

**KOMPROMISSZUM BÁRMI ÁRON? –
AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ÚJ
MIGRÁCIÓS JAVASLATCSOMAGJA**

Migrációkutató Intézet

Janik Szabolcs – Tóth Norbert

Gyorselemzések

2020/15

2020.09.25.

Gyorselemzések 2020/15

KOMPROMISSZUM BÁRMI ÁRON? – AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ÚJ MIGRÁCIÓS JAVASLATCSOMAGJA

Az Európai Bizottság két napja közzétett új migrációs és menekültügyi javaslatcsomagja szellemiségét és konkrét szabályait tekintve előrelépést jelent (a 2016-os javaslatokkal összevetve), amelyben kiemelt szerepet játszott a V4-ek – köztük Magyarország – 2015 óta konzervatív képviselt szigorításpárti álláspontja. A Bizottság görcsös konszenzuseresése azonban kudarcot vallott, hiszen ezúttal sem sikerült egy olyan migrációs-menekültügyi „minimumot” leraknia az asztalra, amely legalább a legfontosabb sarokpontokban élvezné az összes tagállam és EP-frakció támogatását. A konkrét technikai-megvalósíthatósági problémákon túl legalább egy filozófiai probléma is van a bizottsági csomaggal, mivel az továbbra is kulcsfontosságú szerepet szán a menedékkérők/menekültek tagállami szétosztásának/átvételének. A részletszabályok alapján kiderül, hogy ez még azon tagállamok számára is reális kötelezettségként jelenik meg, akik egyébként a hazaküldések lebonyolítását választják a „kötelező szolidaritás” jegyében. A csomag ellentmondásos – és a gyakorlatban valószínűleg nehezen vagy egyáltalán nem végrehajtható – elemeit, illetve az eddigi tagállami reakciókat figyelembe véve borítékolható, hogy komoly viták övezik majd a bizottsági javaslatokat a Tanácsban és az Európai Parlamentben.

Bevezetés

Az Európai Bizottság (EB) 2020. szeptember 23-án tette közzé az uniós migrációs és menekültügyi politika reformjára vonatkozó javaslatcsomagját („Új Migrációs és Menekültügyi Paktum”)¹, melynek bemutatása hosszú hónapokat húzódott a koronavírussal kapcsolatos válságkezelés, illetve a feltehetően elnyúló háttértárgyalások, „tapogatózások” miatt.² A 2016-ban megkezdett bizottsági reformfolyamat folytatása már

¹ https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package_en (letöltés: 2020.09.23.)

² Továbbá az EB vélhetően meg kívánta várni a német soros elnökség júliusi indulását, hogy azzal együttműködésben véglegesítse a csomagot.

Gyorselemzések 2020/15

a 2019 novemberében felállt új, Ursula von der Leyen által vezetett Bizottságra várt. Az előzetes várakozások egy erősen kompromisszumos javaslatot vetítettek előre, amely igyekszik majd figyelembe venni az összes tagállami elvárást (humanitárius szempontok vs. hatékony határvédelem mint prioritás, repatriálások fontossága, szolidaritás stb.). A megjelent javaslatcsomag gyors áttekintése után kijelenthető, hogy e törekvés egyértelműen érződik az összes kiadott dokumentum, rendelettervezet szövegén, miközben a javaslatok jelen formájukban – elfogadásuk esetén – számos végrehajtási nehézséget vetítenek előre. Az eddig ismert reakciók tükrében a bizottsági javaslat fogadtatása vegyes. Miközben egyes tagállamok és európai parlamenti (EP) frakciók például megfelelő kiindulási alapnak tekintik, mások elutasítók – vagy azért, mert túl embertelennek találják (jellemzően a baloldalon és emberi jogi NGO-k részéről), vagy mert továbbra sem elfogadható számukra annak több eleme (pl. a szétosztás hangsúlyos megtartása vagy a külső határok védelmének háttérbe szorulása).

Az Európai Bizottság egyebek mellett javaslatot tesz a menekültügyi és migrációs igazgatásról szóló rendelet és a külső határon bevezetendő előszűrési eljárásról szóló jogszabály megalkotására, valamint módosítaná az új menekültügyi eljárásról szóló rendelet, illetve az Eurodac Rendelet javaslatlattervezetét. Mindemellett az EB a jövőben kijelöl egy hazaküldésekért felelős koordinátort a Bizottságon belül, akinek munkáját egy magas szintű hálózat fogja segíteni a hazaküldések hatékonyabbá tétele érdekében.

