációs és menekültügyi paktum központi pillére, amelyet az önkéntes visszatérésre és a visszailleszkedésre vonatkozó uniós stratégia is megerősített.

Ehhez először is hatékony tagállami rendszerekre van szükség a kiutasítási határozatok végrehajtásához. Az EU az érintett uniós ügynökségek által nyújtott finanszírozás és operatív támogatás révén is segíti a tagállamokat ebben a folyamatban. A ténylegesen végrehajtott kiutasítási határozatok aránya azonban továbbra is 20 % alatt van.

*A visszaküldési intézkedések megerősítése és a kiutasítási határozatok kölcsönös elismerése*

Az erre a célra létrehozott struktúrák már működnek annak érdekében, hogy célzott támogatást nyújtsanak a tagállamoknak. A visszaküldéssel foglalkozó uniós koordinátor a visszaküldéssel foglalkozó magas szintű hálózattal szoros együttműködésben azon dolgozik, hogy javítsa a teljesítményt ezen a területen.

Ebben az összefüggésben a közelmúltban kidolgozott **visszaküldési ütemterv** rugalmas keretet biztosít, amely jelenleg az alábbi öt fő intézkedésre összpontosít: a Frontex által támogatott, úti okmányok kiállításához vezető közös személyazonosító intézkedések hét kiemelt úti cél (Irak, Banglades, Pakisztán, Tunézia, Nigéria, Szenegál és Gambia) tekintetében; a Frontex támogatásával végrehajtott önkéntes visszatérési, fenntartható visszailleszkedési és közös visszaküldési műveletek; kiutasítási határozatok kibocsátása az elutasító menekültügyi határozatokkal egyidejűleg; a kiutasítási határozatok kölcsönös elismerése és az azt követő végrehajtás; valamint a biztonsági fenyegetést jelentő irreguláris migránsok visszaküldésének előre sorolása.

Az ütemterv sikeres végrehajtása a bevált gyakorlatok megosztásán alapul, amire a Cipruson, Hollandiában és Belgiumban külön e célból tartandó munkaértekezletek adnak majd lehetőséget. A Frontex 2024 első felében az egyes kiemelt harmadik országok tekintetében tartott koordinációs ülésekkel fogja segíteni a tagállamokat a visszaküldési ügyek kezelésében.

A visszaküldések terén az EU egészének hatékonyságát javító másik eszköz a **kiutasítási határozatok kölcsönös elismerése**.A Bizottság 2023. márciusi ajánlásai azt eredményezték, hogy a tagállamok fokozott mértékben használják a **Schengeni Információs Rendszer kiutasításra vonatkozó figyelmeztető jelzéseit**: a tagállamok hat hónap alatt több mint 200 000 új, kiutasításra vonatkozó figyelmeztető jelzést vezettek be a rendszerbe. Most, hogy a tagállami hatóságok láthatják, hogy a területükön előállított személy egy másik tagállamban már kapott-e kiutasítási határozatot, ez az információ felhasználható a kiutasítás felgyorsítására. A szakértők már dolgoznak azon, hogy a lehető legjobban ki lehessen aknázni ezt a lehetőséget[[3]](#footnote-3).

Eddig elszalasztott lehetőségnek bizonyult a **visszatérési irányelv reformja**, amelyet először 2018-ban terjesztett elő a Bizottság, ám amelyről azóta sem született megállapodás. Ez a reform kulcsfontosságú javulást hozna a visszaküldési politika terén. Segítene megelőzni és csökkenteni a szökést és a jogellenes továbbutazásokat, mivel lefektetné az egyes esetek értékelésére vonatkozó közös kritériumokat, valamint bevezetné az őrizet közrendi és biztonsági okokból történő alkalmazásának lehetőségét.

*A visszaküldés és a visszailleszkedés támogatása*

Az uniós finanszírozás és a Frontex egyaránt támogatja a tagállamokat a visszaküldésben és a visszailleszkedésben, többek között az önkéntes visszatérés és a potenciális visszatérők visszatérési folyamatban való részvételének ösztönzésével. Ez magában foglalja az olyan gyakorlati segítségnyújtást, mint a repülőjáratok foglalása, a kitoloncolást végrehajtó hatósági kísérők fizetése, valamint a Nemzetközi Migrációs Szervezettel (IOM) való együttműködés a visszailleszkedés terén.

Az EU-ból való visszaküldéseket mind kétoldalú tagállami programok, mind a **Frontex közös reintegrációs szolgáltatásai** támogatják, amely utóbbiak keretében a Frontex több mint 35 harmadik országban támogatja a visszatérők visszailleszkedését (a támogatott országok száma a közeljövőben várhatóan 50-re fog bővülni. A szolgáltatások 2022. áprilisi elindítása óta több mint 5500 kedvezményezett részesült támogatásban, 2023-ban gyorsuló ütemben. 24 tagállam és schengeni társult ország vette igénybe a szolgáltatásokat, a szolgáltatások hatálya alá tartozó valamennyi harmadik ország tekintetében. A rendszeres visszailleszkedési támogatások pozitív fogadtatásra találtak a partnerországok körében, különösen a kitoloncolási esetekben, és hozzájárultak a visszaküldési műveletek lebonyolításának és elfogadásának megkönnyítéséhez. Példaként említhető az EU-ból Marokkóba, Egyiptomba és Tunéziába visszatérők fenntartható visszailleszkedését célzó 13 millió EUR összegű támogatás, amely a visszatérőknek nyújtott közvetlen támogatás vagy az illetékes nemzeti hatóságoknak nyújtott strukturális támogatás formáját öltötte.

Egy másik kulcsfontosságú célkitűzés a partnerországokból való **önkéntes visszatéréshez nyújtott támogatás** és a **fenntartható visszailleszkedés** támogatása a származási országokban. 2021 óta az EU közel 400 millió EUR-t fordított a szubszaharai Afrika tranzitországaiból visszatérők önkéntes visszatérésének és visszailleszkedésének támogatására. 2022 augusztusa és 2024 januárja között az EU e program keretében több mint 17 000 migránst támogatott önkéntes visszatérésre irányuló intézkedésekkel és hathatós visszailleszkedési intézkedésekkel  Az Észak-Afrikából való önkéntes visszatérésre irányuló 68 millió EUR összegű program keretében az évente visszaküldött migránsok száma 2020 és 2023 között csaknem megháromszorozódott (2023-ban meghaladta a 13 000-et), jelentős támogatást biztosítva a visszaküldést megelőző védelemhez.

A visszaküldések fokozása a Nyugat-Balkánra vonatkozó uniós cselekvési terv egyik fő pillére. Egy új, 13 millió EUR összegű **regionális visszaküldési program** további támogatást fog adni a nyugat-balkáni partnereknek olyan hatékony és jogokon alapuló visszaküldés-kezelési rendszerek működtetéséhez, amelyek mind az önkéntes visszatérést, mind a visszaküldést elősegítik. Egy, az IOM által a bosznia-hercegovinai hatóságokkal közösen végrehajtott kísérleti projekt az irreguláris migránsok elsősorban Bangladesbe és Törökországba történő visszaküldéséhez is támogatást nyújtott.

