



HORIZONT 2020/20

Migrációkutató Intézet

JANIK SZABOLCS – TÓTH NORBERT: „EGY LÉPÉST ELŐRE, EGY LÉPÉST HÁTRA?”
– AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ÚJ MIGRÁCIÓS ÉS MENEKÜLTÜGYI CSOMAGJA

1. BEVEZETÉS

Az Európai Bizottság (EB) 2020. szeptember 23-án hozta nyilvánosságra új migrációs és menekültügyi javaslatcsomagját (a továbbiakban: „javaslatcsomag”, „csomag” „paktum”).¹ A közel fél éves csúszással közölt jogszabálycsomag átfogó megoldást igyekszik kínálni a 2015-ben kirobbant migrációs válság elhúzódó negatív hatásainak kezelésére, amihez a következő uniós jogszabályokra tesz javaslatot a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek (EP):²

- Új szűrési (átvilágítási) rendelet
- Az EB által 2016-ban előterjesztett Menekültügyi Eljárásokról szóló Rendelet átdolgozott változata
- Az Eurodac Rendelet átdolgozott változata
- Új menekültügyi és migrációkezelési rendelet
- Új rendelet a válsághelyzetek és vis maior helyzetek kezeléséről
- Új ajánlás egy felkészültségi és válságkezelési terv (keretrendszer) felállítására
- Új ajánlás az áttelepítésekhez és egyéb kiegészítő törvényes (migrációs) csatornák kialakításához menekültek számára
- Új ajánlás a magántulajdonban lévő hajókkal folytatott kutatási és mentési („SAR”) tevékenységhez
- Új iránymutatás a „Segítségnyújtási” Irányelvhez

¹ https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en (Letöltés: 2020.10.05.)

² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1707#contains (Letöltés: 2020.10.05.)

ABSZTRAKT

Az Európai Bizottság (EB) új migrációs és menekültügyi javaslatcsomagja több új uniós jogszabály megalkotását irányozza elő. Ezek között kiemelt szerepet kap egy ún. átvilágítási eljárás bevezetése az EU külső határain, illetve az ún. kötelező szolidaritási mechanizmus. Miközben a paktum több ponton előrelépést jelent a korábbi bizottsági javaslatokkal összevetve, számos gyakorlati megvalósíthatósági kérdést vet fel. A javaslatcsomag mindenkinek igyekszik „adni” valamit, azonban továbbra is a humanitárius szempontok élveznek elsőbbséget, egyes elemeiben ösztönözhető az illegális migrációra, és ezúttal is a szolidaritás kulcselemként jelöli meg a menedékkérők szétosztását. Utóbbi bár formálisan nem kötelező, a részletszabályok alapján könnyen kötelezettségként jelenhet meg azon tagállamok számára is, amelyek a repatriálások megszervezését vállalják. Mindezek tükrében borítékolható, hogy a paktumot komoly viták övezik majd a közeljövőben.

A javaslatcsomag részét képezi egy ütemterv is, amely lefekteti a fenti jogszabálytervezetek ideális elfogadásának, illetve a még hiányzó elemek – pl. a Schengen jövőjéről szóló stratégia – Bizottság általi kidolgozásának menetrendjét. Ennek értelmében a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek alapvetően 2021-ben kellene tárgyalnia és elfogadnia az említett jogszabályjavaslatokat.

