



A Bizottság bemutatta a migrációs paktum új tervezetét – továbbra is a migráció menedzselése, és nem annak megállítása a cél

dr. Tárnok Balázs

Az Európai Bizottság 2020. szeptember 23-án közzétette a Migrációs és Menekültügyi Paktumról szóló új javaslatát. A javaslatcsomag a hatályos, de a gyakorlatban a 2015-ös migrációs válság kezdete óta nem működő dublini rendszert egy olyan új mechanizmussal kívánja felváltani, amely számos pozitív elmozdulást tartalmaz (ideértve a kötelező kvóták elvetését, a rugalmas szolidaritás elvének bevezetését, a menedékre nem jogosultak hazaszállítására vonatkozó eljárások hatékonyabbá tételét vagy az Unió határain kívül történő ellenőrzések megkezdését), azonban elvi megközelítésében nem eredményezett paradigmaváltást. A javaslat ugyanis továbbra is erőforrásként tekint a bevándorlásra, annak kezelésére, és nem a megállítására törekszik, mivel támogatni kívánja a legális migrációt, kiemelt védelmet biztosítva a menedékre jogosultaknak, elősegítve az eljutásukat az Európai Unióba. Ennek okán nem várható, hogy az Unió eddigi migrációs politikájának ellenzői különösebben el lesznek ragadtatva a Bizottság által előterjesztett javaslatról.

Előzmények és a reform szükségessége

A dublini szabályozáson ([Dublin III rendelet](#)) alapuló hatályos rendszer szerint a nemzetközi védelem iránti kérelem elbírálásáért azon tagállam felelős, amelynél először nyújtották be azt (első ország elve). A 2015-ös migrációs válság, és az azóta permanens formában létező óriási migrációs nyomás viszont a gyakorlatban működésképtelenné tette az Unió migrációs politikáját. Ez a rendszer ugyanis rendkívül nagy teher alá helyezte a szabad bevándorlási útvonalak által érintett tagállamokat, így különösen Olaszországot és Görögországot, és ezáltal az Európai Unió egészét. A rendszer összeomlásának jelentős biztonsági vetülete is volt, hiszen a kontinensre ellenőrizetlenül beáramló embertömegek a közbiztonságra veszélyes elemek beszivárgását is lehetővé tették.

Ennek okán a hatályos rendszer felülvizsgálatát az elmúlt években számos tagállam éles hangon követelte, azonban a Bizottság által eddig előterjesztett javaslatok nem bizonyultak megfelelő alapnak. A Bizottság utoljára 2016-ban terjesztett elő egy több javaslatból álló csomagot, amely többek között bevezette volna a kötelező kvóták rendszerét, vagyis a menedékkérők tagállamokra előirányzott célszámok mentén történő kötelező elosztását. A kötelező kvóta korábban a Tanács 2015 őszi [határozatában](#) is megjelent, amelynek végrehajtását Magyarország és visegrádi szövetségesei is visszautasították, és megtámadták az Európai Unió Bíróságán – mint később kiderült, [sikertelenül](#). Magyarországon 2016-ban [népszavazást](#) is tartottak a kötelező kvóták kérdéséről, illetve az

Országgyűlés Magyarország Alaptörvényét is [módosította](#) a kötelező betelepítések megakadályozása érdekében.

A Bizottság által ismertetett javaslatcsomag lényeges elemei

A Bizottság szeptember 23-i javaslatcsomagja saját értékelése szerint igyekszik egyensúlyba hozni a tagállami felelősség elvét a rugalmas szolidaritás elvével. Ezt nyilván az elmúlt öt év tapasztalatai is alátámasztják. Egyik oldalról ott vannak a migrációs nyomás alatt álló déli tagállamok, akik régóta sürgetik a közös uniós fellépést a Bizottság saját bevallása szerint sem működő dublini rendszer megreformálásával, míg másik oldalon azon tagállamok, akik világossá tették, hogy nem engednek semmilyen olyan jellegű politikai nyomásnak, amely a menedékkérők kötelező jellegű befogadására irányul. A javaslatban hangsúlyos elem továbbá a menedékre nem jogosult gazdasági bevándorlók visszaküldése származási országukba, az ezzel kapcsolatos eljárások hatékonnyá tétele, valamint a harmadik országokkal fennálló kapcsolatok erősítése a visszaküldési eljárások végrehajtásának könnyítése érdekében.

