

MIGRÁCIÓS ÉS MENEKÜLTPOITIKA

GYENEY LAURA – MOLNÁR TAMÁS
egyetemi docens (PPKE JÁK) – adjunktus (BCE)

1. Bevezetés

A 21. századot jellemző tömeges vándorlás globalizált világunk egyik legnagyobb kihívása. Mi sem érzékelteti ezt jobban, mint az utóbbi években Európát érintő, tömeges bevándorlási hullám. A 2015-ben kicsúcsosodó európai migrációs válság során, csak ebben az évben több mint 1,3 millió migráns lépte át az Európai Unió határait, üldöztetés elől menekülve, vagy épp egy jobb élet reményében. A migrációs nyomás pedig azóta sem enyhül, hiszen a mögött strukturális tényezők állnak. Az elhúzódó fegyveres konfliktusok, az éghajlatváltozás, a népességnövekedés Afrikában új okokat teremt a népességvándorlásra. Ahogy Donald Tusk, az Európai Tanács elnöke a migrációval foglalkozó 2017. februári valletai csúcson¹ tartott nyitóbeszédében fogalmazott, „[b]olygónkon még soha nem volt ilyen nagy azoknak a száma, akik lakóhelyüket elhagyva útra kelnek.” Így különösen fontos, hogy az EU felvértezze magát azokkal az eszközökkel, amelyek segítségével megbirkózhat a helyzettel.

Az EU vezetőinek a válság kezelése és a migráció kérdésének jövőbeli megközelítése kapcsán érzékelhető bizonytalanságát ugyanakkor jól illusztrálja az Európai Bizottság által 2015 májusában közzétett Európai Migrációs Stratégia, ill. az abban foglaltak. E szerint „[j]óllehet az európaiak túlnyomó többségét érzékenyen érintette a migránsok kétségbeejtő sorsa, valójában az a helyzet, hogy Európa-szerte súlyos kétségek merülnek fel a tekintetben, hogy migrációs politikánk kiállja-e a sok ezer migráns nyomását, megfelel-e a migránsok társadalmainkba való integrálása iránti igénynek, illetve a hanyatló népesedési helyzetű Európa gazdasági szükségleteinek.”²

Az európai migrációs politika évtizedek óta napirenden lévő kérdései immár különös súllyal vetődnek fel. Egyre sürgetőbb kérdésként merül fel, hogy a *romló demográfiai mutatók* mellett hogyan biztosítható az *európai gazdaság növekedése* oly módon, hogy az a *jogszerű migrációban rejlő lehetőségek* kihasználására épüljön. Ennél is égetőbb a kérdés, hogyan nyújtson az Unió védelmet a tömegesen beáramló rászorulóknak, úgy hogy egyben távol tartja az *illegális migránsokat* és felszámolja a migrációra épülő bűnözést.

A II. világháború romjain épült Európai Unió a béke és az *emberi jogok* feltétlen tiszteletének eszméjét hivatott közvetíteni nem csak a tagállamok felé, hanem a globális szinten egyaránt, az Unió nemzetközi szerepvállalása során.³ Az emberi jogok érvényesítésén túl ugyanakkor az Uniónak szem előtt kell tartania mindazon *biztonsági megfontolásokat*, amelyek garantálják saját polgárai belső határokon történő szabad mozgását.

Mi több, a 2015-2016-os migrációs válsággal a korábbiaknál is nyilvánvalóbbá vált, hogy az *eltérő történelmi, gazdasági és kulturális örökséggel* bíró tagállamok igen *sokféleképpen vélekednek* egyes migrációval összefüggő kérdések megítéléséről és számos ponton fent kívánják tartani saját jogalkotásukat és gyakorlatukat. Ezért az Európai Uniónak migrációs politikája formálása során figyelemmel kell lennie, hogy ne hatoljon be túlzott mértékben a tradicionálisan nemzeti hatáskörbe tartozó területekre.

¹ A csúcstalálkozón 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.

² A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Európai Migrációs Stratégia, COM 2015 0240

³ Ezen értékeket az EU értelemszerűen külkapcsolataiban, így a harmadik országokkal kötött megállapodásaiban is messzemenőig érvényesíteni kívánja.

Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy az egyes tagállamok sok esetben képtelenek egyedül megbirkózni a válság okozta kihívásokkal, így mára egyértelművé vált, hogy a korábban az Unió látóterének periferiájára szorult *migrációs és menekültpolitika*, amely immár Európa jövőjének záloga, megerősítésre vár. A következőkben – egy rövid történeti áttekintést követően – az Unió migrációs és menekültpolitikájának főbb állomásait és jogi eszközeit igyekszünk bemutatni, rövid kitekintéssel az Unió válságra adott válaszreakciójául szolgáló 2015 májusában közzétett Európai Migrációs Stratégiára.

2. Történeti háttér

Az Unió migrációs és menekültpolitikájának jobb megértését szolgálja, ha azt *történelmi kontextusba* helyezzük. A II. világháborút követően megkezdődött Európa újjáépítése, amely jelentős számú vendégmunkást vonzott elsősorban a déli, mediterrán országokból és a volt gyarmatokról Európa háború sújtotta országaiba. A külföldi munkaerő jelentős része ún. *vendégmunkás programok* keretén belül érkezett, amelyek csak átmeneti tartózkodást garantáltak a fogadó ország területén. A jelentős mértéket öltő külföldi munkaerő toborzásnak és általában a munkavállalási engedélyek vonatkozásában folytatott liberális gyakorlatnak az 1960-as évek végén bekövetkezett gazdasági recesszió és az 1973-as első nagy olajválság vetett véget. Ebben az időszakban a tagállamok már a külföldi munkaerő beáramlását korlátozó intézkedéseket fogadtak el, különös tekintettel a munkanélküliségi ráta megemelkedésére, ill. a migránsok befogadásával egyre fokozottabban jelenlévő társadalmi feszültségre. Ez utóbbi főként abból a feltevésből fakadt, miszerint az egyes nyugati államokban növekvő számban jelenlévő migráns közösségek komoly veszélyt jelentenek a társadalmi kohézióra.

A fogadó országok külföldiek belépésével kapcsolatos szabályainak szigorodása ugyanakkor a már ott korábban jelenlévő külföldi munkaerő tartós *letelepedését* eredményezte, tekintve, hogy a fogadó ország elhagyásával a visszatérés lehetősége már nem volt biztosítva. Az egyes származási országokban, így példaképp Törökországban ekkortájt fennálló instabil politikai és gazdasági helyzet is a fogadó államban történő letelepedésre ösztönözte az eredetileg csak átmeneti jelleggel beutazó harmadik országbeli vendégmunkásokat.

E tartós letelepedés persze maga után vonta a *családegyesítés jogcímén* történő beutazások számának drasztikus növekedését, így a családegyesítési célú beutazások képezték a migráció második nagyobb hullámát.

Az 1980-as évek végétől a tagállamokban megnövekedett a *nemzetközi jog védelme alatt érkező harmadik országbeliek száma*. 1989 után a délszláv válság és a közel-keleti konfliktus a menekültek beáramlásának hirtelen, robbanásszerű növekedését hozta magával, amely masszívan tartotta magát hosszú éveken keresztül.

Noha az Unióba való beáramlás mértéke – egyes déli tagállamokat, ill. az Egyesült Királyságot és Svédországot leszámítva – 2004-től némiképp csökkent, a népességnövekedésben a harmadik országbeliek bevándorlásának továbbra is jelentős szerepe volt, sok országban megelőzve ezzel a természetes népszaporulati rátát. A beutazás jogcímét illetően, a 2000-es években ismét jelentősen megnövekedett a munkavállalási célzatú migráció, így a migránsok közel 40%-a kifejezetten munkavállalási céllal érkezett a fogadó országokba.

Az utolsó, lényegében máig tartó migrációs hullám az Észak Afrikából 2010 végén kiinduló válság, az ún. arab tavasz következménye,⁴ amely során afrikai migránsok tízezrei igyekeztek

⁴ Az arab tavasz háttérében mindenekelőtt a politikai elnyomás, a gazdasági világválság és az észak - afrikai országokban az elmúlt években bekövetkezett népességrobbanás áll. Elsőként Tunéziában, majd Líbiában kezdődtek tüntetések. Kadhafi tábornok bukásával lényegében Afrika belsejéből is megnyílt az út az Európába

– többek között az olasz Lampedusa szigetén keresztül – Európába jutni.⁵ Ez a folyamat azóta is tart, sőt a közel keleti konfliktusok következtében az erősen fel is duzzadt.⁶ Az egyre növekvő számú menekült főként a Közel-Keletről, a balkáni térségből és Közép-Ázsiából igyekszik az EU területére jutni a Földközi-tengeren és a nyugat balkáni útvonalon keresztül. Az utóbbi években megnövekedett továbbá a szubszaharai afrikai országokból érkezők száma, amely országok egyszerre több kivándorlást ösztönző problémával is küzdenek.

Szükséges végül megjegyezni, hogy a migrációt kiváltó konkrét okok mellett egy általános trendről is beszélhetünk, miszerint a globalizáció előre haladtával növekszik az elvándorlási hajlandóság, hiszen az információáramlás felgyorsulásával, a kommunikációs és közlekedési lehetőségek kibővülésével csökkennek az információk és kapcsolatok hiányából fakadó kockázati faktorok.

3. A jogszabályi háttér

3.1. Az Európai Unió migrációs és menekültpolitikájának története, szakaszai

Az Unió migrációs és menekültpolitikájára vonatkozó szabályozás jelentős átalakuláson ment keresztül az elmúlt évtizedek során. A korábban szigorúan kormányközi alapokon álló konszenzusos szabályozás helyét mára lényegében a többségi döntésen alapuló *szupranacionális* szabályozás vette át.

Az uniós migrációs és menekült politika első szakasza az integráció kezdetétől 1993-ig tartott, amely alatt a nemzeti kormányok bevándorlási és menekültügyi kérdésekben maguk határoztak, ill. a szuverén előjogaikat sértetlenül hagyó ad hoc együttműködés útját követték. Ebben az időszakban alakult ki az „Európa erőd” megközelítés, miszerint a migránsok destabilizálják a közrendet, és élösködnek az állam szociális szolgáltatásain.

Az uniós migrációs politika második szakasza a *Maastrichti Szerződéssel* vette kezdetét. A bel- és igazságügyi együttműködésnek az Európai Unióról szóló Szerződésbe való beépítése – a *kormányköziség* „felhígított” formáját intézményesítve – uniós szintre emelte a kérdéskört. Bár hangsúlyozták, hogy a migrációs kérdések szabályozása közös érdek, a vezető szerepet mégis a nemzeti kormányoknál hagyták. Mindezek ellenére a Maastrichti Szerződéssel a migráció bekerült a politikai és szabályozási célkeresztbe, a kormányközi tárgyalások napirendjén szereplő témák közé. A *kormányközi együttműködés* azonban számos fogyatékoságban szenvedett, így elsősorban az egyhangúság követelménye okán, ill. a parlamenti részvétel és a bírósági felülvizsgálat hiánya miatt.

A fenti területen erős korlátok közé szorított együttműködést a Közösségen belül némiképp ellensúlyozta az eredetileg Unión kívül formálódó schengeni térség megszületése. A Benelux államok, Franciaország és Németország 1985 júniusában nemzetközi szerződést kötött Schengenben (Luxemburg) a tagállami határellenőrzések fokozatos megszüntetéséről és ezzel egyidejűleg a külső határok megerősítéséről. Az öt állam, e nemzetközi szerződés végrehajtására, szintén Schengenben, további szerződést kötött 1990-ben, amely

igyekvő migránsok számára. A tüntetéshullám 2011-ben elérte Szíriát is, amely az Aszad rezsim fellépése nyomán polgárháborúvá fajult.

⁵ Elsőként 2013-ban következett be tömeges katasztrófa, amikor is egy migránsokat szállító hajó felborulása közel 400 emberéletet követelt. Ennek eredményeként indult el az olasz kormány kezdeményezésére a *Mare Nostrum* művelet a migránsokat szállító hajók felderítésére és a bajba jutottak mentésére.

⁶ A 2018 májusában kiadott legújabb migrációs jelentés szerint, 2015 óta változás következett be az EU-ban menedéket kérők állampolgárságának főbb csoportjai terén. Míg Szíria, Afganisztán és Irak 2015 óta az első öt között maradt, 2016-ban Koszovó és Albánia helyébe Pakisztán és Nigéria lépett. A menedékjog iránti kérelmek számát tekintve a szíriai állampolgárok vezetik a listát. COM 2018 301

eredményeként immár létrejött a szerződő felek között a „schengeni térség”. A szerződő államok a schengeni együttműködés keretében megállapodtak egy közös információs rendszer létrehozásáról, és közös szabályok, ill. eljárások kialakításáról a térség külső határainak ellenőrzésénél, a rövid időtartamú vízumok kiadásánál, a menekültek kérelmeinek elbírálásánál. A közös információs rendszer, a SIS mindenekelőtt információkat nyújt a schengeni térségbe való beutazási és tartózkodási joggal nem rendelkező személyekről, a bűncselekménnyel kapcsolatban keresett személyekről és az eltűnt személyekről, továbbá bizonyos elveszett vagy elloptott tárgyak (pl. gépkocsik, fegyverek, hajók és személyazonosító okmányok) adatairól, olyan adatok mellett, amelyek a személyek tartózkodási helyének meghatározásához és személyazonosságának megerősítéséhez szükségesek.

Az alapítószerződések 1997-es amszterdami felülvizsgálata ismét új fejezetet nyitott az uniós migrációs politikában, tekintve, hogy az EKSZ III. részében egy új, IV. címet illesztettek „Vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák” elnevezéssel a „Szabadság, Biztonság és Jog érvényesülésének térségén” belül.

Ennek eredményeként „közösségi” hatáskörbe kerültek a bevándorlási és menekültügyi intézkedések, a harmadik országbeli állampolgárok jogai, a külső határok ellenőrzése, a vízumok, az említett területekhez kapcsolódó igazgatási együttműködés és a polgárjogi ügyekben megvalósuló igazságügyi együttműködés. A közösségiesítés persze csak kompromisszumok árán volt elérhető. Az EKSZ egy 2004. május 1-jéig tartó ötéves átmeneti időszakot irányzott elő, amely a tanácsi döntéshozatalt illetően minden fontos kérdésben továbbra is egyhangúságot követelt meg, a tagállamok rendelkeztek továbbá jogszabály kezdeményezési joggal, és az Európai Parlament nem egyenrangú partnerként vett részt a döntéshozatalban, hanem pusztán konzultációs szerepkörben.

Az Amszterdami Szerződéshez csatolt 19. sz. jegyzőkönyv⁷ építette be a schengeni joganyagot az uniós jogba, így a schengeni térség ma már része az EU jogi és intézményi keretrendszerének.

Az Amszterdami Szerződéshez csatolt 19. sz. jegyzőkönyv értelmében Írország és Nagy-Britannia nem vesz részt az együttműködésben (mi több, utóbbi épp elhagyni készül az Európai Uniót), azonban, ha ezt a schengeni tagállamok egyhangúan megszavazzák a Tanácsban egyes schengeni jogszabályok kialakításában részt vehetnek, melyek számukra is kötelezően alkalmazandóak lesznek (eseti belépés, opt-in). Bár Dánia aláírta a schengeni megállapodást és az azt végrehajtó egyezményt, azonban ezeket nem alkalmazza saját területén. A schengeni vívmányok továbbfejlesztését szolgáló szabályozások elfogadásában Dánia tehát nem vesz részt, azonban e szabályok végrehajtásáról, a szabályozás elfogadásától számított hat hónapon belül egyoldalúan dönthet. Ez a speciális pozíció különbözik az Egyesült Királyság és Írország helyzetétől, mivel az a schengeni joganyag bármely részét integrálhatja a saját jogába.

3.2 . A Lisszaboni Szerződés által hozott változások

Az európai integráció történetében történelmi lépést jelentett a Lisszaboni Szerződés megszületése, amelynek gyökerei még a nizzai Kormányközi Konferenciára nyúlnak vissza.

A 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés jelentős változásokat hozott a „szabadság, biztonság és jog érvényesülésének” területén is a pilléres szerkezet felszámolásával.⁸

⁷ Protocol (No 19) on the Schengen acquis integrated into the framework of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012, p. 290–292

⁸A szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térségről az EUMSZ. harmadik részének V. címe (67-89. cikke) és az EUMSZ. 276. cikke rendelkeznek. A politikára vonatkozó rendelkezések öt fejezetben jelennek meg: 1. Általános rendelkezések; 2. A határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással

A pillérrendszer megszűnésével ugyanis a „közösségi döntéshozatali metódus” vált főszabállyá, azaz a döntések ma már minősített többséggel születnek.⁹ Ezzel együtt kibővült az EP jogköre is, tekintve, hogy a fenti területen már a rendes jogalkotási eljárás az irányadó.¹⁰ A konzultációs eljárás a Lisszaboni Szerződés szabályai alapján így már csak kivételesen nyerhet alkalmazást. Példaként említhető a harmadik országokból érkező polgárok hirtelen beáramlásának esetét, amikor is a Tanács az érintett államok vonatkozásában átmeneti intézkedéseket fogadhat el az EP-vel történő konzultációt követően. A Bizottság kizárólagos döntéskezdeményező szerepkörének rögzítése mellett szükséges megemlíteni továbbá a Bíróság joghatóságának kiterjesztését a fenti területen, amely eredményeként hatályukat veszítették a korábbi korlátozások.¹¹

3.3. A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség kiépítését célzó programok, az Európai Migrációs Stratégia

Az Amszterdami Szerződést követően *ötéves stratégiai programokon* keresztül fejlesztették az Unió migrációs- és menekültpolitikájának alapjait, amelyek az SZBJT alapítószerződésbeli vázát töltik ki szakpolitikai iránymutatásokkal. Az Európai Tanács pontos menetrendet és célokat határozott meg az 1999 októberében napvilágot látott Tamperei Programon keresztül, amit azután a 2004 novemberében született Hágai Program váltott fel. A 2010–2014-es időszakra a svéd elnökség alatt elfogadott Stockholmi Program szolgált iránymutatóul.

Az előbbi programok szemléletüket illetően jelentősen eltérnek egymástól az irányadó időszak politikai klímájától függően. Amíg a *Tamperei Program* még igen ambiciózus célokat tűzött az Unió és a tagállamok elé, elsősorban az Unió területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli polgárok jogaira és integrációjára koncentrálna, addig a 2001. szeptember 11-én bekövetkezett terrortámadás légkörében született *Hágai Program* már jóval visszafogottabb és mindenekelőtt a biztonsággal kapcsolatos szempontokat helyezi előtérbe. Így, amíg az előbbi kifejezetten hangsúlyozza, hogy az Unió területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeliek számára tisztességes bánásmódot szükséges biztosítani és azok jogállását az uniós polgárokéhoz közelítve, hasonló jogokkal és kötelezettségekkel kell felruházni,¹² addig utóbbi sokkal inkább a határőrizetre, a terrorizmus, az illegális bevándorlás és az embercsempészet elleni küzdelmet segítő eszközökre fókuszál.

A 2009. decemberben elfogadott „*A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa*” című Stockholmi Program a polgárok érdekeinek biztosítására fókuszál, hangsúlyozva, hogy mindazok – így a harmadik országbeliek – igényeit és érdekeit is szem

kapcsolatos politikák; 3. Igazságügyi együttműködés polgári ügyekben; 4. Igazságügyi együttműködés büntető ügyekben; 5. Rendőrségi együttműködés.

⁹ Ez alól csak a rendőrségi együttműködésen belüli operatív együttműködés, a büntető ügyekben való igazságügyi együttműködés és a családjogi rendelkezések jelentenek kivételt, ahol továbbra is az egyhangúság követelménye érvényesül.

¹⁰ Immár a legális migráció területén születendő jogszabályokra is a rendes jogalkotási eljárás és minősített többségi döntés az irányadó, amely eredményeként számos korábbi a tagállamok által megvetőzött jogszabálytervezet kerülhetett elfogadásra.

¹¹ Így a 68. cikk (1) bekezdése az EK-szerződés IV. címén alapuló intézkedésekre (vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák) vonatkozó előzetes döntéshozatal kérésének lehetőségét olyan bíróságokra korlátozta, amelyeknek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség.

¹² Tamperei következtetések 18–21 pontjai, a huzamosan tartózkodó harmadik országbeliek esetében azt írja elő, hogy azok számára az uniós polgárok által élvezett jogosítványi körhöz a lehető legközelebb álló jogokat kell biztosítani. A program szerint, továbbá elő kell mozdítani a diszkriminációmentességet a gazdasági, a társadalmi és kulturális élet területén. Ez utóbbi célkitűzés összhangban áll az Amszterdami Szerződéssel beiktatott 13. cikkben foglaltakkal, amely a diszkriminációmentesség követelménye Unió általi érvényesítésének széleskörű felhatalmazását kínálja.

előtt tartja, akikért az EU felelősségvállalással tartozik. Kiemeli továbbá a szabadság és az emberi jogi szempontok érvényesülésének fontosságát a biztonsági vonatkozásokkal szemben. A program és az annak végrehajtására elfogadott bizottsági közlemény egy mérsékelt, köztes álláspontot képvisel a harmadik országbeliek jogait előmozdító és az emberi jogokra komoly hangsúlyt fektető Tamperei, ill. a biztonság-orientált Hágai Program szemlélete között.

A stockholmi program 2014-es lezárulásával, az Európai Tanács a 2014. június 26-i és 27-i következtetéseiben határozta meg a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó, „a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen” belüli jogalkotási és operatív programokra vonatkozó stratégiai iránymutatásait. Ez esetben tehát már nem programról van szó, hanem a meglévő jogi eszközök és intézkedések átültetésének, végrehajtásának és egységes szerkezetbe foglalásának céljára összpontosító iránymutatásokról.

Hivatalba lépése után Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság elnökeként, külön migrációs biztost, a görög származású Dimitrisz Avramopuloszt bízta meg a Bizottság új migrációs politikájának kialakítása feladatával, ill. a Bizottság részéről összehangolt válaszingyintézkedések elfogadásával.

A Bizottság végül a migrációs válságra adott egyfajta válaszreakcióként 2015. május 13-án tette közzé az Európai Migrációs Stratégiáját, nem titkolva, hogy a bevándorlás kérdését prioritásai középpontjába kívánja állítani. A stratégia egyfelől azonnali intézkedéseket javasolt a földközi-tengeri térségben kialakult válsághelyzet megoldására, másfelől meghatározta *a következő években végrehajtandó fellépéseket* a migráció jobb kezelése céljából.

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

1. *Az illegális migráció kiváltó okainak csökkentése* fejlesztési együttműködési megállapodások, humanitárius segítségnyújtás, az embercsempészet és az emberkereskedés elleni küzdelem, a harmadik országbeli állampolgárok illegális foglalkoztatása elleni harc, hatékony visszatérési politika formájában.
2. *A határok hatékony igazgatása* a határigazgatás uniós szabványa útján, amely egységesítené a korábbi igen sokféle ágazati dokumentumot, az információs rendszerek és technológiák kínálta lehetőségek maximális kihasználása révén, a FRONTEX Európai Határőrizeti Ügynökséggé alakításán keresztül.
3. *Szilárd közös menekültügyi politika kialakítása* a közös európai menekültügyi rendszer végrehajtására támaszkodva, valamint az egyenlőtlen tehermegosztás miatt sokat kritizált Dublini Rendelet 2016-os értékelése és adott esetben felülvizsgálata útján.
4. *A legális migrációra vonatkozó politika kialakítása és újragondolása* a „kék kártya” rendszer felülvizsgálata, valamint a migrációs politika a személyek és származási országok számára kínált előnyeinek optimalizálása – például az átutalások olcsóbbá, gyorsabbá és biztonságosabbá tétele – révén.

A *sürgősségi intézkedések* között a Bizottság a földközi-tengeri kereső- és mentőjárőrözésre rendelt források megháromszorozásáról döntött (a FRONTEX által koordinált Triton és Poszeidón műveletek formájában). Továbbá konkrét javaslatokat tett az EUMSZ 80. cikkében megfogalmazott szolidaritási elv gyakorlatba való átültetésére.¹³ Egyrészt a már az Európai Unió területére lépett menedékkérők elosztására vonatkozó *ideiglenes európai áthelyezési rendszer (relocation)*, másrészt egy uniós szintű áttelepítési program (*resettlement*) révén. Utóbbi az Unión kívüli menekülttáborokban várakozó személyek számára teszi lehetővé az EU-ban való beutazást és letelepedést. A fenti rendszerek elosztási kulcsa olyan objektív

¹³ EUMSZ. 80. cikk „Az Unió e 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 aktsaiban, minden olyan esetben, amikor erre szükség van, megfelelő módon rendelkezni kell ennek az elvnek az alkalmazásáról.”

kritériumokon alapult, mint a tagállami 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.

Végül, a stratégia javaslatot tett a földközi-tenger térségében végrehajtandó, az embercsempészek hálózatainak felszámolását és az embercsempészet elleni küzdelmet célzó esetleges műveletnek a közös biztonság- és védelempolitika keretében való megfontolására.

A Bizottság a stratégia elfogadása óta három havonta előrehaladási jelentéseket (Eredményjelentés az európai migrációs stratégia végrehajtásáról) ad ki az abban foglaltak megvalósulásáról. A jelentések áttekintést nyújtanak az Európai Migrációs Stratégia egyes munkaterületein elért előrelépésekről, rámutatva, hogy mely esetekben bizonyultak elégtelennek a jelenlegi intézkedések, ahol további erőfeszítésekre van szükség.

3.4 A kötelező ideiglenes európai áthelyezési rendszer és az ún. „kvótaper”

A fenti intézkedések közül a kötelező ideiglenes európai áthelyezési rendszerrel kapcsolatos problémakörre érdemes részletesebben kitérnünk, hiszen az azt végrehajtó egyik tanácsi határozat,¹⁴ így a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról szóló 2015/1601 sz. tanácsi határozat¹⁵ komoly politikai és jogi vihart kavart, amely eredményeként Magyarország és Szlovákia végül semmisségi eljárást is indított a Bíróság előtt.¹⁶

A kérdéses határozat előírta két év alatt 120 000 egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló személynek a migrációs nyomásnak leginkább kitett Olaszországból és Görögországból az Unió más tagállamaiba való áthelyezését.

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 folytatódni fog.

A Bizottság javaslata az EUMSZ. 78. cikk (3) bekezdésén alapult, amely sürgősségi helyzetekben lehetővé teszi az ún. *szolidaritási mechanizmus* alkalmazását, és amely 2015 szeptemberét megelőzően soha nem került alkalmazásra. Az említett rendelkezés szerint „[ha] egy vagy több tagállam olyan sürgősségi helyzettel 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.”

Szlovákia és Magyarország, amely a Cseh Köztársasághoz és Romániához hasonlóan a Tanácsban e határozat elfogadása ellen szavazott, eljárást indított a Bíróság előtt a határozat megsemmisítése céljából, egyrészt *eljárési jellegű* hibákra, illetve a *nem megfelelő jogalap kiválasztására* hivatkozással,¹⁷ másrészt azzal érvelve, hogy a határozat *nem alkalmas* a

Az ezt megelőző 2015. szeptember 15-i másik tanácsi határozat csupán 40.000 menedékkérő áthelyezéséről rendelkezett, így az nem váltott ki még olyan heves tagállami reakciókat. Lásd: 2015/1523/EU határozat a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról, HL L 239., 2015.9.15., 146. o.

A nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról szóló, 2015. szeptember 22-i (EU) 2015/1601 tanácsi határozat, HL 2015. L 248., 80. o.

Szlovák köztársaság és Magyarország kontra az Európai Unió Tanácsa, C-643/15 és C-647/15 egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2017:631

¹⁷A Magyar Kormány szerint, a megtámadott határozatra vonatkozó javaslatból és magából az elfogadott határozatból is egyértelműen kitűnik, 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.

migrációs válságra való reagálásra és így módon az szükségtelen. A Szlovákia és Magyarország kontra Tanács ügyben a Bíróság elutasította a kereseteket, még hozzá a fenti érvek köre csoportosítva jogi érveit. A következőkben csak a legfontosabbakat említjük.

Így a Bíróság mindenekelőtt cáfolta azt az érvet, miszerint jogalkotási eljárást kellett volna alkalmazni az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésén alapuló rendelkezés elfogadásához. A jogalkotási eljárást ugyanis mindig maga a Szerződés írja elő, márpedig a kérdéses rendelkezés nem tartalmazott utalást a *jogalkotási eljárásra*. Mivel tehát nem jogalkotási aktusról van szó, arra nem vonatkoznak a nemzeti parlamentek részvételével kapcsolatos követelmények. A Magyar Kormány szerint ugyanakkor a határozat „tartalmilag” mégis jogalkotási aktusnak minősül, mivel a határozat a Dublin III rendelet, azaz egy jogalkotási aktus egyes rendelkezéseitől való eltérést jelent.

A Bíróság mindenekelőtt cáfolta azt az érvet, miszerint jogalkotási eljárást kellett volna alkalmazni az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésén alapuló rendelkezés elfogadásához. A jogalkotási eljárást ugyanis mindig maga a Szerződés írja elő, márpedig a kérdéses rendelkezés nem tartalmazott utalást a *jogalkotási eljárásra*. Mivel tehát nem jogalkotási aktusról van szó, arra nem vonatkoznak a nemzeti parlamentek részvételével kapcsolatos követelmények.

A Bíróság ennek kapcsán megerősítette, hogy az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése lehetővé teszi az uniós intézmények számára a sürgősségi helyzetre reagáló *átmeneti intézkedések* elfogadását, amely intézkedések a jogalkotási aktusoktól – nevezetesen a Dublin III. Rendelet¹⁸ – is eltérhetnek, feltéve, ha azok tárgyi és időbeli hatálya behatárolt és nem célozzák vagy eredményezik a jogi aktusok állandó jelleggel való felváltását. Márpedig a megtámadott határozat időbeli hatálya behatárolt (lásd 2017. szeptember 26.), annak átmeneti jellege nem képezte vita tárgyát.

