

AZ EURÓPAI UNIÓ MIGRÁCIÓS POLITIKÁJA

„*Tényleges megoldás egy valós válságra*”?

GYENEY Laura
egyetemi docens (PPKE JÁK)

1. Bevezetés

Amikor 2015. április közepén egy Lampedusa felé tartó lélekvesztő felborult és migránsok százai vesztek hullámsírba, az Unió korábbi migrációs politikája egészen új megvilágításba került. Az üldöztetéstől menekülő, vagy épp a jobb élet reményében Európába igyekvő migránsok száma azóta is egyre csak nő, amely immár *azonnali fellépést* kíván az évtizedek óta ugyanazon dilemmában őrlődő Európai Uniótól. Az EU migrációs politikáját ugyanis két, egymással nagyon is konkuráló politikai agenda határozza meg.

A II. világháború romjain épült Európa Unió a *béke és az emberi jogok feltétlen tiszteletének eszméjét hivatott közvetíteni* nem csak befelé, hanem a globális szinten is, annak nemzetközi szerepvállalása során.¹ Miközben az uniós döntéshozók előtt folyamatosan ott lebeg az emberi jogok magas szintű védelmét zászlajára tűző, demokrácián és jogállamiságon alapuló Unió víziója, addig a gyakorlatban nagyon is számolni kell mindazon biztonsági *megfontolással* – így elsősorban a külső határainak védelmével –, amely biztosítja *az Unió polgárainak belső határokon történő szabad mozgását*. Nincs könnyű dolga tehát az Európai Uniónak, amikor az a nemzetközi szinten úgy kíván hiteles maradni, hogy egyben polgárai *biztonságát* is messzemenőkéig garantálja.²

¹ Ezen értékeket értelemszerűen külkapcsolataiban, így a harmadik országokkal kötött megállapodásaiban is messzemenőkéig érvényesíteni kívánja.

² Mi több, a migránsok közül nem mindenki a kínzás, a kegyetlen, embertelen bánásmód okán, hanem a szegénység és az éhínség elől menekül. Sőt, sok esetben a politikai, gazdasági és társadalmi okok egyidejűleg húzódnak meg a migránsok azon döntése mögött, hogy elhagyják hazájukat. Jelena VON HELLDORF: The EU Migration Dilemma. 2015, 6. https://eu.boell.org/sites/default/files/uploads/2015/09/the_eu_migration_dilemma.pdf

Donald Tusk, az Európai Tanács elnöke nemrégiben úgy nyilatkozott miszerint „*Európa meg akarja találni a tényleges megoldást erre a nagyon is valós válságra.*”³ Az EU vezetőinek a jelen válság kezelése és a migráció kérdésének jövőbeli megközelítése kapcsán érzékelhető nagyfokú *bizonytalanságát* ugyanakkor jól illusztrálja az Európai Bizottság által 2015 májusában előterjesztett, az EU jövőbeni bevándorlási politikájának iránymutatójaként szolgáló és alább bemutatandó *Európai Migrációs Stratégiájának* bevezető részében foglaltak. E szerint, „Jóllehet az európaiak túlnyomó többségét érzékenyen érintette a migránsok kétségbeejtő sorsa, valójában az a helyzet, hogy Európa-szerte súlyos kétségek merülnek fel abban a tekintetben, hogy *migrációs politikánk* kiállja-e a sok ezer migráns nyomását, megfelel-e a migránsok társadalmunkba való *integrálása* iránti igénynek, illetve a hanyatló népesedési helyzetű Európa gazdasági szükségleteinek.”⁴

Ahogy arra fent már utaltam, az Unió migrációs politikáját az elmúlt másfél évtizedben leginkább a politikai vergődés jellemezte. A közvetlenül az ezredforduló előtt született, igen ambiciózus Tamperei programot⁵ jellemző politikai lendület, úgy tűnt, végleg elveszett. A tagállamok által jól körbebástyázott bevándorláspolitikai területén igen nehéz volt politikai kompromisszumra jutni, és még nehezebb igazán előre mutató eredményeket elérni. Ugyanakkor továbbra is feszítő kérdésként jelentkezik, hogy az egyre *romló demográfiai mutatók* mellett hogyan biztosítható az európai gazdaság növekedése oly módon, hogy az a *jogszerű migrációban rejlő lehetőségek kihasználására* épüljön, egyidejűleg *védelmet nyújtva az arra rászorulóknak és távol tartva az illegális migránsokat.*

Napjainkban soha nem látott médiafigyelem övezi a migránsok európai államokba való tömeges beáramlását. A kiéleződött politikai helyzet és a felfokozott közhangulat súlyos próbatétel elé állítja a tagállami hatóságokat és az uniós intézményeket egyaránt. A migrációs válság nem megfelelő kezelésével, vagy épp ‘nem kezelésével’ imár az *Európai Unió politikai legitimitása* forog kockán.

A közelmúltban született Európai Migrációs Stratégia épp ez okból hangsúlyozza a kérdéses területen egy egyértelmű és következetes politika szükségességét.⁶

³ Tusk a szíriai helyzet következtében kialakult migrációs válság tárgyában Erdogan török köztársasági elnökkel lefolytatott találkozáját követően fogalmazott így: „Europe wants a real solution to this very real crisis”. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/05-tusk-meeting-turkey-president-erdogan/>

⁴ Európai Migrációs Stratégia. COM (2015) 240 final, Brüsszel, 2015. 05. 13. 2.

⁵ A „Szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség” létrehozása és fenntartása céljából, az Európai Tanács az elmúlt másfél évtizedben több politikai iránymutatást adott az Unió döntéshozó intézményeinek. Ezek közül az első és egyben igen ambiciózus ötéves program, az ún. Tamperei program megerősítette a közös menekültügyi és bevándorlási politika, valamint a sokkal intenzívebb integrációt elősegítő politika szükségességét, pontos menetrendet és célokat határozva meg. Az együttes fellépés szükségessége a következő területeken került megerősítésre: *migrációs folyamatok hatékony kezelése*; egységes európai menekültügyi politika megalapozása; a harmadik állampolgárokkal szembeni „*tisztességes*” bánásmód megteremtése, azaz a migránsok integrációja; együttműködés a kibocsátó és tranzitországokkal.

⁶ „Nehéz egyensúlyt létrehozni nemzetközi kötelezettségvállalásaink és értékeink érvényesítése, valamint határaink biztosítása, és egyidejűleg az Európa gazdasági fejlődése és társadalmi kohéziója szá-

E célkitűzés eléréséhez az *intézményi feltételek* elviekben adottak. A Lisszaboni szerződéssel az unió migrációs politikája egy új korszakába lépett.⁷ Ami pedig a *sze mélyi feltételeket* illeti, Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság elnöke, Frederica Mogherini az Unió Kül- és Biztonságpolitikai Főképviseelője, továbbá Donald Tusk az Európai Tanács elnöke hivatalba lépésük óta politikai prioritásként kezelik a migráció kérdéskörét.⁸ A Bizottság 2014-es átszervezésekor a korábbi ‘Unió belügyek Főigazgatósága’ (Home Affairs DG) – a migráció kérdésének fontosságát hangsúlyozandó – átnevezésre, ill. átstrukturálásra került. Utóbbi ma már ‘Migrációügyi és unió belügyi Főigazgatóság’ (DG Migration and Home Affairs) elnevezéssel látja el feladatát.

A következőkben elsősorban annak bemutatására törekszem, hogyan fejlődött az Európai Unió migrációs politikája a fenti intézményi átalakulásokat követően. Tekintve, hogy ez az időszak lényegében egybeesik a migrációs válság elmélyülésének időszakával, vizsgálódásaim mindenekelőtt a növekvő migrációs nyomás enyhítésére közzétett Európai Migrációs Stratégiára irányulnak. Ennek kapcsán nem tekinthetünk el a Stratégia alapján kirajzolódó, annak végrehajtását szolgáló konkrét intézkedések, kezdeményezések ismertetésétől sem. Ugyanakkor nem kifejezett célom ezen kezdeményezések értékelése, sem az azok mögött álló megfontolások feltárása.

Az, hogy az Európai Uniónak a válság kapcsán artikulált politikai gesztusai, értékválasztásai, vagy bizonyos vonatkozásokban épp előbbiek hiánya mögött milyen megfontolások állnak, igen messzire vezető politikatörténeti, jogfilozófiai kérdések, amelyek analízise szétfeszítené e tanulmány kereteit. A tárgyilagos megközelítés, amely tehát igyekszik kizárni minden politikai, vagy épp jogfilozófiai szempontú vizsgálódást, nem jelenti egyben azt, hogy bizonyos pontokon ne igyekeznék rámutatni, mennyire sokféleképpen is vélekednek az Európa Unió tagállamai bizonyos kérdésekben. Ezen eltérő megközelítés előbbiek sokszínű történelmi, gazdasági és kulturális örökségére vezethetők vissza.⁹

mára megfelelő feltételek megteremtése között. Ehhez olyan európai szintű, koordinált fellépésre van szükség, amely alapvető intézkedési csomagot, valamint következetes és egyértelmű közös politikát kíván. Helyre kell állítanunk a bizalmat az iránt, hogy képesek vagyunk összefogni az európai és nemzeti erőfeszítéseket a migráció kezelése és nemzetközi és etikai kötelezettségeink teljesítése érdekében, valamint a szolidaritás és a megosztott felelősség elvének megfelelő hatékony együttműködés céljából” Európai Migráció Stratégia, 2.

⁷ A pillérrendszer megszűnésével a „közösségi döntéshozatali metódus” vált főszabállyá, kibővült az Európai Parlament jogköre, immár a rendes jogalkotási eljárás az irányadó. Kiterjesztésre került továbbá az Európai Unió Bíróságának joghatósága, az Alapjogi Charta kötelező erőre emelkedett, és felállításra került az Európai Külügyi Szolgálat.

⁸ Juncker az Európai Bizottság elnöki tisztségéért folytatott kampány részeként 2014. április 23-án Máltán ismertette a bevándorlásra vonatkozó ötpontos tervét, melyben nagyobb mértékű szolidaritásra szólított fel az Unió migrációs politikájában. A „New start for Europe” című politikai iránymutatásaiban kiemelt cselekvési területként kezelte a migráció kérdéskörét. http://juncker.epp.eu/sites/default/files/attachments/nodes/en_02_immigration.pdf

Egyes Szerzők ugyanakkor hangsúlyozzák egy uniós szintű migrációs biztos kinevezését, amely koordinálná a különböző tagállami érdekeket és kifelé ellátná az unió képviseletét. Elizabeth COLLETT: The development of EU policy on immigration and asylum. *Policy Brief Series*, 2015/8. 2.

