

MILY SZÍNES E TÁJ! AZ EURÓPAI UNIÓ MENEKÜLTÜGYI ACQUIS-JÁNAK KIALAKULÁSA ÉS FEJLŐDÉSE A KEZDETEKTŐL NAPJAINKIG

A KEZDETEKTŐL AMSZTERDAMIG

Az eredendően gazdasági integrációs szervezetnek induló Európai (Gazdasági) Közösség évtizedekig nem rendelkezett hatáskörrel olyan belügyi – tradicionálisan a tagállami szuverenitás körébe tarozó – területen, mint a területi menedékgazdaság és a menekültügy szabályozása (vagy a migráció). A tagállamok bel- és igazságügyi együttműködésének csíráját az 1970-es évek közepétől informális jelleggel elinduló, szakértőket tömörítő TREVI-csoport¹ munkája jelentette – ekkor még alapítószerződésbeli felhatalmazás híján, a gyakorlati szükségletektől vezérelve –, amelyet 1984-től a bel- és igazságügy miniszterek hathavonta ismétlődő informális találkozója, eszmecseréje követett.²

Ezek a fórumok csak érintőlegesen terjedtek ki a menekültügyi együttműködésre, amely tételes jogi formában elsőként az 1990. évi Schengeni Végrehajtási Egyezményben (SVE) kapott helyet,³ a valamely tagállam területén harmadik országbeli állampolgár által benyújtott menedékkérelmek megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározásáról szóló, alapvetően technikai, koordinatív szabályok formájában. Látható tehát, hogy az E(G)K 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.

1992-et írtunk, amikor a Maastrichtban elfogadott, Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) – megteremtve a 2009. decemberig létező, ún. pillérrendszert – az EU III. pillérének részeként (az eredeti EUSZ VI. fejezetében) az ún. „közös érdekű” ügyek közé emelte a menekültügyet.⁴ E területen a menekültek helyzetről szóló 1951. évi Genfi Egyez-

ménnyel összhangban kellett folytania 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.⁵ Mint köztudott, 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. Ezenfelül az Európai Parlament is ki volt zárva a jogalkotási eljárásból (csupán tájékoztatták), és az Európai Bíróság 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 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.⁶

BELÜL TÁGASABB, AVAGY A MENEKÜLTÜGY TELJES JOGÚ KÖZÖSSÉGI POLITIKÁVÁ VÁLÁSA

A következő minőségbeli változást az 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 ré-

szeként „közösségiesítette” a III. pillérének egy részébe tartozó „közös érdekű ügyeket”, köztük a menekültügyet. Ezzel az újítással a menekültügy az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EKSZ) IV. címében találta magát, 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 – rezsimbeli 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 (mily véletlen egybeesés a középkelet-európai és mediterrán tízekkel való uniós kibővülés dátumával...) az I. pillér részévé tett együttműködési területeken – így a menekültügyben is – a döntéshozatali mechanizmus eltért az általános közösségi sémától.⁷

Mindenesetre, a teljes értékű közösségi joggá váló és a tagállamokkal osztott kompetenciába tartozó menekültügy büszkén hirdette – az EKSZ egyik célkitűzése, a „szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térsége”, szerves részeként – e szakterületen közös, uniós intézkedések elfogadását. Az Amszterdami Szerződés a fentieket kibontva az EKSZ-be újonnan beiktatott IV. címben egyrészt a tagállamok menekültjogának harmonizációját irányozta elő (az 1951. évi Genfi Egyezményrel és annak 1967. évi Jegyzőkönyvével összhangban), valamint rendelkezett közös minimumszabályok kidolgozásáról a menedékkérők tagállamokban történő befogadásáról, a tagállami menekültügyi eljárásokról, a menekültstátusz tagállamokban történő megadására vagy visszavonására vonatkozóan, továbbá a tagállamok valamelyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem elbírálására köteles tagállam meghatározására vonatkozó kritériumok és mechanizmusok, illetve a menekültek befogadása következményeinek viselésével kapcsolatban a tagállamokra háruló terhek kiegyensúlyozott elosztása érdekében.⁸ Ezek a célkitűzések az Európai Tanács öt évre szóló szakpolitikai stratégiai iránymutatásaiban – amelyek az SZBJT alapítószerződésbeli vázát „szövetként” töltik ki – is rendre felbukkantak (például Tamperei Program 1999–2004; Hágai Program 2005–2009; illetve Stockholmi Program 2010–2014).

