

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy:

„Javaslat európai parlamenti és tanácsi határozatra a »Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása« általános programon belül a 2008–2013 közötti időszakra az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról”

„Javaslat európai parlamenti és tanácsi határozatra a »Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása« általános programon belül a 2007–2013 közötti időszakra a Külső Határok Alap létrehozásáról”

„Javaslat tanácsi határozatra a »Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása« általános programon belül a 2007–2013 közötti időszakra a Harmadik Országok Állampolgárainak Beilleszkedését Segítő Európai Alap létrehozásáról”

„Javaslat európai parlamenti és tanácsi határozatra a »Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása« általános programon belül a 2008–2013 közötti időszakra az Európai Visszatérési Alap létrehozásáról”

(COM(2005) 123 final – 2005/0046 (COD) – 2005/0047 (COD) – 2005/0048 (CNS) – 2005/0049 (COD))

(2006/C 88/05)

2005. július 20-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fenti tárgyakkban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció véleményét 2006. január 24-én elfogadta. (Előadó: An LE NOUAIL-MARLIÈRE.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. február 14–15-én tartott, 424. plenáris ülésén (a február 14-i ülésnapon) 125 szavazattal 2 ellenében, 11 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Az Európai Bizottság tervezete és a közlemény célkitűzései

1.1 A „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” keretprogram létrehozásáról szóló közlemény – egyéb javaslatok ⁽¹⁾ közt – végrehajtási programot javasol a következőkre: „Pénzügyi terv 2007–2013” ⁽²⁾ és „A kibővült Unió politikai kihívásai és költségvetési eszközei 2007–2013” ⁽³⁾ (EGSZB-velemény, előadó: Georgiosz DASSZISZ ⁽⁴⁾), amelyek azt javasolták, hogy a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének európai térsége számára határozzanak meg kötelezettségvállalási előirányzatokat (3. tétel, Uniós polgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesülése) 1 381 millió euró összértékben 2006-ra, amely összeg fokozatosan 3 620 millió euróra kell, hogy emelkedjen 2013-ig.

1.2 A fenti eszköz-együttes célja az kellene, hogy legyen, hogy azonos intenzitással segítse elő a három célkitűzés – vagyis a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének – megvalósulását, olyan kiegyensúlyozott megközelítés keretében, amely elméleti szempontból a demokratikus elveken, továbbá a szabadságjogok és az alapvető jogok tiszteletben tartásán alapul.

1.3 Az eredetileg javasolt teljes összegből (9 500 millió euró) a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” keretprogramra – a 2007–2013 közötti időszakra – előirányzott, globális összeg 5 866 millió euró volt, amelyből 1 184 millió eurót irányoztak elő a menekültügyre; 759 millió eurót az Európai Visszatérési Alapra; 1 771 millió eurót a harmadik országok állampolgárainak beilleszkedésére, 2 152 millió eurót

pedig a külső határok igazgatására. A tagállamok és a közvetlen közösségi intézkedések (nem kormányzati szervezetek és projektek) számára megítélt összegek nem vihetők át az egyik alaptól a másikba.

1.4 A szolidaritási keretprogram nem foglalja magában a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének területével kapcsolatos olyan ügynökségeket és egyéb közösségi eszközöket – mint például az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (amely a javasolt keretprogram és az új pénzügyi terv keretein belül működik majd), a EURODAC rendszer (amely a digitális ujjlenyomatok összehasonlítására szolgál), a Vízuminformációs Rendszer és a második generációs Schengeni Információs Rendszer –, amelyek hosszú távú kötelezettségvállalást jelentenek, és amelyek esetében a létrehozó jogi aktusok nem tartalmaznak időbeli hatályukat korlátozó rendelkezéseket.

1.5 Jelen keretprogram nevezetesen a szükséges koherencia biztosítását célozza az egyes cselekvési területeken végrehajtandó lépések között, a politikai célokat hozzárendelve a rendelkezésre álló erőforrásokhoz. Az Európai Bizottság a jelenlegi pénzügyi támogatás egyszerűsítésére és ésszerűsítésére törekszik. E keretprogram az átláthatóság növelését és a prioritások meghatározásának fokozottabb rugalmasságát is célul tűzte ki.

1.6 E tervet szerint az Európai Unió pénzügyi szolidaritása hozzá kellene, hogy tudjon járulni a migrációs áramlások átfogó és kiegyensúlyozott megközelítését alkotó négy pillérhez:

– közös, integrált határigazgatási rendszer létrehozása a Schengeni Egyezmény keretében az egyezmény feleit alkotó tagállamok számára: „Külső Határok Alap a 2007–2013 közötti időszakra”;

⁽¹⁾ COM(2005) 122, COM(2005) 124.

⁽²⁾ COM(2004) 487, 2004. július 14. (végül is nem fogadta el a Tanács).