1. **Az akut szükségletekre és válságokra való reagálás:**

Az EU az elmúlt négy év során egyre jobban reagált a felmerülő váratlan helyzetekre és válságokra. Ennek során a Bizottság több alkalommal is megmutatta, hogy az uniós támogatás hogyan segítheti a külső határokon különösen nagy migrációs nyomásnak kitett vagy az irregulárisan érkezők számának különösen hirtelen megugrását tapasztaló tagállamokat. Az uniós ügynökségektől – az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségétől, az Europoltól és a Frontextől – származó támogatással, vagyis a finanszírozás és az operatív támogatás ötvözésével az EU gyorsan célzott segítséget nyújthat konkrét szükségletek kielégítéséhez.

*A nyomás alatt álló tagállamoknak nyújtott célzott támogatás*

**Cipruson** a támogatás a Ciprussal 2022 februárjában elfogadott egyetértési megállapodáson alapul. Ez a migrációkezelés valamennyi aspektusára kiterjed, beleértve a befogadási kapacitások bővítésének jelentős finanszírozását is. Ez növeli Ciprus határigazgatási képességeit, és segítette az országot abban, hogy teljes mértékben kihasználja az önkéntes szolidaritási mechanizmusban rejlő lehetőségeket, valamint visszaküldési kapacitását.

**Görögországban** az Európai Bizottság támogatja a nemzeti migrációkezelési rendszer megerősítését, különös tekintettel a befogadási létesítmények fejlesztésére, valamint a menekültügyi és kiutasítási eljárások hatékonyságának növelésére. E területeken jelentős pénzügyi, operatív és technikai támogatás segítette a nemzeti hatóságokat az általános befogadási kapacitás és feltételek jelentős javításában, a menekültügyi eljárások egyszerűsítésében, valamint az áthelyezések és a visszaküldések fellendítésében.

Amikor 2023 szeptemberében 72 órán belül közel 10 000 ezer migráns érkezett **Lampedusára**, az EU azonnali támogatást nyújtott. Az Ursula von der Leyen elnök által meghatározott 10 pontból álló tervet eredményesen sikerült megvalósítani. A pénzügyi támogatás mellett az EU ügynökségeket telepített a helyszínre, hogy segítse az érkezők nyilvántartásba vételét és a megfelelő hatóságokhoz történő átirányítást, valamint további személyzetet és felügyeleti eszközöket bocsátott rendelkezésre. Az uniós sürgősségi segélyből finanszírozott légi transzferek ugyancsak hozzájárultak a nyomás enyhítéséhez. Ezt a helyszíni munkát kiegészítették a migránscsempész-hálózatok kezelésére irányuló megújult erőfeszítések, a Tunéziával és a származási országokkal folytatott diplomáciai erőfeszítések hatására pedig gyorsan csökkent az irregulárisan érkezők száma.

Az EU **Spanyolországot** is támogatta: pénzügyi és operatív támogatást nyújtott a határigazgatás, valamint a Kanári-szigeteken és a szárazföldön található befogadási létesítmények és eljárások megerősítéséhez. Ennek keretében a Frontex célzott közös műveletekkel fokozta Spanyolország azon képességét, hogy biztonságos és hatékony módon igazgassa mind tengeri, mind légi külső határait.

*A migránsok eszközként való felhasználása elleni küzdelem*

Amellett, hogy a külső határokat igazgató személyzetnek mindig számítania kell a migránsáramlások változásaira, hiszen a migránscsempészek folyamatosan módosítják útvonalaikat és módszereiket, az elmúlt években az EU új kihívással is szembesült: egyre több olyan incidens történt, amikor a migránsokat politikai célokra használták fel.

Az EU késedelem nélkül fellépett mind az érintett személyek, mind az Unió külső határainak védelme érdekében. Amikor a **belarusz rezsim** 2021 második felében eszközként használta a migránsokat, az EU szorosan együttműködött a litván, a lengyel és a lett hatóságokkal annak érdekében, hogy a határvédelem megerősítésével és finanszírozással támogassa menekültügyi és befogadási kapacitásaikat. A fokozott diplomáciai kapcsolatfelvétel segített megelőzni az egyének további kizsákmányolását, és megkönnyítette a méltóságukat tiszteletben tartó visszaküldésüket.

Annak érdekében, hogy a jövőben az ilyen helyzetekben ne eseti alapon kelljen intézkedni, a paktum az uniós menekültügyi és visszatérési szabályok keretében fogalommeghatározással és stabil keret biztosításával tisztázza, hogy a tagállamok hogyan kezelhetik ezeket a helyzeteket az uniós jog, az alapvető jogok és a nemzetközi kötelezettségek teljes körű tiszteletben tartása mellett.

*Az Ukrajna elleni orosz invázió elől menekülők támogatása*

Az elmúlt négy évben az uniós menekültügyi és migrációs politika egyik legjelentősebb lépése az **átmeneti védelemről szóló irányelv** 2022. márciusi, a Bizottság javaslata alapján történő aktiválása volt, amely eddig több mint négymillió, Oroszország Ukrajna elleni agressziós háborúja elől menekülő ember javát szolgálta. Annak ellenére, hogy rövid időn belül példátlanul magas volt az érkezők száma, az EU segített annak biztosításában, hogy mind az EU-ba menekülők, mind pedig az őket fogadó tagállamok megfelelő támogatásban részesüljenek. Az átmeneti védelem keretében lakhatást, munkavállalási lehetőségeket, orvosi ellátást, és – a gyermekek esetében – oktatást biztosítottak a háború elől menekülők számára, ami azt is segített elkerülni, hogy a tagállamok menekültügyi rendszerei összeomoljanak a rájuk nehezedő nyomás alatt.

A nemzeti erőfeszítések összekapcsolására szolgáló koordinációs eszközök kulcsszerepet játszanak a közös megvalósításban. Annak érdekében, hogy támogassa a tagállamokat az átmeneti védelemről szóló irányelv végrehajtásában, a Bizottság létrehozta az **„Ukrajna” szolidaritási platformot**[[4]](#footnote-4), amely összefogja az összes kulcsfontosságú szereplőt.A szolidaritási platform nyomon követte az Ukrajnából érkező, lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek újonnan felmerülő szükségleteit az EU-ban, támogatva az operatív reagálás koordinálását. Emellett a Bizottság létrehozta az átmeneti védelem nyilvántartási platformját, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy valós időben információt cseréljenek az átmeneti védelemben és a nemzeti jog szerinti megfelelő védelemben részesülő személyekről.

A gyorsan újrakalibrált uniós finanszírozás kulcsfontosságú volt a tagállamok és a civil társadalom, valamint a rászorulókat támogató számos közösség és európai polgár erőfeszítéseinek megerősítéséhez. A Bizottság 2022 márciusában javaslatot tett az Európában lévő menekültekre irányuló kohéziós fellépésre (CARE), amelyet később a CARE+ erősített meg a lakhatás, az egészségügyi ellátás, a foglalkoztatáshoz való hozzáférés, valamint az orvosi, szociális és pszichológiai támogatás területén. Ez kiegészíti az integrációs törekvések számára az uniós finanszírozáson keresztül nyújtott, már régóta fennálló támogatást. Az uniós ügynökségek közvetlen helyszíni támogatást is nyújtottak az Ukrajnával határos tagállamoknak és Moldovának. Az átmeneti védelmi rendszer alkalmazásának 2025 márciusáig történő további meghosszabbításáról szóló határozat azt jelzi, hogy az EU szilárdan elkötelezett Ukrajna támogatása mellett.

