





Az Európai Unió migrációs politikájának legfontosabb állomásairól röviden

A Solid program

Írta: Keserü Dávid



Az 1992. február 7-én aláírt, és 1993. november 1-jén hatályba lépett Maastrichti Szerződés migrációra vonatkozó rendelkezése kimondja, hogy a tagállamok közös érdekű kérdésnek tekintik a menekült- és bevándorlási politikát, valamint a harmadik országbeli (Európai Unión kívüli) állampolgárok helyzetével és jogaival kapcsolatos politikát. A Szerződés szerint a tagállamok biztosítják számukra a területükön való letelepedés szabadságát, mely a családtagokén túl magában foglalja a szabad munkavállalást, az önálló vállalkozói tevékenység megkezdését, a polgári és kereskedelmi jog szerinti társaságok alapítását, valamint tanulmányok folytatását. (Lukács – Király, 2001)

Ezt követően az Amszterdami Szerződéssel az első pillérbe átkerült a vízumpolitika, a külső határellenőrzés, a menekültügyi és bevándorláspolitikák, valamint a személyek szabad mozgásához köthető egyéb politikák. Ez jelentős lépés volt a további jogharmonizáció érdekében. A harmadik pillér helyén létrejött a szabadság, biztonság, jog érvényesülésének térsége, és a döntéshozók folyamatosan törekedtek az első és a harmadik pillér összehangolására. (Kengyel, 2009) Az Amszterdami Szerződés rendelkezéseinek szándékait az 1999. évi tamperei Európai Tanács ülésén konkretizálták a tag-

államok. A Tanács 1999 és 2004 közötti időszakra nézve pontos menetrendet és célokat határozott meg, amelyben lefektette többek között a közös menekültügyi és bevándorlási politika alapjait. Ennek alapján a Tamperei Program lényeges elemként meghatározza, hogy a legális és az illegális migrációt csak együtt lehet megfelelő módon kezelni, mivel a legális bevándorlással kapcsolatos politika sikere nagyrészt az illegális migráció elleni küzdelem hatékonyságától függ, ezért a Program a legális migráció elősegítését szorgalmazza.

Öt évvel az Európai Tanács tamperei ülése után szükségessé és időszerűvé vált egy új menetrend kidolgozása annak érdekében, hogy az Unió felhasználhassa az addig elért eredményeket, és hatékonyan kezelhesse az előtte álló újabb kihívásokat. 2004 novemberében e célból fogadta el az Európai Tanács a Hágai Program nevet viselő dokumentumot, amely öt évre tíz prioritást határozott meg a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megerősítése céljából. A Hágai Program a tamperei célok megvalósítását viszi tovább, amelynek legfontosabb új eleme az irányított migráció (managed migration). A program megfogalmazza, hogy a legális migráció jótékony hatással lehet a tudásalapú társadalom megerősítésére, ehhez azonban ellenőrzött, irányított migrációs politikára van szükség. A Hágai Program megvalósítása érdekében az Európai Bizottság és a Tanács Cselekvési Tervet fogadott el, amely tartalmazza a prioritások végrehajtásához szükséges konkrét intézkedéseket, valamint az intézkedések elfogadásának és végrehajtásának ütemezését. A Hágai Program megállapítja, hogy a migráció területén átfogó megközelítésre van szükség, amely magában foglalja a migráció valamennyi szakaszát, és figyelembe veszi a migráció kiváltó okait, a be-

lépési és befogadási politikákat, valamint a beilleszkedési és visszatérési politikákat is. Az előregedő európai társadalmakban a legális migráció fontos szerepet fog játszani a tudásalapú gazdaság megerősítésében és a gazdasági fejlődés elősegítésében, ezáltal hozzájárulva a lisszaboni stratégia végrehajtásához. A harmadik országokkal fenn tartott partnerségi kapcsolatokban szintén fontos szerepet játszanak a migrációt érintő, egyes országokra vonatkozó könnyítések. E mellett az Európai Unió támogatja a tagállamok azon törekvéseit, amelyek a jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok integrációjának elősegítését célozzák, mivel az integráció révén elkerülhető ezen közösségek elszigetelődése és szociális kirekesztődése. A beilleszkedés akadályait meg kell szüntetni, és biztosítani kell az egyenlő esélyek megerősítését. Az EU-ban valamennyi jövőbeli kezdeményezés alapját olyan keretrendszer alkotja, amely közös alapelvekre épül, valamint világos célokra és értékelési eszközökre támaszkodik. Az Európai Tanács felhívta a tagállamok, a Tanács és a Bizottság figyelmét arra, hogy ösztönözzék a beilleszkedésre vonatkozó tapasztalatok és információk cseréjét, amelyhez segítséget nyújthat egy, az interneten kialakított, széles körben hozzáférhető honlap.¹

