

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye „Az Európai Bizottság Közleményéről a Tanácshoz és az Európai Parlamenthez a nemzetközi védelemre szoruló személyek szabályozott belépéséről az Európai Unió területére, valamint a kibocsátó régiók védőképességének erősítéséről – »Tartós megoldások könnyebb elérése«

(COM(2004) 410 Végleges)

(2005/C 157/16)

Az Európai Bizottság 2004. augusztus 25-én az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 262. cikke alapján úgy határozott, hogy kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fent említett témában.

Az EGSZB ide vonatkozó munkáival megbízott „Foglalkoztatás, szociális ügyek, állampolgárság” szekció 2004. november 25-én elfogadta a véleményt (előadó: An LE NOUAIL-MARLIÈRE)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2004. december 15-én és 16-án megtartott 413. plenáris ülésén (december 15-i ülés) 139 szavazattal, 1 ellenében és 9 tartózkodás mellett az alábbi véleményt fogadta el:

1. Az Európai Bizottság dokumentumának tartalma

1.1 A szóban forgó közlemény az Európai Bizottság válasza a 2003. június 19-20-i thesszalóniki Európai Tanács Következtetéseknek 26. pontjára, mely felhívja az Európai Bizottságot, hogy *„vizsgálja meg mindazon tényezőket, amelyek biztosíthatják a nemzetközi védelemre szoruló személyek szabályozottabb és ellenőrzöttebb belépését az EU területére, és vizsgálja meg azt is, hogy a kibocsátási régiókban milyen módon biztosítható e személyek fokozottabb védelme”*.

1.2 A közlemény négy fejezetből áll, amelyek közül az **első** azon tényezőkkal foglalkozik, *„amelyek biztosíthatják a nemzetközi védelemre szoruló személyek szabályozottabb és irányítottabb belépését az EU területére”*.

1.3 A letelepítés azt jelenti, hogy a menekülteket az első fogadó vagy tranzitországból az Unió vagy egy nem uniós ország (Kanada, Egyesült Államok, Ausztrália...) területére szállítják, és magától értetődően szabályozott és ellenőrzött belépést biztosít az EU területére. Szerephez juthat az EU közös menekültügyi politikájában. Az Európai Bizottság ennek értelmében úgy véli, hogy jó okok szólnak uniós szintű szabályozás elfogadása mellett ezen a területen, illetve uniós szintű letelepítési programra lenne szükség.

1.4 A **második** fejezet azt vizsgálja, hogy a kibocsátó régióban hogyan lenne biztosítható a nemzetközi védelemre szoruló személyek védelme, és az EU miképpen segíthetné elő ezt a folyamatot.

1.5 A védelem erősítését szolgáló intézkedéseknek a kérdés összehangolt és rendszerszerű megközelítéséből kell kiindulniuk. Ennek értelmében feltétlenül szükséges a tényleges védelem tekintetében olyan referenciául szolgáló rendszert kidolgozni, amelyhez az EU segítségével és vele partneri viszonyban a fogadó országok közelíthetnek. Ennek érdekében az EU-nak először is elemeznie kell az általa előtérbe helyezett ama módszereket, amelyekkel a szóban forgó személyek védelmét biztosítani kívánja, s amelyek az üldözés és a visszatá-

loncolás elleni védelemre, valamint a törvényi eljárásához való jogra helyezik a hangsúlyt, továbbá annak a lehetőségnek a biztosítására, hogy a szóban forgó személyek ki tudják elégíteni anyagi szükségleteiket.

1.6 Az alábbiakban említett védőintézkedések egyfelől megfelelően jelzik, hogy a fogadó ország milyen mértékben képes a védelmet biztosítani, illetve segítségükkel meghatározható, hogy a kialakított védőrendszer fenntartható-e, másfelől megmutathatják, hogy milyen alapokon kell kialakítani a képeségek erősítését szolgáló referenciarendszert:

- Csatlakozás a menekültek védelmét szolgáló eszközrendszerhez, ide értve a regionális eszközöket is, illetve csatlakozás az emberi jogokról és a nemzetközi humanitárius jogról szóló más egyezményekhez, ezen eszközök tiszteletben tartása és a fenntartások megszüntetése;
- Nemzeti jogi keretek: a menekültekre és a menekültjogra vonatkozó jogszabályok elfogadása/módosítása;
- A menedéket kérők és menekültek nyilvántartásba vétele, a kérelmek írásban történő és részletes befogadása;
- A menedéket kérők helyzetének elismerése és fogadásuk;
- Az önellátás és a helyi beilleszkedés támogatása.