⁹ „Az Unió nem kis feladatra vállalkozik, amikor az a történelmi, kulturális és jogi szempontból igen eltérő tagállami alapokat figyelembe véve igyekszik kialakítani egy *uniós szintű politikát* a fenti igen

2. Az Európai Migrációs Stratégia

A 2015 áprilisában bekövetkezett és súlyos emberéleteket követelő földközi tengeri katasztrófát követően az Unió elérkezettnek látta a pillanatot arra, hogy felülvizsgálja korábbi migrációs politikáját, és a növekvő migrációs nyomás enyhítésére érdemi javaslatokkal éljen. 2015 májusában a Bizottság elfogadta az ún. Európai Migrációs Stratégiát (a következőkben EMS), amely amellett, hogy felvázolja a földközi-tengeri térségben uralkodó válsághelyzetre reagáló azonnali intézkedéseket, azon hosszú távú lépéseket is ismerteti, amelyeket a következő években a migrációkezelés javítására a migráció valamennyi vonatkozásában szükséges végrehajtani. A bizottsági dokumentum pozitívumaként említhető, hogy az immár egy átfogó megközelítést sürget, azaz az Unió a rendelkezésére álló *belső és külső szakpolitikákat* kombinálva kíván a jövőben fellépni a migrációból származó előnyök kiaknázása és az abból adódó nehézségek kezelése céljából.

2.1. Azonnali fellépést igénylő intézkedések

A következőkben az EMS azonnali intézkedést igénylő elemeit kívánom röviden bemutatni, amely tehát sürgős fellépést kíván az Unió részéről.

Az alapvető emberi jogokat középpontba állító Unióban a legfontosabb rövidtávú célkitűzés az életmentés a tengeren, a korábbihoz hasonló tömeges katasztrófák elkerülése céljából. A Bizottság ezt szem előtt tartva, a földközi-tengeri kereső- és mentőjárározásra, a Triton és Poszeidón műveletekhez¹⁰ rendelt pénzügyi eszközök megháromszorozását irányozta elő az elkövetkező két évre. A többletforrások biztosításával, a Frontex, azaz az Európai Határőrizeti Ügynökség¹¹ képes lesz eleget tenni kettős feladatának, vagyis hogy koordinálja a migrációs nyomással küzdő tagállamoknak nyújtott operatív határrendészeti támogatást, másfelől segítséget nyújtson a tengeren érkező migránsok életének megmentéséhez.

Az előbbiekkal szorosan összefüggő és azonnali fellépést kívánó terület az *embercsempészek elleni küzdelem*, elsősorban a *csempészhajók azonosításán és elfogásán* keresztül. A Bizottság a fenti célkitűzés fényében javaslatot tett egy lehetséges közös biztonság- és védelempolitikai művelet kidolgozására a földközi-tengeri térségben az emberkereskedelmi hálózatok és az embercsempészet nemzetközi joggal összhangban történő felszámolására. Erre a későbbiek során bővebben kitérek majd.

érzékeny területen. Mindezt úgy, hogy a tagállamok a társadalmi folyamatokra reagálva igen gyakori és éles irányváltásokkal alakítják saját nemzeti bevándorlási politikájukat.” GYENEY Laura: *Legális bevándorlás az Európai Unióba, különös tekintettel a családi élet tiszteletben tartásának jogára*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 3.

¹⁰ A menekültáradat megfékezésére az EU két akcióttervet is kidolgozott, így a Triton-műveletet, amely a Földközi-tenger középső részét célozza, illetve a Poszeidón-műveletet, amely a Mediterráneum keleti részére fókuszál.

¹¹ Az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség, melyet a 2004. október 26-i 2007/2004/EK tanácsi rendelet (HL L 349., 2004. 11. 25. o.) hozott létre.

Az EU-nak elengedhetetlen feladata továbbá, hogy kivegye a részét az egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló, lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek megsegítéséből. Így az Európai Bizottság előirányozta, hogy május végéig javaslatot tesz a tagállamok közti szolidaritásra vonatkozó EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése¹² szerinti *szükséghelyzeti reagáló rendszer* első alkalommal történő aktiválására, és egy elosztási kulcs alapján működő, *ideiglenes európai áthelyezési rendszer* bevezetésére a menedékkérők számára. A Bizottság az EMS első végrehajtási csomagjának részeként 2015. május 27-én el is fogadott egy, a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében átmeneti intézkedéseket megállapító tanácsi határozatra irányuló javaslatot, amellyel lényegében megtette a szükséges lépést a szükséghelyzeti reagáló rendszer aktiválására.¹³ Az ez alapján születő tanácsi határozatokra és magára az áthelyezési mechanizmusra az alábbiakban kívánok majd részletesen kitérni.

A Stratégia szerint továbbá az EU-nak állandó rendszerre van szüksége a jövőben, hogy megossa a nagyszámú menedékkérővel kapcsolatos felelősséget a tagállamok között. E tekintetben a Bizottság 2015 végét szabta határidőül a javaslatételre egy olyan *kötelező erejű* és automatikusan aktivizálódó áthelyezési rendszer kialakítása céljából, amely tömeges beáramlás esetén osztaná el a menedékkérőket az EU-n belül.¹⁴

A Bizottság jelezte, miszerint az áthelyezési rendszert egy olyan elosztási kulcs alapján kívánja működtetni, amely a tagállamok menekültbefogadási és -integrálási kapacitását figyelembe vevő objektív kritériumokon alapul. E kritériumok a GDP, a lakosság létszáma és a munkanélküliségi ráta, figyelembe véve továbbá a korábbi menedékkérők számát és a tagállamok által korábban, önkéntes alapon tett át- és letelepítési erőfeszítéseket.

A Stratégia rövid távú intézkedési tervei között szerepel a Bizottság által 2015 májusáig történő *ajánlás* benyújtása is *egy olyan letelepítési programra*, amely kifejezetten az Unión kívüli menekülttáborokban várakozó személyek számára tenné lehetővé az EU-ban való letelepedést. A Bizottság a már fent említett végrehajtási csomag részeként el is fogadott egy ajánlást, melyben egy két évre szóló letelepítési rendszer kialakítását javasolja. Ennek keretében az EU 20 000 helyet ajánlana fel a jelenleg az EU-n kívül tartózkodó menekülteknek, hogy azok biztonságban és legfőképp legálisan eljussanak az Unió területére. Fontos kiemelni, hogy az áttelepítésre az uniós jog alapján csakis a tagállamokra nézve nem kötelező, azaz önkéntes ajánlás formájában

¹² EUMSZ. 78. cikk (3). bek.: „Ha egy vagy több tagállam olyan szükséghelyzettel szembesül, amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez, a Tanács a Bizottság javaslata alapján az érintett tagállam vagy tagállamok érdekében átmeneti intézkedéseket fogadhat el. A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően határoz.”

¹³ COM 2015 (286) Brüsszel, 2015. 05. 27. Ezt követően 2015. szeptember 9-én egy újabb javaslatot fogadott el az EUMSZ 78. cikkének (3) bekezdése alapján, amelyben további átmeneti intézkedésekre tesz javaslatot az Olaszországra és Görögországra nehezedő menekültügyi nyomás enyhítésére, egyben javasol egy Magyarország érdekét szolgáló új intézkedést is.

¹⁴ Az áthelyezési program értelmében tehát valahányszor az EU külső határain tömeges menekülthullám lépne fel, a tagállamok egy előzetes százalékos kulcs alapján elosztanák maguk között azokat a menedékkérőket.

kerülhet sor.¹⁵ Az áttelepítési program elosztási kulcsának kritériumai megegyeznek az áthelyezési rendszerre vonatkozó kulcsával.

Végül, az EMS szerint, az azonnali fellépés keretében fokozni kell *a harmadik országokkal való partnerségi együttműködést a migráció származási útvonalainak kezelésére*. Egyfelől a menekültek terhének legnagyobb részét viselő országoknak nyújtott támogatással,¹⁶ másrészt az Unió által a származási- és tranzit országokban működő központok létrehozásával a migrációs folyamatok könnyebben felmérése, ill. az illegális migránsok önkéntes hazatérésének segítése érdekében. Az első ilyen központ Nigerben kerülne felállításra.

2.2. A migrációkezelés hosszú távú javítására szolgáló négy pillér

Az azonnali lépéseken túl az új migrációs stratégia meghatározza azt a *négy pillért* is, amely mentén az Unió a migrációs politikáját a jövőben fejleszteni kívánja. Az alábbiakban tehát az EU migrációs politikájának hosszú távú célkitűzéseit kívánom dióhéjban ismertetni.

2.2.1. A migrációt kiváltó okok csökkentése

Az EU migrációs politikájában kiemelt figyelmet kíván fordítani *a migrációt kiváltó okok és feltételek csökkentésére*. Ebben döntő szerepet kapnak a származási és tranzitországokkal való *fejlesztési együttműködési megállapodások és a humanitárius segítségnyújtás*, elsősorban az észak afrikai országokkal és Szomáliával. A fejlesztési együttműködési politika ugyanis lehetőséget nyújt arra, hogy az Unió közvetlenül befolyásolja az illegális bevándorlást ösztönző tényezők kezelését, úgymint a szegénység, a munkanélküliség, konfliktusok, környezeti károk, rossz kormányzás, az oktatáshoz és az egészségügyi alapellátásokhoz való hozzáférés hiánya.

Ezt szolgálja továbbá az *európai migrációs összekötő tisztviselők* kiküldése is a kulcsfontosságú harmadik országokba, kifejezetten a migrációval kapcsolatos információk gyűjtése és elemzése céljából.

Az embercsempészet és az emberkereskedés elleni küzdelem egyben hosszú távú prioritása is az uniós migrációs politikának. Ez több célt szolgál, így a megelőzést, a nyomozás és büntetőeljárás hatékonyabbá tételét, az áldozatok védelmét, biztonságos visszatérésük és reintegrációjuk előmozdítását és általában a bűnözői tevékenység felszámolását. Az illegális migrációra vonatkozó meglévő jogszabályok fejlesztése és az emberkereskedelem elleni küzdelem további kiépítése érdekében a Bizottság fokozni kívánja az e területre vonatkozó intézkedéseit. E körben szükséges megemlíteni az

¹⁵ Jelenleg 15 uniós tagállam rendelkezik letelepítési rendszerrel, ill. három másik tagállamban alkalmi alapon történik át- és letelepítés.

¹⁶ Ennek keretében az EU létre kívánja hozni, ill. elmélyíteni a regionális fejlesztési és védelmi programokat, Észak-Afrikával és Afrika szarvával kezdve a folyamatot és építve a Közel-Keleten már hatályos programra.

Unió migráncscempészet elleni cselekvési tervét, kifejezetten a 2015–2020 közötti időszakra vetítve.¹⁷

A kizsákmányolás egy további lehetséges forrása az EU-n belüli munkaadók jelentik, akik az illegális bevándorlás egyik legfontosabb ösztönzőjeként szolgálnak. Már az önmagában hatalmas ösztönző, ha egy tagállam megtűri az illegális foglalkoztatást.¹⁸ A Bizottság ezért fokozni kívánja a *harmadik országbeli állampolgárok illegális foglalkoztatása* elleni küzdelmet, többek között a *munkáltatókkal szembeni szankciókról szóló irányelv*¹⁹ végrehajtásának és alkalmazásának javítása révén.

Végül, szükséges megemlíteni az EU *visszatérési politikájával* kapcsolatos hiányosságokat, amely szintén komoly ösztönzője lehet az illegális migrációnak. Az unió visszatérési politikájának fókuszában a 2008-ban elfogadott visszatérési irányelv²⁰ áll. Az irányelv célja, hogy az alapvető jogokkal és a visszaküldés tilalmának elvével összhangban – humánus és méltóságteljes bánásmódot biztosítson a visszatérőknek, egyben prioritást biztosítva az önkéntes hazatérésnek a kiutasítással szemben. A Bizottság ezért a jövőben nagyobb figyelmet kíván fordítani a visszatérési irányelv tagállamok általi végrehajtásának.

