

Összefoglaló

az Európai Unió migrációs politikájáról és a továbblépésre vonatkozó tervekről

Bevezetés:

Ez az írás nem a széles értelemben vett migrációs politika teljes spektrumát kívánja bemutatni, hanem – az alapvető fogalmak és EU-s szerződési felhatalmazások tisztázása után - csak az Európai Bizottság 2015. május 15-én nyilvánosságra hozott, „Európai migrációs terv” című Közleményére¹ és a Bizottság által készített előrehaladási jelentésekre kíván koncentrálni. A cél az elmúlt időszak európai uniós fejleményeinek és kezdeményezéseinek bemutatása, anélkül, hogy összevetnénk ezeket a magyar kormány politikájával és kommunikációjával.

A témával kapcsolatos félreértések és félremagyarázások elkerülése érdekében először néhány fogalmat és jelenséget célszerű - alapvetően jogi szempontból - tisztázni.

I. Mit értünk „migráció” alatt, kik a „migránsok” ?

A „migráció” latin eredetű kifejezés, olyan társadalmi jelenségre utal, amely már az ókori idők óta az ember hosszabb időtartamú² helyváltoztatását, vándorlását jelenti. A migráció, mint társadalmi jelenség **értéksemleges** kifejezés, aminek nem lehet pejoratív értelmet tulajdonítani és nem lehet értelmezését egyes nemzetek, nemzetiségek, vallási közösségek tagjaira vagy csoportjaira leszorítani. A migrációnak lehet negatív vagy pozitív hatása is, ami függ a kibocsátó és a befogadó ország polgárainak társadalmi és gazdasági helyzetétől. A széles értelemben vett migrációba beletartozik az is, ha egy ország maga is kibocsátó ország, mint a közép-kelet európai országok, ahonnan az 1990-es rendszerváltás óta értékes munkaerő százezerszám vándorol nyugatra jobb megélhetést keresve. A tágan értelmezett migráció jelenségeinek és hatásainak jogi szempontú kezelése egyebek között kiterjed a határőrizetre és határvédelemre, a nemzetközi védelemre, illetőleg a belépési és a tartózkodási jogosultságra, ezen belül a befogadó ország közbiztonsági és nemzetbiztonsági érdekeinek való megfelelés vizsgálatára, a belépni szándékozók emberi jogait tiszteletben tartó, emberséges eljárásra, és nem utolsósorban a nemzetközi védelemben részesülők integrálására³ a befogadó ország társadalmába.

A köznapi szóhasználatban „migráns” jogi szempontból különböző helyzetben levő és eltérő jogokkal és kötelezettségekkel bíró személyek egyes csoportjait értjük (így a menedékjogi kérelmezőt, a menekültet, az oltalmazottat, a befogadottat, továbbá a bevándorlót, a családegyesítőt, a munkavállalót, a diákot, stb.).

A menekült fogalmát a menekültek jogállásáról szóló Genfi Egyezmény határozza meg, mely szerint e körbe tartozik minden olyan személy, aki faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országban vagy állampolgársággal nem rendelkező és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni, vagy ezen okból nem akar oda visszatérni.

A menekült fogalma alá tartozhat tehát az, aki

- állampolgársága vagy ennek hiányában szokásos tartózkodási helye szerinti országban kívül tartózkodik és
- ennek oka az Egyezményben meghatározott okok miatti üldözés vagy attól való megalapozott félelem (pl. háborús helyzet, népirtás stb.)

Az Egyezmény szerint az országba való jogellenes belépésük, vagy tartózkodásuk miatt nem sújthatók büntetéssel azok a menekültek, akik közvetlenül olyan területről érkeztek, ahol életük, vagy szabadságuk veszélyeztetve volt, és akik engedély nélkül lépnek be területükre, illetőleg tartózkodnak ott, feltéve, hogy haladéktalanul jelentkeznek a hatóságoknál és kellőképpen megindokolják jogellenes belépésüket, illetőleg jelenlétüket.

E védelmi rendelkezések nem jelentik ugyanakkor azt, hogy a fenti okból és módon védelmet igénylő külföldi automatikusan menedékjogi státuszt kaphat, hiszen a menedékjogi eljárás során részletesen vizsgálni kell - a hivatkozott félelmi ok mellett - egyebek között azt is, hogy a kérelmező nem jelent-e nemzetbiztonsági vagy közbiztonsági veszélyt a befogadó államra nézve. Az egyes országokban megfelelő intézményi, személyi és technikai (informatikai) feltételeket kell kialakítani az egymást követő lépések megtételére. Ezek: az emberséges fogadás, a személyazonosság megállapítása, a menekültügyi kérelmek elbírálása, az arra jogosultak befogadása és elhelyezése, az országban

maradni szándékozók integrálása, illetőleg az elutasítottak kitoloncolása és visszaszállítása.

