AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 19.7.2006
COM(2006) 402 végleges

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE

a harmadik országok állampolgárainak illegális bevándorlása elleni küzdelem politikai prioritásairól

{SEC(2006) 964}
{SEC(2006) 965}
{SEC(2006) 1010}

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE

a harmadik országok állampolgárainak illegális bevándorlása elleni küzdelem politikai prioritásairól

1. BEVEZETÉS

1. E közlemény szerves részét képezi a migráció hatékony kezelését célzó átfogó és strukturális uniós megközelítésnek, és kiegészíti az e területen tett legújabb politikai kezdeményezéseket, mint például a legális migrációról szóló politikai tervet[1], a migrációról és fejlődésről szóló közleményt[2], valamint a beilleszkedési közös programot javasoló közleményt[3].

2. A harmadik országok állampolgárai illegális bevándorlásának kezelése kezdettől fogva az EU közös migrációs politikájának központi részét képezi. A Bizottság különösen az illegális bevándorlásra vonatkozó közös politikáról szóló 2001-es közleményében hangsúlyozta, hogy az *„illegális bevándorlás kérdését olyan átfogó megközelítéssel kívánja kezelni”*, amely a migrációs folyamat valamennyi különböző szakaszával foglalkozik. Az illegális bevándorlásról, a külső határokról és a kitoloncolásról szóló három 2002-es tanácsi cselekvési terv átfogóan felsorolta az intézkedéseket. A Bizottság 2003-as közleményében értékelte az e cselekvési tervek alapján elért eredményeket, és éves helyzetfelmérést irányzott elő, amely a 2004-es jelentéssel valósult meg. E közlemény melléklete hasonló jelentést tartalmaz a 2005-ben megvalósult fejlődésről. Egy másik melléklet statisztikai adatokat tartalmaz az EU-25 felé irányuló migrációs áramlásokról.

3. Az „illegális bevándorlás” kifejezést különféle jelenségek leírására használják. Magában foglalja harmadik országbeli állampolgároknak valamely tagállam területére – ideértve a repülőtéri tranzitterületeket is – illegálisan történő belépését földön, vízen vagy levegőben. Ez gyakran hamis vagy hamisított dokumentumok felhasználásával, vagy csempészek és emberkereskedők szervezett bűnözői hálózatának segítségével történik. Ezenkívül jelentős azon személyek száma, akik érvényes vízummal vagy vízummentesség keretében legálisan lépnek be, azonban a megengedettnél tovább maradnak, vagy a hatóságok jóváhagyása nélkül változtatják meg tartózkodásuk célját; végül pedig vannak olyan menedékkérők, akik a kérelmük elutasítására vonatkozó jogerős határozat után nem hagyják el az adott tagállam területét.

4. A hágai program meghatározza az illegális bevándorlás valamennyi említett formája elleni küzdelem erősítésének ütemtervét számos politikai területen; ezek közé tartozik a határok biztonsága, az illegális foglalkoztatás, a kitoloncolás és a harmadik országokkal való együttműködés. Öt évvel az első illegális bevándorlásról szóló közlemény után, valamint 6 hónappal a legális migrációról szóló politikai terv el őterjesztését követően elérkezett az ideje annak, hogy az EU külső határaira nehezedő egyre nagyobb migrációs nyomásra tekintettel felülvizsgálják ezt a döntő fontosságú

[1] COM(2005) 669, 2005. december 21.
[2] COM(2005) 390, 2005. szeptember 1.
[3] COM(2005) 389, 2005. szeptember 1.

témát. E közlemény tehát új politikai prioritásokat határoz meg, továbbá számos gyakorlati és cselekvésközpontú intézkedést javasol.

2. Az uniós megközelítés elemei

5. A közös bevándorlási politika hitelességét aláássa azon harmadik országbeli állampolgárok illegális belépése, átutazása és tartózkodása, akiknek nemzetközi védelemre nincs szükségük. A Közösség megerősített fellépése nélkül az eddig látott és tapasztalt kritikus helyzet minőségi és mennyiségi tekintetben egyaránt tovább súlyosbodhat.

6. Az illegális bevándorlás elleni küzdelemmel kapcsolatos átfogó uniós megközelítést egy sor olyan alapelv irányítja, amelyek célja az Unión belüli szolidaritás szükségessége, az alapvető jogok, harmadik országok elvárásai, valamint a tagállamok közvéleménye közötti egyensúly megtalálása.

7. **A tagállamok közötti szolidaritás, kölcsönös bizalom és megosztott felelősség** kulcsfontosságú követelmény egy belső határok nélküli térségben, amelyben az illegális bevándorlás által jelentett nyomás különös terhet jelent azon tagállamok számára, amelyek külső határokat ellenőriznek.