A közös uniói visszatérési szabályok mellett ugyanakkor rendkívül fontos a *hatékony műveleti együttműködés*. A Frontex jelenleg csupán a visszatérési küldetéseket koordinálhatja, saját maga nem kezdeményezhet ilyeneket, ezért a jövőben a Bizottság a jogalap módosításán keresztül, tovább kívánja erősíteni annak visszatérésben játszott szerepét.

2.2.2. Hatékony határigazgatási rendszer

Hosszú távon a migrációs politika kulcskérdése az Unió hatékony *határigazgatási* rendszere. Az integrált határellenőrzés jogszabályi keretei javarészt rendelkezésre állnak, így a feladat ezek hatékony alkalmazása, a határ őrizetét és a határátlépést ellenőrző intézmények optimális működtetése.²¹ Ugyanakkor, ahogy az a Bizottság által az EMS-ben is elismerésre került, továbbra is komoly fogyatékoságok mutatkoznak az Unió határigazgatásának egységességét illetően, tekintve, hogy az igen sokféle ágazati dokumentumra és eszközre épül. A Bizottság célkitűzése, hogy 2016-ban ezeket összefoglalja a *határigazgatás uniói szabványában*, az Unió külső határigazgatásának valamennyi kérdését lefedve ezzel.

A hatékonyabb határigazgatás alapjaként szolgálhat továbbá az *információs rendszerek és technológiák kínálta lehetőségek maximális kihasználása* az illegális migráció

¹⁷ Az EU cselekvési terve a migráncscempészet ellen (2015–2020), COM 2015 (285) Brüsszel, 2015. 05. 27.

¹⁸ NAGY Boldizsár: A szabadság, biztonság és jog térsége az Európai Unióban. In: KENDE Tamás – SZÜCS Tamás (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest, CompLex, 2011. 674.

¹⁹ 2009/52/EU irányelv az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról, HL L 168., 2009. 06. 30., 24–32. o.

²⁰ 2008/115 EU irányelv a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról. HL L 348., 2008. 12. 24., 98–107.

²¹ NAGY (2011) i. m. 672.

viSSzaszorítása céljából. Az EU jelenleg három nagyméretű informatikai rendszerrel rendelkezik, amelyek a menedékkérelmek adminisztrációját (Eurodac), a vízumkérelmeket (VIS), valamint az azon személyekkel vagy tárgyakkal kapcsolatos információk megosztását kezelik, akikkel szemben az illetékes hatóságok figyelmeztető jelzést hoztak létre (SIS). A Bizottság erre figyelemmel 2016 elején elő kívánja terjeszteni az *intelligens határellenőrzésre* vonatkozó módosított javaslatát.²²

A Bizottság végül úgy látja, fejleszteni kell a parti őrségi feladatok uniós koordinációját,²³ és általában erősíteni a Frontex szerepét és kapacitását a határigazgatás biztosításában. Ez a célkitűzés részben megvalósulni látszik a Frontex Európai Határőrizeti Ügynökséggé alakítására vonatkozó javaslattal.

2.2.3. Erős közös menekültügyi politika

A Stratégia hosszú távú célként leszögezi egy erős közös menekültügyi politika szükségességét.

Márpedig a jelenlegi rendszer a Bizottság saját olvasata szerint is több sebből vérzik. „A jelenlegi politika egyik jól látható gyengéje, hogy a menekültügyi rendszer folyamatos szétforgácsolódásának eredményeként hiányzik a tagállamok közötti kölcsönös bizalom. Mindennek közvetlen hatása van a menedékkérőkre: több tagállamban nyújtanak be menedékkérelmet; egyúttal azonban az uniós közvéleményre is: azt az érzetet erősíti, hogy a jelenlegi rendszer alapvetően igazságtalan.”²⁴

Bár a jogi szabályozás legutóbbi korrigálása 2014-ben megtörtént, *a felelősség elosztásának mechanizmusa* a menedékjog iránti kérelmek megvizsgálása tekintetében („a dublini rendszer”) továbbra *sem működik megfelelően*.²⁵ A dublini rendeletet (jelenleg Dublin III rendelet²⁶) valóban komoly kritikák tárgyát képezi, amelyek középpontjában az egyenlőtlen tehermegosztás problematikája áll. Ennek oka a rendszer azon vezérelve, amely értelmében a menekülő ügyének elbírálását annak az államnak kell vállalnia (felelős állam), amelyik nem kellően hatékonyan akadályozta meg annak az Unió területére lépését.²⁷ Így a menekülők útjába eső uniós peremállamok különösen nagy terheléssel néznek szembe. A dublini rendelet alkalmazása különösen problematikus Gö-

²² Az első javaslat kapcsán a társjogalkotók részéről aggályok merültek fel.

²³ Ebben jelentős segítségre szolgálhat az uniós külső határok igazgatásának javítása céljából kialakított információcsere-rendszer, azaz az EUROSUR, amely lehetővé teszi a határokkal kapcsolatos adatok közel valós idejű megosztását a schengeni országokból és a Frontexből álló hálózat tagjai között. 1052/2013/EU rendelet az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) létrehozásáról, HL L 295., 2013. 11. 06., 1. o.

²⁴ Európai Migrációs Stratégia, 14.

²⁵ 2014-ben öt tagállam kezelte az Unióban benyújtott menedékjogi kérelmek 72 %-át.

²⁶ 604/2013/EU rendelet egy harmadik ország állampolgára, illetve hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról. HL L 180., 2013. 06. 29., 31–59. o.

²⁷ A felelősséget megállapító kritériumok hierarchikus sorrendben a családi szempontoktól az adott tagállamban vízum vagy tartózkodási engedély közelmúltbeli birtoklásán át a kérelmező EU-ba való belépésének szabályos vagy szabálytalan módjáig terjednek. Illegális belépésnél, családi kapcsolatok hiányában az átlépett határ állama lesz a felelős.

rögországban, amely láthatóan nem képes megállítani a menekültek Unióba való bejutását, továbbá kérelmeiket sem képes elbírálni.²⁸

A Bizottság ugyanakkor azzal érvel, miszerint a dublini rendszer kialakításakor Európa még a menekültügyi együttműködés egy másik szakaszában volt. A menekültek beáramlásának természete és nagyságrendje össze sem volt hasonlítható a mai helyzettel. Ezért a Bizottság nélkülözhetetlennek tartja a rendelet értékelését és a jogi paraméterek értelemszerű felülvizsgálatát.

A tagállamok ugyancsak kötelesek mindent megtenni a migránsok szisztematikusan azonosításához, így különösen végrehajtani a határokon történő ujjlenyomatvételelre vonatkozó szabályokat. A Bizottság szorgalmazza további biometrikus azonosítók Eurodac²⁹ általi bevezetését, így például arcfelismerő technikák alkalmazását digitális fotókon.

Az EMS szerint az elsődleges cél tehát a közös európai menekültügyi rendszer teljes mértékű, koherens végrehajtásának biztosítása, mindenekelőtt a migránsok szisztematikusan azonosítása, valamint a visszaélések csökkentésére tett erőfeszítések által, ami a menekültügyi eljárásról szóló irányelven belül a biztonságos származási országra vonatkozó rendelkezések megerősítésével érhető el. A biztonságos származási országgal kapcsolatos kérdésre az alábbiakban térek majd ki.

2.2.4. Jogszerű migrációval kapcsolatos politika

Végül, de nem utolsósorban a Bizottság hangsúlyozza a *jogszerű migrációval* kapcsolatos új szakpolitika fontosságát.

Köztudott, hogy az EU-nak hosszú távú gazdasági és demográfiai kihívással kell megküzdnie, hiszen lakossága egyre idősebb, miközben a gazdasága egyre inkább függ a magas képzettséget igénylő munkahelyektől. A bizottsági dokumentum figyelmeztet, miszerint az EU vélhetően még a legkomolyabb erőfeszítések árán sem lesz képes a saját polgárai köréből kielégíteni a szükségleteket, így a migráció egyre fontosabb eszköznek számít majd a gazdasági növekedés és a szociális védőháló fenntarthatóságát illetően. Erre figyelemmel, *vonzó célponttá kívánja tenni Európát különösen a magasan képzett migránsok körében*. E törekvései azonban, úgy tűnik ez idáig nem érték célt. Ennek elsődleges oka, hogy a magasan képzett harmadik országbeliek bevonására irányuló, a legális bevándorlás területén született irányelvek³⁰ számos fogyatékoságban szenvednek. Így mindenekelőtt pusztán minimumharmoni-

²⁸ NAGY (2011) i.m. 682.

²⁹ Az EURODAC adatbázis lehetővé teszi az Európai Unió tagállamai számára, hogy meghatározzák a fentiekben ismertetett elv alapján, melyik tagállam jogosult és köteles a menekültügyi vagy idegenrendészeti eljárás lefolytatására a menedékkérők, az illegális határátlépő személyekkel szemben az ujjlenyomatok központi tárolása által.

³⁰ 2009/50/EU irányelv a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről. HL L 155., 2009. 06. 18., 17.; 2005/71/EU irányelv a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról. HL L 289., 2005. 11. 03., 15–22.; 2004/114/EU irányelv a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcseré,

zációt valósítanak meg, továbbá a fogalmi tisztaság követelményét teljes mértékben mellőzve, továbbra is jelentős tagállami mérlegelésnek engednek teret. Az irányelvek által biztosított tagállamközi mobilitási jogok pedig széleskörű korlátok alá esnek, így lényegében nem jelentenek komoly előnyt a harmadik állambeliek számára.³¹

Ehhez nagyban hozzájárul, hogy a *gazdasági migráció kérdésköre mind a mai napig érzékenyen érinti a tagállamokat*, különös tekintettel a magas munkanélküliségi rátákra. A gazdasági migránsok beáramlásától való félelmet jól tükrözi a Lisszaboni Szerződés 79 (5) bekezdése, amely kifejezetten az előbbieik körében fenntartja a *kvótarendszert*.³² Az a döntés tehát, hogy az egyes tagállamok milyen számban fogadnak be gazdasági tevékenység céljából érkező harmadik országbeli állampolgárokat, továbbra is a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik.