*A szabálytalan továbbutazások visszaszorítása és a szolidaritás kifejezése*

Az elmúlt négy évben jelentős erőfeszítések történtek annak érdekében, hogy az EU támogatást nyújtson a nyomás alatt álló tagállamoknak, függetlenül attól, hogy a nyomást a külső határokra érkezők vagy az EU-n belüli jogellenes továbbutazások okozzák. Ez a paktum végrehajtásáig segít orvosolni a jelenlegi dublini rendszer hiányosságait.

A nyomásnak, különösen a tengeri érkezések miatti nyomásnak kitett tagállamok támogatása érdekében az Unió létrehozta az **önkéntes szolidaritási mechanizmust**. Ezt a mechanizmust a Bizottság koordinálja az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége támogatásával, amely értékeli az első belépés szerinti tagállamok szükségleteit, és nyomon követi mind az áthelyezéssel, mind a pénzügyi szolidaritással kapcsolatos kötelezettségvállalások betartását. Ez az ideiglenes mechanizmus – amellett, hogy eddig több mint 4000 áthelyezést hajtott végre – értékes tapasztalatokkal szolgált a paktum keretében létrehozandó állandó, strukturált és kiszámítható szolidaritási mechanizmus végrehajtásához, amelyben az áthelyezés a nyomás alatt álló tagállamok támogatásának egyik lehetséges formája.

A szabálytalan továbbutazások kezelésének elősegítése érdekében a Bizottság bemutatta a **dublini ütemterv** végrehajtásával kapcsolatos bevált gyakorlatokat, amelyek célja a tagállamok közötti kommunikáció javítása, az uniós jognak való megfelelés fokozása és a szökés korlátozása. Az általános cél a dublini rendszer keretében átadott személyek számának növelése, és ezáltal a tagállamok közötti jogellenes továbbutazások korlátozása. A dublini ütemterv céljainak és célkitűzéseinek eléréséhez a tagállamoknak prioritásként kell kezelniük az ütemterv végrehajtásának folytatását, és a szükséges emberi és pénzügyi erőforrásokat a dublini egységek rendelkezésére kell bocsátaniuk. Az ütemtervben meghatározott intézkedések végrehajtása továbbra is kulcsfontosságú, nemcsak a jelenlegi kihívások kezelése, hanem a paktum hatékony végrehajtásának biztosítása szempontjából is. A Bizottság továbbra is támogatni fogja a tagállamokat a dublini ütemtervben meghatározott valamennyi célkitűzés elérésében.

IV. Külső dimenzió: együttműködés a partnerországokkal

Az európai kontinens történelmét sok nép közösen alakította. A migráció nem új és nem is kizárólag csak Európát érintő jelenség. A migrációs utaknak mindig van egy kezdete és vége, és az országok világszerte számos kihívással néznek szembe. Az európai migrációs politikának teljes mértékben be kell épülnie külpolitikánkba. A jól működő migrációs politikák a partnerországok, az EU, valamint maguk a menekültek és a migránsok érdekeit szolgálják.

1. **Átfogó partnerségeken alapuló új paradigma**

Hivatalba lépése után az Ursula von der Leyen vezette Bizottság vállalta, hogy újra megvizsgálja prioritásait: először a migrációnak a külkapcsolataiban és egyéb politikáiban elfoglalt helyét, majd azt, hogy ez mit jelent az egyes partnerekkel való általános kapcsolataink szempontjából.

Az EU kulcsfontosságú prioritásaként és a partnerek számára fontos szakpolitikai kérdésként a migráció szerves részét képezi az EU és partnerei között világszerte fennálló kapcsolatok elmélyítésének. Ma egyértelmű törekvés mutatkozik arra, hogy olyan mélyebb partnerségeket alakítsunk ki a kulcsfontosságú harmadik országokkal, amelyekben az egyéb fontos érdekek mellett a migrációval kapcsolatos együttműködés is megjelenik.

A migrációt magában foglaló átfogó partnerségek sikeresnek bizonyultak a kölcsönösen előnyös eredmények elérésében. Ezt a megközelítést tovább kell fejleszteni és több partnerre is ki kell terjeszteni. Az Eu-nak emellett – az irányváltás kiteljesítésével – pragmatikusabban és határozottabban meg kell jelenítenie saját érdekeit az általunk fenntartott partnerségekben, és nem ódzkodhatunk attól, hogy érdekeink érvényesítése érdekében pozitív és negatív ösztönzőket is alkalmazzunk.

***A migráció az észak-afrikai és más partnerekkel fenntartott szélesebb körű kapcsolatok keretében***

Az elmúlt évben jelentős erőfeszítések történtek a Földközi-tenger és az Atlanti-óceán térségében jelentkező migrációs kihívások kezelésére az Észak-Afrikával és más partnerekkel fenntartott kapcsolatok általános elmélyítésének részeként. A Bizottság a tagállamok vezetőivel közösen „Európa együtt” missziókat küldött 2023 júliusában Tunéziába, 2024 februárjában Mauritániába és 2024 márciusában Egyiptomba, hogy hangsúlyozza az EU elkötelezettségét az olyan átfogó és kölcsönösen előnyös partnerségek kialakítása mellett, amelyekben a migráció kulcsfontosságú elem, és felhívja a figyelmet a regionális stabilitással kapcsolatos aggályokra, valamint a gazdasági fejlődésben rejlő hatalmas potenciálra olyan területeken, mint a megújuló energia.

Mindezek a **Tunéziával** 2023 júliusában létrejött, a makrogazdasági stabilitásra, a gazdaságra és a kereskedelemre, a zöld energiára és az emberek közötti kapcsolatokra összpontosító egyetértési megállapodásnak is kulcsfontosságú témái voltak. A többi prioritás mellett a migrációra vonatkozó szakasz tekintetében is előrelépés történt, és 2023 ősze óta jelentősen csökkent a Tunéziából való távozások száma. Az **Egyiptommal** kialakítandó új átfogó partnerség a gazdasági stabilitásra, a beruházásokra, a kereskedelemre, valamint a migrációra és a mobilitásra, a biztonságra és a humántőke fejlesztésére fog összpontosítani.

**Mauritániával** az EU számos területen az együttműködés elmélyítését javasolta, különös tekintettel a zöld átállásra. A migrációs partnerségről szóló, 2024 márciusában aláírt együttes nyilatkozatot segítségnyújtás és együttműködés kíséri majd, amely a mauritániai fiatalok társadalmi-gazdasági lehetőségeinek javítását, a menekültek befogadásának, a menekülteket befogadó közösségeknek és a határigazgatásnak a támogatását, továbbá a migránscsempészés elleni küzdelmet célozza.

*A kiváltó okok kezelése*

Az EU és tagállamai együttesen továbbra is a legnagyobb hivatalos fejlesztési támogatást nyújtják a világon. A fenntartható infrastrukturális beruházásokat támogató uniós beruházási stratégia, a **Global Gateway** 2027-ig akár 300 milliárd EUR-t mozgósíthat a konnektivitás fellendítése, valamint a zöld és digitális átállás támogatása érdekében. A teljes összeg több mint felét Afrikában költik el, 77 milliárd EUR-t pedig a keleti partnerségre, a déli szomszédságra és a Nyugat-Balkánra vonatkozó gazdasági és beruházási tervekre fordítanak.