8. Az **alapvető jogokat** tiszteletben kell tartani, és elő kell segíteni azok érvényesülését. A jogellenes bevándorlókkal emberi módon és tisztességesen kell bánni, különösen azért, mert e személyek gyakran az emberkereskedelem vagy a munkaadói kizsákmányolás áldozatai. Ezért minden e területet érintő jogalkotási kezdeményezést értékelés alá kell vetni az alapvető jogokra gyakorolt hatásának felmérése érdekében. Valamennyi korlátozásnak összhangban kell lennie az Alapjogi Chartával, továbbá az emberi jogokról és alapvető szabadságokról szóló európai egyezménnyel, valamint ezáltal jogszerűnek és a demokratikus társadalomban szükségesnek kell lennie.

9. A tagállamokat számos kihívás elé állítják a **vegyes migrációs áramlások**, vagyis amikor a személyek különböző okokból – például nemzetközi védelem kérése céljából – kísérlik meg az EU-ba való belépést. Ezen okból az illegális bevándorlásra vonatkozó hatékony politikának egy sor különböző aggodalomra kell választ adnia, ugyanakkor biztosítania kell a nemzetközi emberi jogi kötelezettségek maradéktalan betartását, ideértve a **menedékjog kérelmezéséhez való jogot** is.

10. Az EU migrációkezelésének lényegi eleme a **harmadik országokkal való partnerség**, amelynek célja a belső és a külső fellépés közötti koherencia biztosítása. Az illegális bevándorlás csökkentését és megelőzését mint közvetlen célt szolgáló együttműködés mellett e partnerség olyan intézkedéseket is magában foglal, amelyek a származási országokat segítik a rendszertelen migrációs áramlások alapvető okainak és ösztönző tényezőinek kezelésében. Az illegális bevándorlás olyan összetett jelenség, amelyet valamennyi dimenziójában kezelni kell.

11. Az illegális bevándorlás megelőzésére és csökkentésére irányuló határozott politika megerősíthetné a **legális migrációra vonatkozó világos és átlátható uniós szabályok** hitelességét, ahogyan ezt a Bizottság által elfogadott politikai terv is el őirányozza[4]. Az ilyen szabályok létezése pedig önmagában csökkenthetné az illegális

bevándorlást azáltal, hogy kilátást nyújtana azok számára, akik egyébként esetleg illegálisan vándorolnának be. Általában a munkaerő-migráció egyaránt hozzájárulhat az EU-ban végbemenő demográfiai változás hatásainak kezeléséhez, valamint a munkaerőpiac igényeinek kielégítéséhez.

12. Nem szabad a közvéleményben hamis vagy aránytalan elvárásokat kelteni: azok az okok, amelyek miatt harmadik országok állampolgárai megkísérlik az illegális bevándorlást, olyan széles körűek és összetettek, hogy irreális lenne azt hinni, hogy az illegális bevándorlási áramlások teljesen megállíthatók. Figyelembe kell venni a **közvéleményt** is, amely hajlamos arra, hogy egy sor társadalmi problémát az illegális bevándorlással hozzon összefüggésbe. A rasszizmus és az idegengyűlölet megszüntetése érdekében az EU-nak és tagállamainak elő kell segíteniük az objektív információkon alapuló ésszerű vitát, ideértve a hatékony EU-jogszabályok elfogadását és végrehajtását is e területen.

3. Politikai prioritások

13. Mind a kihívás terjedelmére, mind pedig a jelenség összetettségére tekintettel olyan sokoldalú megközelítésre van szükség, amely a migrációs folyamat valamennyi szakaszára vonatkozóan előirányoz intézkedéseket. E közlemény ezért kilenc különböző prioritási területtel foglalkozik. Minden egyes kérdés vonatkozásában megvizsgálja a jelenlegi helyzetet, és rávilágít az összefüggésekre. Ez alapján pedig cselekvési és tevékenységi lehetőségeket javasol.

a. Harmadik országokkal való együttműködés

14. Döntő jelentőséggel bír az EU, valamint a származási és tranzitországok közötti, migrációval kapcsolatos párbeszéd és együttműködés, amelyet tovább erősítenek majd. Ilyen együttműködést alakítottak ki a szomszédos keleti és déli államokkal, valamint a balkáni országokkal. A hatékony együttműködés biztosítása érdekében meg kell erősíteni a kapcsolatokat más kulcsfontosságú országokkal, így például Líbiával is. Az illegális bevándorlás egyre fontosabb napirendi kérdésként szerepel a latin-amerikai és egyes ázsiai országokkal fennálló kapcsolatokban is.