A csomag egyes elemeinek áttekintése után úgy tűnik, hogy miközben az igyekezik egy rugalmasabb megközelítéssel figyelembe venni az elmúlt öt évben felmerült valamennyi tagállami álláspontot, sok tekintetben a 2016-os bizottsági javaslatcsomag logikus folytatásaként értelmezhető. Előbbi elsősorban a visszaküldések hangsúlyosabb megjelenítésében és hatékonyabbá tételének igényében, utóbbi pedig a szétosztási mechanizmus megtartásában érhető legjobban tetten. Az egyensúlyozó, konszenzusereső bizottsági hozzáállás gyakorlatilag a teljes paktum szövegét végigkíséri, ami egyrészt racionálisnak tekinthető a téma megosztó jellege miatt, másrészt viszont úgy tűnik, az EB rosszul prioritizálta a csomag célkitűzéseit: a humanitárius megfontolásoknak továbbra is elsődleges szerepet szán, a határvédelem fontosságára viszont gyakorlatilag csak áttételesen utal (végig a „határigazgatás” kifejezést használja). Utóbbi továbbra is egy fontos filozófiai, szemléletbeli különbséget jelent például a V4-ek álláspontjával szemben. Legalább ennyire problematikus a sikeres konszenzuseresés szempontjából, hogy a paktum kötelező szolidaritásra vonatkozó pontjai a szétosztás koncepciójára építenek, amely ugyan formálisan nem kötelező, tartalmi értelemben könnyen átvételi kötelezettséget keletkeztethet a repatriálások megszervezését vállaló tagállamok számára is (különösen egy válsághelyzetben).

Aktuális elemzésünkben a paktum két fontos elemét, az EU külső határain bevezetendő és lefolytatandó előszűrési (átvilágítási) eljárást, illetve a kötelező szolidaritást mutatjuk be röviden.

2. AZ ÚJ ELŐSZÜRÉSI (ÁTVILÁGÍTÁSI) ELJÁRÁS

Az Európai Bizottság javaslatot tett a határon lefolytatott átvilágítás intézményének bevezetésére is. Az ennek részleteit szabályozó rendelettervezet (a továbbiakban: „Átvilágítási rendelettervezet”³) harmadik országok állampolgárainak olyan külső (schengeni) határátlépéseire vonatkozna, amikor az érintettek nem jóváhagyott módon (*unauthorised*) érkeznek az adott EU-tagállam területére. Az új szabályok azokra a személyekre is alkalmazandók lennének, akik a határátkelőknél vagy tranzitzőnáknál jelzik nemzetközi védelem iránti kérelmüket és nem felelnek meg a schengeni beutazási feltételeknek, valamint akik tengeri kutatási és mentési műveletek (SAR-műveletek) következtében szállnak partra az adott országban. A külső határ nem jóváhagyott módon való átlépésének a tagállam területére szárazföldi, vízi, vagy légi úton történő olyan érkezések minő-

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1601291190831&uri=COM%3A2020%3A612%3AFIN> (Letöltés: 2020.10.05.)

sülnének, amikor az illegális migránsok nem a hivatalos határátlépési pontokon (tipikusan: határátkelőkn), vagy nem a belépésre nyitva álló időintervallumban érkeznek. A határon lefolytatott átvilágításnak kettős célja lenne. Egyrészt az érintett személyek ellenőrzésének fokozása és javítása, másrészt pedig a szükséges eljárások (visszaküldés vagy menekültügyi eljárás) későbbi elindulásának lehetővé tétele. Az ellenőrzésnek ki kellene terjednie az adott személy azonosítására és közte különösen arra, hogy az illető nem jelent-e veszélyt a belbiztonságra. A vizsgálat egyúttal egészségügyi ellenőrzést is jelentene, amikor is egyfelől az egyén egészségügyi problémáit, másfelől a közegészségügyi veszélyt jelentő személyeket kellene a hatóságoknak kiszűrniük. Ennek kapcsán az Átvilágítási rendlettervezet egy másik uniós jogszabály, az ún. Schengeni Kódex rendelkezéseit veszi alapul. Utóbbi értelmében közegészségügyi veszélynek minősül bármely olyan betegség, amely az Egészségügyi Világszervezet Nemzetközi Egészségügyi Szabályzata szerint járvány lehetőségét rejt magában, valamint olyan más fertőző betegségek vagy ragályos parazitás megbetegedések behurcolása, melyek a tagállamok állampolgáira vonatkozó védelmi rendelkezések hatálya alá tartoznak. Lényeges szempont, hogy az átvilágítási eljárás ideje alatt az érintettet tilos lenne az ország területére beléptetni. A beléptetés jogi (idegenrendészeti) aktus, amelynek következtében valaki jogszerűen tartózkodhat az adott állam területén. A tagállamok azokban az esetekben is kötelezően alkalmaznák a határon lefolytatott átvilágítási eljárást, amikor az ország területén felbukkant és ott illegálisan tartózkodó személyek esetében nincs arra utaló jel, hogy azok nem jóváhagyott módon lépték át a külső schengeni határt. Az eljárásokat a határon vagy annak közelében kellene lefolytatni az előző esetet kivéve, amikor az ország területén bárhol sor kerülhetne erre. Az eljárás befejezésére öt nap állna rendelkezésre, ha azonban aránytalanul nagyszámú ember ellenőrzését kellene lefolytatni, a határidő további öt nappal meghosszabbítható lenne. Az ország területén feltartóztatott olyan migránsok esetében, akiknél nincs jele annak, hogy az államhatárt nem megengedett módon lépték át, ez a határidő csupán három nap lenne.