A bevándorlók fogalmkörébe azok a harmadik országbeli személyek tartoznak, akik **nem a hazájukban való üldöztetés miatt, hanem a beutazásra és tartózkodásra vonatkozó engedély birtokában utaznak be az EU valamely országába.** Itt már felmerülnek gazdasági, szociális okok („a jobb élet reménye”) és ebben a körben nemzeti hatáskörben a tagállamok maguk határozzák meg, hogy harmadik országok hány olyan állampolgárát engedik be a területükre, akik azzal a szándékkal érkeznek, hogy önálló vállalkozóként, alkalmazottként vállaljanak munkát, vagy diákként, családtagként tartózkodjanak az országban. Harmadik országból az Európai Unió valamely országába történő bevándorlás lehetősége – eltérően a menedéjog biztosításától – **nem alapvető emberi jog, annak lehetővé tétele a tagállam diszkrecionális jogkörébe tartozik.**

Természetesen a tagállamoknak biztosítaniuk kell a határaik védelmét azoknak a személyeknek a bejövetelével szemben, akik a határok átlépését engedély nélkül (útlevél, vízum, menedéjogi kérelem benyújtása) vagy nem a hivatalos határátkelőhelyen kísérlik meg. (E személyek tekinthetők köznapiban „illegális migránsoknak”). E területen a legnagyobb veszélyforrás az embercsempészek tevékenysége, akik a hazájukat elhagyni szándékozókat - kiszolgáltatott helyzetüket kihasználva, ellenszolgáltatásért, sok esetben embertelen, sőt életveszélyes körülmények között - juttatják át vagy próbálják meg átjuttatni a határokon, ami ellen határozottan fel kell lépni. Ugyanakkor ennek ellentétjeként hamisítás a terrorizmus összemosása a menekültüggyel és általában a migrációval.

II. Az Európai Unió közös migrációs politikája.

A migrációs politikának széles körben kell lefednie és kezelnie e jelenség okait, külső és belső dimenzióit, társadalmi, gazdasági, politikai hatásait, valamint figyelmet kell fordítani az emberi jogi és emberiességi szempontokra is.

Az Európai Unió közös menekültügyi és bevándorlás-politikájának jogi alapját az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 67. cikkének (2) bekezdése teremti meg, amely deklarálja, hogy az Unió a menekültügy, a bevándorlás és a külső határok ellenőrzése terén a tagállamok közötti szolidaritáson alapuló olyan közös politikát alakít ki, amely a harmadik országok

állampolgáraival szemben méltányos bánásmódot biztosít. Ezen általános politikai célt az EUMSZ az alábbiak szerint bontja le konkrét szakpolitikákra:

- (78. cikk) „Az Unió közös menekültügyi, kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó politikát alakít azzal a céllal, hogy a nemzetközi védelmet igénylő harmadik országbeli állampolgárok mindegyike számára megfelelő jogállást kínáljon és biztosítsa a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartását”

- (79. cikk) „Az Unió közös bevándorlási politikát alakít ki, amelynek célja a migrációs hullámok hatékony kezelése azok minden szakaszában, méltányos bánásmód biztosítása a harmadik országok azon állampolgárai számára, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállamban, valamint az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem megelőzése és az ezek elleni megerősített küzdelem”

E szakpolitikák megvalósítása érdekében konkrétan meghatározza a jogalkotó szervek (az Európai Parlament és a Tanács⁴) által teendő intézkedések körét.

Közismert, hogy az Európát érintő migráció erősödése⁵ évek óta érinti és sújtja a dél-európai országokat (Olaszország, Görögország, Spanyolország). E jelenségre az utóbbi időben elsősorban a Földközi tengeren történt sok halálos áldozattal járó hajó-balesetek hívták fel egyre erősebben az európai döntéshozók figyelmét. E mellett a balkáni útvonalon keresztül Nyugat-Európába tartó migráció fokozatosan erősödött, majd 2015-ben hirtelen megugrott. Ez nem volt váratlan, az EU már 2003-ban közös fellépést sürgetett, de hiába. A megnövekedett menekülthullám szokatlan megterhelésnek tett ki néhány tranzit-országot (köztük Magyarországot) és célországot (Svédországot, majd főleg Németországot).