15. A mediterrán térségből folyamatosan érkező illegális bevándorlásra adott válaszként a 2005. december 15–16-án ülésező Európai Tanács a **konkrét intézkedéseken alapuló átfogó megközelítés** szükségességét hangsúlyozta, **és elhatározta, hogy a vonatkozó pénzügyi eszközök 3 %-át** a migrációt érintő vagy azzal kapcsolatos területeken nyújtott pénzügyi támogatás növelésére fordítja. Rövid és középtávú intézkedéseket – mint például közös járőrözések, határőrizet és megerősített reagálási kapacitás – hajtottak végre a tenger mellett élők elvándorlásának megelőzése céljából. Továbbá elfogadtak egy, az AKCS-országok migrációs kapacitásának kiépítését szolgáló, 25 millió eurós programot, amely elsősorban a migráció jobb kezeléséhez nyújt technikai segítséget. Hosszabb távú ütemterv részét képezi Afrika szubszaharai térségének országaival, valamint az egész mediterrán térség szomszédos országaival folytatott **megerősített együttműködés és párbeszéd**, amely a migrációs kérdések széles körére kiterjed. A vonatkozó keretek a következők: a) az EU és az AKCS-országok közötti Cotonou-i Megállapodás – nevezetesen annak 13. cikke – alapján

[4] Lásd 1. lábjegyzet.

folytatott politikai párbeszéd; b) az EU mediterrán partnereivel folytatott politikai párbeszéd; c) a (szub)regionális szervezetekkel, többek között a Nyugat-Afrikai Államok Gazdasági Közösségével (ECOWAS) és az Afrikai Unióval (AU) folytatott párbeszéd, valamint e szervezetek egymás közötti párbeszéde; továbbá d) egyedi ad hoc regionális kezdeményezések, mint például a rabati konferencia.

16. A fejlesztési együttműködési politikákkal és programokkal összefüggésben az EU folytatja az **illegális bevándorlást ösztönző tényezők kezelését**, mint például a szegénység, a munkanélküliség, konfliktusok, a környezet pusztulása, rossz kormányzás, a képzéshez és egészségügyi ellátásokhoz való hozzáférés hiánya stb. Az érintett országokkal való szoros partnerségben a migrációs aspektusokat a jövőben is beépítik a fejlődő országokat támogató uniós stratégiákba. Adott esetben és kölcsönös megegyezéssel az EU támogatja a fejlődő világban lévő partnereit annak érdekében, hogy megerősítsék a migrációs áramlások jobb kezelését és az emberkereskedelem elleni küzdelmet szolgáló kapacitásaikat.

17. Továbbá a legális migrációról szóló politikai tervben foglaltaknak megfelelően a Bizottság lépéseket tesz annak érdekében, hogy az EU-ba való legális bevándorlás lehetőségeire és feltételeire vonatkozóan a származási országokban rendelkezésre álló **információs forrásokat bővítse.** E célból a politikai terv előirányozza, hogy a Bizottság 2006-ban megkezdi egy uniós bevándorlási portál létrehozását. E portál információkat tartalmaz majd mind az EU-ba való legális bevándorlás lehetőségeire, mind pedig az illegális bevándorlás veszélyeire és következményeire vonatkozóan. Továbbá fontolóra kellene venni információs pontok létrehozását például bizonyos kiválasztott afrikai országokban, valamint információs kampányok tartását.

b. Biztonságos határok – A külső határok integrált igazgatása

18. A közösségi határkódex – ideértve a határőrök számára 2006-ban kibocsátandó, nem kötelező jellegű gyakorlati útmutatót is –, a kishatárforgalomról szóló rendelet, valamint a Külső Határokon Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (FRONTEX) létrehozásáról szóló rendelet együttesen olyan jogi és operatív keretet nyújt, amely lehetővé teszi a még magasabb színvonalú határellen őrzés kialakítását.

19. A jövőbeli Külső Határok Alap továbbá erősíti majd a tagállamok közötti szolidaritást azáltal, hogy elősegíti az Unió külső határainak igazgatásából eredő pénzügyi teherrel kapcsolatos kötelezettségek igazságos megosztását.

20. A közös határellenőrzési műveletek hatékonyságának további növelése céljából a FRONTEX megkönnyíti majd a technikai együttműködést, és harmadik országokkal, különösen a szomszédos és tagjelölt országokkal megköti a szükséges megállapodásokat.

21. Ki kell dolgozni az **integrált határigazgatás olyan közös felfogását**, amely EU-szinten lefedi a határigazgatási tevékenységek teljes skáláját. E megközelítés magában foglalná a bevált gyakorlatok azonosítását egy integrált határigazgatási modell kialakítása érdekében. Ennek elősegítése érdekében a Bizottság rendeletjavaslatot nyújtott be egy olyan mechanizmus létrehozása érdekében, amely gyors segítséget nyújt a tagállamoknak a külső határaikra nehezedő különös nyomás esetén[5]. Ezenkívül

2007-ben elvégzi a FRONTEX értékelését, amely magában foglalja jelenlegi feladatainak felülvizsgálatát, ideértve annak értékelését is, hogy ki kellene-e terjeszteni feladatkörét. Továbbá a jelenlegi schengeni értékelési mechanizmus kiegészítése érdekében tervbe vették egy felügyeleti mechanizmus kidolgozását, ideértve a be nem jelentett ellenőrzéseket is.

22. A biometrikus technológia jelentős hatással jár majd a határellenőrzési rendszerekre. A határellenőrzési műveletek hatékonyságának növelése érdekében ki kell használni az e technológiában rejlő lehetőségeket, ugyanakkor figyelembe kell venni az etikai aggodalmakat és az alapvető jogok védelmét.