A határon lefolytatott átvilágítási eljárás a következő eljárási cselekményeket foglalná magában:

- előzetes egészségügyi és sérülékenységi vizsgálat

Ennek célja az egészségügyi ellátásra vagy különleges bánásmódra szoruló azonosítása és a közegészségügyi kockázatot jelentők kiszűrése lenne.

- azonosítás

Az azonosítás elsősorban személyi igazolvány, útiokmány vagy más dokumentum, illetve az érintett által közölt információ, végül biometrikus adatok alapján történne.

- biometrikus adatok rögzítése a megfelelő adatbázisokban

- biztonsági ellenőrzés

A biztonsági ellenőrzés kiterjedne a személy és a nála lévő tárgyak ellenőrzésére is, ennek során a tagállam átkutatásra (motozásra) vonatkozó szabályait kellene alkalmazni. A biztonsági kontroll elsősorban azon nemzetközi és nemzeti adatbázisokban történő ellenőrzést jelentene, amelyekhez az EU-tagállamok hatóságai hozzáférnek.

- az érintett meghallgatásáról készült formanyomtatvány kitöltése

Tulajdonképpen ezzel a mozzanattal zárulna az eljárás. Az egységes formanyomtatványba a következő adatokat kellene bejegyezni: az érintett személy neve, születési helye és ideje, valamint neme. Az érintett tagállam rögzítené az állampolgárságot, az illető érkezése előtti tartózkodási helyek szerinti országokat, továbbá a beszélt nyelveket is. Az érkezőnek nyilatkoznia kellene nem jóváhagyott érkezésének, belépésének és illegális tartózkodásának okáról és arról, ha korábban már nyújtott be nemzetközi védelem iránti kérelmet. Így az utazása során „keletkezett” információknak minősül különösen a kiindulási hely, a tranzitországok megjelölése, az útja során benyújtott kérelmek rögzítése és az EU-n belüli úticél feltüntetése. Ebbe a kategóriába esik minden olyan információ is, amely az eljárás alanya és az embercsempészek vagy ilyen szervezetek közreműködésére utal.

- megfelelő további eljárás(ok) kezdeményezése

Az eljárásokat a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai folytatnák le megfelelő egészségügyi személyzet jelenlétében. Ezenkívül, amennyiben szükséges, az érintett ország gyermekvédelmi hatóságát és az embercsempészetet vizsgáló jelentéstevőt is be kellene vonni az eljárásba. A javaslattervezet független emberi jogi mechanizmusok létrehozását írná elő a tagállamok számára az eljárások emberi jogi szempontú ellenőrzése érdekében. A határon lefolytatott ellenőrzések végkimenete alapvetően kétféle lehetne: a hatóság vagy nemzetközi védelem iránti, vagy pedig visszaküldési eljárást kezdeményezne. Az előszűrési eljárásra (átvilágításra) főszabály szerint 5 nap állna az érintett tagállam rendelkezésére.