E jelentős kötelezettségvállalásnak a gazdasági fejlődésre gyakorolt hatása mellett az uniós fellépés konkrétabban arra összpontosít, hogy a kiváltó okok kezelésével támogassa a partnereket az irreguláris migráció megelőzésében.A fenntartható gazdasági lehetőségek, a szakképzés – különösen a fiatalok esetében –, a szociális szolgáltatások, a kis- és középvállalkozások támogatása, valamint a finanszírozáshoz való jobb hozzáférés fontos hatással lehet az irreguláris migráció okozta nyomás csökkentésére. A diaszpóra által a származási országokban végrehajtott beruházások ugyancsak hozzájárulhatnak e nyomás csökkentéséhez, miközben a hazautalások elősegíthetik a fejlesztést. Az EU együttműködik partnereivel a migráció és a kényszerű lakóhelyelhagyás különböző mozgatórugóinak kezelése érdekében, ideértve a szegénységet és a rossz kormányzást, a katasztrófákat, az éghajlatváltozás és a környezetkárosodás negatív hatásait, a konfliktusokat és az instabilitást mind a származási, mind a tranzitországokban.

*Helyszíni együttműködés*

Az EU folyamatosan keresi a párbeszédet a partnereivel annak érdekében, hogy **támogassa a harmadik országokat saját migrációs és menekültügyi politikáik és rendszereik tökéletesítésében és/vagy kialakításában**, határigazgatási és migrációkezelési kapacitásaik javításában, a nemzetközi védelem biztosításában, valamint az olyan sajátos igények kezelésében, mint a visszaküldést követő hatékony visszailleszkedés.

A kiemelt partnerországokkal folytatott **migrációs párbeszédek** a migrációval kapcsolatos együttműködés ezen átfogó megközelítését tükrözik. Például az EU–Egyiptom migrációs párbeszéd témái között – a határigazgatás, a visszaküldés és a visszailleszkedés, a védelem és a munkaerő-migráció mellett – fontos szerepet kap a szudáni menekültek támogatása is. A 2023 novemberi második magas szintű EU–Törökország migrációs párbeszéd rámutatott, hogy mindkét fél kész megerősíteni a kétoldalú együttműködést. Az EU–Törökország nyilatkozat és az EU–Törökország visszafogadási megállapodás végrehajtása továbbra is központi eleme ennek az együttműködésnek: a fő tevékenységek a Szíriából érkező menekültek befogadása mellett a szabálytalan határátlépések megelőzésének elősegítésére és a csempészhálózatok elleni küzdelemre irányulnak. Ami Ázsiát illeti, a Bizottság 2023 márciusában két átfogó migrációs és mobilitási párbeszédet indított, Bangladessel és Pakisztánnal. Az együttműködés más partnerekkel – például Nigériával, Irakkal, Tunéziával, Marokkóval és Mauritániával – is folyamatban van, és minden kérdés tekintetében lehetővé teszi az egyes partnerek érdekeinek az előmozdítását.

A nyugat-balkáni **kapacitásépítés** keretében a tagjelölt országoknak a jogalkotás szempontjából is fel kell készülniük a migrációval és a menekültüggyel kapcsolatos jövőbeli tagállami felelősségükre. A további kulcsfontosságú témák közé tartozik a befogadó intézmények kapacitása, valamint a nyugat-balkáni partnerek migrációs és határigazgatási rendszereinek javításához nyújtott finanszírozás és uniós ügynökségektől érkező operatív támogatás. A jogállásról szóló új megállapodások megkötésével kibővült a határigazgatást támogató Frontex határőrök kiküldésére és közös járőrszolgálatokra vonatkozó keret (lásd alább).

Ezt az együttműködést az **uniós finanszírozás** jelentős hozzájárulása teszi lehetővé. Az NDICI – Globális Európa program (Szomszédságpolitikai, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz – Globális Európa) forrásainak 10 %-át a migrációval és a kényszerű lakóhelyelhagyással kapcsolatos intézkedésekre különítették el; a folyamatban lévő több mint 190 projekt értéke mintegy **5,3 milliárd EUR**. Ennek keretében például 2021–2023-ban 691 millió EUR-t fordítottak észak-afrikai intézkedésekre, és ennek közel kétharmadát a migráció és a menekültügy irányításának és kezelésének megerősítésére. A déli szomszédságban tovább fog erősödni a migráció és a külső kihívások átfogó kezelése, mivel az Európai Tanács nemrégiben a migráció finanszírozásának további megerősítéséről határozott[[5]](#footnote-5).

Az uniós finanszírozást kiegészíti és egyben növeli az uniós tagállamok és az **„Európa együtt” kezdeményezésekben** részt vevő más partnerek által nyújtott támogatás is. E kezdeményezések az adott ország vagy régió migrációval kapcsolatos azon kiemelt prioritásaira összpontosítanak, amelyek összehangolt és koherens kezelése transzformatív hatásokkal járhat. 2022 decemberében politikai szinten mind a közép-mediterrán útvonal, mind az atlanti és a nyugat-mediterrán útvonal tekintetében indultak „Európa együtt” kezdeményezések – ezek célja az EU-ba vezető legfontosabb útvonalak mentén végzett tevékenységek támogatása, valamint a hiányosságok és az átfedések azonosítása, a helyi koordináció megerősítése és a közös fellépések elsőbbségi lebonyolítása –, egy másik „Európa együtt” kezdeményezés pedig az egyes afgán régiókat érintő kényszerű lakóhelyelhagyás problémájára nyújt választ.

*A védelem támogatása világszerte*

A konfliktusok, az erőszak, az emberi jogi jogsértések, az üldöztetés, a katasztrófák és az éghajlatváltozás hatásai miatt évente emberek milliói kényszerülnek elhagyni otthonukat. Számuk 2023-ban példátlan magasságba szökött, jelenleg világszerte 110 millió. Túlnyomó többségüket fejlődő országokban fogadták be, és az EU továbbra is elkötelezetten segíteni kívánja őket.

Az EU és tagállamai együttesen a világ legjelentősebb adományozói a **menekültek támogatása** terén, a globális finanszírozás 42 %-át biztosítják[[6]](#footnote-6). 2022-ben csak az EU 2,4 milliárd EUR összegű humanitárius, fejlesztési és béketámogatást nyújtott a menekültek és befogadóik számára. Az elmúlt néhány évben az EU a humanitárius költségvetésének mintegy 80 %-át mindig olyan projektekre különítette el, amelyekkel a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek és befogadó közösségeik szükségleteit enyhítette világszerte.

Ennek keretében jelentős uniós támogatást – 2011 óta 10 milliárd EUR-t – kapott Törökország, amely a szíriai válság miatt több mint 4 millió menekültet fogadott be, és súlyos kihívásokkal szembesül. Az EU a szíriai válság hatásainak kezelése érdekében Jordániát, Libanont és Irakot is támogatta, valamint komoly szerepet játszott az egyéb donorok mozgósításában.