23. E célból az illegális bevándorlás elleni küzdelemnek magában kellene foglalnia az **e-határok integrált technológiai megközelítést**. A hírszerzésen alapuló határigazgatással összefüggésben[6] az előzetes utasinformációkat határellenőrzési célokra használják. A 2004/82/EK irányelv bizonyos fuvarozókat arra kötelez, hogy az utasaik útlevelében található adatokat közöljék a külső határokon személyellen őrzéseket végző hatóságokkal. Azután, hogy az irányelvet 2006 szeptemberéig teljes mértékben végrehajtják, e rendszert ki kellene terjeszteni más fuvarozókra is, és tovább kellene javítani a veszélyvizsgálatok és kockázatértékelések kidolgozása érdekében. Ez magában foglalja az átfogóbb és célzottabb adatfelhasználást. E tekintetben az illegális bevándorlás elleni küzdelem mint általános uniós érdek követése során az adatvédelmi kötelezettségeket maradéktalanul tiszteletben tartják.

24. **A technológia fejlettségét a belépés/kilépés összefüggésében is hasznosítani kell.** A jelenlegi közösségi szabályok nem rendelkeznek a harmadik országok állampolgárainak automatizált nyilvántartásba vételéről az EU területére való belépés vagy az onnan való kilépés esetén[7]. A tagállamok be- és kilépéskor egyaránt kötelesek rendszeresen lepecsételni a harmadik országok állampolgárainak útiokmányát, amit a határőrök kézzel végeznek el, amikor egy harmadik országbeli állampolgár átlépi a határt. A megengedettnél tovább maradó személyek így csak a beléptető és kiléptető bélyegzők összehasonlításával azonosíthatók.

25. A Vízuminformációs Rendszer (VIS) lehetővé teszi majd a határellenőrző hatóságok számára a vízumkérelem folyamatának és annak ellenőrzését, hogy a vízumot bemutató személy egyezik-e azzal, aki számára azt kiállították. Nem követi azonban nyomon azt, hogy a harmadik országbeli állampolgár többször is beutazott-e, vagy hogy vízuma érvényességi idejének lejártáig kiutazott-e. Továbbá a VIS nem érinti azon harmadik országbeli állampolgárokat, akiknek az EU-ba való belépéshez nem kell vízummal rendelkezniük. A Schengeni Információs Rendszer második generációja (SIS II) hozzájárul majd a nagyfokú biztonság fenntartásához a belső határellen őrzések nélküli térségben. A harmadik országok állampolgáraira vonatkozóan nyilvántartásba vett figyelmeztető jelzések csak azon személyeket érintik, akiknek a schengeni térségbe való belépését nem engedélyezték, ami nagyon korlátozott számú esetet jelent azokhoz képest, akiket egy beléptető-kiléptető rendszerben regisztrálni

---

5 COM(2006) 401, 2006.7.19.

6 A hírszerzésen alapuló határigazgatás azt a folyamatot jelenti, amely során bizonyos kockázati kritériumok megállapítása céljából adatokat gyűjtenek és elemeznek veszélyvizsgálathoz és kockázatértékeléshez. Ez – kiegészítő ellenőrzések végrehajtása érdekében – lehetővé tenné a határellenőrző hatóságok számára azon utasok kiszűrését, akik e kategóriák valamelyikébe tartoznak.

7 Lásd továbbá COM(2005) 597, 2005. november 24.

kellene.

26. A VIS és a SIS II fent említett hiányosságainak megszüntetése érdekében egy, a fennálló adatbázisokat kiegészítő **általános és automatizált beléptető-kiléptető rendszer létrehozása** megkönnyítené az EU területére belépő és onnan kilépő harmadik országbeli állampolgárok belépésének és tartózkodásra való jogosultságának ellenőrzését. Ez erősítené a tagállamok kapacitását annak ellen őrzésére vonatkozóan, hogy egy harmadik országbeli állampolgár nem maradt-e a megengedettnél tovább, vagy a múltban ez már előfordult-e. E rendszer a harmadik országokból érkező munkavállalók, és különösen az idénymunkások nyilvántartására is szolgálhatna, megkönnyítve ezzel – a legális migrációról szóló 2005-ös politikai tervvel összhangban – a legális migráció kezelését.

27. Egy ilyen rendszer roppant hatására, jelentős pénzügyi következményeire és technológiai összetettségére tekintettel a Bizottság 2006-ban **átfogó tanulmányt készít** egy ilyen rendszer megvalósíthatóságának, arányosságának és jogi hatásainak – különösen az adatvédelmi szabályok tiszteletben tartásának – megvizsgálása érdekében.

c. Az emberkereskedelem elleni küzdelem

28. A Tanács által 2005. december 1-jén elfogadott és a Bizottság közleményén[8] alapuló, az emberkereskedelem elleni küzdelemre és annak megelőzésére vonatkozó legjobb gyakorlatokról, normákról és eljárásokról szóló európai uniós terv meghatározza e terület középtávú ütemtervét. A cselekvési terv intézkedéseket irányoz elő egy sor kérdés kezelése érdekében, úgymint a bűncselekmény jelenségének és összes dimenziójának jobb megértése, az emberkereskedelem megelőzése, az igény csökkentése, a nyomozás és a büntetőeljárás hatékonyabbá tétele, az áldozatok védelme és segítése, biztonságos visszatérés és újrabeilleszkedés, valamint az emberkereskedelem elleni küzdelemmel kapcsolatos kérdések a harmadik országokban. A cselekvési terv kifejezetten előírja a veszélyeztetett csoportokkal, például nőkkel és gyermekekkel kapcsolatos különleges megelőzési stratégiák kidolgozását is.