A Bíróság továbbá elutasította Szlovákia által előterjesztett azon érvet, miszerint a megtámadott határozat nem teljesíti az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdésének alkalmazási feltételeit, különösen, ami a beáramlás *hirtelen* jellegét illeti, hiszen az előrelátható volt. A Bíróság szerint, az még abban az esetben is hirtelennek minősíthető, ha több évig tartó migrációs válsaggal összefüggésben kerül rá sor, ám az lehetetlenné teszi a közös uniós menekültügyi rendszer megfelelő működését.

Ami az eljárási kérdéseket illeti, a Bíróság szintén elutasította azt a szlovák és magyar érvet, miszerint a határozat elfogadása lényeges eljárási jogot sért, tekintve, hogy azt – az Európai Tanács 2015. június 25-26-i következtetéseiben foglalt – *konszenzusos döntés helyett* minősített többséggel fogadták el. A Bíróság ezt röviden azzal indokolta, hogy ezek a következtetések egy másik, így a 2015. szeptember 15-ei áthelyezési projekthez kapcsolódtak. Végül, ami az intézkedés alkalmasságára, és a szükségesnél korlátozóbb voltára vonatkozó tagállami érvet illeti,¹⁹ a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a megtámadott határozattal előírt áthelyezési mechanizmus nem minősül nyilvánvalóan alkalmatlannak arra, hogy hozzájáruljon célkitűzésének eléréséhez, a határozat érvényessége ugyanis nem kérdőjelezhető meg a hatékonysági fokára vonatkozó visszamenőleges értékelések alapján.

A Bíróság szerint a végrehajtott áthelyezések alacsony számát olyan tényezők összessége magyarázhatja, amelyeket a Tanács e határozat elfogadásakor nem láthatott előre. E faktorok közül a Bíróság kiemelte az egyes tagállamok együttműködésének a hiányát.²⁰

¹⁸ Így az abban lefektetett elvtől, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmet a rendeletben előírt feltételek szerinti sorrendben felelős tagállam köteles megvizsgálni.

¹⁹ A lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről szóló 2001/55/EK tanácsi irányelv alkalmazását, mint megfelelő jogi eszközt említve a keresetben.

²⁰ Ennél Bot főtanácsnok véleményében még sarkosabban fogalmaz, amikor megállapítja, hogy „a felperesek által kifejtett érvelés célja összességében az, hogy előnyt szerezzenek abból, hogy a megtámadott határozatot nem hajtották végre.”

Való igaz, hogy az intézkedés kivitelezhetőségéhez, így a nagyszámú menedékkérő áthelyezéséhez legalább három fél együttműködése szükséges, az áthelyező és a befogadó tagállamé, ill. a menedékkérőé. A rendszer iránti bizalom, azonban maguk a migránsok részéről sem volt maradéktalan, ami nem véletlen, hiszen a menedékjogi kérelmek elbírálása messze nem pusztán számok kérdése.

A 2018. júniusi Európai Tanács következtetéseiben épp a fentiekre tekintettel bár továbbra is hangsúlyozza a szolidaritás elvét, azaz hogy a beáramló migránsok tömegével nem egy államnak, hanem az egész Uniónak kell megküzdenie, de a korábbiaknál jóval nagyobb hangsúlyt fektet az önkéntességre.²¹

4. A határok ellenőrzésével és a vízumokkal kapcsolatos uniós szabályanyag rövid áttekintése

A határok ellenőrzésével kapcsolatos politika, ill. a vízumpolitika jogalapjául az EUMSZ. 77. cikk (2) bekezdése szolgál, amely értelmében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében hozza meg a szükséges intézkedéseket. Az Európai Unió a *vízumok és a határőrizet* szabályozási területén mutatkozott mindezülig a legaktívabbnak, amely elsősorban az uniós jogba integrált *Schengen acquis*-nak és az arra épülő széles körű joganyagának köszönhető. A schengeni rendszer a következő pillérekre épül:

- a személyek határellenőrzés alól való mentesülése a belső határok átlépésekor állampolgárságtól függetlenül;
- a külső határok megerősítése;
- a személyek ellenőrzésének és a határátlépések eredményes felügyelete a külső határokon;
- közös vízumpolitika a rövid távú vízumok tekintetében.

A fenti kérdésekre vonatkozó részletes szabályozást tehát az 1990.évi Schengeni Egyezmény és az annak végrehajtását szolgáló jogi eszközök tartalmazzák, amelyeket azóta nagyrészt *uniós rendeletek* váltottak fel.

4.1. A schengeni határellenőrzési kódexet létrehozó rendelet (562/2006/ EU rendelet) ²², amely részletesen meghatározta a külső határ ellenőrzésének és a beléptetésnek a feltételeit, ill. a belső határokon történő határellenőrzés visszaállításának feltételeit, az okmányok bélyegzésének módját, a határokon megvalósuló vízumkiadás feltételeit.

A *külső határokon végzett ellenőrzések* továbbra is a belső határellenőrzések nélküli térség egyik fő biztosítékát képezik, és jelentős mértékben hozzájárulnak az Unió és polgárai hosszú távú biztonságának szavatolásához.

A schengeni rendszer sarkalatos tétele, hogy az *Unió külső határait* csak a határátkelőhelyeken és azok hivatalos nyitvatartási ideje alatt lehet átlépni.

A *szabad mozgás uniós jogával rendelkező személyek* esetében egészen a közelmúltig az úti okmány érvényességének gyors és egyszerű ellenőrzésén alapuló *minimum-ellenőrzését*

²¹ „Az uniós állam-, illetve kormányfők egyetértettek abban, hogy a megmentett személyeket az EU területén a közös erőfeszítés elve szerint eljárva át kell venni, és ellenőrzött központokba kell átszállítani. Ezeket a központokat a tagállamokban kizárólag önkéntes alapon kell felállítani, és ott gyors és biztonságos eljárás keretében meg kell különböztetni egymástól azokat az irreguláris migránsokat, akiket vissza kell küldeni, illetve a nemzetközi védelemre szoruló személyeket, akikre érvényes a szolidaritás elve.” Az Európai Tanács következtetése, 2018. június 28.

²² Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EU rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról, HL L 105., 2006.4.13., 1–32. o.

kellett elvégezni,²³ amíg a harmadik országok állampolgárait be- és kiutazáskor alapos ellenőrzésnek kellett alávetni.

A migrációs válság során azonban többször is megkongatták a vészharangot a schengeni rendszer működőképességét illetően. Ezért a Bizottság 2015 decemberében javaslatcsomagot terjesztett elő az EU külső határainak biztonságosabbá tétele és ezzel a schengeni térség védelme céljából. Ennek eredményeként fogadta el a Tanács 2017 márciusában a Schengeni határellenőrzési kódex módosításáról szóló és a korábbi módosításokat egységes szerkezetben közlő (EU 2016/399) rendeletet.²⁴

Az új szabályozás értelmében a tagállamok a külső határok átlépésekor (így mind be, mind kilépéskor) kötelesek minden személyt – így az uniós polgárokat és uniós polgársággal nem rendelkező családtagjaikat – is szisztematikusan ellenőrizni a megfelelő adatbázisokban. Az ellenőrzésekre többek között a *Schengeni Információs Rendszer* (SIS), valamint az ellopott és elvesztett úti okmányokat tartalmazó Interpol-adatbázis (SLTD – *Stolen and Lost Travel Documents*) felhasználásával kerül sor. Utóbbi adatbázis tartalmazza a lopott és elvesztett útleveleket, a személyi igazolványokat, a vízumkérdőíveket, az ENSZ „laisser passer” engedélyeket. Az SLTD tehát komoly segítséget nyújt azon bűnözők és terroristák elfogásához, akik hamis személyazonossággal próbálják átlépni a határokat.

Amennyiben kétség merül fel a határátlépésre jogosító úti okmány eredetiségét vagy tulajdonosának személyazonosságát illetően, a tagállamoknak ellenőrizniük kell az útveleket és úti okmányok biztonsági elemeként bevezetett biometrikus azonosítók (arckép, ujjlenyomat) egyikét. Az ellenőrzések során a tagállamok fel tudják mérni, hogy az említett személyek nem jelentenek-e veszélyt a közrendre, a belső biztonságra vagy a közegészségre. Amennyiben az adatbázisok szisztematikus lekérdezése aránytalanul korlátozná a forgalmat a tengeri vagy szárazföldi határokon, a tagállamoknak lehetőségük van kizárólag célzott ellenőrzéseket végezni az adatbázisokban, feltéve, hogy ez nem túl kockázatos.

Fontos megemlíteni továbbá az új határregisztrációs rendszer (Európai Be- és Kiléptető Entry-Exit System, röviden EES) létrehozására irányuló rendeletmódosítást,²⁵ amely hozzájárul a külső határok ellenőrzésének és a túltartózkodók azonosításának javításához. Az utazók engedélyezett tartózkodási idejének automatikus kiszámítása révén szisztematikusan és megbízhatóan meg lehet majd állapítani, kik azok, akik túllépik az engedélyezett tartózkodási időt.²⁶

A schengeni joganyag továbbá lehetőséget kínál a tagállamoknak, hogy a *közrendjüket vagy belső biztonságukat fenyegető komoly veszély* esetén ideiglenesen újra bevezessék a *határellenőrzést a belső határaikon*. A határellenőrzés visszaállítására azonban csakis *kivételes* esetben kerülhet sor, méghozzá az *arányosság* elvének betartása mellett.

E kérdés különös aktualitást nyert a migrációs válsággal. 2015 szeptembere óta a schengeni térségben összesen nyolc ország állította vissza a határellenőrzést belső határain a belső biztonságot és a közrendet fenyegető, az illegális migránsok másodlagos migrációs

²³ A minimum-ellenőrzés célja a személyazonosság megállapítása a be- vagy felmutatott úti okmányok alapján.

²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex), HL L 77., 2016.3.23., 1. o.

E rendeletet is többször módosították azóta, egyfajta válaszként az uniós polgársággal rendelkező külföldi terrorista harcosok számának növekedésére. Lásd: „Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/458 rendelete az (EU) 2016/399 rendeletnek a külső határokon a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett ellenőrzések megerősítése tekintetében történő módosításáról”. [HL L 74., 2017.3.18., 1. o.]. A rendelet célja, hogy megfelelő adatbázisok felhasználásával megerősítsék a külső határokon végzett ellenőrzéseket.

²⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2225 rendelete az (EU) 2016/399 rendeletnek a határregisztrációs rendszer (EES) alkalmazása tekintetében történő módosításáról

²⁶ Továbbá még hatékonyabbá válik a terrorizmus elleni küzdelem a schengeni övezet külső határait átlépő harmadik országbeli állampolgárok be- és kiutazására, valamint beléptetésének megtagadására vonatkozó adatok rögzítésével.

mozgásával összefüggő komoly veszély miatt.²⁷ A határellenőrzés visszaállítására a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 25. cikke (jelenleg 28. cikke) alapján került sor. Ezt az intézkedést kifejezetten *végző megoldásként* lehet alkalmazni olyan, *azonnali fellépést* igénylő esetekben, amikor a *közrend és a belső biztonság* egyaránt komoly fenyegetésnek van kitéve. A jelzett intézkedés időben korlátozott (maximálisan 2 hónap), továbbá arányban kell állnia a komoly veszélyt jelentő fenyegetéssel.

A Schengeni határ-ellenőrzési kódex kifejezetten előre látható események kapcsán is lehetőséget biztosít a határellenőrzés visszaállítására, a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély esetén, a komoly veszély várható – legfeljebb *hat hónapos* – időtartamára (jelenleg 25. cikk). Ezt az eljárást szokták igénybe venni az államfők csúcstalálkozójának esetére,²⁸ vagy az illegális migránsok helyzetének rendezése során.

Végül, a schengeni övezet működését általánosan veszélyeztető kivételes körülmények esetén alkalmazható különös eljárásról rendelkezik a rendelet 29. cikke. Ez a rendelkezés olyan kivételes körülmények esetén alkalmazandó, amikor a schengeni térség általános működése kerül veszélybe a külső határok igazgatása kapcsán felmerülő súlyos és tartósan fennálló hiányosságok miatt.²⁹ A belső határellenőrzést legfeljebb hat hónapos időszakra lehet visszaállítani, amely meghosszabbítható összesen legfeljebb két éves időtartamra.

Végül említést kell tennünk az *1931/2006/EK rendelet* által életre hívott ún. *uniós kishatárforgalmi rendszerről*,³⁰ amely az Unióval szomszédos vízumkötelezett országok határ menti településein (maximum 30, illetve kivételes esetben 50 km-re a határról) élők számára jelent segítséget a kódex által bevezetett szigorú rezsimmel szemben azért, hogy könnyített beléptetési rendszert biztosít a határ két oldalán élők számára.³¹

4.2. Az Európai Határőrizeti Ügynökséget, vagyis a FRONTEX-et létrehozó rendelet (2007/2004/EU rendelet). Tevékenységének 2005. május 1-jei megkezdése óta sikeresen segítette a tagállamokat a külső határok igazgatásával összefüggő operatív vonatkozások végrehajtásában, valamint segítséget nyújtott a kockázatelemzés, az információcsere, a harmadik országokkal fenntartott kapcsolatok és a visszatérésre kötelezett személyek visszaküldése terén.

A migrációs nyomás ugyanakkor szükségessé tette a FRONTEX közös *Európai Határ- és Parti Őrséggé* (EHPÖ) alakítását.³² 2016 októberétől a szervezetet az *Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség* (amely a FRONTEX helyébe lépett kibővített feladatkörrel) és a

²⁷ Az érintett országok a következők voltak: Belgium, Dánia, Németország, Magyarország, Ausztria, Szlovénia, Svédország és Norvégia. A tagállamok okiratokkal nem rendelkező vagy nem megfelelő okiratokkal rendelkező olyan személyek, köztük kiskorúak nagy számban történő érkezésére hivatkoztak, akiket nem regisztráltak az Unió területére történő első belépésük alkalmával, továbbá, hogy a jelentős méretű mozgások meghaladják a nemzeti hatóságok befogadási kapacitásait és komoly fenyegetést jelentenek a közrendre vagy a belső biztonságra.

²⁸ Ezt vették igénybe példaképp 2015-ben a G7 csúcstalálkozó, vagy a franciaországi klíma konferencia során.

²⁹ Az említett kivételes körülmények esetén a Bizottság egy olyan ajánlásra irányuló javaslatot terjeszt a Tanács elé, amely szerint egy vagy több tagállam a belső határok teljes szakaszán vagy annak bizonyos részein visszaállítja a határellenőrzést. Így példaképp a Bizottság a migrációs válsággal kapcsolatban 2016 májusában úgy találta, hogy a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 29. cikke szerinti körülmények továbbra is fennállnak, ezért ajánlást nyújtott be a Tanácsnak.

³⁰ Bővebben lásd: MOLNÁR Tamás: A határon túli magyarsággal való kapcsolattartás migrációs jogi eszközei. In: Lékó Zoltán (szerk.): *A migrációs jog kézikönyve*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2009, 307-327. o.

³¹ Magyarország korábban kishatárforgalmi megállapodást kötött Ukrajnával a kárpátaljai magyar közösséggel való szorosabb kapcsolat ápolása céljából (kihirdette: 2007. évi CLIII. törvény). 2017 nyaratól azonban az ukrán állampolgárok vízumentességet élvezhetnek.

³² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1624 rendelete (2016. szeptember 14.) az Európai Határ- és Parti Őrségről és az (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 2007/2004/EK tanácsi rendelet és a 2005/267/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 251, 2016.9.16., 1. o.

határigazgatásért felelős *nemzeti hatóságok* (uniós tagállamok és schengeni társult tagok hatóságai) alkotják. Az Európai Határ- és Parti Őrség az Ügynökség és a határigazgatásért felelős nemzeti hatóságok között megosztott felelősséggel valósítja meg az európai integrált határigazgatást. Bár az EU határainak őrizete főszabályként továbbra is nemzeti hatáskörben marad, a szervezet az átalakítását követően több jogosítvánnyal rendelkezik majd a migrációs válság közvetlen kezelésére. A FRONTEX mozgásterét ugyanis eddig meglehetősen korlátozta, hogy az kizárólag a tagállamok felkérésére hajthatott végre határőrizeti műveleteket és intézkedhetett az illegális migránsok visszaküldésében.

Az ügynökség korábbi feladat- és hatásköréhez képest jelentős változás, hogy 2017-től kezdődően sérülékenységi vizsgálatokat (ún. *stressz-teszteket*) fog végezni a külső határszakaszokon annak feltérképezésére, hogy az adott tagország elbírja-e a határain jelentkező nyomást.³³

A FRONTEX korábbi jogosítványaihoz és helyzetéhez képest további jelentős változást jelent, hogy a tagállamok vállalásai alapján egy olyan 1500 fős gyorsreagálású műveleti egységet hoznak létre, amely a műveleti terv jóváhagyását követően 5 napon belül bevezethető lesz bármely tagállam külső határán.

4.3. A Schengen *acquis* uniós jogba emelését követően a Tanács elfogadta azt a 2001-es rendeletet (539/2001/EK *rendelet*³⁴), amely immár teljes körűen harmonizálja azon országok listáját, amelyek a külső határok átlépésekor *vízumkötelezettség* alá esnek – lényegében Afrika, a FÁK államai, Délkelet Ázsia és Latin- Amerika számos állama ide sorolandó –, vagy amelyek állampolgárai *mentességet élveznek* a vízumkötelezettség alól egy EU-tagállam külső határainak átlépésekor. E rendelet listáit rendszeresen frissítik és az, hogy adott esetben egy ország polgárait vízumkötelezettség terheli-e minden esetben egyedi döntés függvénye. A döntés alapvetően politikai jellegű, amely ugyanakkor számos tényező függvénye, így szerepet játszanak abban közrendi, közbiztonsági, külpolitikai külgazdasági megfontolások; az adott országból érkező illegális migránsok száma; a reciprocitás, azaz ha a másik fél vízumot kötelezettséget ír elő, akkor maga az Unió is.

E ponton érdemes megemlíteni *Ukrajnát*, amelynek állampolgárai – így a kárpátaljai magyarság is – 2017 nyarától immár vízummentességet élveznek.³⁵ Továbbá *Törökországot*, akit az elmúlt időszakban az EU igyekezett megnyerni a rá nehezedő migrációs nyomás enyhítésére és e célból kidolgozásra került a migránsáradat megfékezését célzó EU-török cselekvési terv, majd megállapodás³⁶. A török akcióterv részét képezi az a *vízumliberalizációs intézkedés* is, amely értelmében a török állampolgárok a jövőben a schengeni térségen belül vízummentességet élvezhetnek.³⁷

Kivételesen a tagállamok mentesíthetnek bizonyos személyeket a vízumkötelezettség alól, példaképp a diplomata-, szolgálati útlevelek birtokosait. Végül, érdemes említést tenni az EU által kötött *vízumkönnyítési megállapodásokról*, amelyek ösztönzőleg hatnak a

³³ Amennyiben a tagállam nem tesz eleget a sérülékenységi értékelés által kitűzött feladatoknak, a FRONTEX egy tanácsi eljárást követően önállóan is beavatkozhat az érintett határszakaszon, akkor is, ha azt az adott tagállam nem kérelmezte.

³⁴ A Tanács 539/2001/EK rendelete (2001. március 15.) a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról, HL L 081, 21/03/2001 1. o.

³⁵ Az ukrán elnök ezt úgy értékelte, hogy ezzel Ukrajna véglegesen kilépett az orosz birodalomból, és visszatért az európai népek családjába.

³⁶ Törökország többek között hozzájárult ahhoz, hogy minden olyan, nemzetközi védelemre nem szoruló migránst, aki Törökországból jutott át Görögországba, azonnal visszaküldjenek Törökországba. Cserébe Európai Unió pedig megkezdte a törökországi menekülteket támogató eszköz keretében nyújtott 3 milliárd euró konkrét projektekre történő rendelkezésre bocsátását.

³⁷ A török belpolitikai viszályok azonban erősen hátráltatják a megállapodásban foglaltak betartását, és ennek következtében az EU által ígért schengeni vízummentességet is.

vízumkötelezett harmadik országokra más migrációs természetű ügyekben, példaképp az illegális migránsok a kitoloncolásban, ezért az Unió ezeket igen fontos külpolitikai eszköznek tekinti.³⁸

4.4. A közös vízumpolitika legátfogóbb szabálya a vízumkiadás rendjét előíró *Vízumkódexről* szóló rendelet (810/2009/EU rendelet),³⁹ amely az uniós országok területén való rövid idejű, azaz *180 napos időszakonként 90 napot meg nem haladó tartózkodásra és átutazásra jogosító vízumok* kiadásának eljárását és feltételeit határozza meg. A rendelet abban az esetben alkalmazandó, ha harmadik országok vízumkötelezettség alá eső polgárai kívánják átlépni az EU határait. A vízumkérelmek vizsgálataért az az uniós ország felelős, amely a tartózkodás kizárólagos vagy fő úti célja. Amennyiben a fő úti cél nem határozható meg, az az ország illetékes, amelynek területén az EU-ba lépnek. A schengeni tagállamokba érvényes uniós vízumok kiadása tehát nemzeti döntési folyamat. A vízumkérelmet általában az érintett uniós ország konzulátusán kell benyújtani. A kérelem befogadhatóságának ellenőrzése után az illetékes hatóságnak be kell vezetnie a kérelmet a vízuminformációs rendszerbe (VIS-be), majd a hatóságnak meg kell vizsgálnia, hogy a kérelmező teljesíti-e a Schengeni határ-ellenőrzési kódexben foglalt beutazási feltételeket, nem jelent-e kockázatot az illegális bevándorlás vagy az ország biztonsága tekintetében, továbbá hogy a kérelmezőnek szándékában áll-e a vízum lejárta előtt az ország területét elhagyni. A határozat szólhat egységes vízum, így az egész schengeni övezetre érvényes, avagy korlátozott területi érvényességű vízum kiadásáról.

4.5. A vízumok könnyebb kiadását szolgálja a fent már említett, 2011-ben működésbe lépett *Vízuminformációs Rendszer (VIS)*, amelyet a 767/2008/ EU rendelet⁴⁰ fektetett le. A VIS egy olyan *összeurópai adatbázis*, amely a rövid távú vízumokra vonatkozó személyes adatok – így fénykép és ujjlenyomat – tagállamok közötti cseréjével, ill. központi adatbázison keresztüli megosztásával segít kiszűrni a visszaéléseket, így a vízumshoppingot és vízumhamisítást. A rendszer először 2011-ben az észak afrikai régió országaiban kezdte meg működését, majd egy szigorú menetrend alapján nyert fokozatosan kiterjesztést az egyes régiókra, így 2015 végén már Indiára és Kínára is.

4.6. E ponton végül érdemes megemlíteni az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS) létrehozásáról szóló rendeletjavaslatot,⁴¹ amely a jövőben lehetővé tenné a vízummentességre jogosult utazók előzetes ellenőrzésének elvégzését, illetve szükség esetén beutazásuk megtagadását. Az ETIAS információkat fog gyűjteni minden, vízummentesen az Európai Unióba utazó személyről, hogy lehetővé váljanak az előzetes, irreguláris migrációra vonatkozó és biztonsági ellenőrzések. A vízummentes országok állampolgárai tehát továbbra is vízum nélkül utazhatnak, azonban a schengeni térségbe történő beutazásuk előtt egyszerű utazási engedélyt kell majd beszerezniük. Az automatizált rendszer előzetes ellenőrzéseket fog végezni annak eldöntése érdekében, hogy kiadják vagy elutasítják-e az Unióba való beutazási engedélyt. Jóllehet a beléptetés engedélyezésére vagy megtagadására vonatkozó jogerős határozatokat minden esetben azok a nemzeti határőrök fogják meghozni, akik a

³⁸ NAGY Boldizsár: A szabadság, biztonság és jog térsége az Európai Unióban. In: KENDE Tamás – SZÚCS Tamás: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*, Budapest, Complex, 2011. 662.o.

³⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról, HL L 243., 2009.9.15., 1. o.

⁴⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 767/2008/EK rendelete (2008. július 9.) a vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről (VIS-rendelet).

⁴¹ COM (2016) 731

Schengeni határ-ellenőrzési kódex szerint a határellenőrzést végzik, az összes utas előzetes ellenőrzése megkönnyíti majd a határforgalom-ellenőrzést.⁴²

5. Hosszú távú tartózkodással, bevándorlással kapcsolatos uniós szabályanyag áttekintése

Az EUMSZ. értelmében a közös bevándorláspolitikai célja: „a migrációs hullámok hatékony kezelése azok minden szakaszában, méltányos bánásmód biztosítása a harmadik országok azon polgárai számára, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállamban, valamint az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem megelőzése és az ezek elleni megerősített küzdelem.” A közös bevándorláspolitikai jogalkotási alapjául az EUMSZ. 79. cikk (1) bekezdése szolgál. Az alapítószerződéses felhatalmazás alapján így az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg:

- a harmadik országbeliek beutazása és a tartózkodása feltételei vonatkozásában;
- a jogszerűen tartózkodó harmadik országbeliek jogai – beleértve a tagállamközi mobilitási jogokat – meghatározása vonatkozásában;
- az illegális bevándorlás, ill. az emberkereskedelem elleni harc körében;

A bevándorláspolitikai területén Lisszabon egyfelől komoly előrelépést hozott az uniós hatáskörgyakorlás tekintetében azáltal, hogy a szerződés szövegéből kikerült a korábbi rendelkezés (EKSz. 63. cikk), miszerint: „az uniós intézkedések egyik tagállamot sem akadályozzák abban, hogy az érintett területeken olyan nemzeti rendelkezéseket tartsanak fenn vagy vezessenek be, amelyek összeegyeztethetők ezzel a szerződéssel és a nemzetközi megállapodásokkal”. Ugyanakkor látnunk kell, hogy a hosszú távú, *munkavállalási célú letelepedést szolgáló vízumok és tartózkodási engedélyek kiadása továbbra is tagállami jogkör*. Ezt jól példázza, hogy a beutazni kívánó gazdasági migránsok számának meghatározása, azaz a *bevándorlási kvóta szabályozása továbbra is nemzeti hatáskörben marad*. Az EUMSZ. 79. cikk (5) bekezdésében immár az elsődleges jog is *expressis verbis* rögzíti, hogy a tagállamok teljesen szabadon határozhatják meg, hány harmadik országbeli munkavállalót vagy önálló vállalkozót engednek be területükre (kvóta).

Fontos új elemként jelenik meg továbbá a bevándorlók *beilleszkedését, integrálását célzó intézkedések* elfogadását lehetővé tévő jogalap (79. cikk (4) bekezdés), amely értelmében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében a fenti célból intézkedéseket állapíthat meg a tagállami intézkedések ösztönzésére és támogatására, kizárva ezzel a fenti területen az uniós szintű jogharmonizációt. A migrációs válság és a több éven keresztül megvalósult fokozott bevándorlás kapcsán rendkívüli jelentőséget nyert Európa befogadóképességének kérdése, ill. az valóban képesek lesznek-e más kultúrkörből érkező migránsok tömegei a hatékony integrációra.

Továbbá, a közös bevándorláspolitikai immár kiterjed az Unió területén illegálisan tartózkodó személyek *kitoloncolására és az emberkereskedelem*, különösen a nők és a gyermekek kereskedelme elleni küzdelemre.

Végül, az Unió először kapott kifejezett felhatalmazást arra, hogy harmadik országokkal megállapodást kössön az Unió területén tartózkodó személyek származási országukba való

⁴² A weboldalon vagy mobil alkalmazás útján benyújtott kérelmeket automatikusan feldolgozzák, összevetve a többi rendszerrel (SIS, VIS, EUROPOL adatbázis, határregisztrációs rendszer, Eurodac, ECRIS). Abban az esetben, ha nincs találat, illetve nem azonosítanak további elemzést igénylő adatokat, az utazási engedélyt a kérelem benyújtása után percekben belül automatikusan kiadják.

Az engedély beszerzése egyszerű, olcsó és gyors eljárásban történik az engedély – amelynek kérelmezése nem fog tíz percnél többet igénybe venni, és amihez csupán érvényes úti okmányra lesz szükség – ötéves időszakra és többszöri utazásra érvényes.

visszafogadása érdekében, ha azok az Unió államaiban való tartózkodás feltételeinek nem felelnek meg (EUMSZ. 79. cikk (3) bekezdés).

6. A közös bevándorlás-politika területén született másodlagos jogalkotás első hulláma

A bevándorlás-politika területén született szabályanyag több szabályozási hullám eredménye. Az első szabályozási hullám lényegében a Tamperei Program eredményeként született.

Az 1999. tamperei európai tanácsi következtetéseknek megfelelően az Európai Bizottság igen ambiciózus kísérletet tett arra, hogy a *munkavállalás, illetve önálló vállalkozói tevékenység* folytatása céljából beutazni kívánó harmadik országbeliek beutazási és tartózkodási feltételeit közösségi szinten rendezze. A Bizottság 2001-es irányelvtervezete *horizontális* megközelítést alkalmazott, így valamennyi harmadik országbeli állampolgárra vonatkozóan meg kívánta határozni a munkavégzés, illetve az önálló vállalkozói tevékenység folytatása céljából való beutazás feltételeit és az e személyi kört megillető jogokat.⁴³ A tervezet azonban épp annak horizontális jellege miatt a tagállamok ellenállásán megbukott, így végül nem kerülhetett sor a gazdasági migránsok helyzetét rendező szabályanyag elfogadására.