Mindezen jelenségek kezelése érdekében, - áttekintve azok komplexitását, amelyek a társadalmakat nagyon különböző formában érintik és különböző válaszokat igényelnek, - az Európai Unió Bizottsága 2015. április 20-án tíz pontból álló migrációügyi cselekvési tervet terjesztett elő. A kül- és belügyminiszterek által egyaránt támogatott tervet az Európai Tanács is azonnal jóváhagyta. Ennek alapján a Bizottság átfogó európai migrációs stratégiát dolgozott ki, amelyet 2015. május 15-én Közleményben hozott nyilvánosságra „Európai migrációs terv” címmel. A Közlemény egységbe foglalja mindazokat a különböző lépéseket, amelyeket az Európai Uniónak – az előzőekben említett felhatalmazások alapján - meg kell tennie mind a közeljövőben, mind az elkövetkező években egy koherens és átfogó megközelítés felépítésével a migrációból fakadó kihívások megválaszolása érdekében. Az e tervben foglaltak végrehajtását tekinti át és vitatja meg évente az Európai Tanács⁶ és tesz javaslatot a további lépésekre, illetőleg az egyes jogi aktusok elfogadásának ütemtervére.

III. A migrációs politika belső és külső dimenziójával kapcsolatos előrelépések⁸

A Bizottság számba vette az európai migrációs stratégia végrehajtása terén 2015 óta elért eredményeket. Tapasztalata szerint az elmúlt néhány év tanulsága az, hogy az egyoldalú tagállami intézkedések csekély hozadékkal jártak, alkalmazásuk költségesebb volt, és magukban hordozták annak kockázatát, hogy aláaknázzák a schengeni rendszer előnyeit. Kimutatta, hogy a **közös megközelítés** miként volt képes az egyre növekvő kihívások ellenére stabilizálni egy rendkívül kiszámíthatatlan helyzetet az erőforrások fokozatos összevonása és a közös célért folytatott összehangolt munka révén. Hangsúlyozta, hogy az eredmények elérése érdekében átfogó megközelítést kell alkalmazni, maradéktalanul ki kell használni az EU rendelkezésére álló eszközök teljes skáláját, valamint ötvözni kell az uniós jogi keretek, a politikai ösztönzők és az EU költségvetése kínálta lehetőségeket.

Az átfogó megközelítés elemei:

- a migráció harmadik országokkal együtt való kezelése,
- az EU szilárd határvédelmének kiépítése,
- az Unión belüli szolidaritás és felelősségvállalás erősítése.

1. A migráció harmadik országokkal együtt való kezelése.

Ezen a területen elsősorban az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájának eszközeit lehet igénybe venni, kötelező uniós jogi eszköz kibocsátására nincs lehetőség. A közös kül- és biztonságpolitika folytatására az Európai Tanács egyhangú döntéssel általános iránymutatásokat határoz meg, illetőleg a Külügyek Tanácsa - néhány, a Szerződésben meghatározott kivételtől eltekintve, - szintén egyhangú döntéssel határozatokot fogad el, amelyek rendelkeznek az Unió által végrehajtandó konkrét fellépésekről és a képviselendő álláspontokról, valamint ezek végrehajtásának szabályairól. E területen mind az Unió (külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő útján), mind a tagállamok önállóan, - de az Unió stratégiai érdekeinek figyelembe vételével és a tagállamokkal egyeztetve – köthetnek az Unió egészére és a tagállamokra is kiható nemzetközi egyezményeket (pl. a Törökországgal kötött migrációs egyezmény).

Afrika

Az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájának egyik fő célpontja Afrika,

amelynek kiemelt kezelése témánk szempontjából is elsődleges, mivel az Európa felé irányuló migrációs nyomás főként innen indul ki. Ez a nyomás elsősorban Olaszországot - és az utóbbi időben ismételten Spanyolországot is – érinti. Az EU fontos lépéseket tett a menekülők és migránsok rendkívüli tömeges beáramlásának leginkább kitett tagállamok – egyebek között Olaszország – támogatása érdekében. Az uniós fogadóállomások létrehozása révén a nemzeti hatóságok és szolgálatok együtt dolgoztak az uniós ügynökségek szakértőivel, és végső soron biztosították a külső határok hatékonyabb igazgatását. Ennek keretében – a 2017. február 3-i máltai nyilatkozattal összhangban – Olaszország támogatást kapott a partjaihoz érkező jelentős számú migráns és menekült kezeléséhez. Az EU a líbiai hatóságokkal szorosán együttműködve, valamint az Egyesült Nemzetek menekültügyi főbiztosával, a Nemzetközi Migrációs Szervezettel és más ENSZ- ügynökségekkel partnerségben lépéseket tett a Földközi-tenger középső térségén áthaladó szabálytalan áramlatok stabilizálása és az út mentén rekedt menekülőknek és migránsoknak nyújtott védelem és segítség javítása érdekében.