⁽³⁾ COM(2004) 101, 2004. február 10.

⁽⁴⁾ Az EGSZB 2004. szeptember 15-i véleménye: „A Bizottságnak a Tanácshoz és az Európai Parlamenthez címzett közleménye – Közös jövőnk építése: a kibővült Unió politikai kihívásai és költségvetési eszközei 2007–2013” (COM(2004) 101 final) (HL C 74/2005).

- az Európai Visszatérési Cselekvési Program elfogadása (amelyről 2002-ben született határozat ⁽⁵⁾): „Európai Visszatérési Alap a 2008–2013 közötti időszakra”;
- „hiteles válasz” nyújtása a harmadik országok állampolgárai „beilleszkedésének” sokrétű kérdésére: „Harmadik Országok Állampolgárainak Beilleszkedését Segítő Európai Alap a 2007–2013 közötti időszakra”;
- egyensúly teremtése a tagállamok által a menekültek és a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek fogadására tett erőfeszítések között: „Európai Menekültügyi Alap a 2008–2013 közötti időszakra”.

1.7 Az Európai Bizottság javaslatáról hatástanulmány készült ⁽⁶⁾, amely a javaslat mellékletében található.

2. Általános megjegyzések

2.1 Jóllehet a program alapoz a tamperei csúcstalálkozó és a hágai program által nyújtott koherenciára, valamint a Szerződés 62. és 63. cikkére, az itt meghatározott keret csupán egy kevés harmonizált joganyagra támaszkodik, a Tanács arra irányuló erőfeszítései ellenére, hogy – a tamperei program keretében ⁽⁷⁾ – néhány közös intézkedés elfogadásra kerüljön. Ezért az Európai Tanács 2004. november 4–5-i ülése jóváhagyta a hágai programnak nevezett második, többéves programot a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése térségének létrehozására vonatkozóan.

2.2 Az EGSZB megjegyzi, hogy a „hágai program” ellenére jelenleg nem létezik a szó szoros értelmében vett, valóban kielégítő, közös politikai iránymutatás. Az EGSZB részletesen véleményt nyilvánított az Európai Bizottság hágai programmal kapcsolatos cselekvési tervéről alábbi véleményében: „A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – A hágai program: Tíz prioritás a következő öt évre – Partnerség Európának a szabadság, biztonság és jog területén való megújulásáért” ⁽⁸⁾. A tagállamok által folytatott gyakorlat – földrajzi elhelyezkedésük függvényében – igen eltérő. Eltérő irányultságot és felelősséget mutatnak a Közösség polgáraival vagy a harmadik országok állampolgáraival, illetve más államokkal szemben, továbbá időnként ellentétes vagy antagonisztikus politikák egymás mellett alkalmazására éreznek késztetést a Közösségen belül, attól függően, hogy teljes körűen, egyáltalán nem, vagy részlegesen csatlakoztak az I. és a II. Schengeni Megállapodáshoz, az I. és a II. Dublini Megállapodáshoz ⁽⁹⁾, illetve – példának okáért – a menekültek letelepedésének tartós megoldásaira kidolgozott közösségi programokhoz ⁽¹⁰⁾. A tapasztalat azt mutatja, hogy a gyakorlat javítását, illetve a felelősségi körök kiegyensúlyozását és közös célkitűzés felé való integrálá-

sukat célzó politikák folytatásához nem elegendő alapokat létrehozni, és pénzügyi eszközöket bevezetni.

2.3 A politikai vagy humanitárius menekültügy terén, az emberi jogok területén elismert és a humanitárius segélynyújtásban aktív, nem kormányzati szervezetek körében továbbra is vitákra ad okot az ún. „biztonságos” harmadik országokat tartalmazó lista elkészítése. Ennek kapcsán az EGSZB véleménye szerint nem helyes a menekültügyet és a bevándorlást azonos keretek között kezelni, mivel a korlátok és a mozgásteret érzékelhetően eltérnek.

2.4 Jóllehet az EGSZB tudatában van a program globális és holisztikus célkitűzésének, mégis fenntartással fogadja azt, ahogyan egyazon kezdeményezés keretein belül foglalkoznak a határvédelemmel és a bevándorlók beilleszkedésével. Úgy ítéli meg ugyanakkor, hogy összehangolt és koherens módon kezelendők a fenti alapok, mégpedig az alábbi okokból:

- Először is a két programhoz tartozó célkitűzések nem azonosak. Ezenkívül megvalósításuk szereplői (hatóságok, közszolgáltatók, bevándorlókat segítő szervezetek stb.) – vagyis az alapok igénybevevői – is eltérnek. Kivéve tehát azt az esetet, amelyben az államok szándéka az, hogy a határok felügyeletét közszolgáltatási feladatok átadásával magánügynökségekre bízzák (ami megfelelő demokratikus vitát tételne fel), nem kellene e két kérdéskört azonos módon kezelni.
- Másodszor, a bevándorlók beilleszkedése egyszerre tartalmaz olyan kérdéseket, amelyek az államok közhatalmának szerepvállalását vonják maguk után, civil témákat, amelyek rendezésében a szervezett civil társadalom bizonyos szereplői (egyesületek) érintettek, és végül olyan kérdéseket, amelyek megoldása a polgárok feladata. Ezek a különböző intervenció szintek és a keretprogram által létrehozott alapok különféle kedvezményezetti körei differenciált eljárásokat, kezelést és garanciákat igényelnek.