Ezt követően a 2008-as francia EU-elnökség idején fogadták el a tagállamok az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktumot. A dokumentum alapján a törvényes bevándorlás olyan szervezését irányozták elő, amely figyelembe veszi az egyes tagállamok szükségleteit és prioritásait. A Paktum emlékeztet továbbá, hogy a legális bevándorlásnak kétoldalú szándékon kell alapulnia (a migránsok, valamint a fogadó ország szándékán), valamint a kölcsönös haszon céljával kell megvalósulnia. (Wetzel, 2011: 68) A dokumentum nagy vívmánya továbbá a körkörös



A Hágai Program nyomán a migráció összefogottabb, célzott kezelése érdekében a Bizottság a külön költségvetési kategóriák helyett egy egységes programot, a „Szolidaritás és migrációs folyamatok kezelése” elnevezésű keretprogramot hozott létre. A keretprogram négy pénzügyi eszközt rendel hozzá, illetve határoz meg a tagállami programok finanszírozásához: az Európai Integrációs Alapot (EIA), az Európai Menekültügyi Alapot (EMA), az Európai Visszatérési Alapot (EVA) és az Európai Külső Határok Alapot (KHA).

A migráció kezelésének összefogottabb, célzott kezelésére a Bizottság a külön költségvetési kategóriák (multitude of budget lines) helyett egy egységes keretprogramba foglalta a belügyi programokat. Ennek részeként kerül sor az új pénzügyi perspektívához igazodó külső határőrizeti, visszatérési, integrációs alapok kialakítása, valamint a már felállított Európai Menekültügyi Alap (EMA) továbbfejlesztésére. Az alapokhoz a tagállamok projektek által juthatnak hozzá, és társfinanszírozás rendszerére épülnek. Az alapok elsődleges célja, hogy a tagállamokban fennálló helyzetet a közösségi színvonal szintjére fejlesszék vagy – összehangolt vagy közös akciók végrehajtása által – kollektív előnyöket jelentsenek az EU szintjén. Az elosztásban továbbra is kiemelkedő szerepe lesz az adott területeken a közösségi – ennek hiányában tagállami – szinten gyűjtött statisztikai adatoknak. A négy eszköz működésére azonos rendelkezések vonatkoznak, ezek jellemzően a Bizottság iránymutatási alapján kialakított többéves stratégiai programozási ciklusok, éves forráselosztás és működési programozás, valamint többéves értékelések. Ugyancsak azonos rendelkezések vonatkoznak az alapok kezelésével kapcsolatos igazgatási, pénzügyi ellenőrzési szabályozásra is. Az Európai Unió meghatározta az Alapból az egyes tagállamokra jutó allokáció összegét, amely a tényleges statisztikai adatok figyelembevételével évente pontosításra kerül. A fenti négy alap vonatkozásában Magyarország 2007 és 2013 között 115 millió euró felhasználására válik/vált jogosulttá. Az Európai Unió által biztosított forrást hazánk 25%-os hazai társfinanszírozással egészíti ki.³

Az *Európai Integrációs Alap* (A harmadik országok állampolgárainak beilleszkedését segítő európai alap) támogatást nyújt ahhoz, hogy a különböző gazdasági, társadalmi, kulturális, vallási, nyelvi és etnikai háttérű harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedését megkönnyítse az európai társadalmakba.

Az *Európai Visszatérési Alap* általános célja, hogy támogassa azon harmadik országbeli állampolgárok önkéntes hazatérését, vagy kitoloncolását, akik nem, vagy már nem teljesítik a tagállamba történő belépés és tartózkodás feltételeit.

Az *Európai Menekültügyi Alap* célja a menekültek, oltalmazottak, menedékesek és menedékkérők helyzetének javítása, a migrációs áramlások hatékonyabb kezelésére irányuló célkitűzések elősegítése, befogadási feltételek fokozatos fejlesztése, a menekültügyi eljárások hatékonyságának és minőségének javítása érdekében tervezett lépések támogatása.