1.7 A **harmadik** fejezet azt vizsgálja, hogy hogyan lehet megvalósítani az integrált, globális, kiegyensúlyozott, rugalmas és a bevándorlók és menedékkérők helyzetéhez alkalmazkodó megközelítést.

1.8 Ennek érdekében az Európai Bizottság többéves regionális programokat javasolna az EU számára, amelyhez mellékelné a menedékkügy és a bevándorlás kérdésében követendő akciók és projektek listáját és menetrendjét; a programok az érintett régiókban található nem uniós országokkal együttműködésben készülnek. A programokkal egyidejűleg stratégiai dokumentumok készülnek régiók és országok szerinti bontásban, s ezek adnának keretet a Közösség fejlődő országokkal fenntartott kapcsolatainak egyazon ciklus alatt.

1.9 Az EU regionális védelmi programjai megfelelnek egy – részeiben már létező – „intézkedéscsomagnak”, amelynek nagy része kidolgozás alatt vagy javaslati fázisban van: a védőképességet erősítő intézkedések, nyilvántartási rendszer, uniós letelepítési program, a helyi infrastruktúra javítását célzó támogatások, a nem uniós országokban nemzetközi védelemre szoruló személyek helyi beilleszkedésének támogatása, együttműködés a törvényes bevándorlás területén, a migrációs mozgások ellenőrzés alatt tartása, hazatérés.

1.10 Végül a **negyedik** fejezet összegzi a közlemény következtetéseit és javaslatot tesz a követendő útra, amelyhez a Tanács, az Európai Tanács és az Európai Parlament támogatását kéri.

2. Általános megjegyzések

2.1 Az EGSZB egyetért az Európai Bizottságnak az UNHCR ajánlásaival alátámasztott szándékával, de az Európai Bizottság közleményében nem látja az 1951 óta elismert nemzetközi védelmi szinthez szükséges biztosítékokat. Sajnos továbbra is szükség van az említett szint garantálására vagy emelésére, mivel a nemzetközi szinten ma is előfordulnak gyűlöltre épülő diszkriminációs esetek, amelyek akár fegyveres konfliktusba is torkollhatnak, illetve a polgári lakosság bizonyos csoportjai vagy egyes társadalmi csoportokhoz tartozó egyének számára hátrányos diszkriminációt jelentenek, s egyes csoportokat vagy személyeket továbbra is üldöznek állami vagy akár nem állami szereplők (csoportok vagy egyének). Ebből a szempontból az EGSZB további munkára bátorítja az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosságának a „Konvenció +” keretében folyó tevékenységét, amelynek célja a menekültstátusz, valamint a genfi egyezmény javítása és módosítása.

2.2 A letelepítési programokra tett javaslatban jobban kellene hangsúlyozni, hogy a letelepítésnek, mint tartós megoldásnak az az első számú célkitűzése, hogy elősegítse a menekültstátuszt megszerző vagy a státusz megszerzéséhez szükséges feltételeket szabályozó irányelv⁽¹⁾ alapján nemzetközi védelemben részesülő személyek számára a genfi egyezmény és a HCR eljárási útmutatója alapján a normális és méltó életvitelhez szükséges feltételek megteremtését.

2.3 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a tagállamoknak meg kell egyezniük egy olyan törvényes keretben, amelynek alapján elismerhetők és támogathatók az egyes tagállamokban már létező letelepítési programok, illetve elfogadhatók olyan közös normák, amelyek e programokat kiterjesztik az uniós, valamint a genfi egyezményt aláíró államokra.