A legális migráció elősegítésére, a Tamperei Program végrehajtása keretében azonban több uniós jogi aktust is sikerült elfogadtatni ebben az időszakban:

6.1. A Tanács 2003/86/EK irányelve a harmadik országbeliek családegyesítéséről

A harmadik országbeliek családegyesítéséről szóló 2003/86/EK irányelvet a Tanács - tekintettel a családegyesítés célú kérelmek magas számára, ill. arra, hogy a család jelenléte nagy mértékben segíti a beilleszkedést - a harmadik országbeli polgárok védelmét célzó első és egyben rendkívüli jelentőséggel bíró szabályként kívánta elfogadni. Az irányelv legfőbb érdeme, hogy a korábbi ingoványos és szerteágazó tagállami szabályozást valamelyest egységes mederbe terelte azzal, hogy *expressis verbis* rögzítette a harmadik országbeliek *családegyesítéshez való jogát*. Ugyanakkor az irányelvet számos bírálat érte, amiért az pusztán *minimumharmonizációt* valósít meg, továbbá amiért nincs kellő figyelemmel bizonyos alapvető *emberi jogi normák* érvényesülésére. Ez utóbbi kritikát tükrözi az Európai Parlament által kezdeményezett, a családegyesítési irányelv semmissé nyilvánítására irányuló és alább bemutatandó kereset is, amely az irányelv uniós jogi általános jogelveknek, így az emberi jogoknak való megfelelését kérte számon azon.⁴⁴ Az irányelv korlátozott harmonizációs hatásához mindezen túl hozzájárul az irányelv tagállamok általi helytelen átültetése, alkalmazása.⁴⁵

Az irányelv célja a családegyesítés jogának biztosítása a tagállamok területén *jogszerűen tartózkodó* harmadik állambeli polgárok vonatkozásában, azáltal, hogy meghatározza azokat a minimális feltételeket, amit minden tagállamnak biztosítani kell a családegyesítési eljárás során.

Az irányelv rendelkezése értelmében, ezt a szabályt kell alkalmazni, ha a családegyesítő a tagállam által megadott, *egy évig vagy annál hosszabb ideig érvényes tartózkodási engedéllyel* rendelkezik, és *megalapozott kilátása van a letelepedési jogosultság* megszerzésére. Az

⁴³ COM (2001) 386 végleges.

⁴⁴ A Bíróság C- 540/03 számú EP kontra Tanács ügyben 2006. június 27-én hozott ítélete

⁴⁵ A Bizottság 2008-as jelentésében értékelte az irányelv végrehajtását, amely során világossá vált, hogy a tagállamok számos ponton megsértették az uniós jogot az irányelv alkalmazása során. Ezért 2011-ben közzé is tett egy zöld könyvet az irányelv lehetséges reformjáról, amely nyilvános konzultáció eredményeként végül, az irányelv újratárgyalása helyett, csupán annak alkalmazásával kapcsolatos iránymutatások elfogadásáról született döntés.

irányelv sajnálatosan nem magyarázza meg a fenti terminusokat, így a tagállamok által élvezett széleskörű diszkréciónak, csak a minden esetre kiterjedő egyedi értékelés kötelezettsége szab határt. A családegyesítésről szóló irányelv tehát kifejezetten a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli polgárok családegyesítését kívánja előmozdítani, külön rögzítve annak *uniós polgárokra való alkalmazhatatlanságát*.⁴⁶ A Bíróság ezt főszabályként meg is erősítette a joggyakorlatában. Ugyanakkor a 2012-es S és O ítéletében⁴⁷ mégis úgy találta, hogy az olyan „vegyes állampolgárságú” családokban, ahol a szülő ugyan harmadik országbeli polgár, azonban valamelyik gyermeke uniós polgár, kivételesen alkalmazást nyerhet a családegyesítési irányelv.⁴⁸

Az irányelv rögzíti azon *családtagok listáját*, akik a családegyesítési irányelv értelmében beutazást és tartózkodást nyerhetnek az érintett ország területére. A rendelkezés különbséget tesz azok között, akik számára a tagállamok – amennyiben az irányelvben rögzített egyéb feltételek teljesülnek – kötelesek engedélyezni a családegyesítést, illetve akik számára a tagállam ezt diszkrécionális hatáskörében biztosíthatja. Az utóbbi személyi kör tehát tagállamonként változhat és változik is.

A fentiek alapján a következő családtagok beutazását és tartózkodását kötelesek engedélyezni a tagállamok: a családegyesítő házastársa, ill. a családegyesítő és házastársa kiskorú, nem házas gyermekei, függetlenül attól, hogy azok vér szerinti vagy édes gyermekek. Az irányelv tehát egy nukleáris családmodellre épít, amely ugyanakkor a tagállamok diszkréciója alapján, bizonyos feltételek fennállása - így eltartotti minőség - esetén kiterjeszhető.

Ez a személyi kör ráadásul további szűkítést nyerhetett az irányelv Európai Parlament által is vitatott rendelkezései értelmében. A tagállamok ugyanis felhatalmazást kaptak arra, hogy a család többi tagjától függetlenül érkező, 12 éves, ill. annál idősebb gyermek esetén integrációs tesztet alkalmazzanak, vagyis hogy vizsgálják a gyermek megfelel-e a tagállami beilleszkedési feltételnek. Továbbá, hogy a 15. életévüket betöltött gyermekek esetén csak családegyesítésen kívüli alapon kérhessék a tagállamba történő beutazásuk engedélyezését, ezen korlátozással azonban egyik tagállam sem élt.

Az Európai Unió Bírósága eljárásában nem találta indokoltnak az irányelv emberi jogi szempontok alapján történő megsemmisítését. Ennek során elsősorban a már jól bevált, ugyanakkor „kevésbé gyermekbarát” Emberi Jogok Európai Egyezményére, ill. a strasbourgi fórum joggyakorlatára támaszkodott, szemben más, a gyermekek védelmére különös hangsúlyt fektető nemzetközi egyezményrel, ill. a Bíróság uniós polgárok vonatkozásában kidolgozott, a tárgyban releváns joganyagával. Ami az EJEE családi élet tiszteletben tartását

⁴⁶ Ez vélhetően annak köszönhető, hogy az irányelv első tervezete még azokat az uniós polgárokat is a hatálya alá sorolta, akik korábban nem éltek a szabad mozgás jogával. Később célszerűnek tűnt a fenti kérdést a családegyesítési irányelvvel párhuzamosan születő és kifejezetten az uniós polgárok szabad mozgásának jogával foglalkozó 2004/38/EK irányelv szabályozási körébe vonni, aminek eredményeképpen, az kikerült a családegyesítési irányelv hatálya alól. A sors fura fintora, hogy végül ez utóbbi irányelv sem tért ki e terület szabályozására.

⁴⁷ A Bíróság C- 356/11 és a C- 357/11 számú O. és S. ügyben 2012 december 6-án hozott ítélete

⁴⁸ A fenti megállapítás egy kivételesen összetett tényállású ítélet kapcsán került megfogalmazásra, amely jól rávilágít arra, milyen sok érdek is ütközhet egy családegyesítési ügy kapcsán. Az eset középpontjában két, harmadik országbeli – egy ghánai és egy algériai állampolgárságú- hölgy állt, akik Finnországba költözve, finn férfivel kötöttek házasságot, amely kapcsolatból finn állampolgárságú gyermekeik születtek. A házasságot mindkét esetben felbontották, a gyermek kizárólagos felügyeleti jogát a feleség kapta meg. A hölgyek időközben újraházasodtak, immár harmadik országbeli férfiakkal, tőlük is gyermekük született, akik ezúttal az édesanyjuk állampolgárságát nyerték el. A szülői felügyeleti jogot mindkét esetben a szülők közösen gyakorolták. A két férfi tartózkodási engedély iránti kérelme mégis elutasításra került, azon a címen, hogy nem rendelkeztek elégséges forrással a megélhetéshez. Az EuB az ügy kapcsán hozott döntésében úgy ítélte meg, hogy a harmadik országbeli feleségek/anyák a családegyesítési irányelv értelmében vett „családgyesítők” és nem zárhatók ki annak hatálya alól pusztán azért, mert egyben uniós polgárságú gyermekek szülei is. A Bíróság ezt mindenekelőtt az irányelv családegyesítés elősegítésére irányuló céljával indokolta, különös figyelemmel annak a harmadik országbeli kiskorúak védelmét célzó rendelkezéseire.

kimondó 8. cikkének megsértését illeti, a Bíróság ítéletében úgy foglalt állást, hogy a nemzetközi jog alapján a tagállamokat nem terheli semmiféle kötelezettség a harmadik országbeli polgárok befogadása vonatkozásában, még abban az esetben sem, ha azok közeli hozzátartozói az érintett tagállamban élnek.⁴⁹ A tagállamok részére pontos, pozitív kötelezettséget előíró irányelv esetében is fennmarad tehát a tagállamok mérlegelési jogköre, márpedig az *integrációs teszt* tagállamok általi alkalmazása éppen e *diszkrecionális jogkör* gyakorlása alá esik.

A házastársakat illetően a jelenlegi rendelkezések szerint, a tagállamok egy *minimális életkor* betöltését írhatják elő a házastárs számára annak családegyesítővel való csatlakozása előtt. Ez a rögzített korhatár azonban semmiképpen sem haladhatja meg a 21. életévet. A korhatárnak – legalábbis az irányelv szerint – kettős célja van: egyfelől a házastárs jobb beilleszkedésének biztosítása, másfelől a kényszerházasságok megelőzése.

A statisztikák szerint számos országot különösképp érint a kényszerházasságok problémája, így példaképp Németországot, ahol kiemelkedően magas azok száma. A világon jelenleg kb. 50 országban él még ez a tradíció. A civil szervezetek azonban úgy vélik, a kulcs mindenekelőtt az oktatásban, a felvilágosításban rejlik és nem a családegyesítési jogosítványok megszorításában.

Az irányelv jobb alkalmazását célzó Bizottsági Közlemény⁵⁰ ugyanakkor minden esetben egyedi értékelést ír elő, és kimondja a fenti korhatár követelmény nem alkalmazandó azokra a házásokra, akiknél nem merül fel kétség a *házasság valódi voltát* illetően. A Közlemény szerint, a minimális életkor előírása ugyanis csak egyike azon tényezőknek, amelyeket a kérelmek elbírálásakor a tagállamoknak figyelembe kell venniük.⁵¹ Ebből is következik, hogy a minimális életkorral kapcsolatos követelménynek nem a kérelem benyújtásakor, hanem a tényleges családegyesítés időpontjában kell teljesülnie.⁵²

A családegyesítési jog gyakorlása vonatkozásában fennálló „*érdemi*” követelményeket illetően az irányelv elsőként az ún. negatív követelmények listáját rögzíti, vagyis azokat a közrendi, közbiztonsági, ill. közegészségügyi akadályokat, amelyek fennállása esetén az érintett családtagtól megtagadható a tagállamba való beutazás, ill. ott-tartózkodás joga.

Az irányelv úgy fogalmaz, hogy a kérelmet elutasító, illetve kiutasító határozat meghozatalakor a tagállamok többek között azt a veszélyt veszik figyelembe, amelyet az érintett *személy* jelent.⁵³ Nem mondja ki tehát azt az uniós polgárok szabad mozgása kapcsán nyilvánvaló tételt, miszerint a kényszerintézkedés csak az érintett személyes magatartásán alapulhat, amely valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell jelentsen a társadalom valamely alapvető érdekére.⁵⁴

⁴⁹ Az EJEB általános gyakorlata szerint ugyanis, az EJEE nem egy adott országban való családegyesítés jogát garantálja, hanem általában véve a családi élet folytatásához való jogot bárhol, ahol ez megvalósítható.

⁵⁰ COM 2014 210

⁵¹ A kiskorú gyermekek érdekét pedig mindenkor figyelembe kell venni az irányelv 5.(5) és 17. cikkei értelmében.

⁵² A fentiek fényében meglepő, hogy a Bíróság épp a fenti kérdést boncolgató Noorzia döntésében végül másképp határozott. Nézete szerint, a kérelem benyújtásának időpontjára vonatkozó kritérium szolgálná leginkább jogbiztonság és az egyenlő bánásmód elvének érvényesülését, tekintve, hogy a kérelem sikere így főleg a kérelmezőtől, és nem az eljárás hosszától függ. C-338/13. sz. Marjan Noorzia ügy.

⁵³ 2003/86 irányelv 6(2). cikk

⁵⁴ Különösen szembeötlő ez a különbség az irányelv preambulumaának a fényében, amely úgy fogalmaz, hogy „A közrend fogalmába a súlyos bűncselekményért való elítélés tartozhat. Amíg az uniós polgárok, és családtagjaik vonatkozásában a Szabad Mozgás irányelv deklarálja, hogy a „korábbi büntetőítéletek önmagukban nem képezhetik ezen intézkedések meghozatalának az alapját”, addig az említett preambulum megfogalmazása sokkal inkább azt sugallja, hogy még egy korábbi elítélés sem szükséges feltétele a kivétel jogszerű alkalmazásának. Ebben az összefüggésben meg kell jegyezni, hogy a közrend vagy a közbiztonság fogalmába –a preambulum szerint– azok az esetek is beletartoznak, amikor egy harmadik ország állampolgára terrorizmust támogató szövetség tagja, ilyen szövetséget támogat, vagy szélsőséges törekvésekkel rendelkezik”

A negatív listán túl, a tagállamok továbbá előírhatják a kérelmet benyújtó személy számára, hogy szolgáltatson bizonyítékot arra nézve, hogy a családegyesítő *megfelelő lakhatást, betegségbiztosítást és anyagi fedezetet* tud biztosítani saját maga és családtagjai számára.

A megfelelő anyagi források tekintetében a jogszabályszöveg – az uniós polgárokra vonatkozó szabályozástól eltérően – kiegészül az anyagi források *állandó és rendszeres jellegének* feltételével. Ezen némileg puhít a Bíróság Chakroun ügyben⁵⁵ tett azon kijelentése, miszerint, tekintve hogy a családegyesítés megengedettsége a főszabály, ezt a lehetőséget szigorúan kell értelmezni. Ezért a tagállamok nem gyakorolhatják olyan módon az őket elismerten megillető mérlegelési jogkört, amely veszélyeztetné az irányelv célját és hatékony érvényesülését. Az említett döntésében a testület az uniós joggal ellentétesnek találta a családegyesítési követelmények vonatkozásában rögzített szigorú holland szabályokat, amely a jövedelmi feltételek alkalmazása során különbséget tesz aszerint, hogy a családi kapcsolatok a tagállamban a családegyesítő személynek a fogadó tagállam területére történő beutazása előtt, vagy azt követően jöttek létre.⁵⁶

Végül, fontos említést tenni a *beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedésekről*, amelyek alkalmazása tekintetében a tagállamok tág mérlegelési jogkörrel bírnak.⁵⁷ Egyrészt a tekintetben, hogy megkövetelik-e azt, másrészt, ha igen milyen eszközökkel. Ennek értelmében tehát a tagállamok kötelezhetik például a családtagokat, hogy érkezés előtt (beutazást megelőző integrációs intézkedések), illetve után nyelvtanfolyamon, vagy beilleszkedést segítő egyéb kurzuson vegyenek részt. A Bizottsági Közlemény azonban hangsúlyozza, hogy az ilyen intézkedések célja minden esetben a családtagok beilleszkedésének megkönnyítése. Alkalmazásuk tehát nem eredményezhet olyan *abszolút feltételt, amelytől a családegyesítési jog függ*. Ezért ezen intézkedések megengedhetősége, azoknak az *arányosság elve* szerinti hozzáférhetőségüktől, kialakításuktól és megszervezésüktől, valamint attól függ, hogy az intézkedések vagy azok hatásai a beilleszkedéstől eltérő célokat szolgálnak-e. Ha ugyanis a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedéseket a családegyesítés korlátozására használnák, ez lényegében a családegyesítésre vonatkozó további követelményt jelentene.⁵⁸

Milyen jogok illetik meg a családtagokat az irányelv értelmében? A kérelem elfogadását követően a tagállam legalább egy évre szóló első tartózkodási engedélyt biztosít a családtagok számára. Az irányelv rögzíti továbbá a családtag oktatáshoz, munkavállaláshoz, vállalkozói tevékenység folytatásához való jogát,⁵⁹ végül az autonóm tartózkodás jogát bizonyos

A 'terrorizmus gyanú' fennállása már önmagában elégséges a harmadik országbeli polgár családtaggal szembeni elutasító/kiutasító intézkedés indokoltságának megalapozásához.

⁵⁵ Chakroun ügy C-578/08

⁵⁶ A Chakroun ügy tényállása szerint egy marokkói állampolgárságú személy, M. Chakroun 1970 óta tartózkodott Hollandiában, határozatlan időre szóló tartózkodási engedéllyel. Az ugyancsak marokkói állampolgárságú R. Chakroun-t 1972-ben Marokkóban vette el, aki a marokkói holland követségen, Rabatban, ideiglenes tartózkodási engedély kiadására irányuló kérelmet nyújtott be, hogy Hollandiába tartózkodó férjéhez csatlakozhasson.

A holland szabályozás azonban markáns különbséget tesz a családalapítás és a szűkebb értelemben vett családegyesítés fogalma között. Így családalapítás esetén csak akkor adható ki a tartózkodási engedély, ha a családalapító saját maga tartósan olyan jövedelemmel rendelkezik, amely eléri a minimálbér legalább 120%-át, míg családegyesítés esetén ez az összeg csak a minimálbér 100%-át teszi ki. A Bíróság az utóbbi kérdést illetően úgy találta, hogy a tárgyalt irányelvben foglaltakkal – amely a hatóságok részéről minden esetben egyedi vizsgálatot követel meg a családegyesítési kérelem elbírálásakor –, nem egyeztethető össze az a holland szabály, amely általánosan meghatározza a minimálbér azon összegét, ami alatt minden családegyesítés elutasításra kerül.

⁵⁷ A tagállamok előírhatják a harmadik országok állampolgárai számára, hogy a nemzeti jognak megfelelően eleget tegyenek a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedéseknek. 7. cikk (2) bekezdés.

⁵⁸ A Bíróság C- 153/14 sz. Minister van Buitenlandse Zaken kontra K és A ügyben 2015. július 9-én hozott ítélete

⁵⁹ A külföldi állampolgár családtagjai a családegyesítőével azonos érvényességi idejű tartózkodási engedéllyel jogosultak, és azonos feltételek mellett vehetik igénybe az oktatási, foglalkoztatási és szakképzési lehetőségeket.

feltételek teljesülése esetén. A szabad munkavállaláshoz való jog azonban korántsem korlátlan jogosítvány, a tagállamok a munkaerőpiacuk vizsgálatával összefüggésben meghatározhatják e jog gyakorlásának feltételeit.

6.2. A Tanács 2003/109/EK irányelve a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról

Az irányelvben érvényesül az a Tamperében megfogalmazott alapelv, hogy a tartósan az Unióban tartózkodók jogait közelíteni kell az uniós polgárok által élvezett jogokhoz. A John Locke által bevezetett „denizen” fogalmát⁶⁰ Thomas Hammar élesztette újra, azokra a bevándorlókra utalva, akik még az 1960-as években vándoroltak egyes nyugat- és észak-európai államokba rövid távú munkavállalás céljából, majd ott hosszú évtizedekre letelepedtek. Kiket értünk a mára már széles körben meggyökeresedett fogalom alatt? Mindazokat az egykori bevándorlókat, akik még nem nyerték el a fogadó ország polgárságát jogi értelemben, ugyanakkor szociális szempontból már kellőképpen integrálódtak ahhoz, hogy ne idegenként tekintsen rájuk a társadalom. Másképp fogalmazva, félúton járnak a teljes értékű állampolgárság felé vezető úton.

A 2003/109/EK irányelv éppen azokra az Unió valamely tagállamában *huzamos ideig és jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli polgárokra* vonatkozik, akik a fentiekhez hasonló, „féligen, félig polgár” státusszal rendelkeznek. Az irányelv igen fontos mérföldkő az EU bevándorláspolitikájának fejlődésében, hiszen az több mint félmillió harmadik országbeli állampolgárt érint az irányelv hatálya alá tartozó összesen 24 tagállamban.

A jogszabály a tagállamok területén huzamosan tartózkodó harmadik országbeli polgároknak kíván egy új, a korábbinál *biztosabb státuszt* nyújtani, amely státuszhoz meghatározott *jogokat* kapcsol (elsősorban tartózkodási jogot, illetve a fogadó ország polgáraival való kvázi egyenlő bánásmód jogát). Végül, bizonyos feltételek fennállása esetén, az Unió területén való *mobilitást, így a más tagállamban való három hónapot meghaladó tartózkodás jogát* garantálja számukra, megszüntetve ezzel az „egy tagállamhoz való kötöttség” problematikáját.

Az irányelvet harmadik országok olyan állampolgáira kell alkalmazni, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállam területén. A jogszabály ugyanakkor számos kivétlről rendelkezik, így ki vannak zárva annak hatálya alól, akik ideiglenesen au páirként, ill. idénymunkásként tartózkodnak a tagállamban, továbbá az irányelv nem alkalmazandó harmadik országok olyan állampolgáira, akiknek a tartózkodási engedélye formálisan korlátozott. Ez utóbbi kategóriát a tagállamok igyekeznek minél kiterjesztőbben értelmezni, amely azonban gátolja az irányelv hatékony érvényesülését (effet utile). Épp ezért az EUB a Singh ügy⁶¹ kapcsán kimondta, hogy az olyan tartózkodási engedély, amely érvényessége korlátlan gyakorisággal meghosszabbítható nem minősülhet az irányelv szerinti formálisan korlátozott tartózkodási engedélynek.

A huzamos tartózkodási jogállás megszerzésének feltétele, hogy a kérelmező valamely tagállam területén *öt éven át folyamatosan és jogszerűen* tartózkodjon.⁶² Az ötéves jogszerű

⁶⁰ A denizen szó etimológiája: latin gyökerű, „de+intus”, azaz a „valamin belül” jelentéssel bír.

⁶¹ A Bíróság C-502/10 sz. Staatssecretaris van Justitie kontra Mangat Singh ügyben hozott ítélete. Singh indiai állampolgár 2001-ben utazott Hollandiába, ahol szellemi vezetőként vagy hitoktatóként folytatott tevékenység gyakorlására szóló tartózkodási engedélyt adtak ki számára. Az engedélyt határozott időre állították ki számára, azzal azonban, hogy megújítható. A nemzeti jog értelmében az ilyen engedély azonban az irányelv hatálya alól kizárt formálisan korlátozott tartózkodási engedély kategóriába tartozott, amely tehát nem alkalmas a huzamos tartózkodási engedély megszerzésére.

⁶² A jogszerű tartózkodás fogalmát az irányelv sajnos nem határozza meg, ugyanakkor az irányelv végrehajtásáról szóló jelentésben megállapítást nyert, miszerint a jogszerű tartózkodás „tartózkodási engedély”

tartózkodás követelményén túl milyen egyéb feltételeket támaszt az irányelv a jogállás elnyerése vonatkozásában? A teljes körű egészségbiztosítás mellett, a tagállamok megkövetelhetik a harmadik országok állampolgáraitól annak bizonyítását, hogy maguk és eltartott családtagjaik számára *stabil és rendszeres jövedelemforrásokkal* rendelkezzenek. A jogállás megtagadható továbbá *közrendi vagy a közbiztonsági okokra* hivatkozva. Végül a tagállamok megkövetelhetik a harmadik országbeli polgártól, hogy az feleljen meg a társadalomba való *beilleszkedésre* vonatkozó követelményeknek a nemzeti joggal összhangban.

A „*huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező*” jogállás állandó. A tagállam a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek számára kibocsátja a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy EK tartózkodási engedélyét. Az engedély legalább öt évig érvényes, lejártakor – szükség esetén – kérelem benyújtásával automatikusan meghosszabbítható. Az irányelv végrehajtásáról szóló jelentés szerint nem férnek össze az automatikus meghosszabbítás elvével az ezzel kapcsolatban alkalmazott magas díjak⁶³, sem azon magas (akár 1 659 eurót is elérő) bírságok, amelyeket azon harmadik országbeliekre vetnek ki egyes tagállamok, akik nem igénylik időben tartózkodási engedélyük meghosszabbítását.

A jogállás többek között abban az esetben *veszíthető el*, ha kiutasító határozatot fogadnak el az érintettel szemben, vagy ha a kérdéses személy az Unió területétől 12 hónapon át folyamatosan távol van. Az első tagállamban szerzett jogállás a másik tagállamban elnyert hasonló jogállás megszerzésével, ill. azt megadó tagállam területétől való hatéves távolléttel szintén elveszíthető.

Milyen jogokat biztosít az irányelv a jogállást elnyerő személyek számára? Mindenekelőtt a fogadó állam területén való huzamos tartózkodás jogát, amelyhez a fogadó állam polgáraiéval való kvázi *egyenlő bánásmód* társul. Az egyenlő bánásmód követelményének⁶⁴ irányelvben való rögzítése már önmagában elismerésre érdemes, még ha arra némi árnyékot is vet a tagállamok által alkalmazható széleskörű derogációk rendszere. Így példaképp, a földrajzi, azaz területi szempontú korlátozás, amely jelentősen gátolja a harmadik országbeli polgárok Unión belüli mozgását. Az érintett tagállam ez alapján ugyanis olyan esetekre korlátozhatja az egyenlő bánásmódot, amelyeknél a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy, vagy annak azon családtagjai, akikre nézve a juttatásokat igényli, bejegyzett vagy szokásos tartózkodási helye az érintett tagállam területén belül található. Ez a korlátozást feltételezhetően azon huzamos tartózkodást nyert polgároknak „címezték”, akik egy másik tagállam területén kívánnak tartózkodni a mobilitási rendelkezések szerint, anélkül azonban, hogy ott huzamos tartózkodási jogállást szereznének.

Az egyenlő bánásmód követelményének alkalmazását jól illusztrálja a Bíróság Kamberaj ügyben⁶⁵ hozott döntése is. Servet Kamberaj, albán állampolgár, 1994 óta az olaszországi Bolzano autonóm megye területén lakott, dolgozott és határozatlan időre szóló tartózkodási engedéllyel rendelkezett. Éveken keresztül egy bizonyos „lakhatási támogatásban” részesült,

alapján történő tartózkodásra korlátozása, és így elvileg a vízumok kizárása e rendelkezés helytelen átültetését képezi.

⁶³ A Bíróság a Bizottság kontra Hollandia döntésében rögzítette: miszerint a Hollandia által megkövetelt illetékek összege egy olyan változó sávon belül, ahol a legalacsonyabb összeg is mintegy hétszer nagyobb a nemzeti személyi igazolvány kiállításáért fizetendő összegnél, méltánytalan a harmadik országbeliekkel szemben.

A Bíróság C-508/10. sz. Bizottság kontra Hollandia ügyben 2012. április 26-án hozott ítélete.

⁶⁴ Így a foglalkoztatás, tanulmányok folytatása, szakképzés, diplomák és szakképesítések kölcsönös elismerése, adókedvezmények, az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, az egyesülési és társulási szabadság, így a szakszervezeti jogok, társadalombiztosítás, szociális ellátás és szociális védelem és végül, de nem utolsósorban az érintett tagállam teljes területén való szabad tartózkodás tekintetében.

⁶⁵ A Bíróság C-571/10 sz. Servet Kamberaj kontra Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano ügyben 2012. április 24-én hozott ítélet (az EBHT-ben még nem tették közzé).

amely nem olasz uniós polgárok és másrészt a harmadik országok állampolgárai és a hontalanok között kerül felosztásra. Támogatási kérelmét egy napon megtagadták azzal az indokkal, hogy egy szabályozási módosítás értelmében a harmadik országok állampolgárai számára megállapított költségvetés kimerült. A Bíróság döntésében rögzítette, hogy amennyiben a két csoport támogatási forrásának meghatározása eltérő számítási módszerrel történik és az hátrányos helyzetbe hozza a harmadik országbelieket, az az uniós jogba ütközőnek minősül.

Az irányelv lényeges novumot vezet be, amikor is rögzíti a huzamos tartózkodási jogállást szerző harmadik országbeliek *más tagállamban való három hónapot meghaladó tartózkodási jogát (tagállamközi mobilitás)*. Az irányelv ugyanakkor további korlátozásokat is megenged, amely csökkentheti a tagállamközi mobilitási kedvet, példaképp a munkavállalás és a vállalkozási tevékenység korlátozható a második tagállamban. Így, a lehetőségek csekély volta és a nagyszámú bizonytalansági faktor, amivel a harmadik országbeli polgároknak szembe kell nézniük új lakóhelyükön, kifejezetten elrettentheti az első tagállamban már biztos jogállást nyert személyeket az ország területének elhagyásától.

Az irányelv pusztán minimumharmonizációt valósít meg, megszületése mégis hatalmas anyagi könnyebbséget jelent a harmadik országbeliek számára a tagállamba való belépéssel, ill. tartózkodással kapcsolatos kiadások csökkentése tekintetében. Továbbá, ugyan a tagállami határok közötti átjárhatóság egyelőre inkább szimbolikus értékkel bír, az jelentős előrelépést jelent a harmadik országbeliek Unióban élvezett helyzetét illetően. Ezzel együtt látnunk kell, hogy a harmadik országbeli állampolgárok általánosságban nem rendelkeznek elegendő információval a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállásról és az ahhoz kapcsolódó jogokról, valamint számos hiányosság mutatkozik az irányelv átültetésében.