A Bizottság a *legális migrációs politika területén mutatkozó gyengeségek* tükrében ezért szükségesnek látja felülvizsgálni mind a diákokról és a kutatókról szóló irányelvet, amelyről jelenleg is tárgyalnak a társjogalkotók, új mobilitási és álláskeresési lehetőségeket biztosítandó az érintett csoportok számára.³³ Az EMS ezen túl rögzíti, hogy a magasan képzett munkavállalók beutazásáról szóló kékkártya irányelv is átdolgozást igényel,³⁴ amennyiben annak hatálya jelenleg nem terjed ki a vállalkozókra, csupán a harmadik országbeli munkavállalókra.³⁵ Épp a menekültválság kapcsán érdemes megemlíteni az irányelvvel szemben a korábbiakban már megfogalmazott kritikát, miszerint nehezen indokolható a menekültek és más a nemzetközi védelem egyéb formáit élvező személyek kizárása a kék kártyás rendszer hatálya alól.³⁶

A Bizottság továbbá bizakodó a tekintetben, hogy a következő hét év során az európai programok – köztük a Horizont 2020 és az Erasmus+ – Európába vonzzák majd a tehetségeket. Persze nem árt tisztában lenni ennek veszélyeivel. Így Európának figyelemmel kell lennie az agyelszívás problémájára, azaz az etikus munkaerő toborzásra.³⁷

A jogszerű bevándorlás kérdéskörével végül szervesen összefügg a migránsok fogadó ország társadalmába való *integrálása*. A migrációs politika bizonyítottan akkor

javaldalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről. HL L 375., 2004. 12. 23., 12–18.

³¹ GYENEY (2014) i. m. 460.

³² „Az Unió bevándorlásra vonatkozó szabályai nem korlátozzák a tagállamok jogát annak meghatározásában, hogy milyen számban enged be az Unión kívülről érkező munkavállalókat vagy önálló foglalkozást űzőket.” EUMSZ 79(5) bekezdés.

³³ COM/2013/0151 final.

³⁴ A kékkártyáról szóló irányelv bevezetését követő két évben mindössze 16 000 kékkártyát bocsátottak ki, amelyből 13 000-t egyetlen tagállam állított ki.

³⁵ GYENEY Laura: *Legális migráció az Európai Unióba, különös tekintettel a családi élet tiszteletben tartásának jogára*. Doktori értekezés. Budapest, PPKE JÁK, 2011.

³⁶ Steve PEERS: Legislative update: EC immigration and Asylum Law: attracting and deterring labour migration: The blue card and employer sanctions directive. *European Journal of Migration and Law*, 11/4. 409.

³⁷ Ezzel szemben sokat hangoztatott ellenérv, miszerint az elvándorlók hazájukban amúgy sem találnának munkát, így legalább támogatni tudják az otthon maradtakat. PEERS (2011) i. m. 409. Ez esetben viszont fontos biztosítani számukra az olcsó, gyors és biztonságos pénzáttalást, hogy származási országuk is részesedhessen a migráció előnyeiből.

lesz sikeres, ha azt hatékony integrációs politikák támasztják alá. A Bizottság stratégiai dokumentumában rámutat, hogy ez elsősorban tagállami hatáskörbe tartozik, ugyanakkor „az Európai Unió támogathatja a nemzeti kormányok, a helyi hatóságok és a civil társadalom fellépéseit”. Ennek finanszírozása a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapból (AMIF) történik.³⁸ Ide sorolhatók a nyelvi és szakmai készségek fejlesztése, a szolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása, a munkaerőpiacra jutás elősegítése, az oktatás, az interkulturális cserék élénkítése és a tudatosságnövelő kampányok előmozdítása, mind a befogadó közösségek, mind a migránsok körében.

3. Az Európai Migrációs Stratégia végrehajtása körében született konkrét határozatok és javaslatok

Az Európai Migrációs Stratégia főbb irányvonalainak ismertetését követően, most rátérnék a Stratégia végrehajtása körében fogant konkrét intézkedések, javaslatok bemutatására. Az elmúlt félévben ugyanis számos olyan kezdeményezés látott napvilágot, amely már megszületésekor heves ellenállást váltott ki a tagállamok kisebb-nagyobb köréből, és amely mind a mai napig élénk vita tárgyát képezi uniós és tagállami szinten egyaránt.

3.1. Átmeneti elosztási mechanizmus, avagy a szükséghelyzeti áthelyezés

Az elmúlt hónapok mind a mai napig legvitatottabb kezdeményezése a fent már említett ún. szükséghelyzeti áthelyezés mechanizmusa. A kezdeményezést már annak májusi megszületésekor számos tagállam, így mindenekelőtt hazánk, Csehország, Szlovákia és Románia is ellenezte.³⁹ A kezdeményezés végül zöld utat kapott, elsőként, amikor a Tanács szeptember 14-én elfogadta a Bizottság 40 000, Olaszországban és Görögországban tartózkodó menedékkérő áthelyezéséről rendelkező javaslatát.⁴⁰ Majd ezt követte az a szeptember 22-én elfogadott – azóta az Európai Unió Bírósága előtt mind hazánk, mind pedig Szlovákia által megtámadott, szintén a Bizottság javaslatán alapuló határozat –, amely további 66 000 Olaszországban és Görögországban tartózkodó menedékkérő áthelyezéséről rendelkezett.⁴¹

Mielőtt rátérnék azon kérdés elemzésére, vajon miért is válthatott ki oly heves tagállami ellenreakciókat a szükséghelyzeti áthelyezésről szóló javaslat, majd az azt életre keltő tanácsi határozat, mindenekelőtt célszerű röviden ismertetni a

³⁸ Emellett az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és az Európai Szociális Alap (ESZA) hozzájárulása ugyancsak rendkívül jelentős lehet.

³⁹ Finnország a határozat meghozatalakor tartózkodott a szavazástól.

⁴⁰ 2015/1523/EU határozat a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról HL L 239., 2015.9.15., 146. o.

⁴¹ 2015/1601/EU határozat a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról.

Az eredeti tervek szerint, Magyarországról is áthelyeztek volna 54 ezer menedékkérőt, azonban Magyarország ellenezte, hogy frontországá nyilvánítsák, így csak az olaszok és a görögök együttesen 66 ezres keretét osztották szét a tagállamok között.

javaslat megszületésének körülményeit, ill. a mechanizmus Bizottság által felvázolt koncepcióját.

3.1.1. A bizottsági javaslat ismertetése

Az áthelyezési mechanizmus életbe léptetésének szükségességét még 2015 májusában azzal indokolta a Bizottság, miszerint a tagállamok menekültügyi rendszerei jelenleg minden korábbinál nagyobb nyomással kénytelenek szembenézni, amely nyomás a következő hónapokban is fenn fog állni.⁴² Az EMS-ről szóló Közleményében a Bizottság a probléma súlyát érzékeltetendő úgy fogalmaz, miszerint „Az érkezők nagy száma miatt a helyi fogadási és feldolgozási létesítmények kapacitása már jelenleg is pattanásig feszült.”⁴³

A Bizottság két héttel a Migrációs Stratégia elfogadása után, május 27-én jelentette be az első jogalkotási javaslatot a csomag végrehajtására a tagállamok közötti szolidaritás jegyében. Az új eszközök – legalábbis a Bizottság olvasata szerint –, enyhíteni kívánják a leginkább érintett tagállamokra – így Görögországra, Olaszországra és Magyarországra – nehezedő nyomást azáltal, hogy az egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló személy más uniós tagállamokba való áthelyezését javasolják. A Bizottság javaslata az EUMSZ már fent említett 78(3) bekezdésén alapul, amely szükséghelyzetekben lehetővé teszi az ún. *szolidaritási mechanizmus alkalmazását*.

A kezdeményezés fő célja tehát a Dublini rendszertől való ideiglenes eltérés,⁴⁴ így biztosítva, hogy minden tagállam részvétele méltányos és kiegyensúlyozott legyen a válságban. Mint az fent már említésre került, az átmeneti mechanizmus egy új elosztási kulcsot vezet be annak meghatározására, hogy válsághelyzetekben melyik tagállam feladata a válsághelyzettel érintett tagállamban benyújtott menedékkérelmek megvizsgálása.

A javaslatban foglalt áthelyezési mechanizmus tehát csakis meghatározott válsághelyzetekben, konkrét tagállamok érdekében alkalmazható eltéréseket jelent, elsősorban a *Dublin III rendeletben* lefektetett azon elvtől,⁴⁵ hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmet a rendeletben előírt feltételek szerinti sorrendben felelős tagállam köteles megvizsgálni.

A javaslat azt az esetet is rendezi, ha egy tagállam rendkívüli körülmény felmerülése esetén, indokolt okból, ideiglenesen nem képes egy áthelyezési határozatban részt venni. Ebben az esetben az „pénzben megválthatja” a részvételt, méghozzá a GDP-je 0,002 százalékát kitevő pénzügyi hozzájárulás uniós költségvetésbe való befizetésé-

⁴² A Bizottság prognózisa helyesnek bizonyult, hiszen az IOM (International Organization for Migration) adatai szerint, 2015-ben több mint egymillió – menekült, lakóhelyét elhagyni kényszerült személy és más migráns – érkezett Európába, és ez a tendencia folytatódni látszik. <http://www.iom.int/press-room/press-releases>

⁴³ COM (2015) 240, Brüsszel, 2015.5.13., 5.

⁴⁴ Ennek értelmében ugyanis az első belépés szerinti tagállam felel a menedékjogi kérelmek megvizsgálásáért.

⁴⁵ 604/2013 EK rendelet 3. cikk (1) bekezdés

vel.⁴⁶ Ekkor a többi tagállam között szétosztásra kerülnek a tagállamra vonatkozó elosztási kulcs alapján előirányzott áthelyezések.

3.1.2. A mechanizmus tagállamok általi fogadtatása

Sergio Carrera meglátása szerint, ha pusztán a pragmatikus oldalát nézzük a kérdésnek, érthetetlen, hogy olyan országok, mint Szlovákia vagy Csehország miért nem képesek külön-külön 800, ill. 1600 menedékkérőt fogadni.⁴⁷ A számok nem tűnnek aránytalanul magasnak a kérdéses tagállamok népességszámához viszonyítottnak, és a kérelmezők mind olyan nemzetekhez tartoznak, amelyek esetében az elismerési arány 75% vagy annál magasabb.⁴⁸

Ahogy azonban arra Carrera is figyelmeztet, a *menedékjogi kérelmek elbírálása nem lehet pusztán számok kérdése*.⁴⁹ Itt emberi sorsokról van szó. Márpedig az új áthelyezési eljárás a kérelmezők *egyedi helyzetének érdemi, átfogó vizsgálata* nélkül zajlik. Ahogy a határozat fogalmaz, „Görögország és Olaszország azonosítja azokat a kérelmezőket, akiket át lehetne helyezni más tagállamokba.”⁵⁰ A határozat bizonyos előírásokat ugyan tartalmaz, amely alapján az áthelyezés során a menedékkérők egyes személyi körülményeire figyelemmel kell lenni (nyelvi készségek, igazolt családi, kulturális, társadalmi kötelek), azonban ezek nem önálló garanciarendszerként, hanem pusztán a preambulumban megfogalmazott célként jelennek meg.⁵¹ A fenti kritériumok határozatban való megjelenése persze örvendetes fejlemény a dublini rendszerhez képest, amely teljes mértékben figyelmen kívül hagyja azokat.⁵² Ugyanakkor nem tekinthetünk el attól a momentumtól, hogy az áthelyezés jellege alapvetően továbbra is csoportos, és nem magára az egyénre, ill. annak személyes körülményeire koncentrál. Erre utal, hogy a kérdéses tanácsi határozat lényegében a célszámok alapján áthelyezendő kontingensek feltöltését irányozza elő, függetlenül az áthelyezendő személyek számát az áthelyezési tagállammal potenciálisan kapcsolatban lévő személyek számától.⁵³ A határozat továbbá nem követeli meg az érintettek beleegyezését vagy erre utaló szándékának a feltárását, mi több a preambulumának 23. pontja *expressis verbis* ki is jelenti, hogy az érintettek hozzájárulására nincs szükség. Ahogy arra Székely László, az Alapvető Jogok Biztosa az AB-hez intézett beadványában is rámutat, előbbiek

⁴⁶ Az Európai Bizottság elemzi majd a kérdéses ország bejelentésében feltüntetett indokokat, és dönt arról, hogy ezek indokoltá teszik-e az ország legfeljebb 12 hónapig tartó tartózkodását a programban való részvételtől.