Az EU 2021 és 2023 között közel 150 millió EUR-t különített el Líbia, Tunézia, Marokkó és Egyiptom védelmi jellegű intézkedéseire, például a rendkívül kiszolgáltatott helyzetben lévő migránsok ellátáshoz való helyi szintű hozzáférésének javítására: az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférés megkönnyítésére, a megélhetés javítására, továbbá Líbia esetében a regisztrált menekültek és menedékkérők idegenrendészeti fogdákból városi környezetbe való áthelyezésének lehetővé tételére.

Az EU 2019 óta Afganisztánban, Iránban és Pakisztánban is jelentős, összesen több mint 665 millió EUR összegű humanitárius finanszírozással járult hozzá az ilyen intézkedésekhez, és több mint 400 millió EUR-t különített el a lakhelyük elhagyására kényszerült – főként Banglades által befogadott – rohindzsák helyzetének javítására. Humanitárius és fejlesztési együttműködési támogatást nyújt más olyan ázsiai, afrikai és latin-amerikai fogadó országoknak is, amelyeket jelentős mértékben érintett a kényszerű lakóhelyelhagyás problémája, így például Kolumbiának, Ugandának, Csádnak és Mozambiknak.

*Többoldalú szerepvállalás*

Az EU **ENSZ-ügynökségekkel folytatott együttműködése** továbbra is rendkívül értékes mindkét fél számára. A Nemzetközi Migrációs Szervezettel (IOM) és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatalával (UNHCR) kialakított sokrétű és szoros partnerség a migráció és a kényszerű lakóhelyelhagyás minden szempontjára kiterjed, és az Ukrajna elleni orosz invázió által kiváltott lakóhelyelhagyási válsággal összefüggésben még jobban elmélyült. Az EU és tagállamai együttesen a Nemzetközi Migrációs Szervezet legnagyobb, az UNHCR-nek pedig a második legnagyobb adományozói. Az együttműködés a helyzetismeret és a felkészültség terén is bővült: az UNHCR és az IOM ma már részt vesz a migrációs felkészültségi és válságkezelési mechanizmus uniós hálózatának tevékenységében. Az ukrajnai lakóhelyelhagyási válság hatására megerősödött az EU és az UNICEF között a gyermekek támogatása terén folytatott együttműködés is[[7]](#footnote-7). Az embercsempészet elleni globális szövetség létrehozására irányuló cselekvési felhívást követően az ENSZ Kábítószer- és Bűnügyi Hivatala (UNODC) is szoros partnerséget alakított ki az EU-val.

Az EU az útvonal egészére kiterjedő megközelítés jegyében számos **regionális folyamatot** támogat, ilyen például: az EU-afrikai migrációs és fejlesztési program (rabati folyamat), az EU–Afrika szarva migrációs útvonal kezdeményezés (kartúmi folyamat), a migrációval kapcsolatos Selyemút-partnerség (budapesti folyamat) és a prágai folyamat (Nyugat-Balkán, keleti szomszédság és Közép-Ázsia). Az EU 2018 óta támogatja a Nyugat- és Észak-Afrikát érintő niamey-i folyamatot is, amelynek célja a migránscsempészés és az emberkereskedelem megelőzése és leküzdése.

Az EU és tagállamai 2023 novemberében új, húsz évre szóló megállapodást írtak alá az **Afrikai, Karibi és Csendes-óceáni Államok Szervezetének** tagjaival (Szamoai Megállapodás); az így létrehozott jogi keret egy külön fejezetet szentel a migrációnak és a mobilitásnak.

Az **AU–EU–ENSZ közös háromoldalú munkacsoport** immáron a helyszíni munkára összpontosítva kíván megoldást találni Líbia migrációs kihívásaira. Elfogadott prioritásai[[8]](#footnote-8) a migránsok önkényes líbiai fogva tartásának megszüntetésére, az őrizet alternatíváinak kidolgozására, valamint az embercsempészet és az emberkereskedelem elleni küzdelemre irányulnak.

2023 júliusában létrejött a mediterrán, közel-keleti és afrikai térség fejlesztésével és migrációjával foglalkozó római cselekvési terv, amelyet az EU és nemzetközi partnerei is támogatnak, csakúgy, mint az irreguláris migráció kezelésére irányuló római folyamatot, amely átfogó jelleggel gazdasági beruházásokat, legális beutazási lehetőségeket és védelmet, illetve embercsempészet elleni intézkedéseket foglal magában.

1. **A legális beutazási lehetőségeknek mint az irreguláris migráció alternatíváinak az előmozdítása**

A legális migrációval kapcsolatos együttműködés a testre szabott, kölcsönösen előnyös partnerségek egy olyan eleme, amely segítheti a közös kihívások kezelését, és hozzájárulhat a visszafogadási kötelezettségek hatékony végrehajtásához.

*Tehetséggondozási partnerségek*

A paktumban bejelentett tehetséggondozási partnerségek bővítik az **EU-ba irányuló legális beutazási lehetőségeket**, és stratégiailag előmozdítják a partnerországok szerepvállalását a migrációkezelésben: csökkentik különösen az irreguláris migrációt, és serkentik a partnerek visszaküldési és visszafogadási együttműködését. Ezekhez a partnerségekhez a partnerországok állampolgárainak uniós tanulmányait, képzését vagy munkavállalását elősegítő bizottsági programok is hozzájárulnak, amellett, hogy finanszírozást és kapacitásépítési támogatást nyújtanak olyan területeken, mint a munkaerőpiaci információs rendszerek és a készségfejlesztés, a munkaerő-migráció irányításának megerősítése, valamint a szakképzés. Mindegyikük testre szabott, prioritásaikat az EU, a tagállamok és az adott partnerországok határozzák meg. Az eszköz lehetőségeinek teljes mértékű kiaknázásához a tagállamoknak uniós szinten kell szerepet vállalniuk, hiszen a munkaerő-migrációs együttműködés visszafogadásra gyakorolt potenciális multiplikátorhatása csak így maximalizálható.

A Bizottság eddig Marokkó, Tunézia, Egyiptom, Pakisztán és Banglades tekintetében kezelte prioritásként az ilyen partnerségek létrehozását. Tehetséggondozási partnerségek kialakítása Nigériával és Szenegállal is lehetséges, ha a migrációs együttműködés minden téren javul velük. A tehetséggondozási partnerség partnerországaival folytatott kerekasztal-megbeszélésekre első ízben 2023-ban került sor, a következő fordulót 2024 első felében tartják.

*A tehetségek vonzása*

A tagállami gazdaságok számos ágazatát érinti súlyos munkaerőhiány, ami gátolja az EU gazdasági növekedését. Noha ezt a problémát elsődlegesen az uniós munkaerő-potenciál maximális kihasználásával kell megoldani, a megoldásnak a munkaerő-migráció is szükséges része. A versenyképesség megőrzése érdekében az EU-nak a meglévő intézkedések, például a felülvizsgált kékkártya-irányelv és az összevont engedélyről szóló irányelv alkalmazásának javításával vonzóbbá kell válnia a készségek és a tehetségek számára. Folytatni kell a munkát a huzamos tartózkodásról szóló irányelv reformjának befejezéséhez – az eljárások egyszerűsítésével meg kell könnyíteni a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállás megszerzését. A Bizottság 2023 novemberében javaslatot tett egy **uniós tehetségbázis** létrehozására, amely az első ilyen jellegű uniós szintű platformként megkönnyíthetné a munkaerőhiányos ágazatok nemzetközi munkaerő-felvételét. Ennek fejlesztése az elkövetkező években kulcsfontosságú munkaterület lesz, azon integrációs intézkedések mellett, amelyek biztosítják, hogy a migránsok teljes mértékben ki tudják aknázni a munkaerőpiaci potenciáljukat.