E normatív keret mentén kezdték meg dolgozni a – már az 1999-es Tamperei Programban vizionált – „Közös Európai Menekültügyi Rendszer”⁹ (KEMR) első fázisát alkotó uniós 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 és 2005 között elfogadott másodlagos uniós joganyag (irányelvek, rendeletek, határozatok) a következő szakterületeken teremtett harmonizált, közös szabályokat: i) a tagállamok valamelyikében benyújtott menedékkérelméért felelős tagállam kijelölése (a Dublini Egyezményt felváltó ún. Dublin II. Rendelet és annak végrehajtási rendelete formájában);¹⁰ illetve ii) ehhez kapcsolódóan a felelős uniós tagállam meghatározásának megkönnyítésére, valamint a kettős menedékkérelmek kiszűrése érdekében ujjnyomat-azonosító rendszer felállítása (EURODAC);¹¹ iii) a tömeges beáramlás esetén fogantatosítandó közös intézkedések meghatározása (ún. átmeneti védelem);¹² iv) a nemzetközi védelemre (konvenciók menekültstátuszra vagy kiegészítő védelemre) jogosultként való elismerés feltételeinek és e státuszok tartalmának minimumszabályainak rögzítése (Kvalifikációs Irányelv);¹³ v) a menedékjogi eljárásban részt vevő menedékkérőknek nyújtandó ellátások minimumának meghatározása (Befogadási Irányelv);¹⁴ valamint vi) a menekültügyi eljárások minimumszabályainak meghatározása (Eljárási Irányelv).¹⁵ 2005 végére tehát megvalósult az első etap. E jogalkotási csomag végrehajtását hivatott segíteni az ún. SOLID pénzügyi alapok részeként 2000-ben felállított Európai Menekültügyi Alap,¹⁶ amelynek utolsó (harmadik) időszaka 2008-tól épp 2013 év végig tart. Ebben a fázisban a tagállamok szakértői közötti gyakorlati együttműködést és információcserét a CIREA és az EURASIL szakértői formációk biztosították. 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 szabályokat és alapelveket elfogadni, így 2005 decemberétől már az együttdöntési eljárást alkalmazták, azaz a Tanács és az Európai Parlament azóta társjogalkotók. Vagyis, a második szakasz kiépítésének már egészen más politikai-intézményi erőterben kellett folynia, annak számos kihívásával és addig nem ismert nehézségeivel, elkerülhetetlen kompromisszumaival együtt.

A KEMR első szakasza végeredményben 2005 végére befejeződött. Az első szakaszban kitűzött cél a tagállamok jogi kereteinek a tisztességességet, hatékonyságot és átláthatóságot biztosító közös minimumszabályok alapján történő összehangolása volt.

Jelentős mennyiségű uniós jogi aktust fogadtak el e néhány évnvi időintervallumon belül, minőségileg azonban hagyott kívánnivalót maga utána a rendszer – pl. 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, a dolog természeténél fogva, ez csupán egy közbelső állomás volt, a rövid távú célok teljesítése. A java, a hosszú távú célok megvalósítása – azaz, a Közös Európai Menekültügyi Rendszer kiépítésének második fázisa – még csak ezután következett.

A KÖZÖS EURÓPAI MENEKÜLTÜGYI RENDSZER II. FÁZISÁNAK MEGVALÓSULÁSA: NAGYÍVŰ TERVEK, KIJÓZANÍTÓ(BB) VÉGEREDMÉNY?