Mi a probléma a javaslattal?

A határon lefolytatott átvilágítás mint új eljárástípus értelemszerűen elsősorban a schengeni frontországokat érintené. Összességében elmondható, hogy az illegális migrációra és magukra a migránsokra vonatkozó információbővülés és a kockázatok felmérése, elemzése üdvözlendő az EU belső biztonsága szempontjából. Másfelől viszont csak nagyon nyilvánvaló és kivételes esetekben lenne célszerű megengedni a személyazonosság dokumentumok nélküli igazolhatóságát, hiszen

az elmúlt 5 év európai tapasztalata egyértelműen megmutatta, hogy a dokumentumok hiánya számos visszaélésre ad lehetőséget. Ezzel párhuzamosan az Európai Uniónak segítséget (anyagi támogatást, képességépítést, illetve *know how*-t) kellene nyújtania a kibocsátó országoknak olyan elektronikus nyilvántartási rendszerek kiépítésében és működtetésében, amelyek hitelesen és naprakészen tartalmazzák az állampolgárok és más, az adott tagállamban jogszerűen tartózkodó személyek alapvető és biometrikus adatait. A segítségért cserébe a kibocsátó országoknak vállalniuk kellene, hogy a tagállamok kérésére adatot szolgáltatnak konkrét ügyekben. Fontos megemlíteni, hogy az Átvilágítási rendelettervezet a frontországok jelentős személyi és hivatali kapacitásait kötné le, valamint komoly költségvetési terhet jelentene. Ez abban az esetben vállalható lenne, ha az átvilágítási eljárások elszámolhatók és leírhatók lennének az uniós kötelező szolidaritás keretén belül. Ellenkező esetben túlzott terhet jelentenének a schengeni külső határral rendelkező országok számára.

A rendelettervezet értelemszerűen Magyarország mint külső schengeni határral rendelkező tagállam számára is kötelezővé tenné az átvilágítás lefolytatását. Ez különösen akkor jelentene komoly terhet hazánk számára, ha továbbra is tömegesen tudnának illegálisan átjutni Görögországon (majd a Nyugat-Balkánon, elérve Magyarország déli határait). Ráadásul a javaslat a sokat vitatott – és a hazánk által jogerős európai bírósági döntés következtében felszámolt – tranzitónák irányába mutat, hiszen az új eljárást főszabály szerint nem a fogadó állam területén kellene lefolytatni (hanem annak határán, vagy ahhoz közel). A lefolytathatóság kimondatlanul is valamilyen őrizetet feltételez, amelyet azonban a paktum a tagállami szabályozás körébe utal.

Összességében elmondható, hogy az új eljárásnak akkor lenne értelme, ha az a külső határok határozott és hatékony védelmével párosulna.⁴ Ez azonban a javaslatokat tanulmányozva nincs így, ráadásul a megvalósíthatóság is számos kérdést felvet: mai tudásunk szerint szinte bizonyos, hogy a legfontosabb frontországok – Görögország, Olaszország, Spanyolország – nem rendelkeznek megfelelő infrastruktúrával, anyagi és technikai erőforrással, illetve menekültügyi személyi állománnyal ahhoz, hogy sikeresen működtessenek egy ilyen rendszert.

3. A KÖTELEZŐ SZOLIDARITÁSI ELEM⁵

A Bizottság javaslatcsomagjának kiemelt részét képezi két új uniós jogszabálytervezet is: a menekültügyi és migrációkezelési rendelettervezet (a továbbiakban: „Rendelettervezet”⁶), valamint a

⁴ Ezt indirekt módon a javaslat is elismeri, ugyanis azoknál is előírná az új elöszűrési eljárás lefolytatását, akiket már az érintett tagállam területén tartóztatnak fel.