*Hozzájárulás a globális áttelepítési erőfeszítésekhez*

Az EU áttelepítési programjai elősegítették, hogy a legkiszolgáltatottabb menekültek az embercsempész-hálózatok kényszerű igénybevétele vagy életük kockáztatása nélkül juthassanak Európába. Az EU továbbra is elkötelezett amellett, hogy biztonságos és legális beutazási lehetőségeket biztosítson a védelemre szorulók számára. A paktum szerinti új uniós áttelepítési keret az EU állandó rendszere lesz, és növelni fogja az EU hozzájárulását a globális áttelepítési erőfeszítésekhez. A tagállamok 2024–2025 tekintetében felajánlották, hogy az uniós áttelepítési és humanitárius befogadási rendszeren keresztül több mint 60 000 személyt fogadnak be. Az elmúlt három évben e célból a tagállamoknak juttatott uniós finanszírozás meghaladta a 318 millió EUR-t. Az EU a szükséghelyzeti tranzitmechanizmusok keretében továbbra is támogatja az emberek humanitárius evakuálását Líbiából Nigerbe és Ruandába, ezzel segítve a legkiszolgáltatottabb helyzetben lévők menekülését kétségbeejtő körülményeik közül, és előkészítve későbbi áttelepítésüket.

1. **Kollektív nyomásgyakorlás a visszafogadás érdekében**

Ahhoz, hogy a visszaküldés és a visszafogadás hatékonyan működjön, a származási országoknak együtt kell működniük állampolgáraik azonosításában, úti okmányokat kell kiállítaniuk és vissza kell fogadniuk a visszaküldötteket. Ezen kötelezettségüket a nemzetközi jog, valamint számos többoldalú eszköz, illetve kétoldalú visszafogadási megállapodás és egyezmény írja elő. A gyakorlatban azonban ez az együttműködés sokszor nem kielégítő, és ezért azt stratégiailag minden szinten elő kell mozdítani, az „Európa együtt” megközelítés és az összes vonatkozó szakpolitika és eszköz stratégiai alkalmazásával.

A Bizottság és az EKSZ az uniós visszaküldési és visszafogadási politika érvényesítése érdekében fokozottan alkalmazza diplomáciai eszközeit és az EU kollektív súlyát. Az e területen folytatott együttműködés előmozdításához a **vízumpolitika** biztosít új eszközöket.

**Az Uniós Vízumkódex 25a. cikke** értelmében a Bizottság rendszeresen értékeli a harmadik országok visszafogadással kapcsolatos együttműködését, és arról jelentést tesz a Tanácsnak. A visszafogadási együttműködés elégtelensége esetén, és figyelembe véve az Uniónak az érintett harmadik országgal fennálló általános kapcsolatait, a Bizottságnak lehetősége van arra, hogy korlátozó vízumintézkedéseket javasoljon. Ez a folyamat fontos szerepet játszik a kihívások azonosításában és kezelésében, és több partner esetében a visszafogadási párbeszéd megerősödéséhez, más partnerek, köztük Irak, Banglades és Gambia esetében pedig általában a párbeszéd és az együttműködés javulásához vezetett. A negyedik értékelési jelentést 2023 júliusában terjesztették elő, és elfogadták az Etiópiával kapcsolatos vízumkorlátozási intézkedésekre tett új javaslatot, valamint a Gambiára vonatkozó korlátozó intézkedések részleges visszavonására tett javaslatot.

A 25a. cikk szerinti mechanizmus csak a vízumköteles országokra terjed ki. Azon 64 ország esetében, amelyeknek az EU vízummentességet biztosít, a **vízummentesség-felfüggesztési mechanizmus** nyújt védelmet a vízummentességgel való olyan visszaélésekkel szemben, amelyek irreguláris migrációt eredményezhetnek. Ez a mechanizmus erőteljes visszatartó erővel bír, de mindeddig csak egyszer aktiválták. A mechanizmus reformjának véghezvitele elengedhetetlen lesz a mechanizmus alkalmazásának megkönnyítéséhez és a vízummentességgel való visszaélések körének az olyan visszaélésekre való kiterjesztéséhez, mint az irregulárisan érkezők számának az uniós vízumpolitikához való igazodás hiánya miatti növekedése, a vízummentes országok befektetői állampolgársági programjai vagy a hibrid fenyegetések, például a migránsok nemzetközi nyomásgyakorlásra eszközként való felhasználása. A reform szigorítja a megalapozatlan menedékjog iránti kérelmek elbírálását is (2023-ban az EU-ban benyújtott menedékjog iránti kérelmek 23 %-a vízummentes országot érintett).

A visszaküldési és visszafogadási együttműködés biztosításának egy másik potenciális eszköze a felülvizsgált **általános vámkedvezmény-rendszer** (GSP-rendelet) lehet. A Bizottság által a rendeletbe bevezetni javasolt új feltétel szerint visszavonhatóvá válna az EU által egyoldalúan biztosított preferenciális tarifális elbánás, ha súlyos hiányosságokat tárnának fel a saját állampolgárok visszafogadására vonatkozó kötelezettség végrehajtásában. Ez fokozottan ösztönözné a harmadik országokat nemzetközi kötelezettségeik teljesítésére, és elősegítené a migráció jobb kezelését. A rendelet módosítását jelenleg tárgyalják.

Az EU harmadik országokkal fennálló kapcsolataiban bekövetkezett paradigmaváltás már most is jelentős eredményeket mutat, és az elkövetkező években is központi témája lesz az EU tevékenységeinek. A pozitív ösztönzőket stratégiai és koherens módon kell alkalmazni, többek között a kereskedelem, a fejlesztés és a legális migráció területén annak érdekében, hogy a pozitív dinamika a visszafogadási együttműködés terén is érvényesüljön.

V. UNIÓS ÜGYNÖKSÉGEKTŐL SZÁRMAZÓ TÁMOGATÁS

Az uniós és nemzeti migrációs politikákba vetett bizalom kulcsa a végrehajtás következetessége, ami kiterjedtebb nyomon követést és operatív támogatást tesz szükségessé az uniós ügynökségek részéről. Az elmúlt évtizedben az uniós határigazgatási és migrációkezelési ügynökségek megbízatása működési szempontból kibővült, ami lehetővé tette a tagállamoknak nyújtott támogatásuk szintjének növelését, valamint személyzetük és szakértőik kiküldését olyan területeken, mint a határellenőrzés, a visszaküldés és a menedékjog iránti kérelmek feldolgozása.

*Frontex*

Kibővített megbízatása révén **a Frontex fokozottan támogatja a tagállamokat** a külső határok igazgatásában: szolgáltatások, információk és felszerelések mellett eszközeivel és szakértelmével is segíti őket a migrációs kihívások kezelésében. A fentiekkel összhangban ez a támogatás a visszaküldések területén is egyre nagyobb szerepet kap. A készenléti alakulat fokozatos feltöltése a célnak megfelelően halad, vagyis létszáma 2027-re el fogja érni a 10 000, teljes mértékben felszerelt és kiképzett főt, és jelentős támogatást tud majd adni a határellenőrzéshez és a visszaküldéshez. Ez azonban annak is függvénye, hogy a tagállamok eleget tesznek-e kötelezettségeiknek, azaz hosszú távú kirendelések és rövid távú kiküldések útján is biztosítják-e a szükséges személyi állományt.