A Közös Európai Menekültügyi Rendszer második szakaszának kiépítéséhez a magas politikai ösztönzést¹⁷ a 2005 és 2009 közötti SZBJT-stratégiai tervezés dokumentuma, a Hágai Program adta, amely 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,¹⁸ 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.*”¹⁹ 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.²⁰

A Zöld Könyvet a Bizottság 2008-ban még megfejezte a menekültügyről szóló Politikai Tervvel,²¹ amely a meglévő menekültügyi *acquis* felülvizsgálatára, illetve az új fejleményekre reflektáló átdolgozására fókuszált; azzal a kettős céllal, hogy növelje

a közös normák által a védelmi sztenderdet, illetve még erőteljesebben harmonizálja a tagállami jogi kereteket. A Politikai Terv leszögezte továbbá: a KEMR feladata, hogy a tagállamoknak olyan egyetemes jogi normákat és előírásokat, közös eszközöket, valamint együttműködési mechanizmusokat biztosítson, amelyek garantálják, hogy magas színvonalú védelmi előírások álljanak rendelkezésre a menekültügyi eljárás egésze során, a menedékkérők befogadásától a védelemben részesülők teljes beilleszkedéséig; amellet, hogy a visszaéléseket megakadályozva fenntartják a menekültügyi rendszer integritását.²² E célkitűzések megvalósítása érdekében a Bizottság 2008 decemberétől kezdődően több jogalkotási javaslatot is előterjesztett, amelyek a KEMR második fázisának kiépítését szolgálták.

Az egyes jogalkotási javaslatok, illetve a tárgyalások eredményeképpen elfogadott új normák bemutatása előtt meg kell említeni egy további alapvető változást, amelyet a Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatálybalépése jelentett. Ez az SZBJT-társég működésének egésze vonatkozásában horizontális változásokkal is járt: pl. a rendes jogalkotási eljárás bevezetése: 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; eltűntek a III. pilléres jogi aktusok, így minden jogi aktus másodlagos uniós jogforrás (rendelet, irányelv, határozat vagy ajánlás, vélemény) formáját ölti.²³ Ezen túl, az EU menekültügyi hatásköreit illetően is történtek változások – jóllehet e tárgykör továbbra is a tagállamokkal osztott kompetenciába tartozik (az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 4. cikk (2) bekezdés j) pont). Ez megmutatkozik abban, hogy az EUMSZ szövege immár a „közös menekültügyi, kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó politika” kialakításáról szól; sőt, a Közös Európai Menekültügyi Rendszer kifejezés primér jogban történő megerősítést is kapott, ami a harmonizáció és az uniós szintű cselekvés szorosabb, mélyebb formája az eddigi „közös intézkedésekhez” képest. A fent idézett rendelkezésekből is kitűnik, hogy az új szerződésszöveg egyértelműen megkülönbözteti a nemzetközi védelem egyes fajtáit: az 1951. évi Genfi Egyezmény szerinti menekültjogállást, a menekültstátusznak nem minősülő, ún. kiegészítő védelmet; továbbá a tömeges beáramlás esetén alkalmazott, ún. átmeneti (ideiglenes) védelmet.²⁴ Ezenkívül eltűntek a minimumszabályokra való utalások az EUMSZ vonatkozó rendelkezéseinek a szövegéből – immár „közös” szabályokról van szó –; továbbá ambiciózus célként rögzítették, hogy a végző cél a

„Unió egészén belül érvényes, egységes menekültjogállás a harmadik országok állampolgárai számára”.²⁵ AZ EU-s cselekvés továbbra is beágyazódik a nemzetközi menekültjogba, így e szakpolitikának változatlanul összhangban kell lennie az 1951. évi Genfi Egyezményrel 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 (pl. a részes tagállamok vonatkozásában a menekültek vízummentes utazásáról szóló 1959. évi, vagy a menekültekért viselt felelősség átszállásáról szóló 1980. évi európai tanácsi megállapodásokkal²⁶).