⁴⁷ Sergio CARRERA: To adopt refugee quotas or not? Is that the question? *CEPS publication*, 2015 October 2., 2.

⁴⁸ A rendelkezésre álló legfrissebb negyedéves, uniós szintű átlagos Eurostat-adatok szerint.

⁴⁹ Uo.

⁵⁰ 2015/1601 tanácsi határozat 5. cikk (3) bek.

⁵¹ Uo. preambulumban 34. pont

⁵² CARRERA (2015) i. m. 2.; Sergio CARRERA – Elspeth GUILD: Can the new relocation system work? Perils in the Dublin logic and flawed reception conditions in the EU, *CEPS Working Paper*, 2015/334.

⁵³ Ld. <http://www.ajbh.hu/kozlemenyek/-/content/10180/1/az-ombudsman-az-alkotmanybirosaghoz-fordul-a-menedekkerok-tomeges-athelyezesevel-kapcsolatos-jogi-aggodalmak-tisztazasara>

kapcsán felmerül a kollektív kiutasítás⁵⁴ problematikája, tekintve, hogy az érintettek beleegyezése nem kerül vizsgálatra, és az áthelyezési intézkedés a menedékkérelműket benyújtott személyeknek egy nagyobb csoportjából objektíven előírt kritériumok alkalmazása nélkül rendeli az áthelyezési intézkedés hatálya alá rendelt személyeket kiválasztani. Márpedig az uniós jog alapján a kollektív kiutasítás tilalmazott, tekintve, hogy az ellentétes az Unió emberi jogi dokumentumának, az Alapjogi Chartának a 19. cikk szerinti (1) bekezdésével.⁵⁵

A magyar Országgyűlés 2015. november 17-én fogadta el azt a törvényjavaslatot, amely az Európai Unió Bírósága előtti eljárás megindítására szólítja fel Kormányt az uniós kötelező kvótákról szóló tanácsi határozat megsemmisítése céljából.⁵⁶ A magyar álláspont szerint, mind a megfelelő hatáskör megléte, mind az arányosság elve szempontjából megkérdőjelezhető a kötelező kvóták előírása.⁵⁷

Az EUB előtt a tagállamok által indított közvetlen keresetek nem ritkák. A kivételes elem e kereset kapcsán az – ahogy arra Kees Groenendijk és Nagy Boldizsár rámutatnak –, hogy a fent vizsgált két tanácsi határozat az első, amelyek jogalapjaként az EUMSZ 78(3) cikkében foglalt szolidaritási klauzula szolgál.⁵⁸ A kérdéses cikk felhatalmazza a Tanácsot átmeneti intézkedések elfogadására, ha egy vagy több tagállam olyan szükséghelyezettel szembesül, amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez, de csakis a kérdéses tagállamok érdekében. A fenti hatásköri felhatalmazást még az 1997-es Amszterdami szerződés vezette be, majd a

⁵⁴ Az állam bármely formális aktusa, amely elrendeli, és ezáltal megparancsolja egy külföldinek, hogy hagyja el a területét, kiutasításnak minősül, bárhogyan is nevezzék azt a belső jogban. Amennyiben egy állam személyek nagyobb csoportjának kiutasítását az egyének egyedi helyzetének érdemi, átfogó mérlegelése nélkül, tömegesen rendeli el, az kollektív kiutasításnak minősül. <http://www.ajbh.hu/kozlemenyek/-/content/10180/1/az-ombudsman-az-alkotmanybirosaghoz-fordul-a-menedekkerok-tomeges-athelyezesevel-kapcsolatos-jogi-aggodalmak-tisztazasara>

⁵⁵ Az Európai Unió Alapjogi Charta 19. cikk (1) bekezdés: „Tilos a kollektív kiutasítás” Mi több, a nemzetközi jog szabályai alapján, amennyiben egy állam magatartásával hozzájárul egy másik állam jogsértő cselekedetéhez, mindkét állam felelőssé tehető az adott cselekmény vonatkozásában. Ez alapján tehát az átvevő állam esetében is felmerülhet annak nemzetközi jogi felelőssége, amennyiben a kollektív kiutasítást megvalósító intézkedés keretében Olaszországból és Görögországból átveszi azokat a menedékkérő külföldi állampolgárokat, akiket beleegyezésük nélkül, egyéni körülményeik, személyes és jogi kötődésük átfogó vizsgálata hiányában helyeznek át az ország területére. Lásd *uo.*

⁵⁶ 2015. november 17-én Magyarország Országgyűlése által elfogadásra került a „Magyarország és Európa Védelmében a kötelező betelepítési kvóta elleni fellépésről szóló a 2015. évi CLXXV. számú törvény, amelyben az felszólította a kormányt, hogy az EUMSZ 263. cikke alapján indítson keresetet az Európai Unió Bírósága előtt, kérve a 2015/1601 tanácsi határozat megsemmisítését. *Magyar Közlöny*, 182. szám.

⁵⁷ Szlovákia miniszterelnöke, Robert Fico szintén bejelentette, hogy meg kívánja támadni a határozatot az Európai Unió Bíróságán. E kereset azóta szintén benyújtásra került a Bírósághoz, ld. <http://uk.reuters.com/article/uk-europe-migrants-slovakia-idUKKCN0RN13M20150923> <http://www.nrguardiannews.com/2015/12/slovakia-files-court-challenge-to-eu-migrant-quotas-pm/>

⁵⁸ Kees GROENENDIJK – Boldizsár NAGY: The Hungarian Parliament adopts an Act calling for a review of the legality of Council Decision (EU) 2015/1601. <http://eumigrationlawblog.eu/hungarys-appeal-against-relocation-to-the-cjeu-upfront-attack-or-rear-guard-battle/>

Lisszaboni szerződéssel az Európai Parlament konzultációs jogkört nyert az intézkedés elfogadására.⁵⁹

A Magyar Kormány különösen azt sérelmezi, miszerint a 2015/1601/EU tanácsi határozat elfogadása során *sérült a nemzeti parlamentek azon szerződéses joga*, hogy véleményüket a tervezetről kifejtse.⁶⁰ A nemzeti parlamentek döntéshozatalban való részvétele szorosan összefügg a jogalkotási alap kérdésével, azaz hogy a határozat elfogadásának alapjául a Tanács mely szerződéses cikkelyt jelölte meg. Amennyiben a Tanács a Szerződés 78(2) bekezdését⁶¹ választotta volna jogalapul és nem annak 78(3) bekezdését, abban az esetben az Európai Parlament társjogalkotóként lépett volna fel, *a nemzeti parlamentek pedig élhettek volna véleményezési jogukkal, az ún. sárga lapos eljárással.*⁶² A Magyar Kormány ezt a következőkkel támasztja alá: „A határozatra vonatkozó javaslatból és magából az elfogadott határozatból is egyértelműen kiténik, hogy a határozat a Dublin III rendelet egyes rendelkezéseitől való eltérést határoz meg. Következésképpen a határozat egy – rendes jogalkotási eljárásban, nyilvánvalóan jogalkotási aktusként elfogadott – uniós rendeletről való eltérést jelent, aminek nem jogalkotási aktussá történő minősítése egyértelműen kizárható.”⁶³

Az Európai Bíróság előtti eljárásban a nem megfelelő jogalkotási alpra való hivatkozáson túl sikerre vezethet azon magyar érv is, miszerint az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 78. cikk (3) bekezdésének megfogalmazása szerint, a Tanács az érintett tagállam vagy tagállamok érdekében fogadhat el átmeneti intézkedéseket. Márpedig a magyar álláspont szerint e rendelkezés nem értelmezhető oly módon, hogy a harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlásával érintett

⁵⁹ A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően határoz. Ez tehát semmiképpen nem jelent együttléti lehetőséget a Parlament számára.

⁶⁰ Az Európai Unió alapját képező szerződésekhez csatolt, a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló 1. jegyzőkönyv, valamint a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló 2. jegyzőkönyv értelmében a nemzeti parlamentek az Unió jogalkotási aktusainak tervezeteiről véleményt nyilváníthatnak, indokolt véleményt fogadhatnak el arra vonatkozóan, hogy a jogalkotási aktus tervezete összhangban van-e a szubszidiaritás elvével. Márpedig az Unióval szemben az elmúlt évtizedekben legerősebben hangoztatott kritika épp a demokrácia deficit problematikája, azaz az európai lakosság döntéshozatalba való nem kellő mértékű bevonása volt.

⁶¹ EUMSZ. 78. cikk (2) bekezdés (e) pontja: Az (1) bekezdésben foglaltak céljából az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg egy közös európai menekültügyi rendszer létrehozása céljából, amely a következőket foglalja magában: a menedékjog vagy kiegészítő védelem iránti kérelem elbírálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó kritériumok és eljárások.

⁶² A nemzeti parlamentek számára a tervezet véleményezésére nyolchetes időtartamot kell biztosítani.

⁶³ <http://www.parlament.hu/irom40/07332/07332.pdf> Trócsányi László igazságügyi miniszter, az Európai Unió Tanácsa által a nemzetközi védelmet kérők kötelező kvóták szerinti elosztásáról elfogadott határozattal összefüggésben indítandó bírósági eljárásról szóló előterjesztés országgyűlési vitájával kapcsolatos felszólalásában ugyanakkor hangsúlyozta, hogy „A kvótahatározat attól függetlenül, hogy az Unió működéséről szóló szerződés melyik cikkén alapul, tartalmilag uniós jogalkotásnak minősül, amelyre vonatkozóan a nemzeti parlamentek véleményezési joga nem kerülhető meg. Az európai jogrendszerben, csakúgy, mint a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában, a normát a tartalom és nem a forma alapján kell megítélni.” <http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/a-miniszter/beszedekek-publikaciok-interjuk/trocsanyi-laszlo-a-kotelezo-kvotarol>

tagállamra nézve kötelezettség volna megállapítható kérelmezők átvételére vonatkozóan akkor, ha e tagállam nem tartja azt érdekében állónak és azt nem támogatja.⁶⁴ Sőt, már önmagában az is megkérdőjelezhető, hogy a Tanács az EiT döntésétől eltérve *kötelező kvótákat* határozott meg.⁶⁵

A Bírósági döntésre még jócskán várni kell, az azonban mindenképpen örvendetes, hogy a keresetindításnak köszönhetően ismét megerősítést nyert a Bíróság szupranacionális jogrend fenntartásában és megerősítésében játszott döntő szerepe, ezzel is erősítve az Unió legitimitását.