A probléma folyamatos napirenden tartását mutatja, hogy Frederica Mogherini biztonságpolitikai főképviselő és az Európai Parlament Progresszív, Demokrata és Szocialista pártcsoportjainak tisztségviselői már a 2019-es EP választások készülve az EU meglévő és végrehajtás alatt álló intézkedésein túlmenően javaslatokat⁹ hoztak nyilvánosságra a **súlyos afrikai társadalmi problémák helyben való kezelésére**. Nem kétséges, hogy folytatni kell az élelmiszerbiztonsággal, a közegészségüggyel, az egészségmegőrzéssel kapcsolatos támogatást, a klímaváltozás elleni küzdelmet, valamint az afrikaiak millióival való törődést, akik félnek a háborútól és szegénységtől. Ezekre a kihívásokra való megoldások csak az Afrikai kontinensen belülről jöhetnek. Nekünk partneri kapcsolatokat kell építeni és az afrikai fiatalok tehetségébe, törekvéseikbe és találékonyságába kell beruházni, mindezt pedig az afrikaiakkal közösen kell végrehajtani.

A fentiekén túlmenően azonban a legfőbb probléma a konfliktusok és az instabilitás. Miután Afrika biztonsága a mi biztonságunk is, az Európai Unió mind emberi, mind pénzügyi erőforrások bevonásával támogatja az öt Száhel országban létrehozott Közös Erőket a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni harcban, mint ahogyan a Soknemzeti Közös Erő tevékenységét is a Boko Haram elleni fellépésben. E tervek végrehajtását kísérik figyelemmel és segítik elő a **migrációval és a fejlesztéssel foglalkozó un. rabati folyamatban az euro–**

afrikai miniszteri konferencia résztvevői, melyen az egyik tárgyaló partner az Európai Unió. Ennek ötödik fordulója előkészítését és a tárgyalási felhatalmazás kiadását tárgyalta meg április végén a nagyköveti értekezlet. A migráció okainak a kiinduló országokban történő kezelése és megelőzése (függetlenül attól, hogy ez bevándorlási vagy menedékes célú) a leghatékonyabb összeurópai eszköz és érdek, ezért ezt mint ilyet kellene a legmagasabb szintű felhatalmazással¹⁰ érvényesíteni a tárgyaláson.

Teljesen új és eddig példátlan kezdeményezést határoztak el közösen az Afrikai Unióval, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával és a Nemzetközi Migrációs Szervezettel egy másik tragédia helyszíne, a Lybiai befogadó-állomások kiürítése érdekében. Céljuk azoknak a feltételeknek a kidolgozása, amelyek mentén több ezren emberséges körülmények között haza tudnak térni. Nemcsak a hazatérésben kívánnak segíteni, hanem egy új élet megkezdésében szakma megtanulásával, új vállalkozás létesítésével. Azoknak pedig akik jogosultak nemzetközi védelemre, találni kell biztonságos letelepedési lehetőséget, beleértve Európát is.

Kelet-mediterrán és nyugat-balkáni út.

E térségben fő feladat továbbra is az átmeneti táborok (hotspot) támogatása Görögországban és Bulgáriában. A meglévő kapacitás növelése ellenére *Görögországban* az átmeneti táborokban rendelkezésre álló befogadó helyek száma még mindig elégtelen. Különösen probléma a kísérő nélküli kiskorúaknak a Bizottság 2017. áprilisi Közleményében foglaltaknak nem megfelelő elhelyezése, valamint a gyermekvédő intézmények kijelölése és kiképzése. E tekintetben a pénzügyi támogatáson túlmenően fontos az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal és 2018. március 8-a után az Európai Határ és Partvédelmi Őrség (Frontex) szakértőinek közreműködése a görög hatóságok munkájában a kérelmezők azonosítása, regisztrálása, az ujj-nyomatvételek és a hamis dokumentumok azonosítása tekintetében.

Bulgáriát érintően – bár a nemzeti program végrehajtásában való előrehaladás megfelelő – a szükséghelyzeti segítséget fel kell gyorsítani. Ezért a folyamatos pénzügyi támogatáson túlmenően minimum 42 Frontex-szakértő telepítése szükséges.

EU–Törökország nyilatkozat.

A kelet-mediterrán útvonalon biztosítani kell az EU–Törökország Nyilatkozat folyamatos és maradéktalan végrehajtását. A tagállamok az EU–Törökország Nyilatkozat keretében már 3 milliárd euró forrást biztosítottak törökországi menekülteket támogató uniós eszköz számára, ami a leggyorsabb és leghatékonyabb EU támogatást volt. A projektek tervezésére és végrehajtására a török hatóságok közreműködésével rekordidő alatt került sor (a szerződések 2017. végéig megtörténtek és 72 projekt van végrehajtás alatt). Az EU 2018. végéig további 3 milliárd euró mozgósítását határozta el. A forrásokat annak a 2016-ban kialakított modellnek az alapján kell biztosítani, amely meghatározza az erőfeszítéseknek az uniós költségvetés és a nemzeti költségvetések közötti megoszlását.

