



BEVÁNDORLÁSI POLITIKA

Az Európai Unió egyik fő célkitűzésének tekinti a szolidaritáson alapuló, előretekintő és átfogó európai migrációs politikát. A migrációs politika arra szolgál, hogy kiegyensúlyozott megközelítést alakítson ki a legális migráció és az irreguláris migráció kezelésében.

JOGALAP

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 79. és 80. cikke.

HATÁSKÖRÖK

Legális migráció: az EU hatáskörébe tartozik, hogy meghatározza a többek közt családdegyesítés céljából az egyes tagállamokba belépő vagy ott tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok belépésének és tartózkodásának feltételeit. Továbbra is a tagállamok hatáskörébe tartozik annak meghatározása, hogy hány harmadik országbeli állampolgárt engednek be munkavállalás céljából.

Integráció: az Unió ösztönözheti a tagállamokat, hogy hozzanak a területükön jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok integrációját előmozdító intézkedéseket, és fellépésük során támogathatja e tagállamokat; ugyanakkor semmilyen előírás nem rendelkezik a tagállamok törvényi és szabályozási rendelkezéseinek összehangolásáról.

Az irreguláris bevándorlás elleni küzdelem: az Uniónak – főként hatékony visszatérési politika segítségével – meg kell akadályoznia és csökkentenie kell az irreguláris bevándorlást, mégpedig az alapvető jogok tiszteletben tartása mellett.

Visszafogadási megállapodások: hatáskörénél fogva az Unió harmadik országokkal megállapodásokat köthet a területén tartózkodó olyan személyek származási országukba vagy abba az országba való visszafogadása érdekében, ahonnan érkeztek, akik a tagállamok valamelyikének területére való belépés vagy tartózkodás feltételeinek nem vagy már nem felelnek meg.

CÉLKITŰZÉSEK

A bevándorlás kiegyensúlyozott megközelítésének meghatározása: az EU arra törekszik, hogy kiegyensúlyozott megközelítés alakuljon ki a legális migráció kezelése és az irreguláris bevándorlás elleni küzdelem tekintetében. A migrációs áramlások megfelelő kezelése a valamely tagállamban jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok számára a méltányos bánásmód biztosítását, az



irreguláris bevándorlás, többek között az emberkereskedelem és az embercsempészet elleni küzdelemre irányuló intézkedések fokozását és a harmadik országokkal való együttműködés minden területen történő elősegítését is maga után vonja. Az EU-nak az a célja, hogy a jogszerű bevándorlók számára az európai uniós polgárokéhoz hasonló, azonos szintű jogokat és kötelezettségeket állapítson meg.

A szolidaritás elve: a Lisszaboni Szerződés értelmében a bevándorláspolitikákra a szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos megosztásának elve az irányadó, ideértve annak pénzügyi vonatkozásait is (az EUMSZ 80. cikke).

EREDMÉNYEK

A. A Lisszaboni Szerződés által eredményezett intézményi fejlemények

A Lisszaboni Szerződés – amely 2009 decemberében lépett hatályba (1.1.5.) – a legális migrációval kapcsolatban bevezette a minősített többségi szavazást, továbbá új jogalapot biztosított a beilleszkedést segítő intézkedések előmozdításához. Most már a rendes jogalkotási eljárás vonatkozik az irreguláris és a legális bevándorlással kapcsolatos politikákra is, a Parlamentet a Tanáccsal egyenrangú társjogalkotóvá téve e téren. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy a harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása esetén alkalmazandó intézkedéseket a Tanács fogadja el, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően (EUMSZ, 78. cikk, (3) bekezdés).

A Lisszaboni Szerződés tisztázta azt is, hogy e területen megoszlik a felelősség az EU és a tagállamok között, különösen ami a tagállamokba munkakeresési céllal, legálisan belépő migránsok engedélyezett számát illeti (EUMSZ, 79. cikk, (5) bekezdés). Végezetül a Bíróság hatásköre immár kiterjed a bevándorlás és menekültügy területére.