6.3. Az Európai Parlament és a Tanács 2016/801 Irányelve a harmadik országbeli állampolgárok kutatás, tanulmányok folytatása, gyakorlat, önkéntes szolgálat, diákcseriprogramok vagy oktatási projektek, és au pair tevékenység céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeiről

Az irányelv két korábban hatályos, így a hallgatókról szóló 2004/114/EU számú⁶⁶ és a kutatókról szóló 2005/71/EU számú⁶⁷ bevándorláspolitikai irányelvet vált fel, azzal, hogy

⁶⁶ A Tanács 2004/114/EK irányelve a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcsera, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről, HL L 375; 2004.12.23; 12-18. o. Az irányelv lehetővé teszi a harmadik országból származó diákok számára az Unió területén tanulást, részvételt csereprogramban, illetve szakmai gyakorlaton, továbbá meghatározza, a tagállamok milyen korlátozásokat vezethetnek be a diákok munkavállalásával kapcsolatban.

A bevándorláspolitikai irányelvek közül egyébként épp ennek az irányelvnek az elfogadása és nemzeti jogokba való átültetése zajlott a leginkább zökkenőmentesen. Úgy tűnik, a tagállamok a harmadik állambeli polgárok közül a hallgatókat fogadják legszívesebben, ami nem meglepő, hiszen itt tartózkodásuk számos rövid, illetve hosszú távú előnyt jelent a fogadó államok számára. Így a harmadik országbeli hallgatók tanulmányaik befejezését követően vélhetően a fogadó országban maradnak majd, pótolva a munkaerőhiánnyal küzdő területeken fennálló szakképzett munkaerőhiányt. Jelenlétük hasonló, hosszú távú pozitívummal jár a migráció jelenségének általános megítélése szempontjából, tekintve, hogy a beutazó hallgatók a migránsok jól képzett, a fogadó társadalomba könnyen beilleszkedő rétegét képviselik. Mi több, jelenlétük nem csak maguknak a bevándorlóknak, hanem egyúttal azok származási országának jobb megismeréséhez és elfogadásához is vezethet, jelentősen hozzájárulva ezzel a fogadó és a származási ország politikai és gazdasági kapcsolatrendszerének megerősödéséhez, elmélyüléséhez. A harmadik országbeliek által az Unióban folytatott tanulmányok a tagállami oktatási intézmények kiegyensúlyozott működése szempontjából is komoly jelentőséggel bír. A külföldi diákok által befizetett magasabb tandíj ugyanis számottevően növeli a fogadó oktatási intézmények költségvetését, az oktatás magasabb színvonalát is biztosítva ezzel.

⁶⁷ A Tanács 2005/71/EK irányelve a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Unió területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról, HL L 289; 2005.11.3; 15-22. o.

jelentősen módosítja, kiterjeszti a korábbi két irányelv személyi hatályát. Az új irányelv a korábbi irányelvekben szereplő két kötelező célcsoporton túl – *kutatók és felsőfokú oktatásban részt vevő hallgatók*- immár kötelező erőre emeli a 2004/114-es irányelv *középszintű diákcsere-programban résztvevő tanulóira, javadalmazásban nem részesülő gyakornokokra és önkéntesekre* vonatkozó opcionális rendelkezéseit is. Az irányelv továbbá fogadási feltételeket vezet be a harmadik országbeli állampolgárok két olyan csoportja – az *au-pairek*⁶⁸ és a *javadalmazásban részesülő gyakornokok* – esetében, amelyekre korábban nem terjedt ki az uniós jog hatálya.

Ami a beutazási feltételeket illeti, az irányelv a fent személyi körökre vonatkozóan egységesen rögzíti az engedélyeztetés feltételeit. A beutazóknak érvényes úti okmánnyal, kiskorú esetén szülői engedéllyel, és valamennyi kockázatra kiterjedő egészségbiztosítással, továbbá arra vonatkozó bizonyítékkal kell rendelkezniük, hogy a tervezett tartózkodáshoz és a visszautazáshoz szükséges anyagi fedezet biztosított. Az irányelv további rendelkezései már az egyes személyi körökre vetítve külön-külön rögzítik a beutazás további feltételeit. A hallgatóknak ez alapján példaképp igazolniuk kell, hogy tanulmányok folytatása céljából egy felsőoktatási intézménybe felvételt nyertek. Ezen túl a tagállamok megkövetelhetik annak igazolását is, hogy a hallgatók a tanulmányaikhoz megfelelő nyelvismerettel rendelkeznek, és befizették a tandíjat.

A tartózkodási engedély érvényességét illetően az irányelv főszabályként azt írja elő, hogy a hallgatók részére legalább egy éves időtartamra kell a tartózkodási engedélyt kiadni. A hallgatók tanulmányi időn kívül *jövedelemszerző tevékenység* folytatására jogosultak. Minden tagállam meghatározza, hogy hetente legfeljebb hány óra, illetve évente legfeljebb hány nap vagy hónap engedélyezett a jövedelemszerző tevékenység folytatására, amely pedig nem lehet kevesebb, mint heti 15 óra, illetve az éves szinten ennek megfelelő számú nap vagy hónap. A jövedelemszerző tevékenység korlátozásával az irányelv a diákvízummal való visszaéléseket igyekszik visszaszorítani.

Az átdolgozott irányelv jelentős novuma ugyanakkor, hogy az a korábbiaktól eltérően lehetővé teszi a tanulmányok után *az álláskeresést* a harmadik országbeli hallgatók számára, méghozzá legfeljebb kilenc hónapig.

Az irányelv *mobilitási rendelkezésének* megfelelően a hallgatók jogosultak továbbá a már megkezdett tanulmányaik egy részének más tagállamban történő folytatására, vagy azoknak egy kapcsolódó képzéssel más tagállamban történő kiegészítésére jelentkezni, amennyiben megfelelnek a jogszabályban rögzített feltételeknek.

Végül, sajnálatos, hogy az irányelv nem rendelkezik a diákok családgyejesítési jogáról, kiváltképp annak okán, hogy a családgyejesítési irányelv teljes mértékben kizárja előbbieket a hatálya alól. A szülői jelenlét és emocionális támogatás hiánya ugyanis sok esetben még a legjobb hallgatókat is lebeszélheti a tanulmányaik külföldön való folytatásáról. Összességében úgy tűnik tehát, hogy a harmadik országbeli diákok által élvezett, az irányelv és ez alapján a tagállami szabályok által biztosított mozgástér jóval kisebb, mint a hasonló státusszal bíró uniós polgároké, akik szabadon választhatják meg, hogy tanulmányaikat mely tagállamban kívánják folytatni. Az uniós polgárságú hallgatók ugyanis bármely tagállamban letelepedhetnek, akár három hónapot meghaladó időszakra is, amennyiben megfelelő anyagi forrásokkal és egészségbiztosítással rendelkeznek. Továbbá a tartózkodás helye szerinti tagállamban bármilyen, korlátozások nélküli jövedelemszerző tevékenységet folytathatnak, egyenlő bánásmódot élvezve a fogadó állam polgáraival. Az egyenlő bánásmód követelménye

⁶⁸ Az au pair tevékenység hozzájárul a személyek közötti kapcsolatok erősítéséhez, mivel lehetőséget teremt arra, hogy a harmadik országbeli állampolgárok fejlessék nyelvtudásukat, és elmélyítsék a tagállamokkal kapcsolatos ismereteiket és a hozzájuk fűződő kulturális kapcsolataikat. A harmadik országbeli állampolgársággal rendelkező au-pairek ugyanakkor a visszaélés kockázatának is ki lehetnek téve.

alól, csak a tartózkodás első három hónapja, ill. a megélhetési támogatások köre jelent kivételt, de ez is csak abban az esetben, ha az érintett hallgató nem folytat keresőtevékenységet. Így, amíg a harmadik állambeliek az irányelvben rögzített korlátozásoknak köszönhetően csupán valamilyen marginális, kiegészítő jellegű tevékenységet folytathatnak, addig az uniós polgárságú diákok tényleges, gazdasági jellegű tevékenység végzésére is jogosultak, amely egyben a megélhetési ösztöndíjakhoz, támogatásokhoz való hozzáférést is biztosítja számukra. Szükséges továbbá megemlíteni, hogy az uniós polgárságú hallgatók mobilitásának ösztönzésére egy külön program áll rendelkezésre (ERASMUS program).

A harmadik állambeli tudományos kutatók Unióba történő beutazásának előmozdítása a lisszaboni stratégia célkitűzéseinek fényében történt, amely értelmében az Uniónak 2010-re a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává kellett volna válnia. Az irányelv célja, hogy a harmadik országbeli kutatóknak egy kutatószervezettel kötött fogadási megállapodás keretében végzett *három hónapnál hosszabb időtartamú kutatási célú tartózkodásának feltételeit* rendezze. A „kutatás” fogalmát relatíve tágan határozza meg az irányelv, így az alá sorol minden szisztematikus jellegű kreatív munkát, melyet abból a célból végeznek, hogy az egyetemes tudás gyarapodjon, érte ez alatt az emberekre, a kultúrára, a társadalomra vonatkozó tudást, továbbá azt a tudást is, mely új eszközök megalkotására, új eljárások kidolgozására irányul. „Kutató” alatt pedig mindazon harmadik országbeli polgárokat érti a kérdéses jogszabály, akik doktori fokozattal vagy olyan megfelelő felsőfokú képesítéssel rendelkeznek, amely doktori programokban való részvételre jogosít fel, és akiket valamely kutatószervezet kiválasztott egy olyan kutatási program megvalósítására, amelyhez a fenti képesítés általában szükséges.

Az irányelv legnagyobb érdeme talán az, hogy az a harmadik országbeli kutatók bebocsátásával kapcsolatos *döntési jogkört* a tagállami hatóságokról – legalábbis részben – a fogadó intézményekre ruházza. A kutatót fogadó kutatószervezetek az irányelv értelmében tehát főszerepet játszanak a harmadik országbeli kutatók fogadási eljárásában. A fogadó intézmények irányelv szerinti „kutatószervezetként” való *jóváhagyása* a nemzeti jogban meghatározott eljárásokkal, illetve az érintett tagállam közigazgatási gyakorlatával összhangban történik. A jóváhagyás főszabályként öt évre szól. Némileg elbátortalaníthatja ugyanakkor a kutató intézeteket az irányelv azon rendelkezése, amely értelmében a tagállamok a kutatószervezettől *írásbeli kötelezettségvállalást* kérhetnek arra vonatkozóan, hogy a kutató túltartózkodása esetén a fenti szervezet felel a kutató tartózkodásával és visszatéréssel kapcsolatban felmerült költségekért.

A kutatási tevékenység céljából történő beutazás és tartózkodás tekintetében a kérelmezőnek a fent említett általános feltételeken túlmenően ún. *fogadási megállapodást* kell bemutatnia. A kutató és a fogadó intézmény lényegében ebben az ún. „fogadási megállapodás”-ban rendezi viszonyát. A kutatószervezetek azonban csak bizonyos, az irányelvben rögzített feltételek teljesülésével köthetnek fogadási megállapodást, így, ha a kutatás terve az intézményen belül hivatalosan elfogadottnak minősül, a pénzügyi fedezet annak megvalósítására rendelkezésre áll; végül, ha a harmadik országbeli kutató hitelt érdemlően igazolni tudja képesítését, szaktudását. A kutatószervezetnek minden esetben meg kell vizsgálnia, hogy a kutató megélhetése és hazatérése pénzügyi szempontból biztosított-e. A tagállamok előírhatják továbbá, hogy a fogadási megállapodás tartalmazza a kutatók jogviszonyát és munkafeltételeit.

A kutatók részére megadott engedélyek érvényességi ideje legalább egy év, illetve ha a fogadási megállapodás rövidebb időre szól, annak időtartama.

A fenti módon valamely tagállam területén tartózkodást nyert kutatók számára az irányelv számos területen biztosítja a fogadó állam polgáraival való egyenlő bánásmódot, így a diplomák, bizonyítványok és szakképesítések ekvivalenciájának vizsgálata, a

munkafeltételek, így a díjazás és az elbocsátás, a szociális biztonsági ágazatok, az adókedvezmények, az árukhoz és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint a nyilvánosság számára hozzáférhető termékek értékesítése és szolgáltatások nyújtása tekintetében.

A kutatók *oktatási tevékenységet* is folytathatnak az irányelv szabályai értelmében. A tagállamok e célból megállapíthatják az oktatási tevékenységre fordítható órák vagy napok maximális számát.

Ami elvileg ennél is lényegesebb jogosultság, egyrészt hogy a kutató kutatásának egy részét másik tagállamban is folytathatja (mobilitás), az irányelvben rögzítetteknek megfelelően. Másrészt, a kutatóknak a hallgatókhoz hasonlóan lehetőségük van arra, hogy miután befejezték kutatási tevékenységüket, álláskeresés vagy vállalkozásindítás céljából legalább kilenc hónapig az engedélyt kiállító tagállam területén maradjanak.

Végül annak érdekében, hogy az Unió vonzóbbá váljon az olyan harmadik ország állampolgárai számára, akik kutatási tevékenységet szeretnének végezni az Unióban, az irányelv lehetővé teszi, hogy családtagjaik a kutatókkal tartsanak, és az EU-n belüli mobilitásra vonatkozó rendelkezések rájuk is vonatkozzanak.

7. A közös bevándorláspolitika területén született másodlagos jogalkotás második hulláma – munkavállalási célú bevándorlási irányelvek

Tekintettel, hogy a tagállamok többsége nem támogatta a 2001-ben alkalmazott horizontális megközelítést a gazdasági migránsok beutazási és tartózkodási jogai szabályozását illetően, ezért a Bizottság *2005-ös Politikai Tervében* már egy *szektorális megközelítésre* tett javaslatot. A Politikai Terv előirányozta egy általános keretirányelv elfogadását (összevont engedély irányelv), amely tartalmazná a harmadik országbeli munkavállalók jogaira és az összevont tartózkodási és munkavállalási engedély kiadására irányuló *összevont eljárásra* vonatkozó rendelkezéseket. Ezen felül a Politikai Terv négy harmadik országbeli munkavállalói csoport – *magasan képzett munkavállalók, szezonális munkavállalók, vállalaton belül áthelyezett munkavállalók, illetve fizetett gyakornokok* – vonatkozásában a beutazási és tartózkodási feltételekről *külön irányelvek* elfogadását célozta. A tárgyalások menete azonban nem az eredeti elképzelést követte: komoly jogi és politikai csatározások kísérték az összevont engedély irányelv megszületését. Így kerülhetett sor arra, hogy elsőként, 2009-ben a harmadik országbeli állampolgárok *magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás* céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló 2009/50/EK számú irányelvet fogadta el a Tanács, míg a 2011/98/EU sz. *Összevont engedély irányelv*,⁶⁹ amely elvileg a keretirányelv, csupán 2011 decemberében került kihirdetésre.

Végül, 2014-ben született csak meg a *szezonális munkavállalók* belépéséről és tartózkodási feltételeiről szóló 2014/36/EU irányelv, illetve a *vállalaton belüli áthelyezés* keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló 2014/66/EU irányelv.

7.1. A Tanács 2009/50/EK irányelve a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről

⁶⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/98/EU irányelve a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól, HL L 343; 2011.12.23; 1-9. o.

Az európai kék kártya irányelv szintén a „Lisszaboni stratégia” célkitűzésének fényében került elfogadásra, hogy magasan képzett harmadik országbeli munkavállalókat vonzzon az Unió területére. Ezt a célkitűzést jól illusztrálja az irányelv kék-kártya szisztémája, amely az amerikai munkaerő-bevándorlást kontrolláló és szimbolizáló „zöld kártyás” rendszerrel kívánja mind jelképesen, mind érdemben felvenni a versenyt. Az USA-ba érkező magasan képzett munkaerő jelentős része ugyanis nem közvetlenül a fejlődő országokból, hanem éppen azon európai országokból érkezik, amelyek maguk is jelentős munkaerőhiánnyal küzdenek. Az európai országokat elhagyók elsősorban a túlzott bürokráciára, pénzügyi problémákra, ill. különféle, velük szemben megnyilvánuló diszkriminatív bánásmódra panaszkodnak. Az Unió tehát mindeztidáig nem tűnt túl sikeresnek a szakképzett munkaerő „becsalogatásában”. Az ok pedig nem más, mint a munkaerőpiac fragmentáltsága, a 28-féle eltérő bebocsátási szisztéma, a tagállamok közti mobilitási lehetőségek csekély foka.

A magasan képzett munkavállalók és családjuk befogadására elfogadott EU kék-kártya irányelv egyfelől egy „gyorsított befogadási eljárási rendszer” megteremtésével, másfelől a fogadó tagállam állampolgáraival való *egyenlő gazdasági és szociális jogok* biztosításával kívánja vonzóbbá tenni. Az irányelv harmadik kulcsfontosságú elemét a magasan képzett munkavállalók *tagállamközi mozgásának* biztosítása (mobilitás) jelenti. A közgazdasági tanulmányok ugyanis megerősíteni látszanak azt a nézetet, miszerint a magasan képzett munkaerő földrajzi mobilitása jelentősen hozzájárul a munkaerőpiaci krízisek, és ezáltal a gazdasági növekedés hirtelen visszaesésének elkerüléséhez. A harmadik országbeliek belső piaci előnyökből, azaz a személyek szabad mozgásából való részesedése komoly versenyelőnyhöz juttatná az Uniót az Egyesült Államokkal szemben.

Az irányelv célja tehát, hogy meghatározza a harmadik országbeli, magasan szakképzett munkavállalók és családtagjaik beutazására és tartózkodására vonatkozó feltételeit.

Az irányelv értelmében magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás: olyan személy munkavállalása, aki másvalakinek az irányítása alatt vagy másvalaki számára végzett valódi és tényleges munkavégzés céljából az adott tagállamban munkavállalóként a nemzeti munkajogi jogszabályok és/vagy a nemzeti gyakorlat szerinti védelemben részesül, a jogviszonyra való tekintet nélkül, fizetést kap, és rendelkezik a megfelelő és konkrét kompetenciával, amelyet felsőfokú szakmai képesítés bizonyít. Ez a fogalom azonban olyannyira tágan került meghatározásra, hogy széles teret hagy a tagállami diszkreciónak.

Nagyon fontos, hogy az irányelv nem érinti a tagállamok harmadik országbeli szakképzett munkaerő bebocsátására vonatkozó kompetenciáját, azaz azok továbbra is maguk határozzák meg, hogy a magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából hány harmadik állambeli polgár beutazását engedélyezik területükre (kvóta). A nemzeti *kvóták* alkalmazása ugyan mind jogi, mind politikai nézőpontból elfogadhatók, azonban komoly gátját képezheti az irányelvben foglalt cél megvalósulásának.⁷⁰ Hasonlóképpen a nemzeti munkaerőpiac védelmét szolgálja az irányelv azon rendelkezése, amely értelmében a tagállamok az EU kék-kártya iránti kérelemmel kapcsolatos határozat meghozatalát megelőzően, valamint a foglalkoztatás első két évében a megújítás és engedélyezés fontolóra vételekor *megvizsgálhatják munkaerőpiacuk helyzetét*, és ez alapján megtagadhatják a kártya kiadását.

A kék-kártya igénylésének feltételeit illetően az irányelv taxatív felsorolást ad. Mivel a befogadás keresletorientált, a harmadik országbelinek legalább egyéves időtartamú érvényes munkaszerződést vagy kötelező állásajánlatot kell bemutatnia annak igénylésekor. Igazolnia kell továbbá, hogy teljesíti a szabályozott szakma uniós polgárok általi gyakorlására vonatkozó, nemzeti jogban megállapított feltételeit, ill. érvényes úti okmánnyal, vízummal és betegbiztosítással rendelkezik. A közrendre, a közbiztonságra vagy a közegészségre való veszélyesség ez esetben is kizáró feltételt jelent. Végül, az érintett személy bérének el kell érnie a *bruttó éves átlagbér legalább másfélszeresét* a fogadó államban.

⁷⁰ Példaképp Ciprus 0 főben határozta meg a kvótát.

Az EU kék-kártya birtokosaként az adott tagállamban történő jogszerű foglalkoztatás első két éve a *fogadási feltételeknek megfelelő munkaviszony* keretében végzett tevékenység gyakorlására korlátozódik. Így ebben az időszakban a munkáltató megváltoztatásához tagállami hatósági írásbeli engedély szükséges, továbbá bármely, a fogadási feltételeket érintő módosítást azzal előzetesen közölni kell.⁷¹ Az első két évet követően a tagállamok a fogadó ország polgáraival *egyenlő bánásmódot* biztosíthatnak az érintett személyeknek a magas szintű képzettséget igénylő munkavállalásra való jogosultság tekintetében. Ez utóbbi azonban csak egy opcionális lehetőség a tagállamok részéről.

Annak érdekében, hogy ne büntessék azon magasan képzett munkavállalók földrajzi mozgását, akik még nem szerezték meg a huzamos tartózkodási jogállást, az EU kék-kártya birtokosa számára a különböző tagállamokban eltöltött időszakok összeszámítandóak. Az európai bevándorlási politika nagy dilemmája ugyanakkor annak a fejlődő országokra gyakorolt hatása. A statisztikák alapján nyilvánvaló, hogy a tagállamokban a magasan képzett harmadik országbeliek legnagyobb része ezen országok polgáraiból kerül ki. Így feloldhatatlannak látszó ellentét feszül a harmadik országbeliek országuk elhagyására történő ösztönzése, ill. ezen országok felemelésének célja között. Ugyanakkor a fejlődő országok nagy részében a diplomával rendelkezők sem tudnak elhelyezkedni, míg a bevándorlók által biztosított anyagi támogatás az otthon maradtak részére igen pozitívan hatnak az ott élők körülményeire. Hogy összességében merre billen a mérleg nyelve, nehéz lenne most megmondani, ezért célszerű figyelemmel kíséreni az irányelv harmadik országokra gyakorolt jövőbeni hatásait.

Az irányelv tagállami végrehajtásáról szóló jelentésből kitűnik⁷², hogy a tárgyalt jogszabály sok sebből vérzik. Így lehetővé teszi a hasonló nemzeti sémák továbbélését, amelynek köszönhetően nagyon alacsony a kiadott EU Kék kártyák száma. Hasonlóképpen problematikusnak bizonyul a magas bérkülönbözet és a kvóta rendszer, amely tehát indokoltá teszi az irányelv jelenleg is zajló reformját.

7.2. Az Európai Parlament és a Tanács 2011/98/EU összevont engedély irányelve

A Tanács és a Parlament jóváhagyását követően 2011. december 13-án született meg az Összevont engedély keretirányelv, amely pár nappal később, december 24-én már hatályba is lépett.

Az irányelvnek kettős célja van: így egyfelől a harmadik országbeli polgárok munkavállalási célú beutazásával kapcsolatos *eljárásának egyszerűsítése*. Ennek keretében egy összevont kérelmezési eljárás bevezetésével igyekeznek egyszerűbbé és hatékonyabbá tenni azt mind maguk a migránsok, mind pedig munkáltatóik számára, amely eljárás lényege, hogy az illetékes hatóság *egyetlen közigazgatási aktus* keretében a tartózkodási és a munkavállalási engedélyt is magában foglaló kombinált okmányt állít ki a kérelmező számára.

Az irányelv másik alapvető célja, hogy *egységes jogokat*, illetve a tamperei célkitűzésekkel összhangban a fogadó ország polgáraival *egyenlő bánásmódot* biztosítson a *harmadik országbeli munkavállalók* számára.

Az irányelv személyi hatályát illetően bár számos kategóriát kizár a hatálya alól, egyfajta keretirányelvként mégis arra törekszik, hogy a harmadik országbeli munkavállalók minél szélesebb körét fedje le függetlenül attól, hogy a kérdéses harmadik országbeli állampolgár milyen elsődleges céllal érkezett a tagállamok területére. Az irányelv lényeges nívója tehát,

⁷¹ Utóbbi eset vélhetően arra vonatkozik, ha a kék-kártya birtokos ugyanannál a munkáltatónál más típusú munkát kíván végezni, vagy a fizetése a fent meghatározott küszöb alá kerül. Az irányelv persze nem számol azzal a lehetőséggel, hogy ez akár a feltételek módosítása nélkül is bekövetkezhet; így például, ha a munkavállaló fizetése nem nő olyan ütemben, mint az átlagkereset.

⁷² COM (2014) 287

hogy nemcsak azt tekinti munkavállalónak, aki kifejezetten e célból kérelmezi és nyeri el tartózkodási jogát valamely tagállam területén, hanem azt is, aki munkavállalástól eltérő céllal érkezik, ám a tagállami szabályozás alapján jogosult munkát vállalni.

Az irányelv szintén újszerű, központi és igen pozitív eleme maga az *összevont engedélyezési eljárás*, amely eredményeként a kérelmező számára összevont engedély kerül kiállításra. Az összevont engedély tehát nem más, mint egy egységes okmányban testet öltő munkavállalási és tartózkodási engedély, amely tehát munkavállalási célú tartózkodásra jogosít. Nem lehet eleget hangsúlyozni, hogy a tagállamok ezen felül más engedélyt – így külön munkavállalási engedélyt – nem állíthatnak ki. Ez tehát az eljárás lényeges egyszerűsítését jelenti, az eljáró hatóságok és az eljárási lépések számának csökkenésével. Ezáltal természetesen a tartózkodás és munkavállalás jogszerűségének ellenőrzése is számottevően könnyebbé válik.

Az irányelv érdemi rendelkezései közül rögtön annak első cikke deklarálja, hogy az irányelv nem érinti a tagállamok harmadik országbeli állampolgárok *nemzeti munkaerőpiacukhoz való hozzáféréseinek engedélyezésével* kapcsolatos hatáskörét.

Az irányelv egyik sarkalatos pontja tehát, hogy a tagállamok továbbra is maguk határozhatják meg a munkavállalás és tartózkodás engedélyezésének érdemi feltételeit. Az irányelv különösen fontos rendelkezése, miszerint a kérelem elfogadhatatlannak nyilvánítható a munkavállalási céllal érkezett és befogadott harmadik országbeli állampolgárok magas számára hivatkozva, és ezen az alapon a kérelmet nem is szükséges érdemben elbírálni.

Az irányelv másik fontos hozadéka, hogy *egységes jogokat* biztosít a tagállamok területén legálisan munkát vállaló harmadik országbeliek számára. Az egyenlő bánásmód követelményének rögzítésével az irányelv többek között a migránsok és a fogadó ország munkavállalói jogállása közt tátongó szakadék felszámolását célozza. Egyenlő bánásmód biztosított a munkafeltételeket, továbbá az oktatást és képzést, a képesítések elismerését, a szociális biztonság bizonyos vetületeit, az adókedvezményeket, az árukhoz és szolgáltatásokhoz - köztük a lakhatáshoz és a foglalkoztatási tanácsadáshoz - való hozzáférést tekintve. Sajnálatos ugyanakkor, hogy az egyenlő bánásmód követelménye épp a két kulcsterületen, így a munkaerőpiachoz való hozzáférés és a szociális ellátás területein nem került rögzítésre.

7.3. Az Európai Parlament és a Tanács 2014/36/EU irányelv a harmadik országbeliek idénymunkásként való munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről

A 2014. februárban elfogadott 2014/36/EU irányelv⁷³ a harmadik országbeli állampolgárok *idénymunka végzése* céljából történő belépésének és tartózkodásának feltételeit szabályozza. Az irányelv célja, hogy a korábban az idegenrendészeti szabályok megkerülésével foglalkoztatott harmadik országbeliek az évszakok változásához kötődő idényjellegű tevékenységet végezhessek az Unió területén immár legális keretek között, megakadályozva ezzel előbbieik kizsákmányolását. Az irányelv egyszerűsíti az esetlegesen szükséges vízum és a munkavállalási engedély megszerzését. A tartózkodás maximális időtartamát a tagállamok határozzák meg, aminek egy 12 hónapos időszakon belül öttől kilenc hónapig terjedő időtartamra kell korlátozódnia. Fontos továbbá, hogy a végzett munka ténylegesen idényjellegű legyen. Az irányelv lehetőséget ad a szerződés meghosszabbítására vagy arra, hogy az idénymunkás munkáltatót váltson, amennyiben a beutazásra és a tartózkodásra vonatkozó kritériumok továbbra is teljesülnek. Ezzel lényegében csökken a visszaélések kockázata és a munkavállaló kiszolgáltatottsága, továbbá rugalmasabban lehet

⁷³ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/36/EU irányelve (2014. február 26.) a harmadik országbeli állampolgárok idénymunkásként való munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről [HL L 94, 2014.3.28., 375. o.].

reagálni a munkáltatók pillanatnyi munkaerő-szükségletére. Az irányelv egyértelművé teszi a migráns munkavállalók jogait is. Az idénymunkásoknak joguk van az *egyenlő bánásmódra* a hazai munkásokkal a *munkavállalás feltételeit illetve a munkakörülményeit* illetően. Az egyenlő bánásmód ugyancsak vonatkozik a szociális biztonsági rendszerekre, a munkaügyi hivatalok által felkínált idénymunkával kapcsolatos tanácsadási szolgáltatásokra. Az egyenlő bánásmód azonban nem terjed ki a szociális ellátásokra, továbbá korlátozásokat vezethetnek be az adókedvezményeket, az oktatást, valamint a szakképzésben való részvételt illetően is.

7.4. Az Európai Parlament és a Tanács 2014/66/EU irányelve a harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről

A harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló 2014/66/EU irányelvet⁷⁴ 2014. májusában fogadták el. Az új irányelv megkönnyíti a vállalkozások és multinacionális vállalatok számára, hogy vezetőiket, szakértőiket és gyakornoki státusban lévő alkalmazottaikat ideiglenesen az Európai Unióban található fióktelepeikre vagy leányvállalataikhoz áthelyezzék, azáltal, hogy csökkenti a több tagállamban teljesítendő munkavégzésre irányuló megbízásokkal járó adminisztratív terheket. E gyakorlat kölcsönösen pozitív az alkalmazott és a fogadó vállalat számára, előbbit segíti a tapasztalatszerzésben, utóbbi számára pedig biztosítja a szükséges szakértelmet.