29. A Közösség – mindenekelőtt az EU fejlesztési politikáján keresztül, amely a szegénység csökkentésére mint elsődleges célkitűzésre, valamint a millenniumi fejlesztési célok elérésére irányul – továbbra is finanszírozza az azon tényezők kezelését célzó intézkedéseket, amelyek miatt az egyén könnyen az emberkereskedelem áldozatává válhat, mint pl. szegénység, diszkrimináció, az alap- és felsőfokú oktatáshoz való hozzáférés hiánya. Ezzel kapcsolatban hangsúlyozni kell, hogy az emberkereskedőknek fizetendő magas összegek tiszta veszteséget jelentenek az érintett személyek számára.

30. A **Bizottságnak** a cselekvési terv **végrehajtásával kapcsolatos** jelenlegi **prioritásai** a következők: a szükséges koordinálási és együttműködési mechanizmusok kialakítása EU-szinten, az áldozatok azonosítása és támogatása területén a bevált gyakorlatok előmozdítása, hálózatépítés, nemzetközi és nem kormányzati szervezetek bevonása, valamint az adatgyűjtésre vonatkozó iránymutatások kidolgozása.

---

[8] COM(2005) 514, 2005. október 18.

d. Biztonságos útiokmányok és személyazonosító iratok

31. Az iratbiztonság nem csak a határellenőrzések, hanem a belépést követő intézkedések tekintetében is fontos tényező. A biometrikus azonosítók növelik a vízumok és a tartózkodási engedélyek biztonságát, ami a jóhiszemű utazók számára megkönnyíti a határátlépést. Nem csak az útiokmányok és személyazonosító iratok biztonsága döntő fontosságú, hanem annak biztosítása is, hogy csalás útján – például hamis iratok felhasználásával vagy a személyazonossággal való visszaéléssel – ne lehessen hozzájuk jutni. **Közös iránymutatásokat** kell kidolgozni a minimális biztonsági szabályokra vonatkozóan, különös tekintettel a kiállítási eljárásokra.

32. A Bizottság harmadik országokkal, különösen a szomszédos országokkal és a Nyugat-Balkán országaival is aktívan együttműködik, hogy a biometrikus adatok útiokmányaikba történő felvételével segítsen azokat biztonságosabbá tenni.

e. A szabályozási probléma kezelése

33. A közösségi jog, ideértve a schengeni szabályokat is, jelenleg nem tartalmaz szabályokat a tartózkodási engedély megadásával kapcsolatosan hozott határozat diszkrecionális jellegére vonatkozóan; e határozatok jelenleg a tagállamok mérlegelési jogkörébe tartoznak. Az utóbbi években néhány tagállam, tekintettel a területükön huzamosan tartózkodó nagyszámú, harmadik országból érkező illegális bevándorló megtűrésével kapcsolatos nehézségekre, átfogó szabályozási programokat hajtott végre. E nemzeti intézkedések más tagállamokban aggodalmat és érdeklődést is kiváltottak. Továbbá az ilyen intézkedések a schengeni térségen belüli belső határellen őrzések eltörlése következtében a többi tagállamra is kihathatnak. Ezenkívül a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárokkal kapcsolatos 2003/109/EK irányelv lehetővé teszi, hogy harmadik országok állampolgárai az első tartózkodási hely szerinti tagállamban töltött legalább öt év jogszerű tartózkodás után egy másik tagállamba költözzenek és ott tartózkodjanak.

34. A közelmúlt eseményeire – ideértve a szabályozásokat is – adott válaszként, valamint a Tanács kérésének megfelelően a Bizottság egy kölcsönös tájékoztatási rendszer létrehozását javasolta a migráció és a menekültügy területén hozott olyan nemzeti intézkedésekre vonatkozóan, amelyek a többi tagállamra vagy a Közösség egészére hatással lehetnek. E rendszer várhatóan 2007-ben lesz működőképes.