B. A bevándorláspolitikával kapcsolatos legutóbbi fejlemények

1. A migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés

A Bizottság által 2011-ben elfogadott, „a migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés” megszabja az Unió és a harmadik államok közötti, a bevándorlás területére vonatkozó kapcsolatok általános keretét. A megközelítés négy pillért tartalmaz: legális bevándorlás és mobilitás, irreguláris bevándorlás és emberkereskedelem, nemzetközi védelem és menekültügy, valamint a migráció és a mobilitás fejlesztési hatásának maximalizálása. Ez a megközelítés a migránsok emberi jogait horizontális kérdésként kezeli.

2. A 2014. júniusi stratégiai iránymutatások

A Tamperei (1999) és Hágai (2004) többéves programok utódjaként 2009-ben elfogadott, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget érintő Stockholmi Program 2014 decemberében véget ért (4.2.1.). 2014 márciusában a Bizottság „Nyitott és biztonságos Európa: váltsuk valóra!” címmel új közleményt tett közzé, amelyben ismertette a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség jövőbeli menetrendjével kapcsolatos elképzeléseit. Az EUMSZ 68. cikkének megfelelően az Európai Tanács ezt követően 2014. június 26-i és 27-i következtetéseiben meghatározta a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó, „a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli



jogalkotási és operatív programokra vonatkozó [stratégiai iránymutatásokat](#)". Itt már nem programról van szó, hanem a meglévő jogi eszközök és intézkedések átültetésének, végrehajtásának és egységes szerkezetbe foglalásának céljára összpontosító iránymutatásokról. Ezek értelmében szükség van a migráció általános megközelítésének alkalmazására, a legjobb módon alkalmazva a legális migrációt, védelmet nyújtva a rászorulóknak, fellépve az irreguláris migráció ellen és hatékonyan igazgatva a határokat.

3. Európai migrációs stratégia

2015. május 13-án a Bizottság közzétette az [európai migrációs stratégiát](#). A stratégia azonnali intézkedéseket javasol a földközi-tengeri térségben kialakult válsághelyzet megoldására, valamint a következő években végrehajtandó fellépéseket a migráció minden tekintetben megfelelőbb kezelése céljából.

Közép- és hosszú távra a Bizottság négy irányban javasol iránymutatást:

- az irreguláris bevándorlás kiváltó okainak csökkentése;
- határigazgatás – emberéletek megmentése és a külső határok biztonságának garantálása;
- egy erősebb közös menekültügyi politika kialakítása; valamint
- a legális bevándorlásra vonatkozó politika kialakítása a „kék kártya” rendszer modernizálása és felülvizsgálata, az integrációs politikák új prioritásainak meghatározása, valamint a migrációs politika személyek és származási országok számára kínált előnyeinek optimalizálása révén.

A stratégia emellett elindította az egész EU-ra kiterjedő áthelyezési és áttelepítési programok kialakításának elképzelését (lásd a menekültpolitikáról szóló tájékoztatót [4.2.2.](#)), bejelentette az uniós fogadóállomásokon alapuló koncepciót (ahol az illetékes uniós ügynökségek a helyszínen működnek együtt a leginkább érintett tagállamokkal, hogy gyorsan azonosítsák és nyilvántartásba vegyék a beérkező migránsokat, és rögzítsék ujjnyomatukat), és javaslatot tett a Földközi-tenger térségében végrehajtandó, az embercsempészek hálózatainak felszámolását és az embercsempészet elleni küzdelmet célzó esetleges közös biztonság- és védelempolitikai műveletre (amelyet nem sokkal [EUNAVFOR MED Sophia művelet](#) után indítottak).

A stratégia alapján a Bizottság 2016. április 6-án [közleményben](#) közzétette a legális migrációval, illetve a menekültüggyel kapcsolatos iránymutatásait. Négy nagy célkitűzést jelöltek meg a legális migrációt illetően: a kékkártyáról szóló irányelv felülvizsgálata, az innovatív vállalkozók vonzása az Unióba, egy következetesebb és eredményesebb modell kialakítása a legális migráció uniós szintű kezelése területén a meglévő keret értékelése révén, valamint a kulcsszerepet játszó harmadik országokkal való együttműködés megerősítése annak érdekében, hogy az EU-ba irányuló legális útvonalakat lehessen biztosítani, ugyanakkor javítva a maradásra nem jogosultak visszaküldését.