Az irányelv célja, hogy meghatározza a harmadik országbeli állampolgárokra és családtagjaikra alkalmazandó feltételeket, arra az esetre, ha vállalatuk munkavégzés céljából 90 napot meghaladó időszakra annak az EU területén belül található egy vagy több központjába helyezi át őket. Az irányelv személyi hatálya nem terjed az önálló vállalkozókra, a tanulóokra vagy a munkaerő-közvetítők által megbízott személyekre.

Az áthelyezés időtartama maximálásra került, így legfeljebb három év lehet a vezető állású munkavállalók és a szakértők esetében, és egy év a gyakornokok esetében. Az áthelyezés feltételét képezi mindenekelőtt, hogy az áthelyezett személyeknek az áthelyezés előtt el kell tölteniük bizonyos időt az adott vállalatnál. Így, vezető állású munkavállalók és szakértők esetében legalább három, legfeljebb tizenkét hónapos, gyakornok-munkavállalók esetében pedig legalább három, legfeljebb hathónapos folyamatos munkaviszony kell megelőzze azt. Munkaszerződéssel kell rendelkezniük, továbbá igazolni kötelesek, hogy a vállalaton belüli áthelyezés lejártakor visszatérhetnek az ugyanazon vállalkozáshoz vagy vállalkozáscsoporthoz tartozó és valamely harmadik országban letelepedett szervezethez.

Az irányelv továbbá bérkülösöt ír elő, azáltal, hogy megszabja, a harmadik országbeli állampolgár számára a vállalaton belüli áthelyezés teljes időtartama alatt biztosított díjazás nem lehet kedvezőtlenebb, mint az érintett fogadó tagállamban a hasonló beosztású alkalmazottaknak biztosított díjazás. A negatív feltételek között szerepel, miszerint közrendet, a közbiztonságot vagy a közegészségügyet veszélyeztető személyek beutazása az EU területére megtiltható.

8. Az illegális migráció elleni küzdelem

8.1. Előttörténet

⁷⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/66/EU irányelve (2014. május 15.) a harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről, HL L 157, 27.5.2014, 1-22. o.

Az Európai Unió az 1997-ben aláírt és 1999. május 1-jén hatályba lépett *Amszterdami Szerződéssel* tett elsőként szert *érdemi hatáskörre* az illegális migráció elleni fellépés területén, pontosabban az I. pilléren belüli, „közösségiesített” szakpolitika formájában. Az illegális migráció elleni uniós szintű küzdelem egyes aspektusai megjelentek ugyanis már az 1992. évi Maastrichti Szerződés által ténylegesen 1993. november 1-jétől megteremtett III. pillérben (bel- és igazságügyi együttműködés) is az ún. közös érdekű ügyek között, ami ebben az időszakban ugyanakkor nem jelentett többet tisztán klasszikus kormányközi együttműködésnél. A „nem engedélyezett bevándorlás, tartózkodás és munkavállalás elleni küzdelem” hatáskörét (EUSZ eredeti K.1. cikk 2. c) pont) a hagyományos kormányközi szervezetek módjára egyhangú döntéshozatal és – közösségi jogforrások híján – sajátos, leginkább „puha” jogi eszközök (ajánlások, határozatok, konklúziók stb.) jellemezték, az Európai Parlament jogalkotásba való érdemi bevonása nélkül, illetve az Európai Unió Bíróságának voltaképpen kizárt joghatóságával együtt. Az Amszterdami Szerződés által „közösségiesített” terület már a „szabadság, biztonság és a jog érvényesülésének térségére” (a továbbiakban: SZBJT) átnevezett bel- és igazságügyi együttműködés részeként immár I. pilléres közösségi politika alakjában élt tovább, a másodlagos közösségi jog teljes eszköztárával, valamint az EK-jog strukturális sajátosságaival felruházva (közvetlen alkalmazandóság, közvetlen hatály, elsődlegesség a nemzeti jogrendszerekkel szemben). Az illegális migrációval szembeni fellépés a formálódó közös európai bevándorlás-politika részeként az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EKSZ) *IV. címébe* került át, előírva, hogy a Közösség az *illegális bevándorlás, az illegális tartózkodás, valamint az illegálisan tartózkodók repatriálása* vonatkozásban intézkedéseket fogadhat el.⁷⁵ Az EKSZ 64. cikke ehhez korlátokat is állított, miszerint ez az uniós kompetencia *nem érintheti a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével* kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását. Ennek a még mindig lakonikusan megfogalmazott kompetencia tartalmának a kibontásához járult hozzá az uniós állam- és kormányfők 1999. évi tamperei csúcsertekezletén elfogadott bel- és igazságügyi tárgyú következtetések (ún. *Tamperei Program*) „mércöldkövekben” meghatározott releváns iránymutatásai. Közöttük található az illegális migráció forrásait célozva az emberkereskedelem és a migránsok gazdasági kizsákmányolása elleni erélyes fellépés; az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok önkéntes hazatérésének elősegítése, a hatékonyabb technikai segítségnyújtás az érintett tagállamok között az embercsempészek és az emberkereskedők hálózatainak felszámolása érdekében; továbbá uniós szintű visszafogási megállapodások és/vagy más nemzetközi szerződésekbe illesztett „visszafogadási klauzulák” kidolgozása és letárgyalása harmadik országokkal. Ezt követte a Tamperei Program végrehajtására hivatott *2002. évi átfogó cselekvési terv* az illegális migrációval és az emberkereskedelemmel szembeni fellépésről, amit abban az évben a Bel- és Igazságügyi Tanács is jóváhagyott.⁷⁶ E kulcsfontosságú dokumentum hosszú évekig meghatározta az illegális migráció visszaszorítására irányuló uniós szakpolitikai cselekvés kereteit, felsorolva a teendők listáját, amelyek között kiemelt helyen szerepelt az uniós szintű visszatérési és visszafogadási politika megerősítése, illetve kibontakoztatása; az EUROPOL fokozottabb igénybevétele az emberkereskedőkre és embercsempészekre vonatkozó operatív információk összegyűjtésében; valamint az illegális migrációt bevonzó tényezők (*pull factors*) leküzdése érdekében egy sor szankció foganatosítása (az illegális migránsokat foglalkoztatókkal szemben, vagy illegálisan beutazó harmadik országbeli állampolgárokat szállító fuvarozók felelősségének a megteremtése által).

⁷⁵ EKSZ 63. cikk (3) bekezdés b) pont.

⁷⁶ 2002/C 142/02, HL C 142, 2002.6.14., 23-36. o.

Ezek a célkitűzések az Európai Bizottság későbbi témaspecifikus cselekvési terveiben (pl. az illegális bevándorlás elleni küzdelem politikai prioritásairól szóló *2006. évi közleményben*⁷⁷), valamint az *Európai Tanács* további, jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozó stratégiai tervdokumentumaiban – amelyek az SZBJT alapítószerződésbeli vázát töltik ki részletesebb szakpolitikai iránymutatásokkal – is rendre felbukkantak (lásd: Hágai Program 2005–2009, 1.6. – 1.7. fejezetek; a 2008. évi Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum II. fejezet, vagy a Stockholmi Program 2010–2014 6. fejezet).

8.2. Az illegális migrációval szembeni fellépés jelenlegi cél- és eszközrendszere

1. A poszt-lisszaboni alapítószerződéses architektúrában az illegális migrációval szembeni uniós szintű fellépéssel kapcsolatban az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) V. címének 2. fejezetén belül a *79. cikk (1) bekezdése* tartalmazza az *átfogó célokat*. Ez a következőket deklarálja: „[a]z Unió közös bevándorlási politikát alakít ki, amelynek célja a migrációs hullámok hatékony kezelése azok minden szakaszában, [...] valamint az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem megelőzése és az ezek elleni megerősített küzdelem.”

2. Az illegális migráció elleni összeurópai küzdelem *további céljait* az Európai Tanács (EiT) által az EUMSZ 68. cikk alapján elfogadott szakpolitikai stratégiai iránymutatásokban, így jelenleg a 2020-ig e politikaterület fejlődésének is irányt szabó *Yperni Következtetésekben* lelhetjük fel (utóbbiakat az EiT 2014. június 26-27-i yperni-brüsszeli ülése fogadta el). Ezek szerint az Európai Unió migrációs politikájának sarkalatos kérdése az illegális *migráció kiváltó okainak kezelése*, az illegális migráció *megelőzése*, valamint a már az EU-n belül illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok *hatékony visszaküldése*. Ehhez elengedhetetlen a származási és a tranzitországokkal való együttműködés fokozása (pl. az ezen országok migrációs és határigazgatási kapacitásainak megerősítéséhez nyújtott támogatás révén). Az uniós állam- és kormányfők a következő évekre előretételezve leszögezték, hogy lépéseket kell tenni annak érdekében, hogy a közös migrációs politika a jövőben sokkal nagyobb mértékben *beépüljön az EU külső és fejlesztési politikáiba (szinergiák kihasználása)*, amelynek során szem előtt kell tartani a „többért többet” elvet (vagyis minél többet vállal az érintett partnerország az illegális migráció elleni küzdelemben, annál nagyobb mértékben pénzügyi és technikai támogatásra számíthat az Uniótól). Az EiT intézkedési terve szerint 2014 és 2020 között az alábbiakat kell kiemelten kezelni az illegális migrációval szembeni küzdelem terén:

- *„az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával szoros együttműködésben meg kell erősíteni és ki kell terjeszteni a regionális védelmi programokat, különösen a származási térségek közelében; növelni kell a globális áttelepítési erőfeszítésekhez való hozzájárulást, különösen az elhúzódó szíriai konfliktusra való tekintettel;*
- *erélyesebben kell kezelni az embercsempészet és az emberkereskedelem problémáját, és ennek keretében a kiemelt országokra és útvonalakra kell koncentrálni;*
- *hatékony közös visszatérési politikát kell kidolgozni, és érvényesíteni kell a visszafogadási kötelezettségeket a harmadik országokkal kötött megállapodásokban;*
- [...]
- *a határigazgatás területén megnyilvánuló európai szintű szolidaritás eszközeként a [FRONTEX-nek] meg kell erősítenie az operatív segítségnyújtási tevékenységeit különösen a külső határokon nagy nyomásnak kitett tagállamok támogatása terén,*

⁷⁷ COM 2006 (402) végleges, Brüsszel, 2006. július 19.

valamint gondoskodnia kell arról, hogy a migrációs áramlások gyors változása esetén megfelelően tudjon reagálni, teljes mértékben kihasználva az új európai határőrizeti rendszert (EUROSUR);

- a [FRONTEX] hosszú távú fejlesztésével kapcsolatban meg kell vizsgálni egy európai határőrségrendszer felállításának lehetőségét az Unió külső határain meglévő ellenőrzési és felügyeleti képességek megerősítése érdekében.⁷⁸

3. A 2015-2016-os migrációs és menekültválság alatt rendkívüli gyakorisággal ülésező EiT számos további következtetést is elfogadott,⁷⁹ amelyek részben megerősítik, részben kibontják és részletezik a fentieket, valamint új célkitűzéseket is megfogalmaznak (pl. a NATO segítségét abban, hogy az felderítési, nyomozási és megfigyelési műveleteket végezzen az Égei-tengeren zajló irreguláris átkelések hatékonyabb kezelése végett; vagy az „EUNAVFOR MED Sophia” uniós tengeri katonai művelet keretében az embercsempészek üzletszerű tevékenységének ellehetetlenítését szolgáló intézkedéseket a Földközi-tengeren).

Ezzel párhuzamosan az illegális migráció elleni koordinált, uniós fellepés legaktuálisabb stratégiai dokumentuma a már említett 2015. májusi *Európai Migrációs Stratégia*. E dokumentum ezen a téren az alábbiakat azonosította a legfontosabb teendőként:

- cselekvési terv kidolgozása az embercsempészek bűnözői hálózatai elleni nyomozás erősítése, a hálózatok felszámolása, az elkövetők bíróság elé állítása érdekében;⁸⁰
- Visszatérési Kézikönyv⁸¹ összeállítása az irreguláris migránsok hazaküldésére irányuló gyakorlatok összehangolására a tagállamokban;
- szorosabb partnerség a harmadik országokkal az embercsempészet elleni fellépés, illetve az irreguláris migránsok repatriálása területén; továbbá
- a FRONTEX szerepének erősítése a visszatérési műveletekben.

4. Az illegális migráció elleni fellépés tárgyában számos jogi aktus és egyéb, a gyakorlati együttműködést fokozó és segítő kezdeményezés született meg az Amszterdami Szerződés hatálybalépése óta eltelt közel két évtizedben (ezeket részletesen lásd alább). A területet érintő jogalkotási feladatok zömének lezárulásával ez idő szerint az a legfontosabb, hogy a korábbi stratégiai programokra építve sikerüljön következetesen és megfelelően *átültetni* a tagállamok belső jogába a hatályos EU-jogi eszközöket és szakpolitikai intézkedéseket, továbbá megtörténjen azok *eredményes, hatékony végrehajtása és konszolidálása*. Ennek részeként fokozni kell az operatív együttműködés intenzitását – az információs és kommunikációs technológia terén az innovációban rejlő potenciál kihasználásával –, nagyobb szerepet kell biztosítani az egyes uniós ügynökségeknek (pl. FRONTEX, EASO, EUROPOL), valamint gondoskodni kell a rendelkezésre álló *uniós pénzeszközök* (elsősorban a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapról szóló rendelet⁸² IV. fejezetében meghatározott, a

⁷⁸ Európai Tanács 2014. június 26–27-i ülésén elfogadott következtetések (EUCO 79/14, Brüsszel, 2014. június 27.), 3-4. o.

⁷⁹ Lásd pl. az EiT 2015. június 25-26-i (EUCO 22/15); 2015. október 15-i (EUCO 26/15); 2016. február 17-18-i (EUCO 1/160); 2016. június 28-i (EUCO 26/16); vagy 2016. október 21-i (EUCO 31/16) következtetéseit (elérhető: <http://consilium.europa.eu/hu/european-council/conclusions/>).

⁸⁰ Lásd: a 8.4.2. pont, „Az illegális migráció megelőzése” szekció, b) alpont.

⁸¹ Lásd: 8.4.2. pont, „Visszatérés és visszafogadás” szekció, b) alpont.

⁸² Az Európai Parlament és a Tanács 516/2014/EU rendelete (2014. április 16.) a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról, a 2008/381/EK tanácsi határozat módosításáról, valamint az 573/2007/EK és az 575/2007/EK európai parlamenti és tanácsi határozatok és a 2007/435/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről [HL L 150, 2014.5.20., 168-194. o.].

visszatéréssel összefüggő tevékenységekre igénybe vehető források) stratégiai felhasználásáról.

8.3. Jogalapok és döntéshozatali eljárás

1. Az EUMSZ 79. cikk (2) és (3) bekezdése ekképpen fogalmazza meg az ezen a területen elfogadható jogalkotási intézkedéseket:

„(2) Az (1) bekezdésben foglaltak céljából az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg a következőkre vonatkozóan:

[...]

c) illegális bevándorlás és jogellenes tartózkodás, beleértve a jogellenesen tartózkodó személyek kitoloncolását és repatriálását is,

d) küzdelem az emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelme ellen.

(3) Az Unió harmadik országokkal megállapodásokat köthet a területén tartózkodó olyan személyek származási vagy abba az országba való visszafogadása érdekében, ahonnan érkeztek, akik a tagállamok egyikének területére való belépés vagy tartózkodás feltételeinek eleve nem, vagy már nem felelnek meg.”

Megállapítható, hogy a korábbiakhoz képest a *kitoloncolás* önállóan is nevesítésre került kifejezett uniós beavatkozási területként, valamint a 79. cikk (3) bekezdése egyben az „illegális (irreguláris) migráns” egyfajta *definícióját* is megadja az EU-jog szempontjából. Kiemelendő továbbá, hogy az Unió és a harmadik országok közötti *visszafogadási megállapodások* megkötésének külső hatásköre immár *expressis verbis* nevesített az elsődleges uniós jog szintjén. A szerződéskötési eljárásban az *Európai Parlament* is „megizmosodott”, mivel a korábbi konzultációs jogköréhez képest érdemi szereplővé lépett elő: *hozzájárulása* szükséges az EU-szintű visszafogadási megállapodások Unió részéről történő megkötéséhez.⁸³

2. Az Unió intézményei számára adott fenti alapítószerződésbeli felhatalmazásokat még kiegészítette és erőteljes emberi jogi kontextusba helyezte az *Európai Unió Alapjogi Chartájának* az elsődleges EU-jog szintjére emelése – a Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatálybalépésével egyidejűleg. E teljes értékű normativitással megelevenedő, újabb uniós jogi réteg (és a származtatott joggal szembeni érvényességi mérce) nem csupán az ebben a vonatkozásban kulcsfontosságú *visszaküldés tilalmát* (*non-refoulement alapelvét*) és a *kollektív kiutasítás tilalmát* deklarálja (19. cikk), hanem az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokkal kapcsolatban *több más alapjogot* is rögzít (pl. a kínzás és megalázó vagy embertelen bánásmód és büntetés tilalma – 4. cikk; a rabszolgaság és a kényszermunka tilalma – 5. cikk; a szabadsághoz és biztonsághoz való jog – 6. cikk; a magán- és a családi élet tiszteletben tartása – 7. cikk; a tulajdonhoz való jog – 17. cikk).

3. Az illegális migráció elleni küzdelemnek az EUMSZ 79. cikk (2)-(3) bekezdései szerinti tárgykörében elfogadott uniós jogi aktusok esetében főszabály szerint az *általános jogalkotási szabályok* az irányadóak. Az EU Tanácsa és az Európai Parlament társjogalkotóként az ún. *együttdöntési eljárás* keretében alkotják meg a másodlagos uniós jogforrásokat (rendeletek, irányelvek, határozatok), az *Európai Bizottság kezdeményezésére*

⁸³ EUMSZ 218. cikk (6) bekezdés a) pont (v) alpont.

benyújtott jogalkotási javaslatok alapján. Fontos változást hozott, hogy az *Európai Unió Bíróságának* 2009. december 1-je óta teljes körű, korlátozásoktól mentes a joghatósága ezen a szakterületen, amely az emberi jogi szempontból érzékeny kiutasítás, kitoloncolás, illetve idegenrendészeti őrizet vonatkozásaiban különösen fontos jogvédelemi többlet. Ezt az ún. Visszatérési Irányelvvel (2008/115/EK) kapcsolatos gazdag és folyamatosan bővülő, az irreguláris migránsok alapjogvédelmi igényeit, illetve a tagállamok szuverenitásközpontú, hatékony és gyors visszatérítést szorgalmazó érdekeit finomhangolva összeegyeztetni kívánó *luxemburgi joggyakorlat* is illusztrálja.

8.4. Az illegális migrációval szembeni uniós szintű küzdelem jogi és szakpolitikai eszközei

8.4.1. Az illegális migráció volumene és főbb megjelenési formái az Európai Unióban

Az illegális migráció *volumene* a jelenség jellegéből, rejtőzködő természetéből kifolyólag roppant *nehezen határozható meg*. A határellenőrzést kikerülve vagy hamis okmányokkal azt kijátszva a tagállamokba belépett harmadik országbeli állampolgárok számát éppúgy nehéz megállapítani, mint azokét, akik jogszerűen utaztak be az EU területére, de utóbb nem hagyták el azt (ún. túltartózkodók), vagy egyéb módon nem feleltek meg többé a legális tartózkodás feltételeinek (pl. illegális munkavállalás okán). Egy nemzetközi konzorcium keretében a 2000-es évek végén lezajlott átfogó, összeurópai kutatás (ún. *CLANDESTINO projekt*⁸⁴) is csupán arra a megállapításra jutott, hogy 2009 végén *2,5 és 4,5 millió fő* közé tehető az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok száma. Az Európai Bizottság által évente publikált, az EU migrációs és menekültügyi helyzetéről szóló jelentések⁸⁵ *nem is bocsátkoznak* ilyen becslésekbe, azok az adott évben kizárólag azoknak az illegális migránsoknak a számát közlik, akiket határellenőrzés során visszairányították vagy beléptetését megtagadták, továbbá akiket a tagállamok területén (mélységi ellenőrzés során) a tagállami hatóságok elfogtak. Az EUROSTAT adatai szerint 2016-ban mintegy *1 millió irreguláris migránst* detektáltak a tagállami hatóságok az Unió területén.⁸⁶

Az „illegális migráció” fogalma voltaképpen *különböző megjelenési formák* gyűjtőkategóriája. Magában foglalja egyrészt a harmadik országbeli állampolgároknek valamely EU-tagállam területére *illegálisan történő belépését* szárazföldön, vízen vagy levegőben (ide értve a repülőterek tranzitterületeit is), akár a határátkelőhelyeken (járművekbe rejtőzve, az ellenőrzést kijátszva vagy a határrendészeket korrumpálva), akár a „zöld” vagy a „kék” (vízi) határokon keresztül, az ellenőrzés alól kibújva és azt megkerülve. Ez gyakran hamis vagy meghamisított úti okmányok és/vagy vízumok felhasználásával, továbbá az utazást megszervező embercsempészek vagy emberkereskedők szervezett bűnözői hálózatainak hathatós segítségével történik.⁸⁷ Az EU-ba irányuló irreguláris vándorlás másik megnyilvánulási formája, ha az érvényes vízummal vagy vízummentesség keretében legálisan beutazó harmadik országbeli állampolgár *megengedettnél tovább marad* (ún. *túltartózkodás*)

⁸⁴ A CLANDESTINO projekt honlapját (a főbb kutatási eredményekkel) lásd: <http://irregular-migration.net> (letöltés időpontja: 2017. október 1.)

⁸⁵ Lásd pl.: a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – A bevándorlásról és a menekültügyről szóló ötödik éves jelentés (2013), COM (2014) 288 végleges.

⁸⁶ EUROSTAT, *Statistics on enforcement of immigration legislation*, May 2017, lásd: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation (letöltés időpontja: 2017. október 1.).

⁸⁷ JAGUSZTIN Tamás – BODNÁR Gergely: Az illegális migráció elleni küzdelem jogi és politikai eszközei az Európai Unióban. In: PÓCZIK Szilveszter – DUNAVÖLGYI Szilveszter (szerk.): *Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok*. Budapest, HVG-Orac, 2008, 93-95. o.

vagy külön engedélyezés nélkül változtatja meg a tartózkodási célját (ún. *státuszváltás*), pl. ha a felsőfokú tanulmányok befejezését követően a külföldi nem váltja fel munkavállalási célúval a tanulmányi tartózkodási célt, de ennek ellenére keresőtevékenységbe kezd. Ezen felül ide sorolhatóak az *elutasított menedékkérők*, akik a nemzetközi védelemért folyamodó kérelmük jogerős elutasítását követően az erre irányuló kötelezés ellenére sem hagyják el az Unió területét, s így válnak illegálisan tartózkodókká.

8.4.2. Jogi eszközök

Az illegális migrációval szembeni EU-szintű fellépés mára kiterjedtebb jogi eszközeit többféleképpen csoportosíthatjuk. Jelen alfejezet ezek bemutatásának sorrendjét illetően az illegális migráció megelőzésével összefüggő, majd a már ténylegesen az EU területén illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszaküldésére és visszafogadására vonatkozó, végül pedig az irreguláris migránsokat bevonzó, Unión belüli nemkívánatos tényezők (*pull factors*) elleni küzdelem jogi instrumentumai szerinti tagolást alkalmazza, így ennek mentén gyűjti csokorba a tárgybeli uniós jogalkotási intézkedéseket.

Az illegális migráció megelőzése

Az illegális vándorlás kiküszöbölése, de lehetőség szerint mértékének csökkentése, azaz e jelenség megelőzése az államok számára a legvonzóbb szakpolitikai opció, hiszen ennek sikeressége esetén annyival kevesebb teendővel, erőforrással és költséggel jár az ország területén jogszerűtlenül tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok felkutatása, elfogása, majd kiutasítása. A megelőzés egyik alfaja, ha az ezzel járó felelősség egy részét a magánszektorra (pl. a fuvarozókra) hárítja át az állam vagy éppen az Európai Unió.

a) A *fuvarozók felelőssége és a velük szembeni szankciók* terén a Schengeni Végrehajtási Egyezmény (SVE) 26. cikke, a fuvarozók felelősségével kapcsolatos 2001/51/EK irányelv,⁸⁸ valamint a fuvarozóknak az utasokkal kapcsolatos adatok közzétételére vonatkozó kötelezettségéről szóló 2004/82/EK irányelv⁸⁹ fektették le a közös európai szabályokat. Ezek egyfelől arra kötelezik a szárazföldi, tengeri és légi személyfuvarozókat (busztársaságok, légitársaságok, hajótársaságok), hogy az Unión kívülről szállított *utasok bizonyos adatait* előre közzéadják, mivel a határellenőrzés gyorsaságát és eredményességét nagymértékben segíti, ha a határellenőrzést végző hatóságok már a határátkelőhelyekre érkezést megelőzően információkat kapnak a belépni szándékozó harmadik országbeli állampolgárokról. Az uniós jogfejlődés eljutott oda, hogy a fuvarozóktól megköveteli az utazást vagy határátlépést megelőző – az illegális migrációt akadályozó – gondosságot.⁹⁰ A fuvarozóvállalatok kötelessége és felelőssége ugyanis *megbizonyosodni* arról, hogy a harmadik országbeli állampolgár rendelkezik az EU területére való belépéshez szükséges úti okmánnyal és/vagy vízummal. Ha ezek hiányban vagy más okból a határőrizeti szervek megtagadják a külföldi beléptetését, akkor a fuvarozó kötelessége a beutazásra és tartózkodásra nem jogosult harmadik országbeli állampolgár utasokat a kiinduló állomásra *visszaszállítani*, vagy máshová, az EU-n kívüli (harmadik) államba, vagy ha van ilyen, az érintett harmadik országbeli állampolgárt befogadni köteles uniós tagállamba *továbbszállítani*. Ez a

⁸⁸ A Tanács 2001/51/EK irányelve (2001. június 28.) az 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 26. cikkében foglalt rendelkezések kiegészítéséről, HL L 187, 2001.7.10, 45-46. o.

⁸⁹ A Tanács 2004/82/EK irányelve (2004. április 29.) a fuvarozóknak az utasokkal kapcsolatos adatok közzétételére vonatkozó kötelezettségéről, HL L 261, 2004.8.6, 24-27. o.

⁹⁰ JAGUSZTIN Tamás – BODNÁR Gergely: *op.cit.* 103. o.

visszaszállítási és továbbszállítási kötelezettség nem sértheti a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Genfi Egyezményt, különösképpen a *non-refoulement* nemzetközi szokásjogi erejű alapelvét. A fuvarozók felelősségének súlyát és a szankciók szigorát mutatja, hogy személyenként 3000-5000 euró közötti bírságot kell fizetnie a szállítót vállalatnak, ha az úti okmányok és/vagy a vízumok ellenőrzésével kapcsolatban mulasztott, továbbá amennyiben a visszaszállítást nem a vétkes fuvarozó végzi, akkor *annak költségeit* is állnia kell.

b) Az *embercsempészt* megakadályozása érdekében már az SVE 27. cikk (1) bekezdése is előírta, hogy „[a] Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megfelelő szankciókat vezetnek be azok ellen a személyek ellen, akik anyagi haszonszerzés céljából segítik vagy megkísérlik elősegíteni egy külföldi beutazását a Szerződő Felek egyikének területére, illetve tartózkodását annak területén, megsértve ezzel az illető Szerződő Félnek a külföldiek beutazására és tartózkodására vonatkozó jogszabályait.” Ezt a rendelkezést váltotta fel a ma is hatályos 2002/90/EK irányelvnek⁹¹ – a migránsok szárazföldön, tengeren és légi úton való csempészete elleni 2000. évi palermói ENSZ jegyzőkönyv definíciójára épülő – új tényállása amely szerint embercsempészetet valósít meg és büntetendő, ha valaki *szándékosan* segítséget nyújt harmadik országbeli állampolgárnak abban, hogy az érintett államnak a külföldiek be-, illetve átutazásáról szóló jogszabályainak megsértésével egy tagállam területére *beutazzon, illetve azon átutazzon*; vagy ha valaki *anyagi haszonszerzés* céljából *szándékosan* segítséget nyújt a külföldinek abban, hogy az érintett tagállamnak a külföldiek tartózkodásáról szóló jogszabályainak megsértésével egy tagállam területén *tartózkodjon*.⁹² A tagállamok dönthetnek arról, hogy amennyiben e magatartás célja az érintett személy számára történő humanitárius segítségnyújtás, azt az előzőek szerint nem szankcionálják. Az embercsempészet büntetéseiről az irányelvet kiegészítő, eredetileg III. pilléres 2002/946/IB kerethatározat⁹³ rendelkezik, amely elrettentő szigorral azt követeli meg a tagállamoktól, hogy a pénzért dolgozó, bünszervezetben tevékenykedő, illetve a csempészett külföldiek életét veszélybe sodró embercsempészek esetében a büntetési tételkeret felső határa minimum 8 év szabadságvesztés legyen. A kerethatározat egyrészt általánosságban előírja, hogy a tagállamok az embercsempészet bűncselekményét *hatásos, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciókkal* sújtják, amelyek kiadatást is maguk után vonhatnak, másrészt a norma további büntetőjogi szankciókat megszab, így a csempészethez használt közlekedési eszközöknek az elkobzását, a foglalkoztatástól való eltiltást, a nem tagállami állampolgár embercsempész kiutasítását stb.⁹⁴ A 2015. év migrációs és menekültválságára adott uniós stratégiai reakciók zászlóshajója, az Európai Bizottság 2015. május 13-án közzétett *Európai Migrációs Stratégiája* a migránsok csempészete elleni küzdelmet prioritásként határozta meg a migránsok bünszövetkezetek általi kizsákmányolásának megelőzése és az illegális migráció ösztönzőinek csökkentése érdekében. A stratégia szerint az a cél, hogy a migráns-csempész-hálózatok működése alacsony kockázatú és nagyon kifizetődő tevékenységből magas kockázattal járó és kevésbé kifizetődő tevékenységgé alakuljon. Ennek operacionalizálása érdekében 2015. május végén megszületett az *EU embercsempészet elleni Cselekvési Terve (2015-2020)*⁹⁵, amely konkrét intézkedéseket határoz meg a migráns-csempészet elleni fellépéssel és a jelenség megelőzésével kapcsolatban, annak minden fázisára és típusára,

⁹¹ A Tanács 2002/90/EK irányelve (2002. november 28.) a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról, HL L 328, 2002.12.5., 17-18. o.