A *Külső Határok Alapból* nyújtott támogatás révén lehetőség nyílik az integrált határellenőrzés hatékonyságának növelésére, a külső határok magasabb szintű védelmére, az egységes európai határőrizeti rendszer fejlesztésére, valamint a harmadik országokban lévő konzuli szolgáltatások javítására, a vízumkiadás és az illegális migráció elleni küzdelem hatékonyságának növelésére.

migráció fogalmának beemelése, és részletezése, mint lehetséges megoldás a jövőbeni migrációs problémák leküzdésére. A fogalom úgy határozható meg, mint a migráció olyan formája, amelyet két ország között bizonyos fokú jogszerű oda-vissza mobilitást lehetővé tevő módon kezelnek. Konkrétabban lehetőséget teremthet a harmadik országban lakóhellyel rendelkező személyek részére, hogy meghatározott időre az Európai Unióba utazzanak munkavállalási, tanulási, képzési célokra azzal a feltétellel, hogy a tartózkodási időtartam lejártá után ismét származási országukban kell fő lakóhelyet létesíteniük. Ezen túl a Paktum bátorítja a családegyesítési célú bevándorlás hatékonyabb szabályozását. A Paktum felhívja továbbá a tagállamok figyelmét olyan integrációs politikák kidolgozására, amelyek a migránsok a befogadó országba történő társadalmi és gazdasági beilleszkedését segítik, és amelyek a migránsokat illető jogokon és őket terhelő kötelezettségeken alapulnak. (Wetzel, 2011: 68-70)

A migrációs politikát a svéd elnökség alatt fejlesztették tovább 2009 őszén. E dokumentum hivatalos neve: „A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség a polgárok szolgálatában – a Stockholmi Program”. A cím is jól mutatja e terület beágyazottságát az európai értékek között. A bizottsági előterjesztés az Unió 2010-2014 közötti időszakára vonatkozó prioritásokat foglalta össze. Az Európai Parlament állásfoglalásában a 140 cikkelyből mintegy 30 a migráció, menekültügy és az ezzel kapcsolatos határkérdésekkel foglalkozik. A migrációval kapcsolatban érzékelteti azt a kettősséget, amely jellemzi ezt a politikát: a bevándorlásra kényszerítő tényezők számbavételét és az emberi jogok tiszteletben tartását, másrészt az illegális migráció gondjait. A közös menekültügyi

politika tényleges megvalósítását szorgalmazták a képviselők a korábban elfogadott Bevándorlási és Menekültügyi Paktum szellemében és rávilágították a szolidaritás szükségességére. Szerintük eredményes megoldások csak a származási és tranzitországokkal kialakított jó partnerséggel valósíthatók meg. A program az illegális migráció visszaszorítását szorgalmazta, és az önkéntes hazatérés gyakorlatát – akár pénzügyi hozzájárulást adva – támogatta. Ugyanakkor a családegyesítés lehetőségét továbbra is fenn akarja tartani az Unió. Itt merült fel egy új hivatal felállításának szükségessége, amely a menekültekkel céltzottan foglalkozna.² (Erdei – Tuka, 2011)

Jegyzetek

- 1 Lásd bővebben a http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikak&id=20 portált.
- 2 Lásd bővebben: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PDF>
- 3 Lásd bővebben a www.solidalapolok.hu portált.

Felhasznált irodalom

- Erdei Nikolett – Tuka Ágnes (2011): *Az Európai Unió migrációs politikája napjainkban*. In: Tarrósy István – Glied Viktor – Keserű Dávid (2011): *Új népvándorlás. Migráció a 21. században Afrika és Európa között*. Publikon Kiadó, Pécs.
- Lukács Éva – Király Miklós (szerk.) (2001): *Migráció és Európai Unió. Szociális és Családügyi Minisztérium*, Budapest.
- Kengyel Ákos (szerk.) (2010): *Az Európai Unió közös politikái*. Akadémiai Kiadó Zrt., Budapest.
- Stockholmi Program, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PDF>, letöltés ideje: 2011.09.09.
- Wetzel Tamás (2011): *A bevándorlás kérdése Magyarországon*. Publikon Kiadó, Pécs.
- http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikak&id=20
- <http://www.solidalapolok.hu/?q=node/101>



Szerzőinkről

Besenyő János

őrnagy, a Magyar Honvédség és a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem munkatársa

Bumberák Maja

a Greenpeace Magyarország munkatársa

Glied Viktor

politológus-történész, a Pécsi Tudományegyetem oktatója

Keserű Dávid

politológus

Lángh Júlia

író, újságíró

Radics M. Péter

újságíró

Tarrósy István

politológus PhD, Afrika-kutató, a Pécsi Tudományegyetem oktatója





Afrika Ünnepe 2011

balról jobbra: Szliman Ahmed, Morenth Péter, Balogh Sándor,

France Mutombo, Tarrósy István, Simonyi Gyula, Obazeh Zsuzsanna