2.4 Ezek a programok választ jelentenének az 1951-es Konvenció alapján valóban nemzetközi védelemre szoruló személyek szükségletei szempontjából, és elkerülhetővé tennék a menekültstátusz értékét és védelmi szintjét csökkentő „visszaéléseket”. Az EGSZB is osztja ezt az aggodalmat, de emlékeztet a következőkre:

⁽¹⁾ Az Európai Bizottság COM(2001) 510 sz. javaslata, amelynek kapcsán a Tanács 2004. április 29-én egyezsége jutott.

– az 1951-es konvenciót aláíró uniós tagállamok által vállalt nemzetközi kötelezettségek továbbra is érvényesek, annak ellenére, hogy egyes államok a kérelmeket már sem fogadni, sem megvizsgálni nem hajlandók, és úgy utasítják vissza a befogadást, hogy meg sem vizsgálják, hogy vajon a visszatérés nem veszélyezteti-e a szóban forgó személy életét.

– Egyes tagállamokban a menedéket kérők fogadásának körülményei „börtönviszonyokhoz” hasonlítanak azok esetében, akiknek kérelmét befogadták, de még nem bírálták el. A szociális szolgálatok erről szóló jelentései a menedéket kérők számára, de a civil társadalom számára is traumatikus tényeket tártak fel. A társadalomban ezért a menekültügyről általában is igen negatív kép alakult ki.

– A közleményben felsorolt célkitűzések között szerepelnie kellene a mozgásszabadság, a pénzügyi segítség, a menekültek fogadására szakosodott egyesületek nyújtotta támogatás, a beilleszkedést támogató programok javításának is.

– Javítani kellene – a fogadó ország hatóságaival kötött partnerségi megállapodások vagy legalább jogaik tisztázása révén – a nem kormányzati szervezetek jelenlétének körülményein a fogadóközpontokban.

2.5 A nemzetközi védelemre szoruló kérelmezők ügye és az illegális bevándorlás elleni harc összekeverése – azt sugalmazva, hogy minden menedékkérő visszaél a joggal, kérelme indokolatlan, és a menekültstátusz védelme megoldható a globális kényszerítő intézkedések szigorítása révén – se nem könnyíti, se nem tisztázza a közvélemény számára önnön kötelezettségeinek tudatosítását.

2.6 Ahogyan ezt az Európai Parlament jelentései⁽²⁾, az EGSZB véleményei⁽³⁾ és a nemzetközi szervezetek ajánlásai⁽⁴⁾ is megfogalmazzák, a programok nem helyettesíthetik az eljárási szabályok betartását és az egyedi kérelmek tagállamok által történő elbírálását.

⁽²⁾ Lásd az Európai Parlament jelentését A5-0304/2001 számmal (előadó: R. J. E. Evans) az Európai Bizottság „A közös menedékjogi eljárás és a menedékben részesülő személyek egységes uniós státusza felé” c. Közleményéről (COM(2000)755 végleges), valamint A5-0291/2001 számmal (előadó: R. G. Watson) a menekültstátusz megadásának és visszavonásának minimális eljárási szabályaira vonatkozó irányelvről. Az Európai Parlament jelentése A5-0144/2004 számmal (előadó: Luis Marinho) az Európai Bizottság Közleményéről a Tanácshoz és az Európai Parlamenthez „Elérhetőbb, méltányosabb és szabályozottabb menedékjogi rendszerek felé” címmel (COM(2003)315 végleges).

⁽³⁾ Lásd az EGSZB véleményét az Európai Bizottság „A közös menedékjogi eljárás és a menedékben részesülő személyek egységes uniós státusza felé” c. Közleményéről (COM(2000)755 végleges), HL C 260, 2001.9.17. (előadók: Mengozzi és Pariza Castaños), az EGSZB véleményét a menekültstátusz megadásának és visszavonásának minimális eljárási szabályaira vonatkozó irányelvről, HL C 193, 2001.7.10. (előadó: Melicias).

⁽⁴⁾ Itt az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosságáról, az Európai Menekült- és Száműzöttügyi Tanácshoz (ECRE) és az Európai Kari-tásról van szó.