2018. májusban a Bizottság közzétett egy [eredményjelentést](#) az európai migrációs stratégia megvalósításáról, amelyben megvizsgálja az elért eredményeket, és a stratégia végrehajtásának hiányosságait.

C. Legfrissebb jogalkotási fejlemények

2008 óta számos jelentős, a bevándorlásról szóló irányelvet fogadtak el, és néhányat már felülvizsgálták. A Bizottság jelenleg [célravezetőségi vizsgálatot](#) (REFIT értékelés) végez a legális migrációra vonatkozó hatályos uniós jogszabályok felmérésére és értékelésére; ez első eredményeket várhatóan 2018-ban teszik közzé.

1. Legális bevándorlás

Miután nehézségekbe ütközött egy olyan általános rendelkezés elfogadása, amely kiterjed az Unióba irányuló, minden típusú munkavállalási célú bevándorlásra, a jelenlegi megközelítés lényege, hogy a migránsok különböző csoportjai szerint kell ágazati szabályozást elfogadni a legális bevándorlásra vonatkozó uniós szintű politika kialakítása érdekében.

A harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló [2009/50/EK irányelv](#) bevezette az „uniós kék kártyát”, azaz egy gyorsított eljárást, amelynek alapján kedvezőbb feltételek mellett állíthatnak ki harmadik országbeli munkavállalók számára különleges tartózkodási és munkavállalási engedélyt ahhoz, hogy a tagállamokban magas szintű képzettséget igénylő munkát vállalhassanak. A szóban forgó irányelv végrehajtásáról szóló első jelentést 2014 májusában tették közzé, amely több hiányosságot azonosított. A Bizottság 2016 júniusában javaslatot tett a rendszer felülvizsgálatára, ideértve a kevésbé szigorú fogadási kritériumokat, az alacsonyabb bérküszöböt és előírt minimális munkaszerződési időszakot, a családtagokkal kapcsolatos jobb rendelkezéseket és a párhuzamos nemzeti rendszerek felszámolását; A felülvizsgálattal kapcsolatos munka jelenleg is folyamatban van a Parlamentben (a LIBE bizottság [jelentését](#) 2017. június 15-én fogadták el) és a Tanácsban, bár az utóbbi időben a Tanácsban nem történt előrelépés, főként a készségek integrálásával és az iskolai végzettségekkel egyenértékű szakmai tapasztalat elismerésével kapcsolatban.

Az összevont engedélyről szóló [2011/98/EU](#) irányelv közös, egyszerűsített eljárást hoz létre azon harmadik országbeli állampolgárok számára, akik tartózkodási és munkavállalási engedélyért folyamodnak egy tagállamban, illetve meghatározza a legális bevándorlóknak biztosított közös jogokat. A szóban forgó irányelv végrehajtásáról szóló első jelentést legkésőbb 2016 decemberében kellett előterjeszteni.

A 2014 februárjában elfogadott [2014/36/EU irányelv](#) a harmadik országbeli állampolgárok ideiglenes munkaként való munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeit szabályozza. A migráns ideiglenes munkások tagállamtól függően legfeljebb öt–kilenc hónapig tartózkodhatnak törvényesen és ideiglenesen az Unió területén, hogy az évszakok változásához kötődő tevékenységet végezzenek, megtartva ugyanakkor harmadik országbeli állandó lakóhelyüket. Az irányelv emellett egyértelművé teszi a migráns munkavállalók jogait is.



A harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló [2014/66/EU irányelvet](#) 2014. május 15-én fogadták el. Az irányelv könnyebbé teszi a vállalkozások és multinacionális vállalatok számára, hogy vezetőiket, szakértőiket és gyakornoki státusban lévő alkalmazottaikat ideiglenesen az Európai Unióban található fióktelepeikre vagy leányvállalataikhoz áthelyezzék.