35. Ezenkívül a megbízható tények és a naprakész információk hiányának megszüntetése érdekében **2007-ben tanulmány készül** a tagállami szabályozási intézkedések jelenlegi gyakorlatairól és hatásairól. E tanulmány lesz a jövőbeli viták alapja, ideértve azt a kérdést is, hogy a szabályozásokkal kapcsolatban szükség van-e uniós szintű közös jogi keretre.

f. A központi ösztönző tényező – az illegális foglalkoztatás – kezelése

36. Az uralkodó nézet szerint az EU-nak az illegális bevándorlást úgy kellene kezelnie, hogy a célországokban az ösztönző tényezőket megszünteti. Az ösztönző tényezők egész egyszerűen azzal a ténnyel függnek össze, hogy a migránsok a jobb élet reményében mindaddig megpróbálnak az EU-ba jutni, amíg életlehetőségeik itt jobbak, mint származási országukban. A tagállamok azonban azzal is ösztönzőként

hatnak, hogy megtűrik harmadik országok állampolgárainak illegális foglalkoztatását. Jelentős ösztönző tényezőt jelent, hogy az egyén ugyan illegálisan tartózkodik az EU-ban, mégis találhat munkahelyet[9], mivel a hatósági leleplezés veszélye jelenleg nagyon kicsi a munkáltató és a munkavállaló tekintetében egyaránt. Ezenkívül az illegális foglalkoztatás, különösen a kis- és középvállalkozásokban, valamint idénymunka esetén súlyosan aláássa a legális migrációs csatornák hitelességét, és megrövidíti a tagállamok adóbevételét. Nagyfokú kizsákmányoláshoz, sőt rabszolgamunkához hasonló körülményekhez is vezethet, amit az Európai Unióban nem szabad megtűrni. Az ilyen körülmények nem csak azokra az esetekre korlátozódnak, amelyekben a szervezett bűnözés is jelen van. Az illegális foglalkoztatás a munkavállalókat megfosztja a szociális jóléti rendszerek nyújtotta előnyöktől, a munkáltatók számára pedig egyenlőtlen feltételeket eredményez. Továbbá elégedetlenséghez vezethet az, ha a rendes munkaerőpiacról munkahelyek kerülnek át a feketegazdaságba, és ezeket illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok töltik be. Az ilyen jellegű foglalkoztatás csökkentése hozzájárulhat a kizsákmányolás tűrhetetlen formáinak visszaszorulásához, az adóbevételek növekedéséhez, valamint az idegengyűlölő megnyilvánulások csökkenéséhez.

37. Az európai foglalkoztatási stratégia és a foglalkoztatási iránymutatások a rendes foglalkoztatást elősegítő intézkedések megtételét sürgetik. Az olyan kezdeményezések, mint a társadalombiztosítás modernizálása, a nem bérjellegű munkaköltségek csökkentése, valamint az alacsony bérezésű/alacsonyan képzett munkavállalókkal kapcsolatos adóteher csökkentése, valószínűleg hozzájárulnának a nem bejelentett munkavállalás vonzó jellegének, illetve az illegális munkavállalók foglalkoztatásának csökkenéséhez.

38. Ezenkívül célzottan kell fellépni az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok vagy olyan személyek foglalkoztatásával szemben, akik tartózkodási engedélyüket megsértve vállalnak munkát. Figyelmet kell fordítani ugyanakkor az EU munkaerőpiacainak általános működésére. E tekintetben három elterjedt jelenség ötlik szembe, úgymint az építőipar, a vendéglátás és a textilipar területén végzett munka – gyakran szervezett bűnözői hálózatok általi beszervezés útján –; a gyakran hamis áruk eladása; valamint a háztartásokban végzett házimunka, ahol gyakran előfordulnak a kizsákmányolás szélsőséges formái is. Az illegális bevándorlás és az illegális foglalkoztatás elleni küzdelmet segítő eszközök harmonizálásáról, valamint a vonatkozó ellenőrzési eszközök javításáról szóló 1995-ös tanácsi ajánlást[10] követően néhány tagállam intézkedéseket hozott, ideértve a munkáltatók kötelezését, hogy a munka felajánlása előtt ellenőrizzék a harmadik országbeli állampolgárok bevándorlói jogállását a tartózkodási vagy a munkavállalási engedélyt kiállító hatóságnál. Szankciókat is bevezettek a munkáltatókkal szemben, a közbeszerzési eljárásokból való kizárástól kezdve a jövőbeli foglalkoztatással kapcsolatos korlátozásokon (feketelisták) és büntetőjogi szankciókon át a kitoloncolással kapcsolatban felmerülő költségek viseléséig. **Elsődleges prioritásként hasonló intézkedéseket kellene elfogadniuk azon tagállamoknak, amelyek e területen még nem léptek fel, valamint az intézkedéseket valamennyi tagállamnak hatékonyan végre kellene**

[9] E közlemény alkalmazásában illegális foglalkoztatás bármilyen, fizetéssel járó gazdasági tevékenység, amelyet az EU-ban jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár végez (ide tartozik valamennyi olyan harmadik országbeli állampolgár, aki nem rendelkezik érvényes tartózkodási engedéllyel).

[10] HL C 5., 1996.1.10., 1. o.

hajtania. A tagállamoknak továbbá hatékony szankciókat kellene alkalmazniuk különösen a munkahelyi egészségvédelemmel és biztonsággal kapcsolatos jogszabályok megsértése esetén, amely illegális foglalkoztatás esetén gyakran el őfordul.