Ha az elméleti keretek nem is teljesen tisztázottak, látnunk kell, hogy a mechanizmus *gyakorlatba való átültetése még annál is problematikusabb*. Az intézkedés kivitelezhetőségéhez, így a nagyszámú menedékkérő áthelyezéséhez legalább három fél együttműködése szükséges, az áthelyező és a befogadó tagállamé, ill. a menedékkérőé.⁶⁶ Márpedig az áthelyezési mechanizmussal kapcsolatos eddigi tapasztalatok nem túl meggyőzőek. 2015. október 9-én Rómából szállt fel az első repülő, fedélzetén a Svédországba áthelyezendő 19 eritreai polgárral Dimitriosz Avramopoulosz migrációs ügyekért és uniós belügyekért felelős európai biztos, Jean Asselborn luxemburgi külügyminiszter és Angelino Alfano olasz belügyminiszter jelenlétében.⁶⁷ Ez a szimbolikus esemény a menedékjog iránti kérelmek kezelésére vonatkozó új európai megközelítés kezdetét kívánta jelezni, azonban, amit már akkor sejteni lehetett, az áthelyezések rendszeres, rutinyakorlattá válása ezt követően elmaradt. A rendszer iránti bizalom, úgy tűnik, sem a migránsok, sem pedig a fogadó ország, mint befogadó közösség oldalán nem maradéktalan. A számok ugyanakkor önmagukért beszélnek. December 11-ig Görögországból mindössze 54, Olaszországból pedig mindössze 120 menedékkérőt helyeztek át ez idáig az új mechanizmus szabályai szerint.⁶⁸ Egy friss számítás értelmében, a kibővített terv szerinti 160 000 migráns áthelyezése a jelenlegi ütemben 750 évig tartana.⁶⁹

Végül, amiről kevesebb szó esik, az a jövőben bevezetni kívánt állandó kvóták kérdése. Ahogy azt az Európai Bizottság sokszor hangsúlyozta, az EUMSz 78. cikkének (3) bekezdése szerinti szükséghelyzeti reagáló rendszer aktivizálása egy tartós megoldás előfutára lesz. Ennek kapcsán bejelentette, hogy 2015 végéig jogalkotási ja-

⁶⁴ Továbbá a 78. cikk (3) bekezdés arról sem tesz említést, hogy ezen intézkedés kötelezettséget ró a tagállamokra.

⁶⁵ Ellentétben az Európai Tanácson (EiT) 2015 áprilisában és júniusában megfogalmazottakkal, ahol az „önkéntes kvóták” mellett foglaltak állást – a Tanács kötelezővé teszi a tagállamok számára a határozat által meghatározott számú áthelyezett kérelmező átvételét.

⁶⁶ GROENENDIJK–NAGY (2015) i. m.

⁶⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5971_en.htm

⁶⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6134_en.htm

⁶⁹ Ld. http://www.nytimes.com/2015/10/26/world/europe/merkel-and-east-european-leaders-discuss-migrant-crisis-in-brussels.html?_r=1 Sergio CARRERA – Steven BLOCKMANS – Daniel GROS – Elspeth GUILD: The EU's response to the refugee crisis. Taking stock and setting policy priorities. *CEPS Working Document*, No.20/16, 2015. 6.

vaslatot kíván előterjeszteni egy válsághelyzetekben aktivizálható állandó áthelyezési rendszerre vonatkozóan.⁷⁰

3.2. Hotspot (forróponti) megközelítés

A Bizottság még a Migrációs Stratégia azonnali fellépést sürgető intézkedéscsomagjának részeként tette közzé az ún. *hotspot megközelítést*, az aránytalanul nagy migrációs tehernek kitett tagállamok megsegítésére. Az EU területére elsőként lépő migránsok beazonosítására és szűrésére létrehozott befogadóállomások (ún. hotspotok) elviekben lehetőséget biztosítanak arra, hogy minél hamarabb megkezdődjék a menedékkérők regisztrációja, azonosítása, az ujjlenyomatuk adatbázisba vétele, kikérdezése. A helyszíni operációs támogatást biztosító „hotspot rendszer” koncepciója értelmében az uniós ügynökségek⁷¹ segítik a tagállami hatóságokat annak érdekében, hogy utóbbiak eleget telessenek az uniós jogi kötelezettségeinek és mihamarabb sor kerülhessen a migránsok áthelyezésére. Így, az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO) speciális csoportjai segítenek a kérelmek lehető leggyorsabb feldolgozásában. Azok esetében pedig, akik nem szorulnak védelemre, a Frontex biztosít támogatást a tagállamoknak az irreguláris migránsok visszatérésének koordinációjában. Végül, az Eurojust segíti a befogadó tagállamokat azokban a nyomozásokban, melyek célja az emberkereskedelemmel és -csempészettel foglalkozó hálózatok felderítése.

A „hotspot” központokat elvileg november végéig kellett volna felállítani Olaszországban és Görögországban,⁷² azonban a *koncepció megvalósítása igen vontatottan halad, jelentősen hátráltatva ezzel a menekültek EU-tagállamok közötti áthelyezését*. A megállapodás szerint ugyanis a tagállamok azokat a menekülteket fogadnák be Olaszországból és Görögországból, akiket előzőleg a belépés során regisztráltak és ujjlenyomatot vettek tőlük.

⁷⁰ A javaslat a 604/2013/EU rendeletet módosítja oly módon, hogy kiegészíti azt egy áthelyezési válságmechanizmussal és felhatalmazza a Bizottságot a mechanizmus alkalmazásának kiváltásához. A Bizottságnak megalapozott információk, elsősorban az EASO-tól és a Frontextől beszerzett információk alapján meg kell állapítania, hogy egy tagállam a 604/2013/EU rendelet alkalmazását veszélyeztető válsághelyzettel szembeesül olyan rendkívüli nyomás miatt, amelyet harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek nagymértékű és aránytalan, az ország menekültügyi rendszerét jelentősen igénybe vevő beáramlása okoz.

⁷¹ Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO), Az EU Határigazgatási Ügynöksége (Frontex) az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) és az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynöksége (Eurojust). http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_hu.pdf

⁷² Olaszország a következő migrációs csomópontokat azonosította: Augusta, Lampedusa, Porte Empedocle, Pozzallo, Taranto és Trapani. Lampedusában létrejött és működik az első migrációkezelési támogató csoport. A támogató csoport jelenleg a Frontex két kikérdező csoportjából, valamint a migrációs csomóponton és az áthelyezéshez használt közeli befogadóállomáson dolgozó EASO szakértőkből áll. Görögország a következő öt migrációs csomópontot azonosította: Leszbosz, Hiosz, Lerosz, Számosz és Kosz.

Úgy tűnik tehát, hogy az Unió területén működő hotspotok nem váltják be a hozzájuk fűzött reményeket.⁷³ A „hotspot” koncepció korlátaival szembesülve az EU28-ak most a tranzitországokban mérlegelik támogató központok létrehozását a menekültek fogadásával megbirkózni képtelen Görögország tehermentesítése és a menekültek mozgásának lelassítása érdekében.⁷⁴

3.3. Biztonságos harmadik ország

Az Európai Migrációs Stratégiával és az Európai Tanács június 25–26-i ülésén elfogadott következtetéseivel összhangban az Európai Bizottság rendelettervezetet terjesztett elő a biztonságos származási országok *közös európai jegyzékének* meghatározására.⁷⁵ Egy ilyen európai jegyzék lehetővé teszi majd az *egész Unióban biztonságosnak* minősülő országokból származó menedékkérők *kérelmének gyorsabb feldolgozását*. Amennyiben pedig a kérelmek egyedi értékelése során megállapítható, hogy nem adható menedékjog, a migránsokkal szemben gyorsított eljárás alkalmazására is sor kerülhet.⁷⁶ A rendelettervezet célja tehát, hogy azokat az államokat (különösen a tagjelöltek közül), amelyek a nyugat balkáni menekültútvonaltól érintettek (Bosznia-Hercegovina, Macedónia, Montenegró, Koszovó, Szerbia és Törökország) biztonságos országnak nyilvánítsa, így az onnan érkezők *nem minősülnek „a priori” menekültnek*.⁷⁷ Ez várhatóan *csökkenti majd a visszaéléseket*, ugyanakkor a tagállamoknak fokozott figyelmet kell fordítaniuk arra, hogy az *ezen országból érkező kérelmeket ne tekintsék nyilvánvalóan megalapozatlannak*.

Hangsúlyozni kell tehát, hogy a biztonságos harmadik ország koncepcióját illetően a „biztonságos jelleg” pusztán vélelmezett, amely vélelem bármikor megdönthető. Hogy a fent említett országok valóban biztonságosak-e?⁷⁸ A választ illetően a számok

⁷³ Ez valahol érthető, hiszen Görögországnak napi több ezer migránst kellene regisztrálnia.

⁷⁴ <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20151109-tamogato-kozpontok-nyilnanak-a-tranzitorszagokban.html>

⁷⁵ COM (2015) 452 final, Brüsszel, 2015. 09. 09. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementationpackage/docs/proposal_for_regulation_of_the_ep_and_council_establishing_an_eu_common_list_of_safe_countries_of_origin_hu.pdf

⁷⁶ A 2013/32/EU irányelv (ún. átdolgozott Eljárási Irányelv) lehetővé teszi a tagállamok számára a konkrét eljárási szabályok – különösen a gyorsított eljárások és a határon folytatandó eljárások – alkalmazását, amennyiben a kérelmező olyan ország állampolgára (vagy hontalan személy esetében a korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti olyan harmadik országról van szó), amely a nemzeti jog alapján biztonságos országnak minősül, és ezen felül ez az ország a kérelmező szempontjából az ő konkrét körülményeit figyelembe véve biztonságosnak tekinthető

⁷⁷ Ezek az országok megfelelnek a menekültügyi eljárásokról szóló 2013/32/EU irányelvben meghatározott azon közös kritériumoknak, amelyek értelmében egy ország biztonságosnak minősül; részesei a főbb nemzetközi emberi jogi szerződéseknek; és többségüket az Európai Tanács tagjelölt országnak jelölte ki, mivel megfeleltek az úgynevezett koppenhágai kritériumoknak (a demokrácia, a jogállam, az emberi jogok biztosítása, valamint a kisebbségek tiszteletben tartásának és védelmének garantálása). A jövőben az Európai Bizottság által elvégzendő alapos értékelést követően további országokat is fel lehet venni a jegyzékbe.

⁷⁸ Elspeth Guild a biztonságos ország koncepciója kapcsán úgy fogalmaz, hogy ez a kérdés az „egymillió dolláros kérdés”. <http://eulawanalysis.blogspot.hu/2015/09/safe-countries-of-origin-assessing-new.html>

magukért beszélnek. Amíg a Nyugat-Balkán országai esetében 2014-ben – a tagállamok megítélése szerint – a benyújtott menedékkérelmek igen csekély számában minősültek megalapozottnak,⁷⁹ addig Törökország esetében ez az arány 23% volt és mindössze egy tagállam nyilvánította azt biztonságos származási országnak.