Fenn kell tartani továbbá a Törökországból induló közvetlen áttelepítések ütemét. Az önkéntes humanitárius befogadási rendszer működőképessé tétele hozzá fog járulni ahhoz, hogy a Törökországban tartózkodó szíriai menekültek előtt legális útvonalak nyíljanak meg. Az útvonal mentén fekvő országoknak nyújtott folyamatos uniós támogatás és a továbbutazások figyelése révén szorosan nyomon kell követni a nyugat-balkáni fejleményeket.

Az EU-Törökország Nyilatkozat egyik Törökország által szorgalmazott szempontja a vízumliberalizáció, az ennek kapcsán nyitva maradt 7 kérdésben a tárgyalások folyamatban vannak. E tekintetben azonban az Európai Uniónak nem szabad figyelmen kívül hagynia a **Törökországban tapasztalt rendszerszerű emberi jogi sérelmekre utaló jelenségeket** (pl. több száz értelmiségi, újságíró politikai okból történő bebörtönzése). A rossz irányú törökországi fejleményekre utal az az utóbbi időben tapasztalt jelenség is, hogy a görög szárazföldi határt migrációs céllal átlépők 50 százaléka az elmúlt évben török állampolgár volt.

A Bizottság e területen a következő továbblépéseket javasolja:

- a görög hatóságok gyorsítsák fel a Törökországba történő visszaküldéseket, szükség esetén a görög szabályozás módosításával, továbbá véglegelni kell az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatallal való megállapodást a hatékony eljárás valamint a Fellebbezési Bizottság további támogatásának biztosítása érdekében Görögországban;
- a görög hatóságoknak minden szinten együtt kell működniük az elhelyezési kapacitás bővítése és a hotspotokban levő feltételek javítása érdekében;

- a tagállamoknak Görögországban és Bulgáriában biztosítaniuk kell a szükséges szakértői támogatást az EU-ügynökségek részére;
- az érintett tagországoknak válaszolniuk kell minden folyamatban levő, Görögország által áttett kérelemre és ténylegesen át kell telepíteni minden megmaradt alkalmas kérelmezőt;
- a Frontex és a nyugat balkáni nem EU-országok közötti megállapodást sürgősen meg kell kötni;
- az előfeltételek teljesülésével az Önkéntes Humanitárius Bebocsátási Tervet aktivizálni kell a Törökországból jövő menekülők áttelepítése érdekében.

2. Az EU szilárd határvédelmének kiépítése.

A határvédelem és a határőrizet nem elsődlegesen a menekültügyi és bevándorlás-politika részét képezi, hanem annál szélesebb célrendszert fed le. Ez elsődlegesen annak biztosítása, hogy a személyek állampolgárságtól függetlenül a belső határokat ellenőrzés nélkül léphessék át, a külső határokon a személyek és a határátlépések eredményes felügyeletének biztosítása, és mindezek érdekében a külső határok integrált határőrizeti rendszerének fokozatos bevezetése.

A határ ellenőrzése és védelme, valamint a határon történő átlépés biztosítása tekintetében a legfontosabb EU-s jogi eszköz a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) szóló a 2016/399 (EU) rendelet. A rendelet különbséget tesz a határforgalom ellenőrzése és a határőrizet között. A **„határforgalom-ellenőrzés”** a határátkelőhelyeken végzett ellenőrzés annak megállapítására, hogy a személyek, beleértve a birtokukban lévő közlekedési eszközöket és tárgyakat, beléptethetőek-e a tagállamok területére, illetve elhagyhatják-e azt;

a **„határőrizet”** a határok őrizete a határátkelőhelyek között (vagyis a zöldhatáron), valamint a határátkelőhelyeknek a hivatalos nyitvatartási időn túli őrizete, a határforgalom-ellenőrzés megkerülésének megakadályozása érdekében.

A határőrizetet a határőrök álló és mozgó egységei hajtják végre, amelyek feladataikat járőrözéssel, illetve az ismert vagy valószínűsített kockázatot jelentő helyen látják el azzal a céllal, hogy a határt jogellenesen átlépőket elfogják. A határőrizet technikai, azon belül elektronikai eszközök alkalmazásával is végrehajtható. A rendelet kimondja, hogy a határőrök a feladataik ellátása során

kötelesek az emberi méltóságot teljes mértékben tiszteletben tartani, különösen a kiszolgáltatott helyzetű személyeket érintő esetekben. A feladataik ellátása során hozott valamennyi intézkedésnek az elérni kívánt céllal arányosnak kell lennie. A határőrizet technikai eszközének kiválasztása tehát nemzeti hatáskörbe tartozik, ami a fenti szempontok és egyéb technikai és földrajzi körülmények figyelembe vételével kell megtenni. (Nyilvánvaló, pl. hogy Görögországban a több száz szigeten levő határok nem védhetők kerítéssel.) Ugyanakkor a határőrizet nem jelenti a hivatalos határátkelőhelyek minden előzetes bejelentés (vagyis az illetékes európai szervek és a szomszédos államok tájékoztatása), valamint a határt átlépni szándékozók egyértelmű írásos tájékoztatása nélkül kapukkal és kerítéssel való lezárását és annak rendőrsi vagy végső esetben katonai erővel való zárt védelmét, ezzel megakadályozva azoknak a bejutását is, akik ezt jogszerűen, érvényes okmányokkal kívánják megtenni.