A Frontex a hirtelen szükségletek és a hibrid fenyegetések hatékonyabb kezelése érdekében agilisabban lépett fel, amint azt a 2023 végi finnországi gyors reakciója is mutatja. A Frontex az operatív támogatás mellett az európai integrált határigazgatás végrehajtásában is kulcsfontosságú szerepet játszik.

Támogatja továbbá a **harmadik országbeli partnerek** kapacitásépítését és határigazgatását. Az EU és a harmadik országok közötti, jogállásról szóló megállapodások új generációja lehetővé teszi a Frontex készenléti alakulatának végrehajtási hatáskörrel történő bevetését két nem uniós ország határán, levegőben, tengeren és szárazföldön is lehetővé téve a közös határellenőrzési munkát. Az EU ilyen megállapodásokat eddig Albániával, Moldovával, Montenegróval és Észak-Macedóniával írt alá. Hamarosan várhatóan alá fogja írja a Szerbiával kötendő megállapodást, illetve február 12-én Bosznia-Hercegovinával hivatalosan megegyezett a vonatkozó tárgyalások megkezdéséről.

A Frontex olyan **munkamegállapodásokkal** is rendelkezik, amelyek révén harmadik országok hatóságaival működhet együtt olyan területeken, mint az információcsere, a kapacitásépítés és a kockázatelemzés. Ilyen megállapodások jelenleg Albánia, Grúzia, Bosznia-Hercegovina, Koszovó[[9]](#footnote-9)\*, Észak-Macedónia, Azerbajdzsán, Törökország, Örményország, Nigéria, a Zöld-foki-szigetek, Kanada, Montenegró, az Egyesült Államok, Moldova, Ukrajna és az Egyesült Királyság viszonylatában léteznek[[10]](#footnote-10). Az Ügynökség jelenleg további 16 munkamegállapodásról tárgyal, többek között észak- és nyugat-afrikai partnerekkel, miközben aktualizálja a többi partnerrel meglévő megállapodásokat.

A Frontex mindezen új feladatai tekintetében alapjogi stratégiát fogadott el, amelynek végrehajtásával biztosítja, hogy megfeleljen az uniós és a nemzetközi jognak, beleértve a visszaküldés tilalmának elvét is.

|  |
| --- |
| ***Frontex-kiküldetések*** A Frontex 2024 elején 22 operatív tevékenységgel támogatja a tagállamokat és a schengeni társult országokat a határellenőrzésben és a visszaküldésben, partnerországok részvételével. Az Ügynökség készenléti alakulatának jelenleg több mint 2700 tagja van kiküldetésben. A műveletek szárazföldi, tengeri és légi határőrizethez egyaránt támogatást nyújtanak. Támogatják többek között a határátkelőhelyeken végzett határforgalom-ellenőrzést, valamint a visszaküldési műveleteket. A fenti számadatok a Frontex harmadik országokban végzett műveleteit is magukban foglalják. A Frontex 2024 elején több mint 500 tisztviselőt vetett be a Nyugat-Balkánon, Albániában, Montenegróban, Észak-Macedóniában és Szerbiában, valamint Moldovában, segítséget nyújtva a nemzeti hatóságoknak a határigazgatásban, a határőrizetben, a hamisított okmányok felderítésében és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemben, valamint a megfelelő járművek használatában. |

*Az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége (EUAA)*

2022 januárja óta az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO) immár **az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége (EUAA)** néven, teljes jogú ügynökségként, az eddiginél több eszközzel támogatja a tagállamokat a menekültügy és a befogadás kezelésében. Az uniós jogi kötelezettségek operatív és technikai alkalmazását egy olyan monitoringmechanizmus fogja figyelemmel kísérni, amelynek módszertanát 2023-ban dolgozták ki, elősegítve az uniós menekültügyi rendszer harmonizált működését. Az EUAA a tagállamok munkájának közvetlen előmozdítása mellett operatív normákkal, iránymutatásokkal és képzésekkel segíti a tagállamok menekültügyi és befogadási gyakorlatának összehangolását, növeli a konvergenciát és csökkenti a szabálytalan továbbutazások számát.

Hozzájárult továbbá a Bizottság azon munkájához, hogy a menekültügyi és befogadási rendszerek operatív és technikai támogatásával erős menekültügyi irányítás kiépítésére ösztönözze a migrációs nyomásnak kitett tagállamokat.

Az EUAA kapacitásépítési támogatást is nyújt egyes **harmadik országoknak**, különös tekintettel a tagjelölt országokra. Az ügynökség ennek keretében kétoldalú ütemtervekről állapodott meg a nyugat-balkáni partnerekkel annak érdekében, hogy a helyi sajátosságokat figyelembe véve segítse az uniós vívmányokhoz való igazodást.

|  |
| --- |
| ***EUAA-kiküldetések*** **Az EUAA** menekültügyi támogató csoportjai Unió-szerte támogatást nyújtanak a nemzeti menekültügyi és befogadási hatóságoknak az irányítás, a stratégiai tervezés, a minőség és az eljárások terén. A 2024. március 3-i állapot szerint az EUAA 12 tagállamban 1141 kiküldetést hajtott végre. |

*Europol*

A személyzet tagállamokba és partnerországokba történő kiküldése kulcsfontosságú része az információmegosztás megkönnyítése és a nyomozások támogatása terén végzett Europol-munkának. Ennek keretében 12 tagállamba és partnerországba küldtek ki szakértőket és vendégtiszteket a helyi bűnüldöző hatóságok támogatására. Az Europol az operatív munka tekintetében 20 megállapodás megkötésével építette ki hálózatát, amely súlyos szervezett bűnözés és terrorizmus esetében lehetővé teszi a személyes adatok harmadik országokkal való cseréjét[[11]](#footnote-11). E megállapodások alapvető fontosságúak lesznek a migránscsempészésre vonatkozó új megbízatás teljesítéséhez és a Migránscsempészés Elleni Küzdelem Európai Központjának hatékony működtetéséhez.

|  |
| --- |
| ***Europol-kiküldetések***A 2024. március 4-i állapot szerint az Europol 11 tagállamban és Moldovában 79 kiküldetést hajtott végre. A kiküldött Europol-szakértők és vendégtisztek alapos biztonsági ellenőrzésekkel és nyomozásokkal segítik a nemzeti hatóságokat. Emellett olyan információkat gyűjtenek a terepen, amelyeket később az európai szintű bűnügyi fenyegetésértékelések kidolgozásához és a nyomozások támogatásához használnak. |

*eu-LISA*

Az eu-LISA az EU bel- és igazságügyi politikáiban használt főbb informatikai rendszerekért felelős uniós ügynökség. Munkája központi szerepet fog játszani a már használt vagy használni tervezett, határigazgatás szempontjából kritikus informatikai eszközök alkalmazása, valamint interoperabilitásuk szempontjából. Az uniós és a nemzeti szintű rendszerek általa létrehozott hálózata lehetővé teszi az EU-ba beutazó személyek teljes körű áttekintését.