A harmadik országbeli állampolgárok kutatás, tanulmányok folytatása, gyakorlat, önkéntes szolgálat, diákcseraprogramok vagy oktatási projektek, és au pair tevékenység céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeiről szóló [\(EU\) 2016/801 irányelvet](#) 2016. május 11-én fogadták el és 2018. május 23-ig kell átültetni. Ez az irányelv a diákokra és kutatókra vonatkozó korábbi eszközök helyébe lép, szélesítve azok hatókörét és egyszerűsítve azok alkalmazását.

Végezetül, az Európai Unióban hosszú távon tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok helyzetét továbbra is a [2003/109/EK](#) tanácsi irányelv szabályozza, melyet 2011-ben módosítottak azzal a szándékkal, hogy hatálya kiterjedjen a menekültekre és a nemzetközi védelem egyéb kedvezményezettjeire is. A [kvalifikációs irányelvvel \(4.2.2.\)](#) és a [kékkártya-irányelvvel](#) kapcsolatos jelenleg zajló munka a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgáira vonatkozó irányelv módosítására irányuló javaslatokat is magában foglal.

2. Integráció

A [2003/86/EK](#) tanácsi irányelv a családtagok integrációjával kapcsolatos rendelkezéseket állapít meg. Mivel a 2008. évi végrehajtási jelentés arra a következtetésre jutott, hogy a tagállamok nem alkalmazták teljes mértékben és helyesen az irányelvet, a Bizottság 2014 áprilisában [közleményt](#) tett közzé, amely útmutatást ad a tagállamok számára annak alkalmazási módjáról. A Bizottság jelenlegi REFIT-értékelése kiterjed a családtagok integrációjára is.

Az Unió hatásköre az integráció területén korlátozott. 2011 júliusában a Bizottság elfogadta [a harmadik országbeli állampolgárok integrációjának európai programját](#). Legutóbb pedig a Bizottság 2016 júniusában [cselekvési tervet](#) nyújtott be, amely politikai keretet és konkrét kezdeményezéseket tartalmaz, támogatandó a tagállamokat az Unió területén jogszerűen tartózkodó mintegy 20 millió harmadik országbeli állampolgár integrálásában. A meglévő eszközök közé tartozik az európai migrációs fórum (korábban: az Európai Integrációs Fórum); az [integrációs honlap](#); és az [európai integrációs hálózat](#) (2016-ig az integrációs nemzeti kapcsolattartó pontok hálózata).

3. Irregularis bevándorlás

Az EU néhány főbb jogszabályt fogadott el az irregularis bevándorlás elleni küzdelem érdekében:

- Az úgynevezett „segítségnyújtási csomag” a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról szóló [2002/90/EK tanácsi irányelvet](#), valamint az e segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről szóló [2002/946/IB kerethatározatot](#) tartalmazza. Az emberkereskedelem problémájával az emberkereskedelem megelőzéséről és az ellene folytatott küzdelemről, valamint



az áldozatok védelméről szóló [2011/36/EU irányelv](#) foglalkozik. A csomagot az emberkereskedelem áldozatává vált, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárok részére kiállított tartózkodási engedélyről szóló [2004/0081/EK tanácsi irányelv](#) egészíti ki (az emberkereskedelemtől lásd még a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésről szóló tájékoztatót [4.2.6.](#)). 2015 májusában a Bizottság elfogadta a [migráncscsempészet elleni uniós cselekvési tervet](#) (2015–2020), és a cselekvési tervvel összhangban elvégezte a hatályos jogszabályi keret [REFIT-értékelését](#), amelyet [nyilvános konzultáció](#) előzött meg. A Bizottság megállapította, hogy akkor nem állt rendelkezésre elegendő arra utaló bizonyíték, hogy személyeket vagy szervezeteket ténylegesen és ismétlődő módon üldöztek volna humanitárius segítségnyújtás miatt, és arra a következtetésre jutott, hogy a jelenlegi helyzetben továbbra is szükség van a migráncscsempészzel kapcsolatos uniós jogi keretre. Megállapította továbbá, hogy a segítségnyújtási csomag felülvizsgálata nem eredményezne több hozzáadott értéket a csomag hatékony és teljes körű végrehajtásához képest, továbbá az az általános egyetértés alakult ki, hogy a tagállamok hatóságait, civil társadalmi szervezeteit és egyéb szereplőit, illetve a harmadik országokkal folytatott megerősített együttműködést támogató nem jogalkotási intézkedéseknek lehetne hozzáadott értéke. A Parlament 2018. július 5-i [állásfoglalása](#) felkérte a Bizottságot, hogy dolgozzon ki iránymutatásokat a tagállamok számára a humanitárius segítségnyújtás bűncselekménnyé minősítésének megelőzése érdekében, 2018 szeptemberében pedig [meghallgatást](#) tartottak a témáról.