39. A Bizottság ugyanakkor 2006-ban **értékeli a hatásokat és az esetleges hiányosságokat** a 2002/90/EK irányelvet és a 2002/946/IB tanácsi kerethatározatot tartalmazó „segítségnyújtási csomagra" tekintettel, amely meghatározza a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtást, illetve megerősíti az ilyen segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretét. Ezen értékelés figyelembe veszi majd a Bíróság által a C-176/03. sz. ügyben nemrég hozott ítélet hatását. Noha ezen intézkedések jellege meghatározásuknál fogva sokkal átfogóbb volt, ezek voltak a jogellenes beutazáshoz és tartózkodáshoz történő jogellenes segítségnyújtással szembeni fellépést célzó első uniós szintű jogi eszközök. A Bizottság vitát indít a tagállamokkal és az érintett szereplőkkel, különösen a munkáltatói szervezetekkel és szakszervezetekkel, a munkáltatók felelősségéről jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok vállalkozások általi foglalkoztatása esetén. E folyamat végén a Bizottság megvizsgálja, hogy szükség van-e uniós szintű kiegészítő intézkedésekre a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató vállalkozásokkal szemben alkalmazandó szankciók harmonizálása érdekében.

40. Az illegális foglalkoztatás elleni küzdelmet célzó politikák támogatása érdekében **b ővíteni** kell rendelkezésre álló **információkat** mind a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok által végzett munka jelensége, mind pedig az ilyen foglalkoztatással szemben hozott tagállami intézkedések tekintetében. Ennek ki kell terjednie a közvetlenül a be nem jelentett munkavállalóktól a nem kormányzati szervezetekkel együttműködésben szerzett információkra is.

41. A legális migrációról szóló jelenlegi politikai terv[11] uniós szabályokat irányoz elő a gazdasági migránsok felvételére vonatkozóan. Ennek során **intézkedéseket** kell hozni a **visszaélések veszélyének csökkentése** érdekében. A legálisan foglalkoztatott harmadik országbeli állampolgárok jogai közös keretének biztosítása érdekében a politikai terv 2007-re egy általános keretirányelv-javaslatot irányoz elő, amely intézkedéseket tartalmaz majd az illegális foglalkoztatás elleni küzdelemre vonatkozóan is. Ez utóbbiaknak magukban kell foglalniuk egy olyan egységes munkavállalási/tartózkodási engedély bevezetését, amely a dokumentum és tulajdonosa közötti megbízható kapcsolat létrehozása érdekében biometrikus azonosítókat is tartalmazna. A harmadik ország állampolgárságával rendelkező kutatókkal kapcsolatos irányelvben (2005/71/EK) meghatározott elvvel összhangban elő lehetne írni a munkáltatók pénzügyi felelősségét is.

g. Kiutasítási politika

42. A kiutasítás, az alapvető jogok tiszteletben tartása mellett, az EU migrációs politikájának sarokköve marad. A hatékony kiutasítási politika döntő jelentőséggel bír többek között a legális migráció és a menekültügy nyilvánosság általi támogatásának biztosításában.

---

[11] COM(2005) 669, 2005. december 21.

43. További prioritás marad a **visszafogadási megállapodások kötése** is. A folyamatban lévő tárgyalásokat be kell fejezni, és új tárgyalási megbízásokat kell elfogadni, először is a nyugat-balkáni államokkal és minél hamarabb bizonyos kiválasztott szomszédos országokkal kapcsolatban.

44. Az Európai Parlament és a Tanács jelenleg tárgyalja a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló irányelvre irányuló javaslatot. A javaslat közös szabályokat tartalmaz a visszatérés, a kényszerítő intézkedések alkalmazása, az ideiglenes őrizet és az ismételt belépés vonatkozásában.

45. A jövőbeli Visszatérési Alappal a Bizottságnak olyan eszköz áll majd rendelkezésére, amellyel támogathatja és ösztönözheti a tagállamok által annak érdekében tett er őfeszítéseket, hogy a visszatérés kezelése valamennyi dimenziójában javuljon, ideértve a megerősített együttműködést is, amely tovább erősíti majd a tagállamok közötti szolidaritást.

46. A kitoloncolásra szolgáló **közös légi járatok szervezése** három elemen alapul: a 2004/573/EK tanácsi határozat meghatározza az ilyen légi járatok jogalapját; a kitoloncolást előkészítő intézkedések és a jövőbeli Visszatérési Alap szabályozzák a pénzügyi vonatkozásokat; valamint az ICONet webalapú hálózat által nyújtott kommunikációs támogatás lehetővé teszi a tagállamok közötti információcserét. Ezek jelentik az együttműködés jelenlegi alapját. A FRONTEX támogatást nyújt a tagállamok közös kitoloncolási műveleteinek megszervezéséhez és koordinálásához. Ezenkívül a 2003/110/EK tanácsi irányelv erősíti a tagállamok közötti együttm űködést a légi úton történő átszállítás esetén. A Bizottság a 2003-as tanácsi következtetések alapján megvizsgálja **további** olyan **javaslatok** lehetőségét, amelyek a tagállamokat a földön vagy vízen történő rövid távú átszállítás megkönnyítésére ösztönöznék.