2.7 Az EGSZB emlékeztet rá, hogy azok a személyek, akik abban a reményben próbálják meg – sikertelenül vagy sikerrel – átlépni az EU határát, hogy ott menedéket kérjenek, csupán töredékét (körülbelül századrészt) alkotják a menedékre jogosultaknak. Ha korrekt módon kívánjuk számba venni az EU vállalásait és kötelezettségeit, akkor az UNHCR 2003-as jelentéséből kell kiindulni, amelyben megtalálhatók a Menekültügyi Főbiztosság illetékességébe tartozó személyek, illetve lakosság létszámára vonatkozó adatok.

3. Külön megjegyzések

3.1 A nem kormányzati szervezetek és az európai intézmények – köztük az Európai Parlament – által készített összefoglalók alapján az EGSZB attól tart, hogy a tagállamok joga a letelepítési programok vonatkozó kritériumainak megállapítására fokozatosan az 1951-es genfi egyezmény és az 1967-es New York-i jegyzőkönyv normái által garantált védelem csökkenéséhez fog vezetni.

3.2 Az első fogadó országban nemzetközi védelmet kérő személyek státuszának még a származási régióban történő „prima facies” elismerése az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által nem jelenti a genfi egyezmény szerinti menekültstátusz megadását, de lehetővé teszi a Főbiztosságnak, hogy összeállítsa a letelepítési programban való részvételre joggal javasolt személyek listáját. Az első fogadó, tranzit- vagy a letelepedést engedélyező ország hatóságainak a feladata a menekültstátusz egyezmény szerinti vagy saját eljárás alapján történő megadása. A letelepítési program kedvezményezettjeinek nemzetközi védelmet élvező státusszal kell rendelkezniük.

3.3 Az EGSZB újfent megerősíti, hogy a letelepítési programban való részvételtől függetlenül szükség van a kérelmek egyedi elbírálására (és a visszatoloncolást felfüggesztő fellebbezés lehetőségére), s attól tart, hogy a felelősség világos felvállalásának és világos megosztásának hiánya a felelősség ide-oda tologatásának kedvező szürke zóna kialakulására vezet, a második dublini egyezmény ellenére is, amely *nem köti a kibocsátó régió fogadó vagy tranzitorszárait*. Ráadásul az, hogy a nemzetközi védelmet élvező státusz megadása feltétele a letelepítési programban való részvételnek, arra készítheti a letelepítési programban közreműködő tagállamokat, hogy kevesebb menekültnek adják meg a hagyományos menekültstátuszt, illetve kevesebb menekültet részesítsenek saját jogon megadott védelemben.

3.4 Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság javaslatát, amelyet az EU hozzájárulásának tekint a *menekültstátuszt kapott menekültek tényleges védelméhez*, azzal a feltétellel, ha alkalmazásra kerülnek az eljárási garanciák és a nemzetközi – nevezetesen a genfi és New York-i – egyezményeknek megfelelően szintén garantáltan tiszteletben tartják a menedékkérők egyéni jogait, és ha a letelepítési programban történő részvételre nem jogosult menekültek jogai az elbírálás és az elismerés tekintetében nem csorbulnak. *Ellenben az EGSZB nem támogatná a javaslatot, ha a kibocsátó régió első fogadó vagy tranzitorszárait*

esetében a képességek erősítése azt jelentené, hogy az Európai Unió tagállamai a menekültek vagy valamely saját védelmi rendszer kedvezményezettjei esetében ezentúl nem vállalják a védelmet biztosító jogi státusz megadását.

3.5 Az EGSZB ajánlja, hogy alkalmazzák és vizsgálják is felül a 2004. április 29-i Tanács által elfogadott harmonizált eljárásokat, a jelen közlemény pedig ne azt tűzze ki célul, hogy a kérelmek elbírálása a származási régióban történjék. Épp ellenkezőleg, az EGSZB azt ajánlja, hogy az elfogadott minimális szabályok ösztönözzék a tagállamokat az ajánlott normákon túlmenő garanciák megadására.