⁹² 2002/90/EK irányelv, 1. cikk (1) bekezdés a)-b) pontok.

⁹³ A Tanács 2002/946/IB kerethatározata (2002. november 28.) a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről, HL L 328, 2002.12.5., 1-4. o.

⁹⁴ 2002/946/IB kerethatározat 1. cikk.

⁹⁵ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az EU cselekvési terve a migráns-csempészet ellen (2015–2020), COM 2015 (285) végleges.

továbbá valamennyi migrációs útvonalra kiterjedően – a migránsok emberi jogainak védelme mellett-. A Cselekvési Terv a következő *intézkedéseket* nevesíti: 1) az embercsempész hajók azonosítása, elfogása és megsemmisítése; 2) a profit megvonása a csempészekről; 3) a tagállamok egymás közötti és az uniós ügynökségekkel való operatív együttműködésének fokozása; 4) a harmadik országokban folytatott információgyűjtés és -megosztás javítása; 5) a migránsok csempészetével foglalkozó tematikus csoport létrehozása az Eurojustnál; 6) a csempészet hatékonyabb megelőzése és a kiszolgáltatott migránsok hatékonyabb segítése; valamint 7) a migráncsempészetre vonatkozó uniós jogszabályok felülvizsgálata 2016-ban (ez megtörtént, amelynek eredményeképpen a Bizottság nem javasolta a meglévő jogszabályi csomag módosítását).⁹⁶

c) Az *emberkereskedelmet* sokan a modern kori rabszolgaság egyik megnyilvánulási formájának tekintik, ami többi is, illetve más is, mint az embercsempészet. „Míg az embercsempész és ügyfele szövetségesek, akik a tagállam bevándorlási jogszabályait akarják kijátszani, addig az emberkereskedő és áldozata távolról sem azok.”⁹⁷ Az embercsempészetnél a felek között meglévő akarategyezés, a csempészett személy beleegyezése *hiányzik* az emberkereskedelem esetében, hiszen itt az emberkereskedő az áldozatokat munkára, prostitúcióra vagy hasonlóra *kényszeríti*, erőszakkal, megfélemlítéssel, megtévesztéssel vagy hatalmával visszaélve. Az emberkereskedelem jelensége és bűncselekménye nem szükségszerűen jár az államhatárok átlépésével, de a globalizálódó és mind inkább transznacionális szervezett bűnözés korában az egyre gyakrabban a határokat átszelő és az illegális migrációt erősítő tevékenységként jelentkezik. A korábbi III. pilléres szabályozást 2011-ben „lisszabonizálták”, vagyis az EUMSZ 79. cikke alapján elfogadott *irányelvvel (2011/36/EU)*⁹⁸ váltották fel az eredeti kerethatározatot,⁹⁹ több új rendelkezéssel kiegészítve azt. Az EU-szabályozás nagymértékben épít az ENSZ nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezményét kiegészítő, az emberkereskedelem, különösen a nőkkel és gyermekekkel való kereskedelem megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló, 2000. évi jegyzőkönyvre, illetve az *Európa Tanács* emberkereskedelem elleni fellépéséről szóló, 2005. évi varsói egyezményére, s ezek uniós keretek között történő hatékony implementálását is szolgálja. Az átfogó, integrált és alapjogi megközelítést magáévá tevő új irányelv lefekteti az emberkereskedelemmel kapcsolatos *bűncselekmények meghatározására és azok szankcionálására* vonatkozó közös minimumszabályokat (pl. szabadságvesztés-büntetés minimumtételeinek rögzítése), továbbá garanciákat állapít meg az *áldozatok jogainak* a védelmére. Az irányelv végrehajtása során figyelembe kell venni az elsődlegesen az illegális migrációval kapcsolatban elfogadott, de az emberkereskedelmet is érintő további uniós szabályokat is [pl. az emberkereskedelem hatóságokkal együttműködő áldozatainak kiállítandó tartózkodási engedélyről szóló 2004/81/EK irányelvet vagy az irreguláris migránsokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókról szóló ún. Szankciós Irányelvet (2009/52/EK)]. A 2011/36/EU irányelv *tágabban értelmezi* az emberkereskedelem fogalmát, mint a 2002-es kerethatározat elődje, valamint a *kizsákmányolás* egyéb formáit is magában foglalja (pl. a szexuális kizsákmányolást, a prostitúciót, a kényszermunkát, a koldulást, a rabszolgatartást). A megújult szabályozás olyan intézkedésekről is rendelkezik, amelyek e jelenség *megelőzésének javítását* szolgálják, illetve több kötelezettséget ró a

⁹⁶ A felülvizsgálat főbb megállapításait lásd https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/facilitation-irregular-migration_en (letöltés időpontja: 2017. október 1.)

⁹⁷ Nagy Boldizsár – Jeney Petra: A szabadság, biztonság és jog térsége az Európai Unióban. In: Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest, CompLex, 2011, 714. o.

⁹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/36/EU irányelve (2011. április 5.) az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról [HL L 101, 2011.4.15, 1-11. o.].

⁹⁹ A Tanács 2002/629/IB kerethatározata (2002. július 19.) az emberkereskedelem elleni küzdelemről [HL L 203, 2002.8.1, 1-4.o.].

tagállamokra az emberkereskedelem *áldozatainak segítése* terén, valamint felállította az emberkereskedelem elleni *uniós koordinátor* tisztségét is.¹⁰⁰

Visszatérés és visszafogadás

a) Az Unió területén illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok eltávolítását célzó kardinális jelentőségű hatósági kényszerintézkedés a tagállamok területéről való *kiutasítás*, vagyis az ország elhagyásának kötelezettsége és *visszatérés* önkéntesen vagy hatósági kényszerrel (*kitoloncolás*). A jogszerűtlenül tartózkodók visszaküldése (repatriálása) ugyanis kétség kívül egyszerre kezeli hatékonyan a már bekövetkezett illegális tartózkodást, valamint az illegális migrációval szembeni legnagyobb visszatartó erőként, általános prevencióként is hat. A jól szervezett európai migrációs politika elengedhetetlen eleme, hogy átlátható és igazságos közös szabályokat dolgozzanak ki a hatékony visszatérési politika biztosítása céljából. A tagállamok kiutasítási, visszaküldési jogi szabályozásának és gyakorlatának egységesítése érdekében fogadta el a Tanács és az Európai Parlament a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló *2008/115/EK irányelvet* (ún. *Visszatérési Irányelv*).¹⁰¹ A Visszatérési Irányelv abból indul ki, hogy „a tagállamoknak joguk van az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kiutasítására, feltéve, hogy tisztességes és hatékony menekültügyi rendszert működtetnek, amelyek a visszaküldés tilalmának elvét teljes mértékben tiszteletben tartják.”¹⁰² Az illegális migrációval szembeni uniós fellépés legütőképesebb jogi eszköze tartalmazza a jogszerűtlenül tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kiutasításának kötelezettségét, továbbá az önkéntes távozás és a kitoloncolás, egyéb kényszerítő intézkedések, illetve az EU-szintű beutazási és tartózkodási tilalom elrendelésének szabályait, valamint a külföldiek őrizetének, továbbá a kiutasítási eljárások garanciális követelményeit, ide értve az utóbbiakkal szembeni hatékony jogorvoslatok és a jogi segítségnyújtás kérdéskörét is. Az irányelv kulcsfogalma a *kiutasítási határozat*, amelyet valamennyi jogszerűtlenül tartózkodó harmadik országbeli állampolgárral szemben meg kell hozni (a Visszatérési Irányelv által elismert nagyon szűk körű kivételektől eltekintve, pl. ha az érintettet egy másik EU-tagállam visszafogadja, vagy humanitárius okból a tagállam tartózkodási jogot biztosít a külföldi számára). Ez az „utasítsd ki vagy legalizáld tartózkodását” fekete-fehér normatív logika felszámolja az egyes tagállamok gyakorlatában korábban létező „szürke zónás” helyzeteket (amikor a hatóságok a felfedések után tkp. tolerálták az illegálisan tartózkodó külföldiek jelenlétét, s eltekintettek a kiutasításuk foganatosításától). Kiutasítás esetén a visszatérés főszabály szerint az ún. *önkéntes távozással* történik, amelyre alapesetben 7-30 napot biztosít a norma a jogszerűtlenül tartózkodónak. Ha ezt megteszi, akkor mentesül a *beutazási és tartózkodási tilalom* alól (ennek 5 vagy akár 10 éves időintervalluma megfontolandó incentívaként szolgál az önkéntes távozásra). Részletesen előírja továbbá az irányelv, hogy milyen esetekben lehet hatósági kényszerrel visszaküldeni az illegálisan tartózkodó migránst (*kitoloncolás*), s ekkor milyen alapjogi szttenderdeknek kell megfelelni, mindezt pedig független és hatékony *monitoring-mechanizmusnak* kell kísérnie. További nívum az *idegenrendészeti őrizet* szabályainak egységesítése ezt kizárólag a kiutasítás előkészítése és/vagy a kitoloncolás foganatosítása

¹⁰⁰ Lásd: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-anti-trafficking-coordinator_en (letöltés időpontja: 2017. október 1.).

¹⁰¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról, HL L 348, 2008.12.24, 98-107. o.

¹⁰² 2008/115/EK irányelv, (8) preambulum-bekezdés.

érdekében lehet elrendelni, legfeljebb 6 hónapos időszakra, amely két kivételes esetben, legfeljebb 18 hónapig meghosszabbítható (egyrészt az érintett harmadik országbeli állampolgár részéről szükséges együttműködés hiánya miatt, másrészt a szükséges dokumentumok harmadik országtól való beszerzésének késedelme okán.). Az őrizetben lévő harmadik országbeli állampolgárokkal emberséges és méltó módon, alapvető jogait, valamint a nemzetközi és nemzeti jogot betartva kell bánni. A Visszatérési Irányelv azt a *kényes egyensúlyt* törekszik megteremteni, hogy egyszerre legyen biztosítható az illegálisan az EU-ban tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok eredményes és kellő hatásfokú visszatérése, amely tisztességes és átlátható eljárások keretében bonyolódik, az alapvető jogok és az érintett személyek méltóságának teljes tiszteletben tartásával. A Visszatérési Irányelvben foglaltak egységes és koherens végrehajtása érdekében az Európai Bizottság – a tagállamokkal szoros együttműködésben – 2015 őszére kidolgozott egy ún. *Visszatérési Kézikönyvet*, amelynek felülvizsgált változatát 2017 szeptemberében adta közzé.¹⁰³ Ez az ajánlás erejű kézikönyv tartalmazza a visszatéréssel kapcsolatos, a tagállamoknak szóló gyakorlati tanácsokat, közös iránymutatásokat és legjobb gyakorlatokat az uniós visszatérési szttenderdek megerősítése és a még hatékonyabb, konvergáló uniós visszatérési politika elérése céljából, továbbá mérceként szolgál a visszatérés és visszafogadás területén végzett schengeni értékelések, illetve a visszatéréssel foglalkozó tagállami hatóságok továbbképzése során egyaránt. A Kézikönyv nagyban épít a Bizottság 2017. márciusi *ajánlásaira*,¹⁰⁴ amelyek iránymutatást adnak arról, hogy a tagállamok mely konkrét és azonnali intézkedésekkel tehetik hatékonyabbá és operatívabbá a visszaküldési eljárásokat a visszatérésre vonatkozó uniós joganyag alkalmazásának keretein belül.

b) A közös visszatérési politikát nagymértékben elősegíti a *kiutasítási határozatok kölcsönös elismerése*. Erre irányul a harmadik országok állampolgárainak kitoloncolásáról hozott határozatok kölcsönös elismeréséről szóló 2001/40/EK irányelv, amely lehetővé teszi (tehát nem kötelezővé) az olyan kitoloncolási határozat elismerését, amelyet valamely tagállam illetékes hatósága hozott harmadik országnak egy másik tagállam területén tartózkodó állampolgára ellen. Minden kitoloncolási határozatot a végrehajtó tagállam alkalmazandó jogszabályai szerint hajtanak végre. Az irányelv alkalmazásából adódó pénzügyi aránytalanságok kiegyenlítésének érdekében, az ezt célzó kritériumok és gyakorlati szabályok megállapítása érdekében fogadták el később a 2004/191/EK határozatot.¹⁰⁵ A 2001-es irányelv azonban nem az összes, a Visszatérési Irányelv szerinti kiutasítási határozatot fedi le, hanem azoknak csupán egy részét, így a Visszatérési Irányelv tárgyalásai során próbálták meg a tagállami kiutasítási határozatok uniós szintű kölcsönös elismerését elérni, sikertelenül. Áthidaló megoldásként született meg 2011 őszén a *szárazföldi úton több tagállam területén tranzitáló önkéntes hazatérőkre* nézve kidolgozott, nem kötelező erejű mechanizmus (a Schengeni Határellenőrzési Kódex Kézikönyvét kiegészítő 39. melléklet formájában), amelyben a tagállamok önkéntes alapon vehetnek részt. Ez a hazatérési lehetőség megteremti a kiindulás tagállama és az áthaladásban érintett tagállamok (tranzitállamok) között a kiutasítási határozatok kölcsönös elismerését. A tagállamok hatóságainak a *légi úton történő kitoloncolásban* való közreműködésére szintén született uniós jogalkotás, amit a légi úton történő kiutasítás céljából történő átszállítás eseteiben biztosított segítségnyújtásról szóló

¹⁰³ A Bizottság ajánlása (2017. szeptember 27.) a visszatérésre irányadó közös kézikönyvre: melléklet, C(2017) 6505, Brüsszel, 2017.9.27.

¹⁰⁴ A Bizottság (EU) 2017/432 ajánlása (2017. március 7.) a 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv végrehajtása során a visszatérések hatékonyságának javításáról, HL L 66., 2017.3.11., 15. o.

¹⁰⁵ A Tanács 2004/191/EK határozata (2004. február 23.) a harmadik országok állampolgárainak kitoloncolásáról hozott határozatok kölcsönös elismeréséről szóló 2001/40/EK irányelv alkalmazásából adódó pénzügyi aránytalanságok kiegyenlítését célzó kritériumok és gyakorlati szabályok megállapításáról, HL L 60., 2004.2.27., 55. o.

2003/110/EK irányelv¹⁰⁶ testesít meg. Az irányelv célja, hogy amennyiben a légi úton történő átszállítás nem oldható meg a célállomásra (a harmadik országba) közvetlen légi járat igénybevételével, úgy együttműködést biztosítson a tagállamok kitoloncolást végző hatóságai között.

c) Az illegális migráció elleni hatékony fellépés elképzelhetetlen a származási, valamint a tranzitországokkal való érdemi együttműködés nélkül. Ennek a külső dimenzióknak a legalapvetőbb eszközeit jelentik a harmadik országokkal EU-szinten kötött ún. *visszafogadási megállapodások*, amelyekben az utóbbiak vállalják, hogy saját állampolgáraikat, valamint a közvetlenül a területükről az Unióba jogszerűtlenül érkezett személyeket (harmadik országbeli állampolgárokat) visszaveszik. Az Európai Közösség elsőként az Amszterdami Szerződéssel tett szert kifejezetten visszafogadási megállapodások megkötésére felhatalmazó hatáskörre.¹⁰⁷ Erre a kompetenciára tekintettel az 1999. október 15-16-i Tamperei Európai Tanács által elfogadott következtetések már felhívták az EU Tanácsát arra, hogy a harmadik országokkal kötendő együttműködési megállapodásokban helyezzen el ún. visszafogadási klauzulákat, vagy önálló visszafogadási megállapodásokat dolgozzon ki harmadik országokkal. A Tanács több lépcsőben adott tárgyalási mandátumokat a Bizottságnak, amelyek – az Európai Unió Bíróságának értelmezésében (C-466/98. számú ügy, *Egyesült Királyság v. Bizottság*) – kizárják az egyes tagállamok hatásköreit hasonló tárgyú megállapodásokról való bilaterális tárgyalások folytatására. 1999 decembere és 2017 ősze között a Tanács 24 ország/entitás¹⁰⁸ vonatkozásában adott felhatalmazást a Bizottság részére a tárgyalások lefolytatására, amelyből eddig 18 országgal zárta le sikeresen a tárgyalásokat, s 17 relációban hatályba is léptek, legutóbb Törökországgal és a Zöld-foki szigetekkel (függőben vannak még a tárgyalások Marokkóval, Algériával, Tunéziával, Nigériával és Jordániával, míg Kínával meg sem kezdődtek még az érdemi tárgyalások). A visszafogadási megállapodások *célja*, hogy a viszonyosság alapján egyértelmű szerződéses kötelezettségeket teremtsenek az alábbiak tekintetében: 1) *gyors és hatékony eljárások* bevezetése a felek területére jogszerűtlenül beutazó vagy ott jogszerűtlenül tartózkodó személyek (az uniós tagállamok és a szerződő fél állampolgárai, illetve a felek területén átutazott harmadik országok állampolgárai és hontalan személyek) azonosítására és visszatérésére, valamint 2) az együttműködés szellemében a személyek további *harmadik országokba való átutazásának (hatósági átszállítások)* megkönnyítése. Ugyanakkor a gyakorlatban a megállapodások végrehajtása egyenlőtlen terhekkel jár: a látszólagos kölcsönösség mögött aszimmetria húzódik meg, hiszen az EU tagországokból az érintett partnerországba irányuló illegális migráció szinte elhanyagolható, míg a másik szerződő fél általában az illegális migráció szempontjából jelentős kibocsátó vagy tranzitország. A visszafogadási megállapodások legérzékenyebb pontja nem is a saját állampolgárok visszavétele (amelynek egyébként általánosan elfogadott nemzetközi szokásjogi alapja is van), hanem azoknak a személyeknek az átvétele, akik nem a másik szerződő fél állampolgárai, de annak területén áthaladtak, mielőtt jogszerűtlenül az Unió területére léptek volna. A kompromisszum jegyében a *harmadik országbeli állampolgárok visszafogadására* vonatkozó klauzulák gyakran a megállapodás hatálybalépéséhez képest évekkel később „aktiválódnak” (lásd pl. a Törökországgal kötött megállapodást). 2011-ben az uniós intézmények értékelték a közös

¹⁰⁶ A Tanács 2003/110/EK irányelve (2003. november 25.) a légi úton történő kiutasítás céljából történő átszállítás eseteiben biztosított segítségnyújtásról, HL L 321, 2003.12.6., 26.o.

¹⁰⁷ EKSZ 63. cikk (3) bekezdés d) pont; összeolvasva az EKSZ 300. cikk (1) bekezdésével.

¹⁰⁸ Az alábbi 24 ország/entitás vonatkozásában folytatott, illetve folytathat a Bizottság visszafogadási tárgyalásokat: Marokkó, Sri Lanka, Oroszország, Pakisztán, Hong-Kong, Makaó, Ukrajna, Albánia, Algéria, Kína, Törökország, Macedónia, Szerbia, Montenegró, Bosznia-Hercegovina, Moldova, Grúzia, Zöld-foki szigetek, Belarusz, Örményország, Azerbajdzsán, Tunézia, Jordánia, valamint legutóbb, a 2016 őszen kapott mandátum alapján Nigéria.

visszafogadási politika működését, amelynek eredményeképpen az EU Tanácsa elfogadta az Unió megújult és koherens *visszafogadási stratégiáját* meghatározó következtetéseket.¹⁰⁹ Ezek – többek között – az alábbi iránymutatásokat rögzítették a jövőre nézve: a visszafogadási politikának nagyobb mértékben kell beágyazódnia az *EU általános külpolitikájába*; meg kell tenni a szükséges intézkedéseket a jóváhagyott visszafogadási kérelmek és a tényleges visszatérések *arányának további javítása* érdekében; a visszafogadással kapcsolatos jövőbeli tárgyalási felhatalmazásokat illetően a valamelyik harmadik országból kiinduló, egy adott tagállamot vagy az EU egészét érintő migrációs nyomást, az érintett harmadik ország visszafogadási együttműködését, valamint az Európába vezető migrációs útvonal mentén elhelyezkedő harmadik ország földrajzi elhelyezkedését kell a *legfontosabb kritériumoknak* tekinteni, valamint a jövőben is be kell építeni a megállapodásokba a *harmadik országok állampolgárainak* visszafogadására vonatkozó klauzulákat, illetve a *gyorsított eljárásra és a tranzitműveletekre* vonatkozó szabályokat.

d) Az EU nagyszámú *kétoldalú és regionális párbeszédben*, valamint *együttműködési platformban (ún. regionális konzultatív folyamatok)*¹¹⁰ vesz részt harmadik országokkal az illegális migráció elleni küzdelem kölcsönösen előnyös együttműködés kiépítése érdekében (ilyenek pl. keleti irányban a Budapest Folyamat, a Selyemút Partnerség vagy az EU Keleti Partnerségének Migrációs és Menekültügyi Panelje, vagy déli irányban a Rabat Folyamat és a Kartúm Folyamat). Ezek a releváns témák széles körét ölelik fel az intézményi és kapacitásépítéstől, valamint a legális migránsok hatékony integrációjától a visszatérés menedzselésével, továbbá a visszafogadási kötelezettségek eredményes végrehajtásával bezáróan. A migráció és mobilitás átfogó megközelítésével (az uniós szakzsargonban rövidítve: GAMM) összhangban a származási vagy tranzitországokat *ösztönözni* kell arra is, hogy a nemzetközi jogi normáknak megfelelően nemzetközi védelmet nyújtsanak az arra rászoruló személyeknek, javítsák menekültügyi és befogadási kapacitásaikat és megfelelően működő migrációs rendszereket fejlesszenek ki, továbbá védjék a migránsok alapvető emberi jogait, különös figyelmet fordítva a kiszolgáltatott migránsok – például kísérő nélküli kiskorúak, emberkereskedelem áldozatai, nők és gyerekek – helyzetére. Ezen országok számára az Unió *együttműködési (technikai és anyagi) segítséget nyújt*, hogy a fenti erőfeszítéseik érdemi támogatást nyerjenek, továbbá bővíti együttműködését az érintett harmadik országokkal annak érdekében, hogy a visszatérés és a visszafogadás terén megvalósulhasson a kapacitásépítés, valamint támogatja a partnerországokat a más harmadik országokkal kötendő visszafogadási megállapodások tárgyalása során. A harmadik országokkal folytatott migrációs párbeszéd legújabbán arra is törekednek, hogy ezt az EU *fejlesztési együttműködési politikájának* kontextusába is helyezték, így ezen keresztül az Unió hathatósabban legyen képes befolyásolni az illegális migrációt kiváltó okok (*push factors*) kezelését, mint pl. a szegénységet, a munkanélküliséget, az oktatáshoz és az egészségügyi, szociális ellátásokhoz való hozzáférés hiányát, vagy a korrupct és kiszámíthatatlan kormányzást.¹¹¹

Az illegális migránsokat foglalkoztatók szankcionálása

Az illegális migrációt ösztönző tényezők (*pull factors*) közül kiemelt helyet foglal el a *feketemunka*. Az Unióban működő vállalkozók és más piaci szereplők (termelőszövetkezetek, a vendéglátóipar, vagy akár a jómódú háztartások) ugyanis előszeretettel alkalmaznak be nem

¹⁰⁹ A Tanács következtetései az Európai Unió visszafogadási stratégiájának meghatározásáról (11260/11. számú tanácsi dokumentum, Brüsszel, 2011. június 9-10.).

¹¹⁰ Ezekről bővebben lásd: <https://www.iom.int/regional-consultative-processes> (letöltés időpontja: 2017. október 1.).

¹¹¹ NAGY Boldizsár – JENEY Petra: *op.cit.* 671. o.

jelentett külföldi munkavállalókat, köztük a jogi státusz nélküli harmadik országbeli állampolgárokat, akik ebben a kiszolgáltatott helyzetben igencsak nyomott bérekért és munkajogi védelem nélkül, de az otthoni fizetésekhez képest még így is decensebb élet reményében készséggel vállalják el ezeket a munkákat. A feketemunka e formájának felszámolása érdekében külön irányelvet fogadtak el az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztatók (az irányelv szóhasználatában: „illegális foglalkoztatás”) visszاسzorítására és szankcionálására (2009/52/EK irányelv).¹¹² Az ún. *Szankciós Irányelv* összeurópai szinten érvényes minimumszabályokat rögzítve *szankciókat és intézkedéseket* (pl. állami kedvezményekből vagy közbeszerzésből való kizárás meghatározott időre) ír elő a tagországokban illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szemben. Az irányelv elsősorban a jogszerű státusz nélkül munkát vállaló harmadik országbeli állampolgárok *foglalkoztatását*, illetve az ilyen tevékenységben részt vevő *munkáltatókat szankcionálja*. A büntetés jelentheti *közgazgatási szankciókat* (pl. boltbezárás), vagy *pénzbírság* kiszabását, amelyeknek hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük. A legsúlyosabb esetekben *büntetőjogi felelősségre* vonásra is sor kerülhet (pl. ha jelentős számú, illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárt foglalkoztatnak, tovább különösen kizsákmányoló munkafeltételek esetén, illetve ha emberkereskedelem áldozatai vagy kiskorúak a foglalkoztatottak). A megelőzés érdekében az irányelv előírja, hogy munkáltatóknak *ellenőrizniük* kell a harmadik országbeli munkavállalók jogi státuszát, s foglalkoztatásuk megkezdéséről *értesíteniük* kell a felelős tagállami hatóságokat. A Szankciós Irányelv arra is kötelezi a tagállamokat, hogy a saját területükön hatékony és megfelelő *munkaügyi vizsgálatokkal* mozdítsák elő a harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatásának átláthatóságát. Az illegálisan foglalkoztatott külföldiek *jogvédelmét* szolgálja, hogy az érintettek megszerezhetik a kifizetetlenül maradt járandóságukat, még abban az esetben is, ha már visszatértek a származási országukba. Ehhez a tagállamok kötelesek a szükséges belső jogi mechanizmusokat kidolgozni.

8.4.3. Gyakorlati együttműködés

A tagállamoknak az illegális migrációval összefüggésben tevékenykedő hatóságai közötti valódi és eredményes operatív együttműködés nem képzelhető el gyors és széleskörű *információ-megosztás* nélkül. Ehhez megfelelő csatornákra és infrastruktúrára van szükség. Ebből a célból állították fel a tagállamok belügyminiszterei még az '90-es évek elején a *CIREFI*-t,¹¹³ amely az illegális migrációs trendekkel, módszerekkel és statisztikákkal kapcsolatos információk megosztásának platformját (havonta ülésező szakértői munkacsoportját) alkotta. A *CIREFI*-t 2010-ben megszüntették, s feladatát az EU határ- és parti őrségeként eljáró ügynökség, a *FRONTEX* vette át. 2005-ben létesült egy immár web alapú, biztonságos információs és koordinációs hálózat a tagállamok migrációs igazgatással foglalkozó hatóságai számára (*ICONET*).¹¹⁴ A minél megalapozottabb migrációs előrejelzések és a migrációs trendekkel kapcsolatos információk tagállamok közötti gyűjtése és megosztása érdekében létesült 2004-ben a *bevándorlási összekötő tisztviselők (immigration liaison officers*

¹¹² Az Európai Parlament és a Tanács 2009/52/EK irányelve (2009. június 18.) az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról, HL L 168., 2009.6.30., 24-32. o.

¹¹³ Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration. Jogalapját a következő két egykori III. pilléres jogi aktus adta: *Council Conclusions of 30 November 1994 on the organisation and development of the Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration (Cirefi)*; *Resolution of 27 May 1999, on the creation of an early warning system for the transmission of information on illegal immigration and facilitator networks*.

¹¹⁴ A Tanács 2005/267/EK határozata (2005. március 16.) egy biztonságos, webalapú információs és koordinációs hálózat létrehozásáról, HL L 83, 2005.4.1., 48-51. o.

– ILO-k) hálózata.¹¹⁵ Az ILO-határozat megszabja a tagállami ILO-k közötti együttműködési formákat, illetve meghatározza az összekötő tisztviselők feladatait és megfelelő képezésüket, továbbá kötelezettségeiket a fogadó országgal és a küldő tagállammal szemben. Az ILO-k az információkat azok operatív vagy stratégiai szinten, illetve mindkét szinten történő felhasználása érdekében gyűjtik, különösen a következő kérdéseket érintően: az illegális migrációs áramlatok és ezek útvonalai; a használt szállítóeszközök és közvetítők; az embercsempészetben részt vevő bűnszervezetek tevékenysége; olyan események, amelyek új fejleményeket okozhatnak a migrációs áramlatok tekintetében; a személyazonosító és úti okmányok hamisítására vagy meghamisítására használt módszerek; vagy az illegális migránsok származási országukba történő visszaküldése és hazatelepítése elősegítésének módjai és eszközei. Legújabbán a Bizottság beüzemelt egy ún. uniós integrált visszatérés-kezelési alkalmazást (*Integrated Return Management Application – IRMA*), amely a visszatéréssel és a visszafogadással összefüggő valós idejű információk nemzeti szintű gyűjtését és ezen információknak az alkalmazás útján való megosztását szolgálja, s ezáltal a visszaküldések végrehajtását segítő információcserét serkenti. Az IRMA egyúttal információkkal szolgál az egyes harmadik országokra vonatkozó bevált gyakorlatokról és iránymutatásokról, a vonatkozó jogszabályokról, a visszatérési programokról, továbbá a visszatérési műveletekkel kapcsolatos adatokról és a statisztikákról.¹¹⁶

A gyakorlati kooperáció másik aspektusa, hogy a már az EU területén tartózkodó, kiutasított irreguláris migránsok vonatkozásában az érintettek *kitoloncolására szolgáló közös légi járatok szervezésével* (a FRONTEX koordinálása mellett) az Unió támogatja a tagállami kiutasítási határozatok hatékonyabb végrehajtását. A közös toloncjáratok tagállamközi koordinációjának technikai eljárásrendjét és feltételeit a *2004/573/EK tanácsi határozat* szabályozza.¹¹⁷ A biztonsági intézkedésekkel, a kitoloncolt személyek egészségi állapotával, a kísérőszemélyekre alkalmazandó magatartási kódexszel és a kényszerítő intézkedések alkalmazásával kapcsolatos iránymutatások a határozat mellékletében találhatók.