A Bizottság [közleménye](#) szerint a tíz javaslatból és jogi aktusból álló, több mint 350 oldal terjedelmű [csomag](#) két fő pillérre épül: egyrészt a menekültügyi eljárások hatékonyságának javítására, másrészt pedig a méltányos felelősségmegosztás és a szolidaritás összehangolására, amely a rugalmas szolidaritás elve mentén valósulna meg.

Ami az első pillért illeti, a Bizottság javaslatot tesz az EU külső határain lefolytatott integrált eljárás bevezetésére. Ez újdonságként magában foglalja, hogy már az Unió külső határain megkezdődne a határokat engedély nélkül átlépő, illetve a kutatási-mentési műveletek során a tengerből kimentett személyek átvilágítása. Ennek keretében sor kerülne az érintett személyazonosságának ellenőrzésére, egészségügyi és biztonsági ellenőrzésére, újjlenyomatvételre és az Eurodac adatbázisba történő regisztrációjára. Ez az eljárás azt célozza, hogy gyors eljárás keretében kiszűrjék azokat a személyeket, akik esetében egyáltalán nem indokolt a nemzetközi védelem, tehát a gazdasági bevándorlókat. A Bizottság szerint így mindazok helyzete, akiknek ügye gyorsan megvizsgálható, hamar biztossá válik. Akiknek tehát semmi alapja nincs az oltalmazotti státusz megszerzésére, azokat visszafordítják, hazaküldik származási országukba. Ez az előzetes vizsgálat legfeljebb öt napig [tartana](#).

A második pillér keretén belül a Bizottság bevezetné a rugalmas szolidaritás elvét. Az előterjesztett rendszer lényege, hogy stresszhelyzetekben minden tagállam köteles részt vállalni a szolidaritásból, mégpedig a rugalmas tagállami hozzájárulások rendszere által. A javaslat tehát – jórészt visegrádi és közép-európai nyomásra – [elveti](#) a menedékkérők kvóták szerinti kötelező elosztását. A tagállamokat tehát nem lehet kényszeríteni arra, hogy menedékkérőket fogadjanak be, ha nem akarnak, azonban minden tagállamnak szolidaritást kell mutatnia. Ennek megnyilvánulási formája széles skálán mozog, a hozzájárulási formák lehetősége eltérő lehet: menedékkérőknek az első belépés szerinti országból történő áthelyezése (menedékkérők befogadása), tartózkodási joggal nem rendelkező személyek visszaküldésével kapcsolatos felelősség átvállalása (menedékre nem jogosultak hazaküldése) vagy az operatív támogatás különböző formái révén (pl. mentésben közreműködés). A „kvóta” azonban abban az értelemben [fennmaradna](#), hogyha egy tagállam – tipikusan a migrációs nyomás miatt – aktiválja a szolidaritási mechanizmust,

akkor a Bizottság egy, a tagállamok GDP-jét és népességét alapul vevő „[elosztási kulcs](#)” segítségével állapítaná meg, hogy a tagállamoknak hány személy sorsáról kell gondoskodnia (a menedékkérők átvételével vagy a menedékre nem jogosult gazdasági bevándorlók hazautaztatásával).

A javaslat tehát minden országnak megadja a lehetőséget arra, hogy válasszon: átveszi a menedékkérőket vagy a hazatelepítéshez nyújt segítséget. Utóbbit a javaslat „visszatérítési támogatásnak” (return sponsorship) tekinti. A [javaslat](#) szerint a támogató tagállam megteszi a szükséges intézkedéseket a visszatérési eljárások megkönnyítése és sikeres lezárása érdekében, például levezényli a tárgyalásokat az érintett harmadik országokkal (megszervezi a befogadást), gondoskodik az érvényes úti okmányokról, vagy finanszírozza az utazás költségeit. A visszatérítést 8 hónapon belül kell lebonyolítani. Ha a határidőn belül nem sikerül megvalósítani a visszatérítést, akkor a támogató tagállamnak kell befogadnia a kiutasított személyt.

A paktum lényeges eleme a harmadik országokkal való együttműködés fejlesztése. A Bizottság tájékoztatása szerint az EU testre szabott és kölcsönösen előnyös partnerségek kialakítására fog törekedni a harmadik országokkal. Erre a testület szerint azért van szükség, mert ekképpen hatékonyabbá tehető az együttműködés például a migráncscsempészség kezelésében, valamint a legális beutazási lehetőségek kialakításában. Ezen felül a kapcsolatok javítása előmozdítaná a visszafogadási egyezmények és megállapodások hatékony végrehajtását.