A rendelet meghatározza a határforgalom-ellenőrzés, vagyis az átlépni kívánó személyek ellenőrzése során igénybe veendő lehetőségeket és eszközöket. Ezek között elsődleges módszer a személyek illetőleg az okmányok adatainak ellenőrzése a különböző nemzetközi adatbázisokban (pl VIS, SIS) Ezen információs rendszerek hatékonyságának javítása, illetőleg az igénybe vehető adatbázisok körének kiszélesítése érdekében tették átjárhatóvá egymás között a különböző rendszereket, így megerősítették az Eurodac-ot (európai bűnügyi nyilvántartási rendszer), felülvizsgálták a Schengeni Információs Rendszert azzal a céllal, hogy javítsa és kiszélesítse a határigazgatási és a migrációkezelést. Új adatbázisként jön létre a határregisztrációs rendszer (intelligens határellenőrzés), amely nyilván fogja tartani a harmadik országbeli állampolgárok be- és kilépését, beleértve a elhasznált okmányok adatait is. Valamint e célok elérését szolgálja az e területeket kiszolgáló Nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai ügynökség (eu-LISA) létrehozása. Az ellenőrzések biztonságának erősítése érdekében készítik elő a tartózkodási engedélyek egységes biztonsági elemekkel való ellátását biztosító rendeletet.

Jelentős előrelépést hozott az Európai Határ- és Parti Őrségről (Frontex) szóló 2016/1624. EU rendelet elfogadása és hatályba lépése. A rendelet kimondja, hogy a Frontex és a határigazgatásért felelős nemzeti hatóságok megosztott formában felelősek a határ- ill. part-őrizeti műveleteikért és egyéb határellenőrzési feladataikért, és megoszlik a felelősségük az európai integrált határigazgatás terén is. Továbbra is elsődlegesen a tagállamok felelőssége marad a külső határok hozzájuk tartozó szakaszainak igazgatása. A Európai Határ- és Parti Őrség

legjelentősebb feladatai többek között az információ-átadás, -elemzés, a tagállam kérése alapján technikai és személyi segítségnyújtás adott esetben gyors reagálású egységek rendelkezésre bocsátásával, illetőleg segítségnyújtás az áttelepítési vállalatok végrehajtásában (ez az ügynökség tehát nem pénzügyi segítséget nyújt). A Frontex már most is jelentős segítséggel szolgált az azt igénylő tagországoknak, különösen a visszafordítások és visszaadások során. Ezen túlmenően azonban továbbra is kulcsfontosságú a származási és tranzit országokkal visszafogadási egyezmények vagy gyakorlati megállapodások kötése pl. a külső határokon rekedt menedékkérők vagy egyéb beutazni szándékozók emberséges elhelyezése, ellátása és egyéb emberi jogaik biztosítása érdekében (pl. a segítő civil szervezetek beengedése).

Az aktuális feladat:

- a tagországok dolgozzák ki a Frontex igénybe vételére vonatkozó stratégiai terveiket,
- uniós hatáskörben szigorúbb feltételek kidolgozása a nemzetközi védelem feltételeinek nem megfelelő kérelmezők visszaadásához vagy visszafordításához szükséges vízumok kiadására azon harmadik országbeli állampolgárok esetében, akik e tekintetben nem megfelelően működnek együtt.
- a származási és tranzit országokkal visszafogadási egyezmények vagy gyakorlati megállapodások kötése.

3. Az Unión belüli szolidaritás és felelősségvállalás erősítése.

A jelenlegi rendszer reformjára azért van szükség, hogy gyorsan tudjunk cselekedni mind a nemzetközi védelemre szoruló személyeknek biztosítandó védelem, mind pedig a védelemre nem jogosultak visszaküldése terén, valamint hogy kezelni tudjuk a továbbutazásokból fakadó kockázatokat és azokat a visszaéléseket, amelyek aláássák a schengeni térség zökkenőmentes működését és az az iránti bizalmat. Emellett az uniós menekültügyi rendszer konvergenciájának fokozását, valamint a kérelmezők EU-n belüli egyenlőbb és tisztességesebb kezelését is szolgálja. Ezzel az Unió megszünteti a menedékkérelmek több tagállamban való benyújtására, illetve az EU-ba történő bevándorlásra ösztönző tényezőket is. A dublini rendelet reformjára, a kvalifikációs rendeletre, a menekültügyi eljárásokról szóló rendeletre és a befogadási feltételekről szóló irányelvre vonatkozó bizottsági javaslatok¹¹ lehetővé teszik egy olyan rendszer létrehozását, amely jobban képes kezelni a nemzetközi védelemre szoruló személyek esetleges tömeges megjelenését a külső