⁵ Ez a rész a 2020. szeptember 25-én publikált gyorslelemzésünkre támaszkodik alapvetően (lásd: <https://www.migraciokutato.hu/2020/09/25/gyorslelemzes-2020-15-kompromisszum-barmi-aron-az-europai-bizottsag-uj-migracios-javaslatcsomagja/>).

⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/proposal-regulation-asylum-migration_en-1.pdf (Letöltés: 2020.10.05.)

menekültügy és migráció területén jelentkező válsághelyzetekre és vis maiorra vonatkozó rendelet (a továbbiakban: „Vis maior rendelettervezet”⁷). A Rendelettervezet „Szolidaritás” címet viselő IV. része létrehozná az ún. „szolidaritási mechanizmusokat,” amelyek keretében a „migrációs nyomás” alatt álló tagállam („kedvezményezett tagállam”) részére a többi uniós ország („hozzájáruló tagállam, illetve tagállamok”) szolidaritási hozzájárulásokat nyújtana kötelező jelleggel. „Migrációs nyomás” alatt a Rendelettervezet olyan helyzetet ért, amikor harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek jelentős számban érkeznek valamely tagállam területére, vagy esetleg fennáll ennek a kockázata, ideértve a kutatási és mentési műveletek (SAR-műveletek) nyomán – az adott tagállam földrajzi elhelyezkedése és harmadik államokban bekövetkezett specifikus események következtében – kialakult helyzeteket, amelyek migrációs mozgásokat generálnak, terhet jelentenek még a magasan fejlett menekültügyi rendszereknek is, és azonnali beavatkozást igényelnek. Azt, hogy egy adott ország „migrációs nyomás” alatt áll-e vagy sem, az EB értékeli az érintett tagállam jelzésére, vagy pedig a rendelkezésére álló információk alapján. Az értékelés során az EB az adott tagállam esetében a megelőző hat hónapot vizsgálja és hasonlítja össze az EU egészében ebből a szempontból fennálló helyzettel, továbbá számos más tényezőt is mérlegel. A migrációs nyomással kapcsolatos értékelő munkájának elindulásáról a Bizottság tájékoztatja a Tanácsot és az Európai Parlamentet is, akik számára ezt követően egy hónapon (gyors reakciót igénylő helyzetben két héten) belül jelentést készít értékelése eredményéről. Amennyiben végül arra a következtetésre jut, hogy az adott tagállam migrációs nyomás alatt áll, a többi uniós ország szolidaritási hozzájárulásokat tesz a „kedvezményezett tagállam” érdekében. A tagállamok ennek során prioritásként kezelik a kísérő nélküli kiskorúak áthelyezését. A jelentés elfogadásától számított két héten belül minden „hozzájáruló tagállam” ún. szolidaritási választerveket készít, amelyben jelzik, hogy konkrétan milyen szolidaritási vállalásokat tesznek a „kedvezményezett tagállam” megsegítésére. Ha az EB úgy ítéli meg, hogy a szolidaritási választervekben megjelölt vállalások nem elégségesek a helyzet kezelésére, összehívja a tagállamokból álló és saját maga által elnökölt Szolidaritási Fórumot, ahol felkéri az államokat vállalásaik és szolidaritási választerveik felülvizsgálatára és módosítására. Ezt követően az EB végrehajtási aktusában meghatározza a konkrét szolidaritási vállalásokat a benyújtott választervek alapján. Ha egy tagállam nem készít választervet, az EB megállapítja helyette a rá eső szolidaritási vállalásokat. Ha készít ugyan, viszont az abban foglalt vállalások nem arányosak azzal, amit az adott tagállam az EB véleménye szerint vállalhatott volna, a Bizottság végrehajtási aktusában megnöveli azok mértékét az arányosság elérése érdekében.

7

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/proposal_for_a_regulation_of_the_european_parliament_and_of_the_council_addressing_situations_of_crisis_and_force_majeure_in_the_field_of_migration_and_asylum.pdf (Letöltés: 2020.10.05.)