*Eurojust*

Az Eurojust, vagyis az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynöksége az egyik legfontosabb szereplő a migránscsempészés elleni küzdelemben. Támogatja az igazságügyi koordinációval járó összetett, határokon átnyúló ügyeket, valamint a migránscsempészek üldözésével foglalkozó közös nyomozócsoportokat, és működtet egy olyan, migránscsempészés elleni fókuszcsoportot, amelyben a tagállamok igazságügyi szereplői elemzik a szervezett bűnözői csoportok által e területen alkalmazott különböző taktikákat, és megosztják az ilyen ügyek nyomozásával és büntetőeljárás alá vonásával kapcsolatos bevált gyakorlatokat.

VI. KÖVETKEZTETÉS

Az EU bebizonyította, hogy az együttműködés révén ténylegesen ki tudja alakítani és meg is fogja valósítani a közös migrációs és menekültügyi politikát. Az új migrációs és menekültügyi paktum meghatározza azt a teljesen átfogó megközelítést, amely ahhoz szükséges, hogy az európai migrációkezelés méltányos, hatékony és fenntartható legyen. A schengeni térség és az egységes piac létrejötte óta ez a legnagyobb újítás az EU migrációs és határigazgatási szabályaiban, és egyben ez teszi majd lehetővé az európaiak generációi számára, hogy tovább élvezhessék ezeket az egyedül Európában biztosított szabadságokat.

A jövőben a paktum **következetes végrehajtására kell helyeznünk a hangsúlyt**, biztosítandó, hogy a tagállamok jól kidolgozott rendszerekkel rendelkezzenek, mivel ez előfeltétele a paktum új, kiegyensúlyozott megközelítéséhez szükséges kölcsönös bizalom kiépítésének. A Bizottság az élére fog állni az erre irányuló közös munkának, kezdve a közös végrehajtási tervvel, és az út minden szakaszában pénzügyi, technikai és operatív támogatással fogja kísérni a tagállamokat, az uniós ügynökségek bevonásával is. E jogalkotási eszköztárat ki kell teljesíteni a visszaküldésre és a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyekre vonatkozó, még hiányzó elemekkel, valamint az embercsempészetre, a kereskedelmi közlekedési eszközökre és a vízumokra vonatkozó kiegészítő kezdeményezésekkel.

A paktum gyökeres változást fog hozni az európai migrációkezelés módjában, de önmagában nem működhet. Sikeréhez Európának mindig egy kettős megközelítésre kell támaszkodnia: az **akut helyzetek napi szintű kezelése** és a folyamatos válságmenedzsment mellett strukturális reformokat is végre kell hajtania. A Bizottság az elmúlt évekhez hasonlóan továbbra is operatív lépéseket fog tenni annak érdekében, hogy a rendelkezésre álló pénzügyi forrásokat és az uniós ügynökségek támogatását is felhasználva javítsa a közös kihívásokra adott uniós válaszlépéseket és biztosítsa a válsághelyzetek gyors kezelését, miközben átfogóan támogatja a tagállamokat és méltányos bánásmódot biztosít a migránsoknak.

A tagállamok új vagy makacs kihívásai a jövőben is megoldásokat fognak igényelni. Az EU egészének továbbra is gyakorlati megoldásokat kell keresnie a migrációval kapcsolatos nehezebben megoldható kérdések kezelésére, tudatában annak, hogy az életveszélyes beutazási kísérletek megelőzése globális felelősség. A siker szempontjából döntő fontosságú a migrációs politika külső dimenziója: tartós megoldásokat csak akkor fogunk tudni kialakítani, ha folyamatosan arra törekszünk, hogy a migrációt kölcsönösen előnyös partnerségek prioritásává tegyük.

Értékeken alapuló, méltányos és határozott intézkedéseivel az EU megmutatta, hogy képes eredményeket felmutatni a migráció terén. Ennek jegyében kell irányt kell szabniuk jövőbeli intézkedéseinknek is.

1. Az előszűrésről szóló rendelet és az előszűrés megkönnyítésére irányuló módosító rendelet (ECRIS-TCN), a menekültügy és a migráció kezeléséről szóló rendelet, a menekültügyi eljárásról szóló rendelet (a határon folytatott visszaküldési eljárás átkerült egy önálló jogalkotási eszközbe), a migrációs és menekültügyi válsághelyzetek kezeléséről szóló rendelet (a migránsok eszközként való felhasználására vonatkozó rendelkezések beillesztése), az Eurodac-rendelet, a befogadási feltételekről szóló irányelv, a kvalifikációs rendelet, az uniós áttelepítési keretről szóló rendelet, az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségének létrehozásáról szóló rendelet, az összevont engedélyről szóló irányelv, a kékkártya-irányelv. [↑](#footnote-ref-1)
2. Összefoglaló: [Az EU fokozza a migránscsempészés elleni küzdelmet (europa.eu)](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_23_6082). [↑](#footnote-ref-2)
3. 2024. március 7-én került sor a visszaküldési és a SIS-szakértők találkozójára. A találkozó célja a gyakorlati együttműködés javítása és a SIS kiutasításra vonatkozó figyelmeztető jelzéseiben rejlő lehetőségek teljes körű kiaknázása volt a hatékonyabb visszaküldési folyamat támogatása érdekében. [↑](#footnote-ref-3)
4. A platform a tagállamokat, a schengeni társult országokat, az Európai Külügyi Szolgálatot, az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségét, a Frontexet és az Europolt, a Nemzetközi Migrációs Szervezetet és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatalát, valamint Ukrajnát, Moldovát és a nemzetközi partnereket, nevezetesen az Egyesült Államokat, Kanadát és az Egyesült Királyságot tömöríti. [↑](#footnote-ref-4)
5. Az Európai Tanács 2024. február 1-jei rendkívüli ülése. [↑](#footnote-ref-5)
6. Az OECD-DAC 2022. évi felmérése [↑](#footnote-ref-6)
7. Más ENSZ-ügynökségek, például a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO), az ENSZ Iparfejlesztési Szervezete (UNIDO) és az ENSZ Projekttámogatási Hivatala (UNOPS) az uniós finanszírozású programok helyszíni végrehajtásában segédkeznek. [↑](#footnote-ref-7)
8. [Az EU, az AU és az ENSZ gyors fellépést sürget a Líbiában tartózkodó migránsok és menekültek égető szükségleteinek kezelése érdekében – Európai Bizottság (europa.eu).](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/eu-au-and-un-push-urgent-action-address-pressing-needs-migrants-and-refugees-libya-2023-03-21_en) [↑](#footnote-ref-8)
9. \* Ez a megnevezés nem érinti a jogállással kapcsolatos álláspontokat, továbbá összhangban van az 1244. sz. ENSZ BT-határozattal és a Nemzetközi Bíróságnak a koszovói függetlenségi nyilatkozatról szóló véleményével. [↑](#footnote-ref-9)
10. Az Oroszországgal és a Belarusszal kötött megállapodás végrehajtását felfüggesztették. [↑](#footnote-ref-10)
11. Az Europol emellett 16 olyan munkamegállapodással és stratégiai megállapodással rendelkezik, amelyek a személyes adatok cseréje nélkül biztosítanak strukturált együttműködést. [↑](#footnote-ref-11)