- A harmadik országok irregulárisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a visszatérésről [szóló \(2008/115/EK\) irányelv](#) meghatározza a visszatérésre vonatkozó közös uniós normákat és eljárásokat. A végrehajtásáról szóló első jelentést 2014 márciusában fogadták el. 2015 szeptemberében a Bizottság közzétette a [visszatérésre vonatkozó uniós cselekvési tervet](#), amelyet 2015 októberében a visszatérési politika jövőjéről szóló tanácsi következtetések elfogadása követett. A Bizottság 2017 márciusában kiegészítette a cselekvési tervet egy, a „Hatékonyabb visszatérési politika az európai unióban – megújított cselekvési terv” című [közleménnyel](#) és a visszaküldések hatékonyabbá tételéről szóló [ajánlással](#). 2017 szeptemberében kiadta a [visszaküldésre irányadó kézikönyv](#) naprakésszé tett változatát, amely iránymutatást ad a visszaküldéssel kapcsolatos feladatokért felelős nemzeti hatóságok számára. Ezen kívül a Parlament és a Tanács 2016-ban elfogadta az [\(EU\) 2016/1953 rendeletet](#) a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszaküldéséhez kiállított európai úti okmány létrehozásáról. A Bizottság 2018 szeptemberében javaslatot tett a visszatérési irányelv [céltól felülvizsgálatára](#), amely tartalmazna egy új, a határon folytatott eljárást a menedékkérők számára, világosabb eljárásokat és szabályokat vezetne be a visszaélések megelőzése érdekében, hatékony önkéntes visszatérési programok létrehozására köteleznék a tagállamokat, valamint egyértelműbb szabályokat hozna az őrizetről.



- A [2009/52/EK irányelv](#) az irregulárisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókat és intézkedéseket határozza meg. A szóban forgó irányelv végrehajtásáról szóló első jelentést 2014. május 22-én ismertették.

Az EU ugyanakkor az irreguláris migránsok származási és tranzitországaival tárgyalásokat folytat a [visszafogadási megállapodásokról](#), illetve visszafogadási megállapodásokat köt az irreguláris migránsok visszaküldése és az emberkereskedelem elleni küzdelem terén folytatott együttműködés érdekében. Ezek végrehajtását az úgynevezett visszafogadási vegyes bizottságot felügyelik. A megállapodások kapcsolódnak a vízumkönnyítési megállapodásokhoz, amelyek célja megfelelő ösztönzést biztosítani az érintett harmadik országban folytatott visszafogadási tárgyalásokhoz, az irreguláris migráció fokozása nélkül.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta a Parlament társjogalkotóként aktívan részt vesz az illegális és legális bevándorlással foglalkozó új jogszabályok elfogadásában.

A Parlament számos, a migrációval kapcsolatos saját kezdeményezésű állásfoglalást fogadott el, ezek közül különösen fontos a földközi-tengeri térségben kialakult helyzetről és a migrációval kapcsolatos átfogó uniós megközelítés szükségességéről szóló, [2016. április 12-i állásfoglalása](#), amely értékeli a különféle érintett szakpolitikákat és számos ajánlást fogalmaz meg. A LIBE bizottság jelentését és nyolc másik bizottság ahhoz fűzött véleményét elfogadta az Európai Parlament plenáris ülése. Az állásfoglalás tartalmazza az Európai Parlament migrációs és menekültügyi szakpolitikákkal kapcsolatos álláspontját, és általános referenciapontnak tekinthető e téren.

További információk a témával kapcsolatban:

- [Migráció Európában](#)
- [Migrációs válság Európában](#)
- [Uniós menekültügyi politika](#)

Marion Schmid-Drüner
05/2019