A Rendelettervezet a következő szolidaritási hozzájárulások között tesz különbséget:

- menedékkérők kvótája, azaz menedékkérők (nemzetközi védelmet kérők) áthelyezése (kivéve a határon lefolytatott eljárások érintettjeit);
- a kedvezményezett tagállam területén illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok hazaszállításának támogatása;
- menekültek kvótája, azaz olyan menekültek áthelyezése, akik az EB végrehajtási aktusának kibocsátását megelőző három évben kaptak nemzetközi védelmet a kedvezményezett tagállamban;
- képességépítés a menekültügy, a befogadás és a visszaküldés területein;
- határon lefolytatott menekültügyi eljárás alanyainak kvótája, azaz az ilyen személyek áthelyezése;
- a kedvezményezett tagállam területén illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kvótája (áthelyezése).

A különböző áthelyezési kvóták helyett a hozzájáruló tagállamok elvileg választhatják például az illegális migránsok hazaszállításának támogatását vagy a képességépítést is, viszont előbbi esetben, ha az EB végrehajtási aktusának hatálybalépésétől számított nyolc hónapon belül az érintettet végül nem sikerül hazaszállítani, a hozzájárulást tett tagállam köteles őt saját területére szállítani. A kvótákat elosztási kulcs alapján határoznák meg, amelyet egyrészt a lakosság számával, másrészt pedig az ország teljes GDP-jével súlyoznának 50-50%-os arányban.

A Rendelettervezethez képest a Vis maior rendelettervezet ún. válsághelyzetekben vagy vis maior idején alkalmazandó és a „normál” működéstől részben eltérő szabályokat tartalmazna. A válsághelyzet a migrációs nyomáshoz képest abban különbözik, hogy itt nem jelentős számban érkeznek valamely uniós tagállam területére migránsok, hanem azok tömeges beáramlása teremt olyan kivételes helyzetet, amely működésképtelenné teszi az adott ország menekültügyi rendszerét, egyúttal súlyos következményei lehetnek a Közös Európai Menekültügyi Rendszerre nézve. Ehhez kapcsolódóan már az ilyen körülmények küszöbönálló kockázata is válsághelyzetet jelenthet. A „migrációs nyomás” és a „válsághelyzet és vis maior” helyzetei abban is különböznek egymástól, hogy utóbbi esetében egyrészt lerövidülnek a határidők (az illegális migránsok hazaszállítására nyitva álló határidő nyolc hónapról például négy hónapra), másrészt pedig képességépítést nem, csak a négyféle kvóta egyikét vagy a hazaszállítás támogatását lehetne megjelölni szolidaritási hozzájárulásként. A kvótákkal kapcsolatban megemlítendő még, hogy noha a most közzétett javaslatok szerint az áthelyezési kvóták választhatók lennének, ez nem érintené az ún. áttelepítési kvótát, amelyre a Rendelettervezet hivatkozik. Ez utóbbiról az EB által még 2016-ban bemutatott „uniós áttelepítési keret létrehozásáról szóló rendelettervezet” rendelkezne, amelyről a Bizottság mostani

javaslatai szerint időközben már megszületett a politikai megállapodás. Az uniós áttelepítési keret alapján az EU területén kívül lévő nemzetközi védelemre szoruló – és e minőségükben már elismert – harmadik országok állampolgárságával rendelkező vagy hontalan személyeket telepítenének át az Unió tagállamainak területére éves tervek alapján.

Mi a probléma a javaslattal?