A Lisszaboni Szerződéssel bevezetett, új hatásköri rendben elfogadható intézkedések tehát a következőket foglalják magukban: „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.”²⁷ Adott volt tehát az elsődleges EU-jog szintjén egy progresszívabb, ambiciózusabb és szélesebb hatáskörökkel járó felhatalmazás az uniós jogalkotó számára, így a szakma nagy várokozással tekintett e célkitűzések konkrét megvalósítása elé.

Mindezt 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 egyre többször hivatkozta és alkalmazta a Chartát, illetve értelmezte – nem egyszer kiterjesztően – a másodlagos menekültügyi joganyagot annak fényében.²⁸

A 2010–2014-es időszak SZBJT-témájú stratégiai céljait tartalmazó Stockholmi Program megismétli az alapítószerződésekben, illetve elődjeiben (Tamperei Program, Hágai Program) rögzített közös uniós menekültpolitika fő célkitűzéseit, és egyben felszólítja a Tanácsot és az Európai Parlamentet: fokozzák az arra irányuló erőfeszítéseiket, hogy legkésőbb 2012-ig (azaz a 2010-es határidő már a múlté) megvalósuljon a közös menekültügyi eljárás és a menekültként elismert vagy kiegészítő védelemben részesített személyek egységes jogállása.²⁹ Ugyanezt megfogalmazta már a francia EU-elnökséghez köthető, „kakukktojás” stratégiai iránymutatás, a szintén az EiT 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 operacionálizáló, konkrét beavatkozási irányokat és feladatokat rögzítő Cselekvési Terv,³⁰ amely már nem volt ennyire ambiciózus, illetve a 2012-es, mantraszerűen ismételtetett céldátumot nem érintette.

Visszatérve a jogszabály-kezdeményezés kapcsán a menekültügy terén is monopóliummal bíró Bizottság lépéseire: az integráció motorjának tartott testületnek a KEMR kialakításának második szakaszára tett jogalkotási javaslatát is ez a „fontolva haladás” hatja át. A KEMR első szakaszát alkotó uniós jogi normákat teljes egészében felváltó, illetve meghaladó, az EUMSZ nagyra törő céljait megvalósítani kívánó jogszabálycsomag helyett a Bizottság a Dublin II. Rendelet, a EURODAC-rendelet és végrehajtási rendelete, a Befogadási Irányelv, az Eljárási Irányelv, valamint a Kvalifikációs Irányelv átdolgozását tűzte ki célul, továbbá új elemként megjelent a huzamos tartózkodói jogállás nemzetközi védelmet élvező személyekre való kiterjesztéséről szóló javaslat (ún. menekültügyi csomag). E jogalkotási tervezetek az első fázisban 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 (lásd pl. az átdolgozott Befogadási Irányelv tervezetében a menedékkérők őrizetének explicit szabályait és rezsimjét); illetve, ezeket a tervezeteket a menekültként elismert és a kiegészítő védelemben részesített személyek jogállása közötti kü-

lönbségek 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. A fent említett, 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 bűnüldöző szerveknek a EURODAC-ban tárolt adatokhoz való rendészeti célú hozzáféréseinek lehetővé tétele váltotta ki a leghevesebb vitákat a tagállamokat tömörítő Tanács és az Európai Parlament között. A tárgyalási folyamatok tehát úgy hozták, hogy az eredeti csomag-megközelítés nem tudott megvalósulni, így több lépésben születtek meg a közös menekültpolitika második szakaszát kiteljesítő uniós jogi aktusok.

Elsőként az új, önálló 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 a magyar EUnökség alatt (2011/51/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv).³¹

Ezt követően az átdolgozott Kvalifikációs Irányelvnél szállt fel a fehér füst. A többi jogalkotási javaslatához képest ebben jelentkezett a legkevesebb konfliktus, és az érdektagság mérsékelt volt. A 2011/95/EU számon elfogadott új irányelv³² azonban kevésbé volt ambiciózus, így nincsen benne szó az Unió minden tagállamában érvényes, kölcsönösen egyenértékű menekültstátuszról: figyelemmel a tagállamok közötti másodlagos mozgások ('asylum shopping') felszámolására, amely – irányelvbe foglalt – kötelezettségeket 2013 december végéig kell a tagországoknak teljesíteni, 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).