3.6 Számos régió válhat kibocsátó zónává a megkülönböztetések, az emberi jogok figyelmen kívül hagyása, az emberi jogok mellett kiálló üldözése, természeti vagy kapcsolódó katasztrófák, éhínség, spekuláció, éghajlati változások és egyéb összeadódó okok miatt. Ezért az EGSZB felteszi a kérdést, hogy vajon a menedékkérők származási országával szomszédos országok mindig a legalkalmasabbak-e a letelepítési programban történő részvételre jogosult menekültek befogadására, státuszuk elismerésére és kiválogatására? Az EGSZB számára komoly gondot okoz az is, hogy vajon a nem uniós országokban működő EU-képviseltek képesek-e ezt a feladatot a szervezett civil társadalom segítségével és hozzájárulása nélkül elvégezni. Az EGSZB ajánlja, hogy alkalmazzák és vizsgálják is felül a 2004. április 24-i Tanács által elfogadott harmonizált eljárásokat, mielőtt a következő szakaszban bevezetnék a kérelmek kibocsátó régiók szerinti decentralizált elbírálását.

3.7 Az EGSZB tart attól, hogy az európai, nemzetközi és helyi egyesületek és nem kormányzati szervezetek már ma is nehézkes igénybevétele lehetetlenné válik a távolság, az ezzel járó költségek, a hatóságokat képviselő partnerek számának megsokszorozódása, a kapcsolatok feszültsége vagy egyes országok helyi egyesületeinek esetében a rendelkezésre álló eszközök hiánya miatt.

3.8 Annak ellenére, hogy szükség van a kibocsátó régiók első fogadó vagy tranzitorszáraitak megsegítésére, és a hozzájárulás fokozására annak érdekében, hogy a menekültek normális és emberhez méltó életkörülmények közé kerüljenek, a letelepítési programok kapcsán az első fogadó vagy tranzitországgal kiépítendő esetleges együttműködés semmi esetre sem helyettesítheti azt a mindenkit megillető jogot, hogy menedéket kérjen az EU területén, sem nem törli el a genfi egyezményben részt vevő országok ide vonatkozó kötelezettségeit, ha ilyen egyéni alapon benyújtott menedékkérellemmel fordulnak hozzájuk.

3.9 Az EGSZB emlékeztet rá, hogy a kibocsátó országgal szemben – a kérdéses ország a személyek *egyedi helyzete* alapján lehet a kibocsátó, a fogadó vagy a tranzitország is – továbbra is alkalmazni kell a „politikai” megközelítést, elsősorban az emberi jogok tiszteletben tartására történő felhívások és az ide vonatkozó segítségnyújtás révén. Ezenkívül a felelősségből a régió minden országának egyformán ki kell vennie a részét.

3.10 Továbbra sem kizárt a tömeges menekülések lehetősége. A tömegesen menekülő fogadására vonatkozó irányelv⁽¹⁾ csak az EU területére történő tömeges menekülés esetében alkalmazható, és az EGSZB kifejezi sajnálkozását amiatt, hogy a közlemény nem szól az ilyen esetekben nyújtandó segítségről és arról sem, hogy ilyen helyzetben alkalmazhatók-e a letelepítési programok.

4. Következtetések

4.1 A bevándorlás törvényes lehetőségének megnyitása a ki- és bevándorlási igényekre adott válasz, míg a *menedékjognak a menedékkadás eszközének kell lennie és mindenekelőtt a menekültek védelmére és a normális és emberhez méltó életvitel megteremtésére kell figyelemmel lennie*, függetlenül a harmadik országokkal folytatott gazdasági, szociális vagy környezetvédelmi együttműködés eszközeitől és az Európai Unió által nekik nyújtott támogatástól, ugyanis mindezek nem helyettesíthetik az egyénnek biztosított nemzetközi védelmet. A dolgokat nem szabad összekeverni, és – még ha az okozat néha közeli okból ered is – nincs rendszerszerű oksági kapcsolat a világgazdaságba gyengén vagy rosszul integrálódott régiók helyzete és az emberi jogok figyelmen kívül hagyása között.

4.2 Bármerre is fordulunk, a közös menedékügyi politika fejlődésének megítélése igen szigorú. A nem kormányzati szervezetek, a nemzeti és nemzetközi szervezetek egyaránt egyre hevesebben bírálják az EU-t be nem tartott ígéretei miatt. Az Európai Bizottság ebben a környezetben adta ki „tartós megoldások” kidolgozásáról és megvalósításáról szóló közleményét.