Az Európai Unió az elmúlt időszakban nagyon erősen igyekezett, hogy megnyerje Törökországot a migránsáradat megfékezésére célzó együttműködésre. Ennek fényében két rendkívüli EU–Törökország csúcstalálkozóra is sor került Brüsszelben, mindkettő uniós kezdeményezésre. A november 29-i találkozó fontos lépés volt az EU és Törökország közötti kapcsolatok továbbfejlesztésében,⁸⁰ és talán annál is fontosabb a migrációs válság kezelésében.⁸¹ A felek a találkozón elfogadták azt az uniós intézmények által kidolgozott cselekvési tervet, amelynek célja Törökország bevonása a szíriai menekültválság kezelésébe és ez által az Európára nehezedő nyomás enyhítése. A megállapodásban foglaltak szerint: „Mindkét fél azonnali hatállyal fokozni fogja a nemzetközi védelemre nem szoruló migránsokra vonatkozó aktív együttműködést, ennek keretében megakadályozva a törökországi és az EU-ba történő beutazásukat, gondoskodva a létrejött kétoldalú visszafogadási rendelkezések alkalmazásáról és arról, hogy a nemzetközi védelemre nem szoruló migránsokat a lehető leghamarabb visszaküldjék származási országukba.”⁸²

Ez a gyakorlat nyelvére lefordítva azt jelenti, hogy 2016 júniusában hatályba kívánják léptetni az EU–török visszafogadási egyezményt, amely értelmében az a menedékkérő, aki az Unió területén nem kapott menekültstátuszt, visszaküldhető Törökországba. Ahogy Carrera arra kissé ironikusan rámutat, a fenti megállapodásnak bizony komoly ára volt.⁸³ Az EU ugyanis vállalta, hogy első lépésként 3 milliárd euró összegben biztosít forrásokat Törökország számára, hogy az megbirkózhasson a jelenleg az országban tartózkodó nagyszámú szír menekült jelentette kihívással. Az akciótérv részét képezi továbbá a vízumliberalizáció, amelynek értelmében a török állampolgárok 2016 októberétől a schengeni térségen belül vízummentességet élvezhetnek.

Ha az akciótérv eredményeként átmenetileg sikerül is csillapítani a válságot, látnunk kell, hogy pusztán egy harmadik országgal való megállapodás nem jelenthet hosszú távú megoldást egy ilyen mélyen gyökerező problémára. Az akciótérvben foglaltak tehát csak *gyorssegélyként* szolgálhatnak a migráció terheinek átmeneti enyhítésére. A

⁷⁹ Az EASO jelentés szerint, közel 100 000 kérelemből mindössze 4%. <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Annual-Report-2014.pdf> 48.

⁸⁰ Az EU és Törökország megállapodott arról, hogy új lendületet adnak Törökország uniós csatlakozási folyamatának. A vezetők bejelentették, hogy 2015. december 14-én kormányközi konferenciát tartanak a csatlakozási folyamat gazdaságpolitikáról és monetáris politikáról szóló 17. tárgyalási fejezetének a megnyitása céljából. Megállapodás született továbbá a két fél közötti magas szintű párbeszéd megerősítéséről, melynek részeként gyakoribb és jobban strukturált találkozókra kerül majd sor, az évi két alkalommal megrendezendő csúcstalálkozókat is beleértve.

⁸¹ <http://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/international-summit/2015/11/29/>

⁸² Uo. 7. pont

⁸³ Elspeth GUILD: „This cooperation comes with a price tag: an initial €3 billion of additional resources to help Turkey” i. m. 10.

Törökország számára juttatott támogatásokkal az Unió nem megoldja, csupán áttestálja a problémát.

3.4. Fellépés a migráncscsempészet ellen, a visszatérési politika erősítése

Ahogy az már az Európai Migrációs Stratégia ismertetése kapcsán kifejtésre került, az embercsempészet, a származási- és tranzit országokban az egyik legjövődélmezőbb üzletág. Bűnözői hálózatok szervezik az EU-t minden áron elérni vágyó nagyszámú migráns utazását. A csempészek az útvonalakat igen gyorsan változtatják a tranzitországok biztonsági helyzetének változásához vagy a bűnüldözés válaszához igazodva, miközben visszaélnék a jogszerű belépés és tartózkodás eljárásaival is.⁸⁴ Az EMS épp a fentiekre tekintettel, a migránsok csempészezte elleni küzdelmet prioritásként határozta meg az illegális migráció ösztönzőinek csökkentése érdekében.

Az *EU migráncscsempészet elleni 2015-2020 közötti cselekvési tervét*⁸⁵ széleskörű pozitív fogadtatás övezte a tagállamok részéről. Fontos továbbá megemlíteni a Tanács által 2015 nyarán indított, és azóta Sophia névre keresztelt *EUNAVFOR Med* műveletet, amely végrehajtására egymást követő szakaszokban kerül majd sor. Az első szakasz legfontosabb feladata az embercsempész- és emberkereskedő-hálózatok megfigyelése és felmérése. A művelet második, nyílt tengeri szakaszának első lépése, amely 2015. októberében indult, lehetővé teszi a nyílt tengeren a gyanús hajók fedélzetére lépést, a hajók átkutatását, lefoglalását és útírányuk megváltoztatását. Ez az intézkedés azonban leginkább csak a tüneteket orvosolja, mi több katonai erők bevetése a Földközi tengeren igen kockázatos vállalkozásnak minősülhet, különösen annak a tengerjog szabályaival való összhangját illetően.⁸⁶

A Tanács ezen felül 2015 májusában arról is megállapodott, hogy megerősíti az *EUCAP Száhil Niger polgári missziót*. Ennek keretében az EU támogatást kíván nyújtani a nigeri hatóságoknak az illegális migráció megelőzéséhez és az ahhoz kapcsolódó bűncselekmények elleni küzdelemhez, egyfelől egy stratégia kidolgozásához nyújtott tanácsadás formájában, másfelől a nigeri biztonsági szolgálatoknak szervezett képzéssel keresztül.

Az irreguláris migráció másik fő ösztönzője az *irreguláris migránsok visszatérését célzó uniós rendszer csekély fokú eredményessége*. 2014-ben az EU-ból kiutasított irreguláris migránsok kevesebb, mint 40%-a távozott ténylegesen.⁸⁷ Az irreguláris migráció kezelésének egyik legeredményesebb módja tehát a tartózkodásra nem jogosult harmadik országbeliek – önkéntes vagy kötelező – visszatérésének hatékonyabbá tétele. Vélhetően jóval kevesebb – nemzetközi védelemre nem szoruló – ember kockáztatná az életét, hogy eljusson az Unióba, ha tudná, hogy onnan haladéktalanul vissza kell térnie. Az EMS szerint, ahogy az fent már említésre került, ezért kiemelten fontos az

⁸⁴ Busztársaságok például nyíltan reklámozták koszovói állampolgároknak, hogyan lehet visszaélni az uniós szociális ellátórendszerekkel és a visszatérési támogatással.

⁸⁵ COM (2015) 285 final, Brüsszel, 2015. 05. 27.

⁸⁶ VON HELLDORF (2015) op. cit. 6.

⁸⁷ COM(2015) 453 final, Brüsszel, 2015. 09. 09.

illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszaküldésére vonatkozó, koherens, hiteles és hatékony politika, amely tiszteletben tartja az emberi jogokat és az érintett személyek méltóságát, valamint a visszaküldés tilalmának elvét.

A fentiekre figyelemmel ismertette a Bizottság az *illegális migránsok visszatérésére fókuszáló cselekvési tervét*. Utóbbi tárgyban egy *kézikönyv*⁸⁸ is elfogadásra került, amely kifejezetten a visszatéréssel kapcsolatos gyakorlati feladatokra fókuszál, útmutatást adva az illetékes nemzeti hatóságoknak feladataik ellátásához.

A hatékony visszatérést segíti továbbá a 2009 januárja óta hatályban lévő *visszatérési irányelv tagállamok általi egységes és következetes alkalmazása*.⁸⁹ A Bizottság ezért előirányozta a visszatérési irányelv végrehajtásának értékelését és annak esetleges felülvizsgálatát a második végrehajtási jelentés alapján 2017-ben.

A fejlődés kulcsául szolgál továbbá az *európai információs rendszerek jobb kihasználása* a visszatérést célzó uniós rendszer eredményességének fokozása érdekében. Így 2016-ban a Bizottság javasolni fogja a beutazási tilalmak és a visszatérést elrendelő határozatok SIS-be való bevezetésének kötelezővé tételét vagy az Eurodac-rendelet alkalmazási körének kiterjesztését, hogy lehetővé váljon az adatok visszatérés céljából történő felhasználása.

Végül, a visszatérési politika erősítése körében a Bizottság kiemelten fontosnak tartja a *harmadik országokkal való együttműködést*. Az irreguláris migránsok származási országaival folytatott politikai párbeszéd keretében minden esetben előtérbe kell helyezni a visszafogadás kérdését, hogy a származási országok eleget tegyenek állampolgáraik visszafogadására vonatkozó kötelezettségeiknek. Természetesen ahhoz, hogy a harmadik országok fokozottabban együttműködjenek a visszafogadás és a visszaküldés terén, meg kell találni a megfelelő egyensúlyt az ösztönzés és a nyomásgyakorlás között. Így a belügyek területén a Tanács további megfontolás tárgyává teszi, hogy az átdolgozás alatt álló Uniói Vízumkódex⁹⁰ keretében a vízumkönnyítést a visszafogadási megállapodásokhoz kapcsolja, azaz a Vízumkódex által előirányozott vízumkönnyítés csak azt követően lesz megadható, ha értékelésre került a visszafogadással kapcsolatban az összes tagállam irányában tanúsított együttműködés.⁹¹

⁸⁸ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return_handbook_hu.pdf

⁸⁹ Az EU visszatérési irányelve értelmében a tagállamokat jogilag kötelezi arra, hogy visszatérést elrendelő határozatot adjanak ki azon harmadik országbeli állampolgárok esetében, akik nem jogszerűen tartózkodnak területükön és – amennyiben szükséges – intézkedéseket tegyenek a határozat végrehajtása érdekében. Az irányelv továbbá garanciákat állapít meg a visszatérők jogainak védelme érdekében, és gondoskodik arról, hogy a visszatérésre humánus és megfelelő módon kerüljön sor.

⁹⁰ A Bizottság 2014. április 2-án benyújtotta a vízumcsomagot tartalmazó javaslatát, amely a Közösségi Vízumkódexről szóló rendelet átdolgozására vonatkozó javaslatból és a schengeni körutazói vízum létrehozásáról szóló rendeletről szóló javaslatból áll. <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2015/10/08-jha-return-policy/>

⁹¹ Nem kevésbé fontos kérdés ugyanakkor a reintegráció kérdése. Úgy tűnik, sem az Unió, sem a nemzetközi közösség nem mérte fel kellőképpen az arab tavasz következményeit, amelyek közül talán az egyik legsürgetőbb, megoldásra váró kérdés, hogy a közel keleti és észak afrikai országok fiatal lakossága körében igen magas a munkanélküliek aránya. Az arab országoknak 2020-ig több mint 50 millió

3.5. A külső határok megerősítése

Az Unión belüli szabad mozgás elve csak akkor tud megfelelőképpen érvényre jutni, ha az EU külső határait hatékonyan igazgatják. Ezt jól illusztrálja, hogy a migrációs válsággal megkongatták a vészharangokat az egész schengeni rendszer működését illetően.⁹² Márpedig a schengeni rendszer esetleges összeomlása aláássa az egész Unió gazdaságát. Jelenleg hat Schengen-ország függesztette fel ideiglenesen a szabad, útlevel nélküli mozgást biztosító szabályokat: Ausztria, Németország, Franciaország, Norvégia, Svédország és Dánia, amely komoly feszültségekhez vezethet.⁹³

Ahogy Frans Timmermans az Európai Bizottság első elnökhelyettese rámutatott „*A válság feltárta az uniós előírások betartásának biztosítását célzó, meglévő mechanizmusok terén fennálló egyértelmű gyenge pontokat és hiányosságokat. Most jött el tehát annak az ideje, hogy áttérjünk a határigazgatás valóban integrált rendszerére.*”⁹⁴

A Bizottság ezért 2015. december 15-én javaslatcsomagot terjesztett elő EU a külső határainak biztonságosabbá tétele és ezzel a schengeni térség védelme céljából.