A fennmaradó javaslatokról, azaz a Dublin III. és az új EURODAC-rendeletéről, továbbá az átdolgozott Befogadási és Eljárási Irányelvekről – a keserves tárgyalásokat követően – 2012 őszén, illetve 2013 tavaszán született meg a politikai megállapodás. A javaslatok a csomag-megközelítés okán „bevárták egymást”; az Európai Parlament plenáris ülése 2013. június 12-én egy csomagban szavazta meg azokat, amit formális elfogadás követett a Tanács által, 2013. június 20-án. A fennmaradó négy másodlagos uniós jogi aktusnak az Európai Unió Hivatalos Lapjában való kihirdetése 2013. június végén megtörtént,³³ és a tagállamoknak az irányelvek esetében két évük lesz az abban foglaltak átültetésére.

Miben hoztak újítást az előbbiek? Az új EURODAC-rendelet³⁴ megteremti a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az EUROPOL számára az összeurópai ujjnyomat-adatbázishoz való rendészeti célú hozzáférést, s a EURODAC működtetése a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai ügynökség³⁵ felügyelete alá kerül. A Dublin III. Rendelet³⁶ orvosolja a dublini rendszer feltárt hiányosságait, biztosítja továbbá a rendelet szabályainak összhangját a menekültügyi 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. Az átdolgozott Befogadási Irányelv³⁷ főbb novumai között említendő, hogy elődjénél jóval részletesebben rögzíti 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 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 munkaerőpiaci hozzáférést). Végül az átdolgozott Eljárási Irányelv³⁸ – 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 védel-

mi forma fényében mérlegelni kell, tovább jobban becsatornázza a sérülékeny személyek speciális igényeit az eljárásba, illetve nagy hangsúlyt fektet a menekültügyi hatóságok munkatársainak továbbképzésére is, a tagállami gyakorlatok egységesítése érdekében.

A KEMR második szakaszát kiteljesítő jogalkotási aktusok mellett figyelmet érdemelnek még azok a kísérő intézkedések, amelyek a megújult azilumjoganyag 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),³⁹ amely jelentős feladatot lát el a nagy menekülthezért kitétt tagállamoknak biztosított támogatás koordinálása terén; továbbá szükség esetén a többi tagállam szakértőiből álló, ún. menekültügyi támogató csoportot küld a megszorult tagországokba. 2012 tavaszán meghatározták az EU-szintű áttelepítési ('resettlement') prioritásokat is,⁴⁰ emellett az EU-n belüli szolidaritás egyik kifejeződéseként relokációs projektek is futnak (pl. az EUREMA Máltáról). A közös menekültügyi normák gyakorlati végrehajtásától elválaszthatatlan a szakpolitika finanszírozása, a rendelkezésre álló uniós források rendszere, amely az EU következő, 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi keretprogramjával megújul (a tárgyalások még jelenleg is zajlanak). Az Európai Menekültügyi Alapot a két további migrációs szolidaritási alappal (Európai Visszatérési Alap és Európai Integrációs Alap) egybeolvasztó új Menekültügyi és Migrációs Alapra (2014–2020) is nagy feladat fog majd hárulni, amelyre a Bizottság eredeti javaslatában 3,869 milliárd eurót irányzott elő. Összehasonlítva ezt az előző hét éves időszak (2007–2013) költségvetésével, figyelemre méltó növekedés mutatható ki a korábbi alapokba allokált pénzeszközökhöz képest, ami a migrációs terület és a menekültügy Unión belüli fokozódó jelentőségét mutatja.