4.3 Az EGSZB szerint az Európai Bizottság és a Tanács nem hagyhatja figyelmen kívül azokat a nyugtalanító jelzéseket, amelyek arról a helyzetről szólnak, amelyben a tamperei elkötelezettségeket, más-más megközelítést előtérbe helyező irányelvek és szabályozási intézkedések követték. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy Európa közvéleménye sokszínű, nem homogén és monolitikus, ami természetes is egy demokráciára és jogra épülő nyitott társadalom esetében. Ezért az Európai Bizottság megközelítésében és a Tanács határozataiban meg kell jelenniük a tamperei vállalásoknak, és azok szellemében kell létrehozniuk – az Alapjogi Charta alapján a polgárok és személyek jogaira és a belőlük eredő állami kötelezettségekre alapozó – szabadság és igazságosság térségét.

4.4 A 2001. szeptember 11-i merényleteket követő és biztonsági intézkedéseket követelő fellépés határai nyilvánvalóvá váltak mind a különböző nemzeti, illetve az európai

választások eredményeiben – ide értve a tartózkodók folyamatosan növekvő arányát is –, mind a krónikus polgárháborúkba torkolló fegyveres konfliktusokban, vagy ugyanígy az egyetemes emberi jogok figyelmen kívül hagyásában.

4.5 Az EU – tagállamok szerint különböző számban – tíz év óta fogad menekülteket és adja meg nekik az ennek megfelelő státuszt, de a valós szükségletek alapján elmondható, hogy – bármekkora részt vállal is az EU nemzetközi összehasonlításban a befogadásból – a származási régiókat (Afrika, Caswaname stb.) megcélzó vagy magát az uniós letelepítést támogató programok hozzájárulhatnak a menekültek vagy a nemzetközi védelemre jogosult menedékkérők helyzetének javításához.

4.6 Az EGSZB támogatja a közlemény javaslatait, feltéve, ha megtörténik a következő pontok tisztázása:

- a menedékkérelmek kedvezőbb elbírálása az összes tagállam területén, a kérelmek elbírálás nélküli elutasításának beszüntetése a visszatoloncolás tilalmát megsértő országok vagy régiók esetében, az „Eljárásokra” és a „Minősítésekre” vonatkozó irányelvek gyors átvétele és alkalmazása a tagállamokban, a minimális szabályoknál magasabb fokú garanciák megadásának lehetőségével;
- a *nem kormányzati szervezetek és a menekülteket segítő egyesületek jelenlétének* megkönnyítése a fogadóközpontokban, a fogadó ország hatóságaival kötött partnerségi megállapodások formájában vagy legalább e szervezetek jogainak tisztázása.
- az olyan származási vagy tranzitországok „biztonságos harmadik állam” minősítésének felülvizsgálata, amelyek a menedékkérőknek nem adnak lehetőséget egyéni helyzetük megvizsgálására és így megfosztják őket az ahhoz kapcsolódó jogoktól;
- annak tisztázása, hogy a genfi egyezmény mind eljárásjogilag, mind jogilag felette áll az egyes államok által adható védelemnek⁽²⁾;
- annak tisztázása, hogy a letelepítési programok kedvezményezettjei mind a genfi egyezmény, mind az egyes államok joga alapján – és a „Minősítésekről” szóló irányelv értelmében – menekült- vagy kedvezményezett státuszt kapjanak, ami minden körülmények között lehetővé tenné alapvető jogaik tiszteletben tartását, s megakadályozná, hogy a letelepítő – közösségi, európai vagy harmadik – országokban *de facto* kialakuljon egy pontosan körülírt jogokkal nem rendelkező, „undecided cases”-ből álló populáció.

Brüsszel, 2004. december 15.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

Elnöke

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ 2001/55/EK irányelv.

⁽²⁾ Lásd az Európai Bizottság Közleményét (COM(2004) 503 végleges) és a róla szóló EGSZB-véleményt (SOC/185).