A javaslatcsomag értékelése

A Bizottság igyekszik élesen különválasztani a menedékre jogosultakat az arra nem jogosultaktól, a nem jogosultakat pedig mielőbb vissza akarja küldeni a származási országába. Figyelemmel arra, hogy a Bizottság [adatai](#) szerint az Unió tagállamai évente hozzávetőlegesen 370 ezer menedékkérelmet utasítanak el, azonban ezen elutasított személyeknek csupán harmadát küldik vissza a származási országába, a visszaküldési mechanizmus szigorítása és hatékonyabbá tétele indokoltnak tűnik. Szintén pozitívumnak tekinthető, hogy a kötelező tagállami kvóták főszabály szerint kikerültek a javaslatból, és a tagállamok egy rugalmasabb követelményrendszer szerint tudják kivenni a részüket az Unió határországaira háruló migrációs nyomás enyhítéséből. Hasonlóképpen pozitív elmozdulás, hogy a bevándorlók előzetes ellenőrzése már az Unió külső határain megtörténik, ami elősegítheti a gazdasági migránsok beáramlásának visszaszorítását a kontinensre.

Másfelől, a migráció támogatását alapvetően elutasító tagállamok bizonyára nehezményezni fogják, hogy a Bizottságnak továbbra is a migráció kezelése, nem pedig annak megállítása a célja. A javaslat egyértelmű üzenete, hogy a menedékjogra jogosultaknak minden körülmények között biztosítani kell a védelmét, sőt, elő kell segíteni a biztonságos eljutásukat az Unióba. Utóbbira utal a Bizottság [közleményének](#) legális migrációs útvonalak fejlesztéséről szóló része. A Bizottság kifejti, hogy a legális migráció az európai társadalom és gazdaság javát szolgálja. Szintén – mind a migrációt támogató, mind pedig azt ellenző tagállamok szempontjából – problémásnak tekinthető, hogy a tervezetnek az a része egyelőre [homályos](#), ami arra vonatkozik, hogy mi történik akkor, ha csak a hazautaztatásokra érkezik elég vagy a kellenél több felajánlás, és az eddigiekhez

hasonlóan a határországoktól senki vagy csak néhány tagállam akarja átvenni a menedékkérőket. Az is meglehetősen aggályos, hogy a tervezet értelmében a Bizottság olyan nemzetközi megállapodások kötését irányozza elő a harmadik országokkal, amelyek arra is alkalmasak, hogy az EU zsarolható helyzetbe lavírozza saját magát. A Törökországgal kötött paktum óta legalábbis óvatosan és a lehető legkörültekintőbben kell eljárni ezekkel a megállapodásokkal, a tagállamok széleskörű bevonásával.

Bár a javaslatcsomag részletes áttekintése és a gyakorlatban problémaforrásnak tekinthető pontok beazonosítása – annak terjedelme okán is – több időt vesz igénybe, az első visszajelzések a tervezettel kapcsolatban meglehetősen [vegyesek](#). Magyarország és a visegrádi kormányok számára [nem elfogadható](#) a javaslatcsomag. A V4-ek számára továbbra is a határvédelem, a harmadik országokban történő segítségnyújtás és a migráció Unió külső határain kívül történő megállítása tekinthető [prioritásnak](#). A visegrádi országok ragaszkodnak tehát ahhoz, hogy a menekültügyi eljárásokat valamennyi bevándorló esetében az EU határain kívül folytassák le. A visegrádiak vezetőit a javaslatcsomag előterjesztésének másnapján fogadta Ursula von der Leyen bizottsági elnök, ahol az új uniós költségvetés mellett a migrációs paktum is téma volt.

Következő lépések

A Bizottság javaslatának előterjesztésével tehát hivatalos formában megindult a jogalkotási eljárás. A javaslatot most a két uniós társjogalkotó, az Európai Parlament és a tagállamok képviselőit tömörítő Tanács vizsgálja meg. Az uniós belügyminiszterek októberben tárgyalnak először a javaslatról. A Bizottság arra kéri a társjogalkotókat, hogy az év végéig érjenek el politikai megállapodást a menekültügyi és migrációkezelési rendelet alapelveiről, és fogadják el az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségéről szóló rendeletet, valamint az Eurodac-rendeletet, illetve minél előbb haladjanak előre a csomag további elemeivel kapcsolatban is.

2020.09.25.