8.4.4. A szakpolitika finanszírozása (uniós források)

Az illegális migráció elleni uniós küzdelem jogi eszközeinek gyakorlati végrehajtásától elválaszthatatlan a szakpolitika *finanszírozása*, a rendelkezésre álló uniós források rendszere, amely az EU jelenlegi, 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi keretprogramjával megújult. Az illegális migráció elleni adminisztratív együttműködés finanszírozására elsőként a 2002 és 2006 között futott ARGO program¹¹⁸ keretében allokáltak EU-szinten forrásokat, amit aztán az *Európai Visszatérési Alap* váltott fel (2007–2013). Ezt az uniós pénzügyi alapot két további migrációs szolidaritási alappal (Európai Menekültügyi Alap és Európai Integrációs Alap) egybeolvasztó új *Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra (2014–2020)*¹¹⁹ is nagy feladat fog majd hárulni, amelyre végül 3.137 milliárd eurót allokáltak.¹²⁰ Összehasonlítva ezt az előző hét éves időszak (2007–2013) költségvetésével, figyelemre méltó növekedés

¹¹⁵ A Tanács 377/2004/EK rendelete (2004. február 19.) a bevándorlási összekötő tisztviselők hálózatának létrehozásáról, HL L 64, 2004.3.2., 1-4. o.

¹¹⁶ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Európai Unió Visszatérési Politika Hatékonyságának Fokozása – Megújított Cselekvési Terv, COM (2017)200 végleges, Brüsszel, 2017.3.2., 9. o.

¹¹⁷ A Tanács 2004/573/EK határozata (2004. április 29.) a harmadik országok kiutasított állampolgárainak kitoloncolására szolgáló közös légi járatok szervezéséről, HL L 261, 2004.8.6., 28-35. o.

¹¹⁸ 2002/634/EK tanácsi határozat, HL L 161/11

¹¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 516/2014/EU rendelete (2014. április 16.) a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról, a 2008/381/EK tanácsi határozat módosításáról, valamint az 573/2007/EK és az 575/2007/EK európai parlamenti és tanácsi határozatok és a 2007/435/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 150, 2014.5.20., 168. o.

¹²⁰ Forrás: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund/index_en.htm (letöltés időpontja: 2017. október 1.).

mutatható ki a korábbi alapokba csoportosított pénzeszközökhöz képest, ami az illegális migráció elleni fellépés Unión belüli felértékelődését mutatja. A tagállamok *nemzeti programjainak* elfogadása 2015-ben történt meg, így a pályázatás és az új pénzügyi alapról az illegális migráció visszaszorítását szolgáló projektek megvalósítása 2016 tavaszától kezdődhet meg (a visszatéréssel és a visszafogással összefüggő célkitűzéseket, illetve támogatható intézkedéseket az Alapról szóló rendelet IV. fejezete tartalmazza).

8.5. Értékelés és jövőfűrkészés

Az Európai Uniónak az illegális migrációval szemben folytatott küzdelmében az utóbbi időben mind erősebbé váló „külső dimenzió” (a harmadik országokkal folytatott együttműködésnek) továbbra is hangsúlyosan meg kell jelennie, s még szervezettebben kell kapcsolódnia a „belső dimenzióhoz” (vagyis az EU kényszerintézkedési *acquis*-jához, élén a Visszatérési Irányelvvel). Mindez nem csupán a *további visszafogadási megállapodások* megkötését kell, hogy jelentse (a prioritást élvező származási országokkal), hanem az Európai Külügyi Szolgálat és a Bizottság hathatós közreműködésével az illegális migráció elleni politikának az *EU általános külkapcsolati tevékenysége* integráns, szakterületeken átívelő komponensévé kell válnia. Ennek megfelelően az érintett harmadik országokkal folytatott, strukturáltabb szakpolitikai dialógusokban kifejezetten szerepelnie kell a visszatérés és visszafogadás témájának.

A gyakorlati intézkedések terén a hazatérők számára könnyen hozzáférhető, *támogatott önkéntes hazatérési programok* (*assisted voluntary return – AVR*) működtetése (elsősorban a Nemzetközi Migrációs Szervezet koordinálásával), valamint ahhoz *reintegrációs komponens* kapcsolása szintén jelentős mértékben hozzájárulhat a mind nagyobb számú önkéntes hazatéréshez, az anyagi ösztönzésen, valamint a származási országban való boldogulás perspektíváján keresztül. A visszatérők reintegrációjának támogatásába, illetve monitoringozásába bevonhatóak a Nemzetközi Migrációs Szervezetnek és más nemzetközi szervezeteknek (pl. UNHCR) a származási országokban tevékenykedő, nagy tapasztalattal bíró helyi képviselői is. Ilyen uniós kezdeményezés forrásait a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap allokációi biztosíthatják.

Minőségi segítséget jelentene, ha a jövőben az egyes tagállamok között a kiutasítási határozatokkal kapcsolatos információcserét szolgáló mechanizmus épülnének ki, akár a tagállamok által hozott *kiutasítási határozatok közös uniós adatbázisának* formájában (pl. a SISII-n belül – amit egy tárgyalás alatt álló jogalkotási javaslat elő is irányoz¹²¹). Elengedhetetlen továbbá az Európai Külügyi Szolgálat és a harmadik országokban működő EU Delegációk aktív szerepvállalásával *széleskörű információs kampányokat* folytatni az illegális migráció szempontjából legfontosabb származási és tranzit országokban.

A komplex, átfogó és uniós szinten hatékonyan koordinált cselekvésnek (komoly finanszírozással megspékelve), valamint a tagállamok hiteles és egymást vállvetve támogató fellépésének, illetve a vonatkozó uniós *acquis* maradéktalan végrehajtásának nincs alternatívja az egyre növekvő, eddig nemigen tapasztalt mértékű illegális migrációs hullámok eredményes kezelésében és csökkentésében.

¹²¹ Javaslat – AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE a Schengeni Információs Rendszernek a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszatérése céljából történő használatáról, COM(2016) 881 végleges, Brüsszel, 2016.12.21.

9. Menekültpolitika

9.1. Előttörténet

1. Az eredendően gazdasági integrációs szervezetnek induló Európai (Gazdasági) Közösség (EGK/EK) évtizedekig *nem rendelkezett hatáskörrel* olyan belügyi – tradicionálisan a tagállami szuverenitás körébe tarozó – területeken, mint a területi menedékjog és a menekültügy szabályozása. A tagállamok bel- és igazságügyi együttműködésének csíráját az 1970-es évek közepétől informális jelleggel elinduló, szakértőket tömörítő *TREVI-csoport* (*'Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale'*) munkája jelentette – ekkor még alapítószerződésbeli felhatalmazás híján, a gyakorlati szükségletektől vezérelve –, amelyet 1984-től a bel- és igazságügy miniszterek hathavonta ismétlődő informális találkozója, eszmecsereje követett (pl. a belügyminiszterek 1992. november 30-i londoni találkozásukon fogadták el azokat a határozatokat, amelyek a „biztonságos harmadik ország” és a „nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmek” koncepcióit első ízben rögzítették a tagállamok körében).

Ezek a fórumok csak érintőlegesen terjedtek ki a menekültügyi együttműködésre, amely tételes jogi formában elsőként az *1990. évi Schengeni Végrehajtási Egyezményben (SVE)* kapott helyet,¹²² a valamely tagállam területén harmadik országbeli állampolgár által benyújtott menedékkérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározásáról szóló, alapvetően technikai, koordinatív szabályok formájában. Látható tehát, hogy az EGK/EK intézményi keretein kívül, az integrációban „gyorsabban és messzebb” haladni kívánó tagállamok között jelent meg elsőként e területen közös szabályok kimunkálása, amely normákat azután – külön nemzetközi szerződésként – az *1990. évi Dublini Egyezmény* váltotta fel. Ennyiben hasonlóságot mutat a közösségi szintű menekültügyi szabályozás kezdete a schengeni együttműködéssel, és a későbbiekben is hasonlóan inkorporálták e joganyagot az európai integráció szervezeti architektúrájába.

2. Az 1992-ben Maastrichtban elfogadott *Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ)* – megteremtve a 2009. decemberig létező ún. pillérrendszert – az *EU III. pillérének részeként* (az ún. „közös érdekű” ügyek közé emelte a menekültügyet (az EUSZ eredeti VI. fejezetében).¹²³ E területen a menekültek helyzetről szóló 1951. évi Genfi Egyezményrel összhangban kellett folynia az államközi együttműködésnek, amely nem eredményezhette a tagállami jogrendszerek harmonizációját, legfeljebb klasszikus (tagállamközi) nemzetközi egyezmények kidolgozását irányozta elő, és csupán tájékoztatási és konzultációs kötelezettségeket keletkeztetett a tagállamok között, tevékenységük jobb koordinációja érdekében.¹²⁴

Az EU III. pillérében nem érvényesült az ún. közösségi módszer, az I. pillérre jellemző sajátos szupranacionális jellegű intézményi berendezkedés, hanem *hagyományos kormányközi szervezetek módjára* egyhangú döntéshozatallal és – közösségi jogforrások híján – sajátos, leginkább „puha” jogi eszközökkel (együttes fellépés, közös álláspont stb.) működött. Az Európai Parlament is ki volt zárva a jogalkotási eljárásból (csupán tájékoztatták), illetve az Európai Unió Bírósága is meglehetősen korlátozott joghatósággal bírt e területen. A Maastrichti Szerződés 1993. novemberi hatálybalépésével kezdődő időszakban az Unió keretei között zajló közös menekültügyi együttműködés még olyannyira gyerekcipőben járt, hogy mindössze egyetlen közös álláspont született: az 1951-es Genfi Egyezményben szereplő menekültdefiníció közös értelmezéséről. Említhető még emellett a Tanács 1995-ös határozata

¹²² SVE 7. fejezet (28–38. cikkek).

¹²³ EUSZ eredeti K1. cikk.

¹²⁴ EUSZ eredeti K.2. és K.3. cikke.

a menekültügyi eljárások minimális garanciáiról, valamint az akkori EU-tagállamok megállapodása az ez idő tájt zajló délszláv konfliktus – kiváltképpen a boszniai háború – elől menekülőknél nyújtandó átmeneti védelemről és tehermegosztásról.

3. A következő minőségbeli változást az 1997. október 2-án aláírt és 1999. május 1-ével hatályba lépett *Amszterdami Szerződés* jelentette, amely a már „szabadság, biztonság és a jog érvényesülésének térségére” (a továbbiakban: SZBJT) átkeresztelt bel- és igazságügyi együttműködés részeként „közösségiesítette” az EU III. pillérének részét alkotó „közös érdekű ügyeket”, köztük a *menekültügyet*. Ezzel az újítással a menekültügy az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EKSZ) IV. címébe került át, immár I. pilléres közösségi politika alakjában, a másodlagos közösségi jog teljes eszköztárával, illetve az EK-jog autonómiájával és strukturális sajátosságaival felruházva (közvetlen alkalmazandóság, közvetlen hatály, elsődlegesség a nemzeti jogrendszerekkel szemben). A figyelemreméltó jogi – rezsimbéli és hatáskörbeli – progressziót persze fékezte az, hogy az Amszterdami Szerződés hatálybalépését követő öt év egyfajta *átmeneti időszakként* funkcionált, ami azt eredményezte, hogy 2004. május 1-ig az I. pillér részévé tett együttműködési területeken – így a menekültügyben is – a döntéshozatali mechanizmus eltért az általános közösségi sémától. Ebben az ötéves időszakban például a Tanács nem csupán az Európai Bizottság, mint javaslattevői monopóliummal bíró intézmény, hanem bármely tagállam javaslata alapján is eljárhatott, továbbá az Európai Parlamenttel az akkor már elterjedt egytttdöntési eljárás ellenére mindössze konzultálni kellett, s a legtöbb kérdésben a tagállamok vétőjoggal bírtak.¹²⁵

4. A teljes értékű közösségi joggá váló és a tagállamokkal megosztott kompetenciába tartozó menekültügyi politika – az EKSZ egyik célkitűzése, a „szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térsége” szerves részeként – *számos közös, uniós intézkedés* elfogadását irányozta elő. Az Amszterdami Szerződés által az EKSZ-be újonnan beiktatott IV. cím a következőkről rendelkezett:

- a tagállamok menekültjogának harmonizációja (az 1951. évi Genfi Egyezményvel és annak 1967. évi Jegyzőkönyvével összhangban);
- közös minimumszabályok kidolgozása a menedékkérők tagállamokban történő befogadásáról, a tagállami menekültügyi eljárásokról, a menekültstátusz tagállamokban történő megadására vagy visszavonására vonatkozóan;
- a tagállamok valamelyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem elbírálására köteles tagállam meghatározására vonatkozó kritériumok és mechanizmusok kidolgozása;
- a menekültek befogadása következményeinek viselésével kapcsolatban a tagállamokra háruló terhek kiegyensúlyozott elosztása.¹²⁶

Ezek a célkitűzések az Európai Tanács öt évre szóló, jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozó stratégiai tervdokumentumaiban – amelyek az SZBJT alapítószerződésbeli vázát töltik ki részletesebb szakpolitikai iránymutatásokkal – is rendre felbukkantak (Tamperei Program 1999–2004; Hágai Program 2005–2009; illetve Stockholmi Program 2010–2014).

5. Az Amszterdami Szerződésben meghatározott, ötéves átmeneti periódus elteltét követően fontos *döntéshozatali változás* állt be a menekültügy területén, mivel az EKSZ-ben nevesített menekültügyi együttműködési területeken majdnem teljes körűen sikerült az irányadó közös

¹²⁵ Steve PEERS: *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012³, 19–20. o.

¹²⁶ Az Amszterdami Szerződéssel módosított, konszolidált EKSZ 63. cikk (1)–(2) bekezdés.

szabályokat és alapelveket elfogadni. 2005 decemberétől pedig már az *együttdöntési eljárás* alkalmazandó, azaz a Tanács és az Európai Parlament azóta társjogalkotók. Vagyis, a Közös Európai Menekültügyi Rendszer (KEMR) első szakaszát követően (2003-2005) a második szakasz kiépítésének már egészen más politikai-intézményi erőterben kellett megkezdődnie, annak számos kihívásával és addig nem ismert nehézségeivel, elkerülhetetlen kompromisszumaival együtt.

9.2. A Közös Európai Menekültügyi Rendszer céljai

1. Az uniós szintű menekültügyi politikával kapcsolatban igen *általános célként* az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) V. címének általános rendelkezéseket rögzítő 1. fejezetén belül a 67. cikk (2) bekezdése a következőket deklarálja: „a menekültügy [...] terén a tagállamok közötti szolidaritáson alapuló olyan közös politikát alakít ki, amely a harmadik országok állampolgáraival szemben méltányos bánásmódot biztosít.”

2. Az EUMSZ ugyanezen címének 2. fejezete a menekültügyre nézve *speciális, részletesebb célkitűzéseket* állapít meg a 78. cikkben:

„(1) 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. E politikának összhangban kell lennie a menekültek jogállásáról szóló, 1951. július 28-ai genfi egyezményvel és az 1967. január 31-ei jegyzőkönyvvel, valamint az egyéb vonatkozó szerződésekkel.”

Az EUMSZ 78. cikk (1) bekezdésének szövege immár a „közös menekültügyi, kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó politika” kialakításáról szól. Sőt, ugyanezen cikk (2) bekezdésében a Közös Európai Menekültügyi Rendszer kifejezés elsődleges uniós jogban történő megerősítést is kapott, ami a harmonizáció és az uniós szintű cselekvés szorosabb, mélyebb formája a korábbi „közös intézkedésekhez” és minimumszabályokhoz képest. A fent idézett rendelkezésekből is kitűnik, hogy a lisszaboni szerződésszöveg egyértelműen megkülönbözteti a nemzetközi védelem egyes fajtáit: az 1951. évi Genfi Egyezmény szerinti menekültjogállást, a menekültstátuszhoz nem minősülő ún. kiegészítő védelmet, továbbá a tömeges beáramlás esetén alkalmazott, ún. átmeneti (ideiglenes) védelmet.¹²⁷ Ezen kívül eltűntek a minimumszabályokra való utalások az EUMSZ vonatkozó rendelkezéseinek a szövegéből, hiszen immár „közös” szabályokról van szó. Ambiciózus célkitűzésként azt is rögzítették, hogy a végső cél a „Unió egészén belül érvényes, egységes menekültjogállás a harmadik országok állampolgárai számára” [EUMSZ 78. cikk (2) bekezdés a) pont].

Az EU-s cselekvés továbbra is *beágyazódik a nemzetközi menekültjogba*. E szakpolitikának változatlanul összhangban kell lennie az 1951. évi Genfi Egyezményvel és annak 1967. évi Jegyzőkönyvével, ideértve a visszaküldés tilalmának (*non-refoulement*) szokásjogi erejű alapelvét. Sőt, új elemként az egyéb vonatkozó egyezményekkel is biztosítani kell a harmóniát az uniós szakpolitika formálásakor (pl. a részes tagállamok vonatkozásában az Európa Tanács keretében elfogadott, a menekültek vízummentes utazásáról szóló 1959. évi, vagy a menekültekért viselt felelősség átszállásáról szóló 1980. évi megállapodásokkal¹²⁸).

¹²⁷ PEERS: *i.m.* 303–305.; Marianne DONY: *Droit de l’Union européenne*, Bruxelles, Editions de l’Université de Bruxelles, 2015⁶, 465.

¹²⁸ 1959 *European Agreement on the Abolition of Visas for Refugees* (CETS No.: 031); 1980 *European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees* (CETS No.: 107). A megállapodások fellelhetőek: conventions.coe.int.

3. A Közös Európai Menekültügyi Rendszer *további céljait* az Európai Tanács által elfogadott szakpolitikai stratégiai iránymutatásokban (vö.: EUMSZ 68. cikk), így többek között a 2010 és 2014 közötti időszakra vonatkozó *Stockholmi Programban*, valamint a 2020-ig e politikaterület fejlődésének is irányt szabó *Yperni-i Következtetésekben* lehetjük fel (utóbbiakat az EiT 2014. június 26-27-i yperni-brüsszeli ülése fogadta el). Ezek szerint az Európai Uniónak hatékony és jól irányított menekültügyi politikára van szüksége, amely a *szolidaritásnak* és a *méltányos felelősségmegosztásnak* az alapítószerződésekben – az EUMSZ 80. cikkében – foglalt elvein és azok hatékony végrehajtásán nyugszik. Alapvető fontosságú, hogy a menedékkérők – függetlenül attól, hogy mely tagállamban nyújtották be a menedékkérelmüket – a *befogadási feltételek* tekintetében *egyenértékű*, az *eljárási szabályok* és a *jogállás* meghatározása tekintetében pedig *ugyanolyan bánásmódban* részesüljenek. A célkitűzés az, hogy a hasonló eseteket hasonló módon kezeljék, és az eredmény megegyező legyen. Jóllehet a Közös Európai Menekültügyi Rendszernek a védelem magas szintjén kell alapulnia, a *visszaélések megelőzését* lehetővé tevő tisztességes és hatékony eljárásokra is kellő figyelmet kell fordítani. Ezen felül a Közös Európai Menekültügyi Rendszer vívmányainak a tagállamok nemzeti jogába való *teljes körű átültetése* és *tényleges végrehajtása* abszolút prioritást kell, hogy élvezzen. Ezzel ugyanis a magas szintű közös normarendszer és a szorosabb együttműködés következtében várhatóan egyenlő feltételek alakulnak ki, azonos eljárási garanciákat és védelmet biztosítva a menedékkérőknek az Unió egészében. A fenti folyamattal párhuzamosan az *Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal* szerepét is meg kell erősíteni, különösen az uniós vívmányok egységes alkalmazásának előmozdítása tekintetében, hogy utóbbi szupranacionális uniós menekültügyi ügynökségként segítse a tagállami hatóságok munkáját. A tagállamok által alkalmazott gyakorlatok közelítése fokozni fogja a *kölcsönös bizalmat* és lehetővé teszi, hogy az Unió magasabb szintre lépjen e téren.

9.3. Jogalapok

1. A *Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatálybalépése* az Unió menekültügyi szakpolitikájának formálására nézve is minőségi változást vetített előre. A Lisszaboni Szerződés a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térsége működésének vonatkozásában egyrészt *horizontális változásokat* eredményezett. Többek között bevezették a rendes jogalkotási eljárást, azaz a Tanács mellett majdnem minden tekintetben társjogalkotóvá vált az Európai Parlament; főszabállyá vált a minősített többséggel történő döntéshozatal; az Európai Unió Bírósága joghatóságát kiterjesztették; *pro futuro* eltűntek a III. pilléres jogi aktusok, ezáltal minden, 2009. december 1-jét követően elfogadott jogi aktus másodlagos uniós jogforrás (rendelet, irányelv, határozat vagy ajánlás, vélemény) formáját ölti. Az *EU menekültügyi hatáskörei* továbbra is a tagállamokkal megosztott kompetenciába tartoznak [az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdés j) pontja alapján].

2. A Lisszaboni Szerződéssel bevezetett módosítások után az EU által elfogadható *intézkedések* – az uniós cselekvés és fellépés *jogalapjai* – 2009. december 1-jétől a következőkre terjednek ki az *EUMSZ 78. cikk (2) bekezdése* értelmében:

„a) az Unió egészén belül érvényes, egységes menekült jogállás a harmadik országok állampolgárai számára,

b) egységes kiegészítő védelmet biztosító jogállás a harmadik országok azon állampolgárai számára, akiknek, anélkül hogy európai menekült jogállást kapnának, nemzetközi védelemre van szükségük,

- c) közös rendszer a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén e személyek ideiglenes védelmére,
- d) közös eljárások az egységes menekült-, vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállás megadására és visszavonására vonatkozóan,
- e) a menedékjog vagy kiegészítő védelem iránti kérelem elbírálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó kritériumok és eljárások,
- f) előírások a menedékkérők és a kiegészítő védelmet kérők befogadásának feltételeire vonatkozóan,
- g) partnerség és együttműködés a harmadik országokkal a menedékkérők, illetve a kiegészítő vagy ideiglenes védelmet kérő személyek beáramlásának kezelése céljából.”

Az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése pedig a harmadik országokból történő tömeges beáramlás esetén előálló szükséghelyzet kezelésére irányoz elő intézkedéseket:

„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.”

Ezen túl jogalapként megemlítendő még az ún. *szolidaritási klauzula* (EUMSZ 80. cikk), amely szerint „[a menekültpolitikára] és [annak] végrehajtására a szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos elosztásának elve az irányadó, ideértve annak pénzügyi vonatkozásait is.”

3. Az Unió intézményei számára adott fenti alapítószerződésbeli felhatalmazásokat még kiegészítette és erőteljes emberi jogi kontextusba helyezte az *Európai Unió Alapjogi Chartájának* az elsődleges EU-jog szintjére emelése – a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével egyidejűleg. E teljes értékű normativitással megelevenedő, újabb uniós jogi réteg (és a származtatott joggal szembeni érvényességi mérce) nem csak a *menedékhez való jogot* (18. cikk) és a *non-refoulement alapelvét* (19. cikk) deklarálja, hanem a menedéket kérőkkel és az elismert menekültekkel/nemzetközi védelemben részesítettekkel kapcsolatban több más jogot is rögzít (pl. a kínzás és megalázó vagy embertelen bánásmód és büntetés tilalma – 4. cikk; a szabadsághoz és biztonsághoz való jog – 6. cikk; a magán- és a családi élet tiszteletben tartása – 7. cikk). Az *Európai Unió Bírósága* pedig legújabb menekültügyi tárgyú joggyakorlatában már egyre többször hivatkozta és alkalmazta az EU Alapjogi Chartáját, illetve értelmezte a másodlagos menekültügyi joganyagot annak fényében – nem egyszer kiterjesztően és önálló uniós jogi kategóriákat teremtve.¹²⁹

9.4. A Közös Európai Menekültügyi Rendszer kiépítése és eszközei (2003–2013)

¹²⁹ Lásd pl. az Európai Unió Bírósága által a C-69/10. számú ügyben 2011. július 28-án hozott ítéletet (*Brahim Samba Diouf v. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*); a C-411/10. és C-493/10. számú egyesített ügyekben 2011. december 21-én hozott ítéletet (*N.S. v. Secretary of State for the Home Department and M.E. e.a. v. Refugee Applications Commissioner*); a C-277/11. számú ügyben 2012. november 22-én hozott ítéletet (*M.M. v. Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General*); a C-648/11. számú ügyben 2013. június 6-án hozott ítéletet [*The Queen, on the application of MA, BT, DA v. Secretary of State for the Home Department intervener The AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) (UK)*], vagy legutóbb a C-285/12. számú ügyben 2014. január 30-án hozott ítéletet (*Aboubacar Diakité v. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*), a C-148/13–C-150/13. számú egyesített ügyekben 2014. december 2-án hozott ítéletet (*A, B, és C v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*), vagy a C-601/15 PPU ügyben 2016. február 15-én hozott ítéletet (*J.N. v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*).

1. A fentebb vázolt elsődleges uniós jogi keret mentén kezdték meg kidolgozni az EU intézményei a már az 1999-es Tamperei Programban vizionált „Közös Európai Menekültügyi Rendszer” (KEMR) első fázisát alkotó uniós jogi normákat. Ez abból a szándékból fakadt, hogy az Európai Uniót a menekültek és a nemzetközi védelemben részesített más személyek számára az 1951. évi Genfi Egyezmény teljes és mindenre kiterjedő alkalmazásán és az összes tagállam által vallott, közös humanitárius értékeken alapuló, egységes védelmi területté kell tenni. E nagyratörő cél megvalósítása érdekében a 2000–2005 között elfogadott másodlagos uniós joganyag a *következő szakterületeken* teremtett harmonizált, közös szabályokat:

- a tagállamok valamelyikében benyújtott menedékkérelmért felelős tagállam kijelölése meghatározott szempontrendszer és kapcsolóelvek alapján (az 1990. évi Dublini Egyezményt felváltó ún. Dublin II. Rendelet és annak végrehajtási rendelete formájában);¹³⁰
- az előbbihez kapcsolódóan a felelős uniós tagállam meghatározásának megkönnyítésére, valamint a kettős menedékkérelmek kiszűrése érdekében ujjnyomat-azonosító rendszer felállítása (EURODAC);¹³¹
- a harmadik országokból érkező tömeges beáramlás esetén fogatosítandó közös intézkedések meghatározása, így az egyedi elbírálást mellőzve nyújtott oltalom, vagy a tehermegosztás alkalmazása (ún. átmeneti védelemről szóló irányelv);¹³²
- a nemzetközi védelemre (konvenciók menekültstátuszra vagy kiegészítő védelemre) jogosultként való elismerés feltételeinek és e státuszok tartalmának minimumszabályainak rögzítése (Kvalifikációs Irányelv);¹³³
- a menedékjogi eljárásban részt vevő menedékkérőknek nyújtandó ellátások minimumának meghatározása (Befogadási Irányelv);¹³⁴
- a menekültügyi eljárások minimumszabályainak meghatározása (Eljárási Irányelv);¹³⁵ valamint

¹³⁰ A Tanács 343/2003/EK rendelete (2003. február 18.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról, HL L 50, 2003.2.25., 1. o., valamint annak bizottsági végrehajtási rendelete (1560/2003/EK), HL L 222, 2003.9.5., 10. o.

¹³¹ A Tanács 2725/2000/EK rendelete (2000. december 11.) a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjnyomatok összehasonlítására irányuló „Eurodac” létrehozásáról, HL L 316, 2000.12.15., 1. o., illetve az annak végrehajtási részletszabályait lefektető 407/2002/EK tanácsi rendelet, HL L 62, 2002.3.5., 1. o. Az EURODAC rendszerben hasonló célból rögzítik a külső határokat jogellenesen átlépő külföldiek ujjnyomatát is. A rendszer e mellett lehetővé teszi a valamely tagállamban illegálisan tartózkodó harmadik országbeli személyek ujjnyomatának ellenőrzését abból a célból, hogy kiderüljön, ha korábban valamely tagállamban menedékjog iránti kérelmet nyújtottak be, mert a Dublin II. Rendelet alkalmazására ebben az esetben is sor kerülhet.

¹³² A Tanács 2001/55/EK irányelve (2001. július 20.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről, HL L 212, 2001.8.17., 12. o.

¹³³ A Tanács 2004/83/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról, HL L 304, 2004.4.30., 12. o.

¹³⁴ A Tanács 2003/9/EK irányelve (2003. január 27.) a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról, HL L 31, 2003.2.6., 18. o.

- a fenti jogalkotási csomag végrehajtását hivatott segíteni az ún. SOLID pénzügyi alapok részeként 2000-ben felállított Európai Menekültügyi Alap,¹³⁶ amelynek utolsó (harmadik) időszaka 2008-tól 2013 év végig tartott.