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.⁴¹ Megítélés kérdése, hogy a többéves stratégiai dokumentumokban lefektetett, nagyívű célokhoz képest csekélyebb újításokat hozó uniós menekültügyi csomagot a „félíg tele” vagy a „félíg üres pohár” szemlélettel értékeljük. Tény, hogy a 2000-es évek elején-közepén tapasztalható szakpolitikai lelkesedés, progresszív hozzáállás és jogalkotási lendület elfogyott. Egyre megosztottabbak a tagállamok a menekültügy kérdéseiben, egyre kevesebb a közös nevező. Ahogy hazai kommentátorok megállapítják: „a tagállamok nem áll[tak] készen a menekültügyben mutatkozó nemzeti sajátosságaik feladására. Többféle szakadék terbeli a rendszert: [...] a túlterhelt peremállamok – középpüti és/vagy migrációs nyomásnak ki nem tetten elhelyezkedők; [illegitim] a liberális értékeket vallók – megszorító pragmatisták.”⁴² De e rövid írásnak nem is az igencsak friss eredmények értékelése a célja, sokkal inkább a fejlődési ív és a szabályozás átalakulása, valamint a jogfejlődés sajátosságainak tárgyyszerű felvázolása. A KEMR második szakaszát alkotó, új jogi normák beható elemzése-értékelése majd a szakmai közvéleményre, a gyakorló szakemberekre és a témát tudományos megközelítésből firtató kutatókra vár.⁴³

JÖVŐFÜRKESZÉS

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 ('ever evolving') természetű szabálytömeg.⁴⁴ Ez annak ellenére várható, hogy az elkövetkező években a fő feladat az újragyúrt és megújult menekültügyi *acquis* megfelelő átültetése és korrekt alkalmazása, illetve a Bizottság általi ellenőrzése és kikényszerítése lesz. Mi lehet tehát az elkövetkező időszak jogfejlődésének az iránya? Egyrészt – köszönhetően a teljes hatásköri díszében a menekültügyi területen is eljárni képes és az EU Alapjogi Chartáját is előszeretettel alkalmazó Európai Unió Bírósága mind bővülő joggyakorlatának – az 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. Másrészt, a Stockholmi Program Cselekvési Tervében szerepelnek még olyan intézkedések, amelyekkel 2014 végéig kell előrukkolnia a Bizottságnak. Így közlemény várható a menedékjog iránti kérelmek Unión belüli közös feldolgozásának jogi és gyakorlati megvaló-

síthatóságáról, az EU-nak 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 leg-egységesebben fellépve, a legmagasabb szintű védelmet nyújtja az üldözés elől menekülő kényszervándoroknak.

JEGYZETEK

1. Máig nem teljesen tisztázott, hogy mi állhat e betűszó mögött. A leginkább elfogadott, tankönyvi magyarázat szerint a francia „nemzetközi terrorizmus, radikalizmus, extrémizmus és erőszak” kifejezést rejtí (‘Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale’).
2. Pl. a belügyminiszterek 1992. november 30-i londoni találkozásjukon fogadták el azokat a határozatokat, amelyek a „biztonságos harmadik ország” és a „nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmek” koncepcióit első ízben rögzítették a tagállamok körében.
3. SVE 7. fejezet (28–38. cikkek).
4. EUSZ eredeti K1. cikk.
5. EUSZ eredeti K.2. és K.3. cikke.
6. A példákat lásd: JENEY Petra – NAGY Boldizsár: A szabadság, biztonság és a jog térsége az Európai Unióban, in KENDE Tamás – SZÜCS Tamás (szerk.), *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*, Budapest, CompLex, 2011, 679–680.
7. Pl. ebben az ötéves időszakban a Tanács nem csupán az Európai Bizottság mint egyébként javaslatértékelő monopóliummal bíró intézmény, hanem valamennyi tagállam javaslata alapján is eljárhatott; az Európai Parlamenttel az akkor már térhódításba kezdő együttműködési eljárás ellenére csak konzultálni kellett, s a legtöbb kérdésben a tagállamok vétőjoggal bírtak. Bővebben lásd magyarul: JENEY–NAGY (5. lj.) 640.; angolul Steve PEERS: *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012³, 19–20.
8. Az Amszterdami Szerződéssel módosított, konszolidált EKSZ 63. cikk (1)–(2) bekezdés.
9. Tamperei Program (elfogadva az Európai Tanács 1999. október 15–16-i ülésén), II. rész.
10. A Tanács 343/2003/EK rendelete (2003. február 18.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékkérelmi kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról [HL L 50., 2003.2.25., 1.], valamint annak bizottsági végrehajtási rendelete (1560/2003/EK), [HL L 222, 2003.9.5., 10.].
11. A Tanács 2725/2000/EK rendelete (2000. december 11.) a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló „Eurodac” létrehozásáról [HL L 316, 2000.12.15., 1.], illetve az annak végrehajtási részletszabályait lefektető 407/2002/EK tanácsi rendelet [HL L 62, 2002.3.5., 1.]. 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 menedékkérelmi kérelmet nyújtottak be, mert a Dublin II. Rendelet alkalmazására ebben az esetben is sor kerülhet.
12. 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.].
13. 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.].
14. A Tanács 2003/9/EK irányelve (2003. január 27.) a menedékkérelmi befogadása minimumszabályainak megállapításáról [HL L 31, 2003.2.6., 18.].
15. 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.].
16. 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.].
17. Az Európai Tanács e feladatáról lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés 15. cikk (1) bekezdését.
18. Zöld Könyv a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről COM(2007) 301 végleges, Brüsszel, 2007.6.6.
19. Uo. 2.
20. Uo. 3.
21. Politikai terv a menekültügyről: Az Unió országaiban biztosított védelem összehangolt megközelítése. COM(2008) 360 végleges, Brüsszel, 2008.6.17.