Ennek keretében a Bizottság két jelentős módosítást javasol. Egyfelől a schengeni határkódex célzott módosításával be kívánja vezetni *az uniós polgárok külső határokon történő kötelező szisztematikus ellenőrzését*. Az uniós polgárok kötelező ellenőrzése olyan adatbázisokra kiterjedően kerülne bevezetésre, mint a SIS, az Interpol ellopott és elvesztett úti okmányokat tartalmazó adatbázisa és a kapcsolódó nemzeti rendszerek.

Hasonlóan nagy horderejű javaslat, miszerint a *Bizottság a Frontexet Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséggé (EHPÜ) fejlesztené tovább, továbbá létrehozna egy közös Európai Határ- és Parti Őrséget (EHPÓ)*.⁹⁵

Az EHPÜ létrehozása és egyben *hatáskörei kibővítése* mögött álló alapvető megfontolás, hogy az képes legyen megfelelni a külső határok hatékony védelmét biztosító követelményeknek. A Frontex mozgásterét ugyanis eddig meglehetősen korlátozta, hogy az *kizárólag a tagállamok felkérésére* hajthatott végre határőrizeti műveleteket és intézkedhetett az illegális migránsok visszaküldésében.⁹⁶ A Bizottság úgy véli,

munkahelyet kellene teremteniük, hogy meg tudjanak küzdeni a fiatalok 23%-os munkanélküliségével és az évente a munkaerőpiacra érkező új munkavállalók foglalkoztatásával.

⁹² A schengeni rendszer megingásához nagyban hozzájárul az EU külső határainak Görögország által tanúsított elégtelen védelme is. Nem kerül sor a migránsok személyazonosságának hatékony beazonosítására és regisztrációjára, az ujjlenyomatokat nem töltik fel automatikusan és szisztematikusán a rendszerbe és az utazási okmányok eredetiségét sem vetik össze a schengeni információs rendszer (SIS), az Interpol és a görög adatbázisokkal.

⁹³ Elspeth Guild – Evelin BROUWER – Kees GROENEDIJK – Sergio CARRERA: What is happening to the Schengen Borders? *CEPS Working Paper*, 2015/86. 25.

⁹⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_hu.htm

⁹⁵ Az EHPÓ a Frontexből kialakított Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséget és a határigazgatásért felelős tagállami hatóságokat foglalná magába, amely hatásköre marad továbbra is a külső határok mindennapos igazgatása.

⁹⁶ Az Ügynökségen belül létre kívánják hozni Európai Visszatérési Irodát, hogy lehetővé váljon a kísérről személyekből, ellenőrökből és a visszatérést segítő szakértőkből álló gyorsreagálású visszatérési Frontex-csapatok alkalmazása.

hogy az a most javasolt új hatáskörei birtokában képes lesz a külső határok tagállami ellenőrzésének folyamatos nyomon követésére, továbbá sürgős esetekben valamely tagállam felkérésére, vagy akár annak akarata ellenére is a *tényleges beavatkozásra*.⁹⁷ A tervek szerint, az EHPÜ, a Frontextől eltérően három munkanapon belül támaszkodhat egy minimum 1500 szakértőből álló tartalékállományra, amit a tagállamok kötelesek lesznek azonnal a rendelkezésére bocsátani.

Az új hatáskörök közül a beavatkozás joga érintheti legközelebbről a tagállamokat, illetve azok *szuverenitását a határok őrzésében*.

Ez utóbbi javaslat két szempontból is problematikusnak tűnik. Egyfelől egy ilyen javaslat elfogadása igen időigényes, azaz nem alkalmas a fennálló probléma mihamarabbi orvoslására. Másfelől, az igen érzékenyen érintheti a tagállamok nemzeti szuverenitását, így féltő, hogy a javaslat tárgyalása még a megszokottnál is hosszabb és hevesebb vitákba torkollik majd.⁹⁸

4. Konklúzió

Az elmúlt évtized folyamatosan mantrázott tétele, miszerint a migrációs folyamatok mihamarabb történő megfelelő kezelése az Unió számára elengedhetetlen, 2015 tavaszán szomorú aktualitást nyert. A kiobbant migrációs válság az intő jelek ellenére is sokszerűen érte Európát. Ahogy Donald Tusk a migrációval foglalkozó vallettai csúcson⁹⁹ tartott nyitóbeszédében fogalmazott „Bolygónkon még soha nem volt ilyen nagy azoknak a száma, akik lakóhelyüket elhagyva útra kelnek.” A földközi-tengeri térség migrációs válsága ugyanakkor egyértelműen rávilágított arra, hogy a közös uniós migrációs politika messze nem teljesítette a várakozásokat.

A súlyos emberleleteket követelő földközi tengeri katasztrófát követően az Unió végre elérkezettnek látta a pillanatot arra, hogy felülvizsgálja korábbi migrációs politikáját és a növekvő migrációs nyomás enyhítésére érdemi javaslatokkal éljen. Nyilvánvaló volt, hogy az előállt helyzet erélyes fellépést kíván az Unió részéről, amely nem tűr meg semmiféle halogató magatartást. A külső határok megvédése, az uniós polgárok biztonságának garantálása, a munkaerőpiac szükségletek kielégítése, végül az emberi jogok magas szintű védelmének egyidejű feszítő követelménye ugyanakkor komoly kihívás elé állította az Uniót. 2015 májusában a válságra adott válaszreakcióként szü-

⁹⁷ A tagállami felkérés nélküli sürgősségi beavatkozásra csak a legvégső esetben kerülhetne sor. Az Ügynökség első lépcsőben egy kockázatelemzés elvégzése után ajánlással fordulna az érintett tagállamhoz, hogy az határidőre tegye meg a szükséges korrekciós intézkedéseket. Ha a tagállam nem orvosolja a helyzetet, az Európai Bizottság végrehajtási határozatot fogadhat el annak megállapítására, hogy a helyzet a külső határ egy adott szakaszán sürgős európai beavatkozást tesz-e szükségessé. Az Ügynökség ez alapján dönthet az Európai Határ- és Partiórség csapatainak a bevetéséről.

⁹⁸ Ami pedig a gyakorlati kivitelezhetőséget illeti, erősen megkérdőjelezhető, hogy egy 1-2 ezer fős kontingens elégséges lenne a több ezer kilométeres görög tengeri határ őrzésére.

⁹⁹ A csúcson kifejezetten az európai és afrikai állam-, illetve kormányfők találkoztak azzal a céllal, hogy erősítsék a migrációval kapcsolatos együttműködést, továbbá megvitassák a jelenlegi kihívásokra adandó válaszokat és a migrációban rejlő lehetőségeket. A Csúcstalálkozón felek elismerték, hogy a migráció a származási, a tranzit- és a célországok közös felelőssége, így közös megoldásokat kell találniuk a közös problémákra. A migrációval foglalkozó vallettai csúcstalálkozó, 2015.11.15-16

letett meg az EU jövőbeni bevándorlási politikájának iránymutatójaként szolgáló Európai Migrációs Stratégia, amely annyiban mindenképp előremutató, hogy a *migráció kérdésének immár egy átfogó megközelítését* sürgeti. Nem lehet eleget hangsúlyozni, hogy a migráció kérdésköre, mint olyan, már messze túllépte az „uniós belügyek” kereteit, így a migrációs jelenségét és az azzal összefüggő kihívásokat, problémákat egy horizontális, szinte minden területre kiható kérdésként kell kezelni. Rendkívül fontos tehát egy olyan közös uniós migrációs stratégia, amely minden migrációval összefüggő politikai területet egyaránt prioritásként kezel, így az a migráció kérdésének szélesebb körű gazdasági, szociális, kereskedelmi, fejlesztéspolitikai, emberi jogi, külügyi és nem utolsósorban annak biztonságpolitikai vonatkozásaira is figyelemmel van.

Ugyanakkor az Európai Migrációs Stratégia által kínált megoldások sok esetben csak felszíni kezelést adnak ahelyett, hogy a gyökereinél orvosolnák a problémát. Mi több, e megoldások esetében komoly aggályok merülhetnek fel, nem csak a tagállamok nemzeti szuverenitásának megsértése, hanem azok európai vagy nemzetközi joggal való összeegyeztethetősége tekintetében is. E körben említhető a szükséghelyzeti át-helyezés mechanizmusa, amely nem csak hogy hozzájárul az eleve súlyos fogyaté-kosságokkal küzdő dublini rendszer továbbéléséhez, hanem európai jogi és nemzetközi jogi szempontból is aggályos. Példaként szolgálhat továbbá a Sophia névre keresztelt EUNAVFOR művelet, amely noha csak tüneti kezelést nyújt, igen kockázatos vállalko-zásnak minősül, mi több, a tengerjogi szabályok szempontjából is megkérdőjelezhető.

Az Európai Uniónak látnia kell továbbá, hogy nem testálhatja át a problémát egyes harmadik államokra¹⁰⁰, így az EU-török akcióterv és az EU által biztosított támogatások csak gyorssegélyként szolgálhatnak a migráció terheinek átmeneti enyhítésére.

Végül, nem hunyhatunk szemet afelett, hogy a Stratégia által javasolt megoldásokkal, így különösen az áthelyezési intézkedéssel kapcsolatban egyes tagállamok, többek között hazánk is komoly ellenérzésének adott hangot.¹⁰¹

A válsággal nyilvánvalóvá vált, hogy az Unió migrációs politikájának jövőbeni formálásában csak is egy olyan megoldás vezethet sikerre, amely szükségszerűen figyelemmel van a tagállamok által képviselt sokszínű megközelítésre a migráció kérdését illetően. Sajnos jelenleg nincs olyan jel, amely a konszenzus irányába mutatna. Egy azonban biztos, az Unió migrációs politikája, amely – talán nem túlzás azt állítani – mindeztől az Unió látóterének periferiájára szorult, mostantól annak fókuszában kell álljon, hiszen immár a jövő a tét.

¹⁰⁰ A probléma nemzetközi szintű kezelésével kapcsolatos kérdések szintén szétfeszítenék a tanulmány kereteit, így arra nem térek ki.

¹⁰¹ Hasonlóan érzékeny kérdésként van napirenden, a letelepítési program vagy épp a külső határok közös európai őrzetének kérdése