47. A dokumentumok hiánya továbbra is akadályozza az illegális migránsok hatékony kiutasítását, különösen mivel az uniós útiokmányt még mindig nem fogadják el számos harmadik országban. A jelenlegi uniós útiokmány az 1994-es tanácsi ajánláson alapul, és 2004 júniusában a Tanács következtetéseket fogadott el annak felülvizsgálatáról. A FRONTEX-nek azonosítania kell az útiokmányok megszerzése és harmadik országok állampolgárainak visszatérése területén követett bevált gyakorlatokat.

48. Ki kell alakítani a kiutasítással foglalkozó tisztviselők **képzésének közös szabályait** is, többek között egy közös képzési kézikönyv kidolgozásával, valamint EU-szerte szabványosított szakszemináriumok szervezésével.

h. Az információcsere javítása a jelenlegi eszközök segítségével

49. A tagállamok közötti operatív együttműködés csak akkor lehet sikeres, ha a tagállamok képesek arra, hogy technikai és stratégiai jellegű információkat gyorsan és könnyen megosszanak egymással.

50. Az ICONet jelenleg már működőképes. Az Europol és a FRONTEX 2006-ra tervezett hozzáférése minden bizonnyal növeli a hatékonyságot. A jövőben az ICONet működhetne korai előrejelző rendszerként, segíthetné a kitoloncolási műveletek koordinálását, valamint platformként szolgálhatna a bevándorlási összekötő tisztvisel ők közötti információcseréhez.

51. A tagállamok bevándorlási összekötő tisztviselői az illegális bevándorlás tekintetében döntő jelentőségű információkkal szolgálnak a származási országokról. Ezen információk jobb felhasználása érdekében **szükséges a bevándorlási összekötő tisztviselők együttműködésének megkönnyítése és erősítése.** Az illegális bevándorlás által jelenleg jelentett nyomás kezelése érdekében a bevándorlási összeköt ő tisztviselők közötti hálózatokat elsősorban olyan régiókban kell kialakítani, mint az érintett afrikai országok és a Nyugat-Balkán.

52. Az Europol az embercsempészet megakadályozásával kapcsolatos feladata keretében operatív és stratégiai támogatást nyújt a tagállamok számára. A tagállamok és az Europol közötti **operatív együttműködést** és tájékoztatást azonban javítani és er ősíteni kell. E célból a nemzeti bevándorlási szolgálatok, a határőrök, a rendőrség, valamint az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni küzdelemért felelős más bűnüldöző szervek között strukturált együttműködést kellene kialakítani, amely magában foglalná bűnüldözési operatív információk cseréjét és azok közös elemzését is. Továbbá az embercsempész-hálózatok felszámolása érdekében a 2002/465/IB kerethatározatnak megfelelően és az Europol részvételével a tagállamoknak gyakrabban kellene igénybe venniük a közös nyomozócsoportokat.

i. A fuvarozók felelőssége

53. A fuvarozók felelősségével kapcsolatban különösen fontos a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 26. cikke, a fuvarozók felelősségével kapcsolatos 2001/51/EK irányelv, valamint a fuvarozóknak az utasokkal kapcsolatos adatok közlésére vonatkozó kötelezettségéről szóló 2004/82/EK irányelv. Az esetleges hibák és hiányosságok megszüntetése érdekében **értékelik** majd **ezen intézkedések hatásait**. A 2001-ben létrehozott és a tagállamok, a közlekedés, az ipar, valamint humanitárius szervezetek képviselőiből álló fórumnak meg kell vizsgálnia a migrációs hatóságok és a fuvarozók közötti együttműködés lehetőségeit, és 2007-ben azonosítania kell a bevált gyakorlatokat.

4. következtetés

54. A hágai program megerősíti, hogy a már elfogadott intézkedések végrehajtása szerves részét képezi az EU további fellépésének az illegális bevándorlás elleni küzdelemben. A tagállamok közötti informális információcsere, valamint annak Bizottság általi nyomon követése, hogy a tagállamok betartják-e a hatályos vívmányokat, döntő fontosságú ahhoz, hogy az intézkedések maradéktalanul kifejthessék elérni kívánt

hatásaikat.

55. A fent bemutatott, számos területre kiterjedő megközelítés alapján a Bizottságnak – az együttműködés elmélyítése és közös politikák kialakítása érdekében – erősítenie kell a kölcsönös bizalmon alapuló közös megközelítést, valamint a tapasztalatok és ismeretek megosztását. A javasolt intézkedések már szilárd alapra épülnek, és hozzájárulnak a hágai program egyik célkitűzésének megvalósulásához, vagyis ahhoz, hogy javuljon az Uniónak a migrációs áramlások irányításával kapcsolatos képessége. A Bizottság a közlemény elfogadását követő egy évvel tájékoztatja a Tanácsot az ezen intézkedések végrehajtása terén elért eredményekről.