A bizottsági javaslat továbbra is kiemelt szerepet szán a menedékkérők szétosztásának, amely bár formálisan nem kötelező, könnyen tényleges kötelezettséggé válhat azon tagállamok számára is, amelyek a visszaküldések szponzorálását választják, hiszen a repatriálás 8 hónapon belüli sikertelensége esetén kötelezően át kell vennie az érintett személyeket (egy válsághelyzetben ráadásul ez 4 hónapra rövidülne). Az elmúlt 5 év tapasztalatai alapján sokszor nem hogy 8 vagy 4 hónap alatt, hanem egyáltalán nem sikerül végrehajtani a visszaküldést. Ráadásul, ismerve a jelenleg (Dél-)Olaszországban és Görögországban uralkodó állapotokat, szinte biztosan mindkét tagállam bejelentette volna már a válsághelyzetet az EB felé, amennyiben hatályban lenne a szabályozás.

Hasonlóan az átvilágítási eljáráshoz, a megvalósíthatóság kérdése felmerül a kötelező szolidaritás gyakorlatba ültetése kapcsán is. Az eddigi tapasztalatok alapján nehezen képzelhető el, hogy a szponzorációt választó tagállamok hatékonyabban tudnák végrehajtani a repatriálásokat, mint maguk az érintett tagállamok. Ez még akkor is igaz, ha a kiutasított személyek valamilyen őrizetbe kerülnek és így elérhetőek maradnak a helyi hatóságok számára. Azonban az őrizet nem tarthat akármeddig (ld. pl. a Magyarország elleni tranzitóna-ítéletet). Kérdéses, hogy a túlterhelt tagállam milyen módon tudná látókörében tartani a menedékkérelmek benyújtására nem jogosult, kiutasított bevándorlókat úgy, hogy – az uniós jogot is betartva – egyáltalán legyen értelme a visszaküldés megszervezésének.

4. ÖSSZEGZÉS

A fentiek alapján kijelenthető, hogy az Európai Bizottság új javaslatcsomagja – minden előrelépése ellenére is – rengeteg tisztázatlan kérdést hagy maga után. Ezek még akkor is problémát jelentenének, ha a paktum egyébként teljes támogatást élvezne a tagállamok részéről és az Európai Parlamentben is. Ez azonban nincs így. Miközben az EB látványosan igyekezett egyensúlyozni a konszenzus érdekében, és gyakorlatilag minden szempontot megjelenített „egy kicsit”, olyan szemléletben készítette el javaslatait, amelyet több szigorításpárti tagállam – a V4-ek, Ausztria vagy éppen Dánia – sem tud támogatni (elsősorban a szétosztás megtartása miatt). Kritikák érkeznek ugyanakkor „balról” is, hiszen a bevándorlással megengedőbb álláspontot képviselők (politikai erők, emberi jogi NGO-k stb.) továbbra is szinte kizárólag humanitárius szemüvegen keresztül látják a kérdést. Számukra a javaslatcsomag jelenlegi formájában is „embertelen”.