határoknál, valamint olyan mechanizmusok kialakítását, amelyek nyomán a közös felelősségvállaláson keresztül a tagállamok szolidaritást tanúsítanak a menedékkérők érkezésének csúcsidőszakaiban. Miután az Európai Határ- és Parti Őrségnek köszönhetően az EU könnyebben tudott segítséget nyújtani a tagállamoknak a külső határok védelméhez, a Bizottság javasolta az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal átalakítását is teljes jogú európai menekültügyi ügynökséggé, hogy a tagállamoknak nyújtott menekültügyi támogatást új szintre lehessen emelni. A Bizottság ezenfelül javaslatot tett egyrészt egy uniós áttelepítési keretrendszer kialakítására - azzal a céllal, hogy a nemzetközi védelemre szoruló személyek számára rendelkezésre álljon az EU-ba való rendezett és biztonságos eljutás lehetősége -, továbbá az Eurodac ujjnyomat-azonosító adatbázisának megerősítésére az irreguláris migráció elleni küzdelem fokozása érdekében.

A stabil és időtálló menekültügyi keretnek erős alapokra és világosan megfogalmazott értékekre kell épülnie: szolidaritáson és felelősségen alapuló, hatékonyabb és igazságosabb megközelítésre. Ezen alapelvek központi jelentőségét a Szerződések is tükrözik, mivel kimondják, hogy az Uniónak a határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos fejezetben meghatározott politikáira és azok végrehajtására a szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos elosztásának elve az irányadó, ideértve annak pénzügyi vonatkozásait is. Az Unió e fejezet alapján elfogadott jogi aktusaiban, minden olyan esetben, amikor erre szükség van, megfelelő módon rendelkezni kell ennek az elvnek az alkalmazásáról¹². Az EU válaszába eddig ezekre az alapelvekre támaszkodott. Operatív, pénzügyi és politikai értelemben az EU tagjai a szokásosnál szorosabban együttműködtek a legnagyobb nyomással szembesülő tagállamok támogatása érdekében az áthelyezés és az áttelepítés révén, valamint a határőrizeti és menekültügyi kérdésekben biztosított operatív támogatás formájában, többek között az uniós ügynökségeken keresztül. Megegyezésre kell jutni arról, hogy milyen módon biztosítható megfelelően a felelősségvállalás és a szolidaritás alapelvei közötti egyensúly a közös európai menekültügyi rendszer reformja keretében. Egy közös rendszerben és a belső határok nélküli schengeni térségben egyik alapelveket sem alkalmazhatjuk a másik nélkül. Habár az úgynevezett megerősített együttműködés mindig az utolsó lehetőség a holtpontról való elmozdulásra, ezen a területen nem ez a megfelelő mód egy olyan szolidaritási és felelősségvállalási mechanizmus kiépítésére, amelyben minden tagállamnak részt kell vennie. Ha ezt a mechanizmust nem sikerül létrehozni, továbbra is nagy nyomás nehezedik majd a schengeni

rendszerre.

A dublini rendelet reformjának legellentmondásosabb aspektusa a szolidaritási mechanizmus és annak egyensúlya a felelősségvállalással. Ez több különböző módon dolgozható ki.

A menedékjogi kérelmezőkkel leginkább megterhelt államok azonnali megsegítése érdekében, ideiglenes intézkedésként fogadta el a Tanács a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról szóló 2015/1523. sz. határozatot. A határozat lényege, hogy a tagországok átmeneti ideig **a menedékjogi kérelem elbírálása céljából** vegyenek át meghatározott számú kérelmezőt az Olaszországban és Görögországban felgyülemlett harmadik országbeli kérelmezők közül. Kérelmüket - néhány kivételtől eltekintve - az általános szabályok szerint kellett elbírálni, tehát megvizsgálni a menekültstátusra való jogosultságukat, és amennyiben az nem áll fenn a származási országba való visszatérésükről kell gondoskodni. E munkáért fejenként 6000 eurót biztosított az Európai Unió a befogadó országnak. (Megjegyzendő, hogy az eredeti javaslat szerint a Bizottság Magyarországról is szándékozott áthelyezni több ezer kérelmezőt, de miután a kerítés létesítésével és a határ lezárásával a migránsok módosították útvonalukat Horvátország és Szlovénia felé, Magyarország az áthelyezést nem kérte.)

Magyarország (és Szlovákia) a határozatot – elsősorban eljárási jogi formai érvekkel – megtámadta az Európai Unió Bíróságánál, amelyet azonban az a (C-643/15. és) C-647/15. sz. ítélettel¹³ elutasított.