Az alábbiakban a szolidaritásra és a felelősség megosztására vonatkozó szabályokat tartalmazó két rendelettervezetet mutatjuk be és értékeljük röviden.

Szolidaritás és a felelősség megosztása: „újracsomagolt” kötelező kvóta?

A javaslatcsomag kiemelt részét képezi a két új uniós jogszabály, a menekültügyi és migrációs igazgatásról szóló rendelet (a továbbiakban: „Rendelettervezet”)³, valamint a menekültügy és migráció területén jelentkező válsághelyzetekre és vis maiorra vonatkozó rendelet (a továbbiakban: „Vis maior rendelettervezet”)⁴ elfogadásának szükségessége. A Rendelettervezet „Szolidaritás” címet viselő IV. része

³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/proposal-regulation-asylum-migration_en-1.pdf (letöltés: 2020.09.23.)

⁴ 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: 2020.09.23.)

Gyorselemzések 2020/15

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 választervet 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.

A Rendelettervezet a következő szolidaritási hozzájárulások között tesz különbséget.

Gyorselemzések 2020/15

- 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 hazaküldés 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,

Gyorselemzések 2020/15

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.

Összegzés

Az Európai Bizottság új javaslatcsomagja legalább annyi kérdést felvet, mint amennyit megválaszol. Miközben több javaslatnál számos technikai-lebonyolítási nehézség is felmerül (pl. az újonnan bevezetendő előszűrési eljárás 5 napon belüli lefolytathatósága kapcsán), a „kötelezően választható” szolidaritási formák között továbbra is hangsúlyos elem maradt a menedékkérők/menekültek átvétele. Amennyiben egy tagállam nem ezt, hanem az előszűrési eljárás során elutasított személyek hazaküldését választja, még abban az esetben is reális forgatókönyvet jelent, hogy végül kötelező átvételre kényszerül, ha nyolc hónap alatt nem sikerül végrehajtani a hazaküldést – ráadásul egy vis maior helyzetben erre már csak négy hónap állna rendelkezésére.⁵ A kvótákat érintő javaslatok kritikája és a határvédelem fontosságának nem megfelelő megjelenítése már több elutasító tagállami reakcióban is visszaköszön. Ugyanakkor fontos rögzíteni, hogy a mostani bizottsági javaslatcsomag mind szellemiségét, mind konkrét szabályait illetően előrelépést jelent (a 2016-os javaslatokkal összevetve), amelyben kiemelt szerepet játszott a V4-ek – köztük Magyarország – 2015 óta konzekvensen képviselt szigorításpárti álláspontja. Azonban a Bizottságnak ezúttal sem sikerült egy olyan migrációs-menekültügyi „minimumot” leraknia az asztalra, amely legalább a legfontosabb sarokpontokban élvezné az összes tagállam és EP-frakció támogatását. Az Európai Bizottság minden igyekezte ellenére megrekedt a görcsös konszenzuskeresésben, amelyben egyúttal kudarcot is vallott. A fentiek tükrében kijelenthető, hogy komoly viták tanúi leszünk az elkövetkező időszakban a Tanácsban és az Európai Parlamentben egyaránt.

⁵ Korábbi tapasztalatok alapján egyáltalán nem életszerűtlen, hogy ennyi idő alatt sem sikerül repatriálni egy elutasított menedékkérőt.

Gyorselemzések 2020/15

HIVATKOZÁSOK

Az Európai Bizottság új migrációs és menekültügyi csomagja:

https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package_en (letöltés: 2020.09.23.)

Az Európai Bizottság menekültügyi és migrációs igazgatásról szóló rendelettervezete:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/proposal-regulation-asylum-migration_en-1.pdf (letöltés: 2020.09.23.)

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: 2020.09.23.)

Gyorselemzések 2020/15

A Migrációkutató Intézet elektronikus kiadványsorozata



Kiadó: **Migrációkutató Intézet**

Készítette: Janik Szabolcs és Tóth Norbert

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 magánvéleményét tükrözik, és nem tekinthetők a Migrációkutató Intézet álláspontjának.

© Janik Szabolcs, Tóth Norbert 2020

© Migrációkutató Intézet, 2020