A KEMR *első szakasza* tehát végeredményben 2005 végére *befejeződött*. Az első szakaszban kitűzött cél a tagállamok jogi kereteinek a tisztességeséget, hatékonyságot és átláthatóságot biztosító közös minimumszabályok alapján történő összehangolása volt. Jelentős mennyiségű uniós jogi aktust (rendeletet, irányelvet és határozatot) fogadtak el e néhány évnyi időintervallumon belül. Minőségileg azonban hagyott kívánnivalót maga utána a rendszer: mindössze minimumharmonizációt valósított meg, a tisztán tanácsi döntéshozatal következtében nagymértékben tükrözte a (nagy) tagállamok érdekeit, számos helyen nagy mozgásteret és nehezen kikényszeríthető szabályokat alkotva; valamint ez csupán egy közbelső állomás volt, a rövid távú célok teljesítése. A hosszú távú célok megvalósítása – azaz a Közös Európai Menekültügyi Rendszer kiépítésének második fázisa – még csak ezután következett.

2. A Közös Európai Menekültügyi Rendszer második szakaszának kiépítéséhez a magas politikai ösztönzést a 2005 és 2009 közötti SZBJT-stratégiai tervezés dokumentuma, a Hágai Program adta. A Hágai Program a KEMR kiépítését/befejezését eredetileg 2010-re irányozta elő; hozzátéve, hogy mindezt az első fázist alkotó menekültügyi uniós *acquis* 2007-es felülvizsgálatának kell megelőznie. Ez utóbbinak eleget téve, az Európai Bizottság 2007-ben *Zöld Könyvet* terjesztett elő a jövőbeli Közös Európai Menekültügyi Rendszerről,¹³⁷ és egyben átfogó konzultációs eljárást indított, hogy meghatározza: milyen választási lehetőségek állnak rendelkezésre, és melyek lehetnek a továbbfejlesztés irányai az EU-jog keretei között. A Bizottság megfogalmazásában a „*végző, uniós szinten megvalósítandó cél [...] az egyenlő feltételek megteremtése, azaz olyan rendszer, amely a valóban védelemre szorulóknak valamennyi tagállamban, egyforma feltételek mellett nyújt magas szintű védelmet, de egyúttal tisztességesen és hatékonyan tud foglalkozni azokkal is, akikről bebizonyosodik, hogy nem szorulnak védelemre.*”¹³⁸ A dokumentum emellett kiemeli, hogy a közös menekültpolitika második szakaszának az eljárások általános színvonalának és az eljárásokban részt vevő valamennyi érdekelt fél kapacitásainak fejlesztését, továbbá a korábbi hiányosságok megszüntetését kell szolgálnia, folytatva a magas szintű jogközelítést.¹³⁹

3. A Zöld Könyvvel lefolytatott konzultáció tapasztalataira is építve a Bizottság 2008-ban közzétette a *menekültügyről szóló Politikai Tervet*,¹⁴⁰ amely a meglévő menekültügyi joganyag felülvizsgálatára, illetve az új fejleményekre reflektáló átdolgozására fókuszált. Tette ezt azzal a kettős céllal, hogy növelje a közös normák által felállított védelmi sztenderdet, illetve még erőteljesebben harmonizálja a tagállami jogi kereteket. A Politikai Terv leszögezte továbbá: a KEMR feladata, hogy a tagállamoknak olyan egységes jogi normákat és előírásokat, közös eszközöket, valamint együttműködési mechanizmusokat biztosítson, amelyek garantálják, hogy magas színvonalú védelmi előírások álljanak

¹³⁵ A Tanács 2005/85/EK irányelve (2005. december 1.) a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól, HL L 326, 2005.12.13., 13. o.

¹³⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2007/573/EK határozata a „Szolidaritás és migrációs áramlások igazgatása” általános program keretében a 2008–2013-as időszakra az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról és a 2004/904/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 144, 2007.6.6., 1. o.

¹³⁷ Zöld Könyv a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről COM(2007) 301 végleges, Brüsszel, 2007.6.6.

¹³⁸ Ibid. 2.

¹³⁹ Ibid 3.

¹⁴⁰ Politikai terv a menekültügyről: Az Unió országaiban biztosított védelem összehangolt megközelítése. COM(2008) 360 végleges, Brüsszel, 2008.6.17.

rendelkezésre a menekültügyi eljárás egésze során, a menedékkérők befogadásától a védelemben részesülők teljes beilleszkedéséig; amellet, hogy a visszaéléseket megakadályozva fenntartják a menekültügyi rendszer integritását.¹⁴¹ E célkitűzések megvalósítása érdekében a Bizottság 2008 decemberétől kezdődően több jogalkotási javaslatot is előterjesztett, amelyek a KEMR második fázisának kiépítését szolgálták.

4. A 2010–2014-es időszak SZBJT-témájú stratégiai céljait tartalmazó *Stockholmi Program* megismételte az alapítószerződésekben, illetve elődjeiben (Tamperei Program, Hágai Program) rögzített közös uniós menekültpolitika fő célkitűzéseit, és egyben felszólította a Tanácsot és az Európai Parlamentet: fokozzák az arra irányuló erőfeszítéseiket, hogy *legkésőbb 2012-ig* megvalósuljon a közös menekültügyi eljárás és a menekültként elismert vagy kiegészítő védelemben részesített személyek egységes jogállása.¹⁴² Ugyanezt megfogalmazta már a francia EU-elnökséghez köthető stratégiai iránymutatás, a szintén az Európai Tanács által jegyzett, 2008. októberi *Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum* (amely a „menedék Európájának” megteremtését tűzte zászlajára). A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követő időszak EU-s menekültpolitikájának irányait jobban körvonalazta a Stockholmi Programot operacionalizáló, konkrét beavatkozási irányokat és feladatokat rögzítő bizottsági *Cselekvési Terv*.¹⁴³

5. A *jogalkotási intézkedéseket* illetően rá kell mutatni, hogy a KEMR első szakaszát alkotó uniós jogi normákat teljes egészében felváltó, illetve meghaladó, az EUMSZ nagyra törő céljait megvalósítani kívánó jogszabálysomag helyett a Bizottság a Dublin II. Rendelet, a EURODAC-rendelet és végrehajtási rendeletei, a Befogadási Irányelv, az Eljárási Irányelv, valamint a Kvalifikációs Irányelv *átdolgozását* tűzte ki mindössze célul. További új elemként jelent meg a huzamos tartózkodói jogállás nemzetközi védelmet élvező személyekre való *kiterjesztéséről* szóló javaslat.

E jogalkotási tervezetek (*ún. menekültügyi csomag*) a KEMR első fázisában még kizárólag tanácsi döntéshozatal keretében elfogadott – ennek megfelelően a tagállamoknak nagy szabadságot engedő, homályos, tág fogalmakkal operáló – normaszövegek helyett pontosabb, részletesebb, számon kérhetőbb szabályozást tartalmaztak. Ezeket a tervezeteket továbbá a menekültként elismert és a kiegészítő védelemben részesített személyek jogállása közötti különbségek felszámolása vezérelte (lásd pl. a tartózkodási engedély érvényességi idejének változását; a huzamos tartózkodás lehetőségének kiterjesztését mindkét személyi körre; a munkaerőpiachoz való hozzáférés lehetőségeinek egységesítését).

A KEMR második szakaszának kiépítésére irányuló jogalkotási folyamat és a Tanácson belüli, valamint a társjogalkotók közötti tárgyalás igen nehezen haladt, számos ponton ellenállásba ütközött, illetve meg-megtorpant. Az *ún. menekültügyi csomag* elemeit 2008 decembere és 2012 tavasza között, több lépcsőben terjesztette elő a Bizottság, és nem egy esetben a tagállamok ellenállása okán vissza kellett vonnia eredeti javaslatát. Ez történt 2010 őszén az új Befogadási Irányelv és az új Eljárási Irányelv tervezetével (az új átdolgozásokat 2011 júliusában terjesztette elő a Bizottság), valamint a EURODAC-rendelettel, amelynek a negyedik(!), 2012-ben beterjesztett szövegváltozata vezetett csak eredményre, és amelynek tárgyalása során a tagállami bűnüldöző szerveknek a EURODAC-ban tárolt adatokhoz való rendészeti célú hozzáféréseinek lehetővé tétele váltotta ki a leghevesebb vitákat a Tanács és az Európai Parlament között. A tárgyalási folyamatok tehát úgy hozták, hogy az eredeti csomag-

¹⁴¹ Ibid. 12.

¹⁴² A Stockholmi Program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa, HL C 115, 2010.5.4., 1. o.

¹⁴³ A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítása a polgárok szolgálatában. A stockholmi program végrehajtásáról szóló cselekvési terv. COM (2010) 171 végleges, Brüsszel, 2010.4.20.

megközelítés nem tudott megvalósulni, így több lépésben születtek meg a közös menekültpolitika második szakaszát kiteljesítő uniós jogi aktusok.

- Elsőként az önálló új javaslatként beterjesztett, *a huzamos tartózkodói jogállásról szóló irányelv (2003/109/EK) személyi hatályának az elismert menekültekre és a kiegészítő védelemben részesítettekre való kiterjesztése* vezetett sikerre (2011/51/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv).¹⁴⁴ Átültetését 2013. május 20-ig kellett befejezniük a tagállamoknak.
- Ezt követően az *átdolgozott Kvalifikációs Irányelvet* fogadták el a társjogalkotók. A többi jogalkotási javaslatához képest ebben jelentkezett a legkevesebb konfliktus, és az érdektagság mérsékelt volt. A 2011/95/EU számon elfogadott új irányelv¹⁴⁵ azonban kevésbé ambiciózus, így nincsen benne szó az Unió minden tagállamában érvényes, kölcsönösen egyenértékű menekültstátuszról. Figyelemmel a tagállamok közötti másodlagos mozgások és az ún. *'asylum shopping'* jelenségének felszámolására, a norma a nemzetközi védelemben való részesülés feltételeit, valamint a nemzetközi védelmi jogállás tartalmát szabályozta újra, néhány újítással (pl. a családtag fogalmának kiterjesztése a gyermekért felelős külföldi személyre, valamint a menekült és a kiegészítő védelmi státusz további közelítése). Az irányelv átültetési határideje 2013. december 21-én járt le.

A fennmaradó javaslatokat, azaz a Dublin III. Rendeletet és az átdolgozott EUODAC-rendeletet, továbbá az átdolgozott Befogadási és Eljárási Irányelveket 2013. júniusban fogadta el a Tanács, illetve szavazta meg az Európai Parlament. A tagállamoknak az irányelvek esetében két évük volt az abban foglaltak átültetésére (az átültetési határidő mindkét irányelv esetében 2015. július 20-an járt le).

- *Az átdolgozott EUODAC-rendelet*¹⁴⁶ megteremtette a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az EUROPOL számára a menedékkérők összeurópai ujjnyomat-adatbázisához való rendészeti célú hozzáférést, s a EUODAC működtetése a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésen alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai ügynökség felügyelete alá kerül. A rendeletet 2015. január 20-tól alkalmazzák a tagállamok.
- *A Dublin III. Rendelet*¹⁴⁷ – amely 2014. január 19-étől közvetlenül alkalmazandó – és *végrehajtási rendelete*¹⁴⁸ orvosolta a dublini rendszer feltárt hiányosságait, biztosítja

¹⁴⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/51/EU irányelve (2011. május 11.) a 2003/109/EK tanácsi irányelv hatályának a nemzetközi védelmet élvező személyekre történő kiterjesztése tekintetében a fenti irányelv módosításáról, HL L 132, 2011.5.19., 1. o.

¹⁴⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról (átdolgozás), HL L 337, 2011.12.20., 9. o.

¹⁴⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 603/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző ügynökség létrehozásáról szóló 1077/2011/EU rendelet módosításáról, HL L 180, 2013.6.29., 1. o.

¹⁴⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról, HL L 180, 2013.6.29., 31. o.

továbbá a rendelet szabályainak összhangját a menekültügy terén időközben elfogadott uniós vívmányokkal, valamint elősegíti azon helyzetek kezelését, amikor valamely tagállam menekültügyi rendszerére kivételesen nagy nyomás nehezedik. Ez utóbbi érdekében meghatároz egy korai előrejelző, készenléti, illetve válságkezelési mechanizmust az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal és a tagállamok együttműködésével (jóllehet ezt eddig egyszer sem alkalmazták).

- Az *átdolgozott Befogadási Irányelv*¹⁴⁹ főbb novumai között említendő, hogy elődjénél jóval részletesebben rögzíti és garanciákkal körbepátyázza a menekültügyi őrizet szabályait, előírja az őrizet alternatíváinak (kijelölt helyen való tartózkodás, jelentkezési kötelezettség vagy pénzügyi garanciavállalás) alkalmazását, továbbá növeli a befogadási feltételek színvonalát. Mindezt a tagállamok közötti különbségek csökkentésével, valamint a kérelmezők, különösen a különleges befogadási igényekkel rendelkező, sérülékeny kérelmezők (gyermekek, terhes nők, fogyatékkal élők, emberkereskedelem áldozatai stb.) számára biztosítandó garanciákat erősíti. Az új irányelv kiszélesíti a kérelmezők jogosítványait a munkavállalás terén is (a korábbi szabályozáshoz képest 3 hónappal korábban, a kérelem benyújtásától számított legfeljebb 9 hónap elteltével biztosítani rendeli a menedékkérők munkaerő-piaci hozzáférését).
- Az *átdolgozott Eljárási Irányelv*¹⁵⁰ – többek között – a menedékjogi vívmányok következetes alkalmazásának megkönnyítése és az alkalmazandó rendelkezések egyszerűsítése érdekében egységes eljárást ír elő, így egyértelművé teszi, hogy a kérelmeket mindkét nemzetközi védelmi forma (konvenció-s menekültstátusz, illetve kiegészítő védelem) fényében mérlegelni kell. Ezen felül jobban becsatornázza a sérülékeny személyek speciális igényeit az eljárásba, illetve nagy hangsúlyt fektet a menekültügyi hatóságok munkatársainak továbbképzésére is, a tagállami gyakorlatok egységesítése érdekében.

6. A KEMR második szakaszát kiteljesítő jogalkotási aktusok mellett figyelmet érdemelnek még azok a *kísérő intézkedések*, amelyek a megújult azilum-joganyag *végrehajtását segítik elő*, illetve a tagállamok jogalkalmazási gyakorlatának tényleges *egységesítését* célozzák, és a tagállamok közötti szolidaritást fokozzák.

2011 júniusától önálló uniós ügynökségként működik a máltai székhelyű *Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO)*,¹⁵¹ amely jelentős feladatot lát el a nagy menekülthez kitért tagállamoknak biztosított támogatás koordinálása terén; továbbá szükség esetén a többi tagállam szakértőiből álló, ún. menekültügyi támogató csoportot küld a megszorult tagországokba. 2012 tavaszán az EU Tanácsa és az Európai Parlament meghatározták az *EU-szintű menekült-áttelepítési ('resettlement') prioritásokat* is harmadik

¹⁴⁸ A Bizottság 118/2014/EU végrehajtási rendelete (2014. január 30.) az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó szempontok és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló 1560/2003/EK rendelet módosításáról, HL L 39, 2014.2.8., 1. o.

¹⁴⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról, HL L 180, 2013.6.29., 96. o.

¹⁵⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról, HL L 180, 2013.6.29., 60. o.

¹⁵¹ Az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EU rendelete (2010. május 19.) az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról, HL L 132, 2010.5.29.

országokból,¹⁵² emellett az EU-n belüli szolidaritás egyik kifejeződéséként *relokációs projektek* (elismert menekültek tagállamok közötti áthelyezése) is zajlanak. Ez utóbbi zászlóshajója a 2015-2016-os migrációs és menekültválságra a tagállamok közötti szolidaritás jegyében adott egyik válasz, a nemzetközi védelem területén *Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról szóló (EU) 2015/1601 tanácsi határozat*.¹⁵³ Ez az ún. ideiglenes relokációs mechanizmust felállító tanácsi határozat az említett két tagállamba 2017. szeptember végéig érkezett menedékkérők közül összesen 120.000 fő áthelyezését (relokációját) írja elő a többi tagországba, amely az Európai Bíróság előtt is kiállta a jogszerűség és az uniós alapítószerződésekkel való összeegyeztethetőség próbáját.¹⁵⁴

9.5. A közös menekültpolitika uniós finanszírozása

A közös menekültügyi normák gyakorlati végrehajtásától elválaszthatatlan a szakpolitika *finanszírozása*, a rendelkezésre álló uniós források rendszere, amely az EU 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi keretprogramjával megújult. A 2000-ben létrehozott Európai Menekültügyi Alapot a két további migrációs szolidaritási alappal (Európai Visszatérési Alap és Európai Integrációs Alap) egybeolvasztó új *Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra (2014–2020)*¹⁵⁵ is nagy feladat hárul – különös tekintettel az elmúlt években példátlanul megnövekedett számú menedékkérőre –, amelyre végül 3.137 milliárd eurót allokáltak.¹⁵⁶ Összehasonlítva ezt az előző hét éves időszak (2007–2013) költségvetésével, figyelemre méltó növekedés mutatható ki a korábbi alapokba csoportosított pénzeszközökhöz képest, ami a migrációs terület és a menekültügy Unión belüli fokozódó jelentőségét mutatja. A tagállamok *nemzeti programjainak* elfogadása 2015-ben történt meg, így a pályázatás és az új pénzügyi alpból a menekültügyi tárgyú projektek megvalósítása 2016 tavaszától kezdődött meg (a KEMR-el összefüggő célkitűzéseket és támogatható intézkedéseket a rendelet II. fejezete tartalmazza).

9.6. A nemzeti megvalósításra vonatkozó szabályok

1. A menekültügy területén elfogadott, uniós intézmények alkotta jogi aktusok között egyaránt találkozhatunk közvetlenül alkalmazandó és közvetlenül hatályos rendeletekkel, amelyek legfeljebb kiegészítő tagállami végrehajtási intézkedések elfogadását igénylik, valamint a nemzeti implementáló rendelkezések tekintetében nagyobb mozgásteret engedő, többnyire a célokat és a kereteket kijelölő irányelvekkel. Utóbbi mozgástér igaz a tagállamok *menekültügyi szervezetrendszerének* kialakítására nézve (a menekültügyi hatóságokról csupán tájékoztatni kell a Bizottságot), jóllehet bizonyos *minimumfeltételeknek* itt is meg kell felelni.

¹⁵² Az Európai Parlament és a Tanács 2012/281/EU határozata (2012. március 29.) a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” általános program keretében a 2008–2013-as időszakra az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról szóló 573/2007/EK határozat módosításáról, HL L 92, 2012.3.30.

¹⁵³ A nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról szóló, 2015. szeptember 22-i (EU) 2015/1601 tanácsi határozat, HL 2015 L 248., 80. o.

¹⁵⁴ Európai Unió Bírósága, a C-643/15. és C-647/15. számú egyesített ügyekben 2017. szeptember 6-an hozott ítélet (*Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra az Európai Unió Tanácsa*).

¹⁵⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 516/2014/EU rendelete (2014. április 16.) a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról, a 2008/381/EK tanácsi határozat módosításáról, valamint az 573/2007/EK és az 575/2007/EK európai parlamenti és tanácsi határozatok és a 2007/435/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 150, 2014.5.20., 168. o.

¹⁵⁶ Forrás: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund/index_en.htm (letöltés időpontja: 2017. október 1.).

Az átdolgozott Befogadási Irányelv előírja, hogy a tagállamoknak különféle intézkedéseket kell tenniük a *menedékkérőket befogadó szervezetrendszerük hatékonyságának javítására*, így pl. alkotmányos berendezkedésük figyelembevételével a tagállamoknak szükséges mechanizmusok bevezetésével kell biztosítaniuk a megfelelő vezetés, ellenőrzés és irányítás kialakítását a menekülteket befogadó intézményekben, továbbá megfelelő szakszemélyzetet és anyagi erőforrásokat kell rendelkezésre bocsátaniuk a menedékkérők befogadásából és ellátásából fakadó szükségletek biztosítása érdekében. A menekültügyi eljárások lefolytatására kijelölt hatóságok számára hasonló követelményeket rögzít az átdolgozott Eljárási Irányelv is, hozzátevé, hogy a kellő számú és megfelelő felkészültségű szakszemélyzet számára *rendszeres képzéseket* kell biztosítani. A tagállamoknak a Bizottsággal összeköttetésben ezen túl minden megfelelő intézkedést meg kell tenniük annak érdekében, hogy a menekültügyi hatóságaik között *közvetlen együttműködést és információcserét* tartsanak fenn.

2. Mindemellett a *Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap* forrásaiból való részesülés, illetve a források felhasználásának előfeltételeként a tagállamoknak többéves – jelenleg a 2014-2020 közötti pénzügyi tervezési ciklusra szóló – *nemzeti programokat* kell kidolgozniuk és a Bizottsághoz benyújtaniuk elfogadásra. Mindezt az egyes tagállamok és a Bizottság magas rangú tisztviselőinek szintjén folytatott ún. *szakpolitikai párbeszéd (political dialogue)* előzi meg a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra és más SZBJT-pénzalapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló *514/2014/EU rendelet* (ún. *Horizontális Rendelet*) értelmében.¹⁵⁷ A szakpolitikai párbeszédnek a nemzeti programok útján elérendő általános eredményekre kell összpontosítania, felmérve, hogy a tagállamoknak milyen igényeik és prioritásaik vannak a támogatott területeken, figyelembe véve az érintett tagállamok kiinduló helyzetét és a specifikus rendeletek célkitűzéseit. A párbeszéd eredménye iránymutatásul szolgál a nemzeti programok elkészítéséhez és jóváhagyásához, valamint indikatív időpontot jelöl meg arra, hogy a tagállamoknak mikor kell benyújtaniuk a Bizottsághoz a nemzeti programokat annak érdekében, hogy azokat időben el lehessen fogadni. A menekültügyet illetően a nemzeti programok különösen azt a célt szolgálják, hogy megerősítsék a Közös Európai Menekültügyi Rendszer kialakítását nemzeti szinten, illetve hogy biztosítsák a menekültügyi uniós vívmányok hatékony és egységes alkalmazását, továbbá a Dublin III. Rendelet megfelelő működését az egyes EU-tagországokban. A nemzeti programok *kötelező tartalmi elemeit* szintén meghatározza az ún. Horizontális Rendelet. Ilyen pl. a tagállam kiinduló helyzetének részletes leírása; a tagállami szükségletek elemzését és azok kielégítését célzó nemzeti célkitűzések, illetve stratégia; a kialakítandó monitoring- és ellenőrzési keretről szóló tájékoztatás; az előrehaladás mérésére szolgáló mutatók; az illetékes hatóságok megnevezése; vagy a nyilvánosságnak a nemzeti programról való tájékoztatására szolgáló mechanizmusok.¹⁵⁸

A Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap tagállami allokációinak *menedzselését* tekintve a Horizontális Rendelet előírja, hogy a tagállamoknak – a nemzeti program jóváhagyásáról szóló határozat időpontját követően a lehető leghamarabb – értesíteniük kell a Bizottságot a rendelet szerinti *kiadások kezeléséért és kontrolljáért felelős tagállami felelős hatóságok miniszteri szintű* hivatalos kijelöléséről. E kijelölést olyan szerv kaphatja meg, amely megfelel a belső környezetre, a kontrolltevékenységekre, az információra és

¹⁵⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 514/2014/EU rendelete (2014. április 16.) a Menekültügyi, a Migrációs és az Integrációs alapra, valamint a rendőrségi együttműködés, a bűnmegelőzés és a bűnözés elleni küzdelem, valamint a válságkezelés pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról, HL L 150., 2014.5.20., 112. o.

¹⁵⁸ 14. cikk.

kommunikációra, valamint a monitoringra a rendelet alapján meghatározott kijelölési feltételeknek.

A végrehajtás tapasztalatainak becsatornázása és a kellő adaptáció érdekében *2018-ban* a Bizottság és a tagállamok *felülvizsgálják* a helyzetet az ún. időközi értékelő jelentések, valamint az uniós szakpolitikákban és az érintett tagállamban végbement változások fényében. E felülvizsgálatot követően és annak eredménye fényében pedig sor kerülhet a nemzeti programok kiigazítására is.

9.7. Az EU menekültügyi *acquis*-jának értékelése

Az elfogadott joganyag mennyiségét és komplexitását tekintve *sikeresnek mondható* a Közös Európai Menekültügyi Rendszer, hiszen több mint féltucat EU-jogi norma alkotja a jogegységesítést és jogközelítést, valamint a gyakorlati együttműködés fokozását egyaránt megvalósító uniós menekültügyi vívmányokat.

Tartalmi szempontból *adódik a kérdés*, hogy az új szabályok mennyiben teljesítik azokat a stratégiai célkitűzéseket, amelyeket a következőképpen lehet összefoglalni: közös eljárás kialakítása, egységes jogállás létrehozása, homogén jogi keret megteremtése, illetve magas szintű, harmonizált nemzetközi védelem valamennyi tagállamban, amely biztosítja az 1951. évi Genfi Egyezmény egységes alkalmazását.¹⁵⁹

Az Európai Unió menekültügyi szakpolitikájának és annak normatív kereteinek fejlődése természetesen nem áll meg, hiszen az EU-jog ezen a területen is egy *folytonosan fejlődő* természetű szabálytömeg.¹⁶⁰ Az elkövetkező években nem csak a 2011-2013 között újragyúrt és *megújult menekültügyi acquis megfelelő átültetése és korrekt alkalmazása* lesz majd a fő feladat, hanem emellett várhatóan ismét lecserélődik majd az EU menekültügyi joganyaga, s egy sor új norma váltja majd fel a jelenleg hatályosokat. A KEMR minden elemét megreformáló újabb átdolgozás javaslatait 2016 során terjesztette elő az Európai Bizottság,¹⁶¹ amelyek elfogadásuk esetén a Közös Európai Menekültügyi Rendszer immár harmadik generációs jogi keretét alkotják majd.

Mi lehet tehát az elkövetkező időszak *jogfejlődésének az iránya*? Ez egyfelől az újfent átdolgozás alatt álló KEMR leendő harmadik fázisából fog kirajzolódni (a kézirat zárásakor a társjogalkotók tárgyalásai még zajlottak, meglehetősen távoli induló álláspontok mentén).¹⁶² A menekültválság tanulságai alapján megreformálni kívánt szabályozás sikeréhez elengedhetetlen, hogy a rendszer ellenálljon a hasonló kríziseknek. Ez megköveteli a váratlan helyzetek hatékony kezelésére való képességet, a nemzeti menekültügyi rendszerek fokozott közelítését, valamint a tagállamok közötti kölcsönös bizalom elmélyítését, többek között egy méltányos felelősségmegosztást biztosító szolidaritási mechanizmus révén. Ezzel egyidejűleg az EASO is minőségi átalakuláson megy keresztül: érdemi hatáskörökkel rendelkező, a tagállami menekültügyi hatóságok mellé lépő, azok munkáját behatóbban segítő és azt részben átvevő (pl. menekültügyi intervenciók állomány kiküldése esetén) *szupranacionális*

¹⁵⁹ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Zöld könyv a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről (2008/C 204/17), 1.3. pont.

¹⁶⁰ Az EU Tanácsának Főtitkársága még 2010-ben készített egy kompendiumot az EU menekültügyi vívmányairól, illetve az EU kontextusban releváns menekültügyi tárgyú univerzális és regionális nemzetközi szerződésekről, valamint egyéb *soft law* normákról, amelynek terjedelme apró betűvel szedve is mintegy 500 oldalra rúg (GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION: *European Union legislation and other essential international instruments on international protection*, Brussels, July 2010).

¹⁶¹ A jogalkotási javaslatokat összegyűjtve lásd: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package_en (letöltés időpontja: 2017. október 1.).

¹⁶² A jogalkotási folyamat állása kikereshető: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration> (letöltés időpontja: 2017. október 1.).

Menekültügyi Ügynökséggé alakul.¹⁶³ Másfelől – köszönhetően a teljes hatásköri díszében a menekültügyi területen is eljárni képes és az EU Alapjogi Chartáját előszeretettel alkalmazó Európai Unió Bírósága bővülő joggyakorlatának – az *uniós bírósági esetjog* értelmező, fogalomtisztázó és hézagkitöltő szerepének erősödésére lehet számítani. Erre szükség is lesz, mert az átdolgozott, a korábbi szabályozási hiányosságok kiküszöbölésére törekvő új normák sem alkothatnak tökéletesen koherens, logikus és önmagukban zárt rendszert. Ezen túl egyes tervezett intézkedésekkel még adós a Bizottság, így közlemény várható a menedékjog iránti kérelmek Unión belüli közös feldolgozásának jogi és gyakorlati megvalósíthatóságáról, az Európai Uniónak mint önálló nemzetközi jogalanyként az 1951. évi Genfi Egyezményhez történő csatlakozása jogi és gyakorlati kivitelezhetőségéről, valamint a menekültügyi határozatok kölcsönös elismerésére vonatkozó uniós keret kialakításáról.

A jövő is izgalmasan fog alakulni, nem vitás. S bár a jelen sem tökéletes, az leszögezhető, hogy pillanatnyilag az Európai Unió az egyetlen regionális szerveződés a világon, amely a lehető legegységesebben fellépve, a legmagasabb szintű védelmet nyújtja az üldözés elől menekülő kényszervándoroknak, egyben jelentős anyagi forrásokat biztosítva a kapacitásfejlesztésre, képzésre és a menekültügyi rendszerek hatékony működtetésére.

¹⁶³ A kézirat zárásakor még nem fogadták el az új rendeletet, jóllehet a megegyezés közel van az Európai Parlament és a Tanács között. A Bizottság eredeti jogalkotási javaslatát lásd: *Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségéről és a 439/2010/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről*, COM(2016) 271 végleges, Brüsszel, 2016.5.4.