Ezzel egyidejűleg a Bizottság először olyan javaslatot terjesztett elő, amely állandó keretet vázolt fel az áthelyezési válságmechanizmusra vonatkozóan. Ezt követően – a viták hatására - 2016 májusában a Bizottság átfogóbb és perspektivikusabb megoldásra nyújtott be javaslatot: ez egy korrekciós mechanizmussal egészítette ki a dublini szabályokat, amely bizonyos körülmények esetén automatikusan működésbe lépne. E javaslat alapján a **Tanács** szlovák, máltai és észt elnöksége a fokozatos közelítés kialakításán dolgozott.

Az **Európai Parlament** kötelező áthelyezési rendszert javasol, amely a migrációs nyomás mértékétől függetlenül alkalmazandó lenne.

Figyelembe véve ezeket az álláspontokat, a **Bizottság** nyitott a kompromisszumra, amikor több lehetséges megoldást is felvet. Az egyik továbblépési mód egy olyan változat lehet, amelyben a kötelező áthelyezést csak súlyos válsághelyzetek esetén alkalmaznák, a kisebb kihívást jelentő helyzetekben pedig az áthelyezés a tagállamok önkéntes kötelezettségvállalásai alapján történne. Ezekben a helyzetekben különböző formában lehetne szolidaritást gyakorolni egy integrált átfogó migrációs politika belső és külső dimenziói függvényében. Ehhez a **tagországoknak** is kompromisszumkész hozzáállást kellene felmutatniuk, a végeredménynek pedig az Unió számára megfelelőnek és minden tagországra nézve méltányosnak kell lennie.

Készült, 2018. május 10-én

Összeállította: Dr. Szurday Kinga EU-jogi szakértől

[1] Az Európai Bizottság Közleménye: Európai migrációs stratégia, Brüsszel, 2015.5.13. COM(2015) 240 final

[2] Melegh Attila szerint 1 évnél hosszabb időtartamú

[3] Ez utóbbi elemzése meghaladja a jelen dolgozat kereteit tekintettel annak ágazati széttagoltságára, valamint arra, hogy e tekintetben nincs kötelező egységes európai unió jogi követelmény.

[4] A Tanács nem azonos az állam- vagy kormányfőkből álló Európai Tanáccsal, hanem gyakorlatilag a tagállami szakminiszterekből álló Tanácsok, amelyek döntéseiket – a Szerződésekben foglalt felhatalmazásoktól függően – egyhangúlag, vagy a tagországok tekintetében az EUMSZ-ben meghatározott szempontok szerint kiszámított szavazatok számának egyszerű vagy minősített többségével hozzák meg.

[5] E jelenség okait széleskörű szociológiai vizsgálatok értékelik és elemzik, az erre történő kitekintés nem e dolgozat tárgya.

[6] Az Európai Unióról szóló Szerződés 15. cikke szerint az Európai Tanács feladata, hogy meghatározza az Unió általános politikai irányait és prioritásait, nem lát el jogalkotási feladatokat, döntéseit konszenzussal fogadja el.

[8] A BIZOTTSÁG közleménye az Európai parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak: A Bizottság hozzájárulása az uniós vezetők tematikus vitájához a migrációs politika belső és külső dimenziójával kapcsolatos előrelépésről, Brüsszel, 2017.12.15. COM(2017) 820 final/2. A BIZOTTSÁG közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak: Eredményjelentés az európai migrációs stratégia végrehajtásáról, Brüsszel, 2018.3.14. COM(2018) 250 final

[9] Frederica Mogherini: What we can do with Africa together, Anthony Beumer: The EU-Africa partnership and migration should top our political agenda, Ernst Stetter: Why does Africa matter for Europe ?

[10] Ezt vétőzta meg másfél éves előkészítés után, formai okokra hivatkozva a magyar nagykövet.

[11] E javaslatok elfogadásával kapcsolatos egyeztetési eljárások jelenleg folyamatban vannak, illetőleg egyesek már elfogadásra kerültek. Nyilvánosan azonban csak a bizottsági javaslatok találhatók meg, a tárgyalások során keletkezett változatok – sőt a Frontex-rendelet kivételével, a már elfogadott szabályok

sem - azonban nem, ezért ezek elemzése, tekintettel azoknak a tárgyalások során bekövetkező gyors változására is, a végleges elfogadás és nyilvánosságra hozatal előtt külsőként nem végezhető el. A hivatkozott tárgykörökben hatályos EU-s rendelkezéseket a szalaykor.blog.hu oldalon 2016. 03. 21.én „Van-e az Európai Uniónak közös migrációs politikája, és mit tett, illetőleg mit nem tett ezzel szemben a Kormány” címen közzétett anyagban már korábban elemeztük.

[12] EUMSZ 80. cikk

[13] <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62015CJ0643&lang1=hu&type=TXT&ancre>