22. Uo. 12.
23. Bővebben lásd pl.: CZIGLER Dezső Tamás – HORVÁTHY Balázs, A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség jogforrásainak feltárása, *Jog-Állam-Politika*, 2011, 3–25.; CZIGLER Dezső Tamás – HORVÁTHY Balázs: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség joggyakorlata és intézményei, *Jog-Állam-Politika*, 2011, 3–26.; CZIGLER Dezső Tamás – HORVÁTHY Balázs: Az uniós tagállamok bel- és igazságügyi együttműködése a Lisszaboni Szerződést követően, in *Prudentia Iuris Gentium Potestate. Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére* (Szerk. NÓTÁRI Tamás – TÖRÖK Gábor), Budapest, MTA JTI, 2010. 61–103.
24. PEERS (6. vj.) 303–305.; Marianne DONY, *Droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2012, 454–455.
25. EUMSZ 78. cikk (2) bekezdés a) pont.
26. 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 fellelhetők: conventions.coe.int.
27. EUMSZ 78. cikk (2) bekezdés.
28. Lásd pl. a C-69/10. számú ügyben 2011. július 28-án hozott ítéletet (*Brabim 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*); vagy legutóbb a C-648/11. számú, 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)].
29. A Stockholmi Program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa, HL C 115, 2010.5.4., 1.
30. 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.
31. 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.].
32. 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 me-
- nekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról (átdolgozás) [HL L 337, 2011.12.20., 9.].
33. Lásd az Európai Unió Hivatalos Lapjának 2013. június 29-i, L 180. számát.
34. 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.].
35. Az Európai Parlament és a Tanács 1077/2011/EU rendelete (2011. október 25.) a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai ügynökség létrehozásáról [HL L 286, 2011.11.1., 1.].
36. 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.].
37. 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.].
38. 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.].
39. 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.].
40. 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.].
41. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Zöld könyv a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről (2008/C 204/17), 1.3. pont.
42. JENEY-NAGY (5. vj.), 691.

43. Ilyen első fecske pl. Steve PEERS: *Analysis. The second phase of the Common European Asylum System: A brave new world – or lipstick on a pig?*, <http://www.statewatch.org/analyses/no-220-ceas-second-phase>
44. Az EU Tanácsának Főtitkársága még 2010-ben készített egy kompendiumot az EU menekültügyi vívmányairól és az EU kontextusban releváns menekült-

ügyi tárgyú univerzális és regionális nemzetközi szerződésekről, illetve 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).