Bár a humanitárius szempontok primátusát és a határvédelem legfeljebb áttételes, sporadikus megjelenítését igyekeztek ellensúlyozni a repatriálások szükségességének hangsúlyosabbá tételével, a visszaküldések esetében számos gyakorlati kérdés merül fel. Általános kritikaként jegyezhető meg, hogy a bizottsági javaslatcsomag egy rendkívül bonyolult, bürokratizált migrációs és menekültügyi rendszert vázol fel, amelynek végrehajtása még a legfelkészültebb tagállamoknak is komoly kihívást jelentene. Ráadásul a Dublin rendszer reformjának szánt javaslatok továbbra is a belépés szerinti tagállamot jelölik meg a menekültügyi eljárás lefolytatásának fő felelőseként (amit mintegy kiegészítene az állandó kötelező szolidaritási mechanizmus). Mivel azonban a javaslatcsomag szinte biztosan nem fogja megszüntetni az illegális beáramlást az EU területére, a probléma továbbra is adott lesz: mi történik azokkal az illegális migránsokkal a gyakorlatban, akik mondjuk elérik Magyarország határát úgy, hogy esetükben a felelős tagállam (jelen esetben gyakorlatban Görögország, esetleg Bulgária) nem folytatta le az átvilágítást (vagyis nem regisztrálta őket)? A javaslat értelmében Magyarország köteles lenne lefolytatni az új eljárást, adott esetben több ezer (vagy tízezer) emberen, akik illegálisan elérik a déli határát (miközben teljesen nyilvánvaló, hogy ezek az emberek Görögországon vagy Bulgárián keresztül érkeztek Magyarországhoz, azonban visszaküldésük nem lenne lehetséges). És ez mindössze egy fontos gyakorlati dilemma a sok közül. Mindeközben, ha azt látják az EU-ba bejutni igyekvők, hogy az uniós tagállamok új eljárásban is szűrik őket, akkor – a gazdasági céllal érkezők különösen – még inkább érdekelt lesznek a reguláris (szabályos) beléptetés kijátszásában. Másik lehetőség, hogy továbbra is elegendő lehet egy „jó történettel” bebocsátást nyerni valamelyik frontországba, hogy aztán egy nyugat-európai tagállam nagy eséllyel átvegye az érintett kérelmezőt a menekültügyi eljárás lefolytatása érdekében. Ez a gyakorlat lényegében az ún. *asylum shopping* (vagyis a tagállamok közötti „válogatás”) jelenségét eredményezné közvetett módon – még akkor is, ha a kérelmezőnek el kell fogadnia az átvételére vállalkozó tagállamot. Miközben a kirajzolódó rendszer külső optikája továbbra is alkalmas lenne az ún. szívóhatás kifejtésére, a széles körű visszaélések lehetőségének megmaradása egyértelműen tisztességtelen lenne azokkal szemben, akik ténylegesen jogosultak lennének a nemzetközi védelmi státuszra.

A fentiek tükrében borítékolható, hogy hosszú szakmai és politikai viták következnek a javaslatcsomagról a Tanácsban és az Európai Parlamentben is.

HIVATKOZÁSOK

Az Európai Bizottság új migrációs és menekültügyi csomagja:

https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en (Letöltés: 2020.10.05.)

Az Európai Bizottság új migrációs és menekültügyi csomagjának elemei:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1707#contains (Letöltés: 2020.10.05.)

Az Európai Bizottság menekültügyi és migrációkezelésről szóló rendelettervezete:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/proposal-regulation-asylum-migration_en-1.pdf (Letöltés: 2020.10.05.)

Az Európai Bizottság menekültügy és migráció területén jelentkező válsághelyzetekre és vis maiorra vonatkozó rendelettervezete:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/proposal_for_a_regulation_of_the_european_parliament_and_of_the_council_addressing_situations_of_crisis_and_force_majeure_in_the_field_of_migration_and_asylum.pdf (Letöltés: 2020.10.05.)

Az Európai Bizottság harmadik állampolgárok külső határokon történő átvilágításának bevezetésére vonatkozó rendelettervezete:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1601291190831&uri=COM%3A2020%3A612%3AFIN> (Letöltés: 2020.10.05.)

Janik Szabolcs – Tóth Norbert: Kompromisszum bármi áron? – Az Európai Bizottság új migrációs javaslatcsomagja. Gyorselemzés, Migrációkutató Intézet, 2020.09.25.

<https://www.migraciokutato.hu/2020/09/25/gyorselemzes-2020-15-kompromisszum-barmi-aron-az-europai-bizottsag-uj-migracios-javaslatcsomagja/>

HORIZONT

A Migrációkutató Intézet elektronikus kiadványsorozata



Kiadó: **Migrációkutató Intézet**

Szerkesztés és tördelés: Janik Szabolcs

A kiadó elérhetősége: H-1518 Budapest, Pf. 155

Tel.: +36 1 372 0191

E-mail: info@migraciokutato.hu

Az elemzés és annak következtetései kizárólag a szerző(k) magánvéleményét tükrözik, és nem tekinthetők a Migrációkutató Intézet álláspontjának.

© Janik Szabolcs, Tóth Norbert 2020

© Migrációkutató Intézet, 2020

ISSN 2677-1780