Másrészt – továbbra is figyelembe véve a globális célkitűzést – az EGSZB hangsúlyozza, hogy e két programnak kellően világosnak kell lennie annak érdekében, hogy elkerülhető legyen a különböző elemek ötvözéséből eredő, zavaros helyzet.

3. Részletes megjegyzések

3.1 Az EGSZB felveti, hogy lehet-e azonos a közleménytervezet abban az esetben, ha ratifikálják az alkotmány szerződést, illetve akkor, ha nem, illetve akkor, ha nem **épitik be** az alapjogi chartát a Szerződésbe.

3.2 Az EGSZB egyetért a szolidaritási alapok létrehozásával, felhívja azonban az Európai Bizottságot, hogy igazítsa e folyamatot a hágai programhoz, az EGSZB véleményét figyelembe véve ⁽¹¹⁾.

⁽⁵⁾ A Tanács 2002. november 28-i ülésén.

⁽⁶⁾ SEC (2005) 435, 2005. április 6.

⁽⁷⁾ Elnökségi következtetések, tamperei Európai Tanács, 1999. október 15-16.

⁽⁸⁾ Az EGSZB 2005. december 15-i véleménye: „A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – A hágai program: Tíz prioritás a következő öt évre – Partnerség Európának a szabadság, biztonság és jog területén való megújulásáért” (CESE 1504/2005) (Előadó: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

⁽⁹⁾ 2002. március 20-i EGSZB-velemény: „Javaslat tanácsi rendeletre a harmadik országok állampolgárai által, egy tagállamban benyújtott menedékkérelmek vizsgálatáért felelős tagállam kijelölése kritériumainak és mechanizmusának meghatározásáról”, előadó: Sukhdev SHARMA (HL 125., 2002. 05. 27.).

⁽¹⁰⁾ Az EGSZB 2004. december 15-i véleménye: „Az Európai Bizottság Közleménye a Tanács és az Európai Parlament részére a nemzetközi védelmet igénylő személyeknek az Európai Unióba való irányított belépéséről és a származási régiók védelmi képességeinek erősítéséről – A tartós megoldásokhoz való hozzáférés javítása”, előadó: An LE NOUAIL-MARLIÈRE (HL C 157., 2005. 06. 28.).

⁽¹¹⁾ Lásd a 8. sz. lábjegyzetet.

4. A tervezet koherenciája

A közleményben javasolt célkitűzéseket illetően kérdéses az EGSZB számára, hogy fennáll-e a koherencia a nemzetközi jog előírásából a tagállamok számára eredő kötelezettségek, a közösségi joganyag harmonizáltsági foka, továbbá a javasolt keretprogram között.

Bizonyos össze nem illő elemek ötvözése sérülékennyé teszi a közlemény- és keretprogram-tervezetet.

4.1 A közleményről

4.1.1 A menekültügy, a bevándorlás, a beilleszkedés, a szempontok sokrétűsége, a hiteles és fenntartható válasz részét képezik a kijelölt célkitűzéseknek. Márpedig ahhoz, hogy kiegészüljön az Európai Bizottságnak a „Zöld könyv a gazdasági migráció kezelésének európai uniós megközelítéséről” c. dokumentumban⁽¹²⁾ tárgyalt gazdasági megközelítése, a közleménynek mélyebben kellene foglalkoznia a migrációval kapcsolatos, egyéni és egyetemes jogok szempontjaival, kapcsolatot teremtve az „Alapvető jogok és jogérvényesülés” általános programmal, és támaszkodnia kellene a Nemzetközi Bevándorlási Egyezményre⁽¹³⁾.

Az EGSZB arra is felhívja az Európai Bizottságot, hogy támaszkodjon jobban a jogi szakértők független bizottsága által négy-évente kidolgozott értékelő jelentésre, amelyet a kormányközi bizottságnak nyújtanak be (ez utóbbi az Európa Tanács átdolgozott Szociális Chartájának intézményi ellenőrzését biztosítja), és vegye azt figyelembe további javaslatai készítésekor.

Az EGSZB megjegyzi, hogy e strukturális alapok legnagyobb részének kezelését – a tervek szerint – a tagállamoknak delegálják, azok jogainak keretében, a szubszidiaritás elvének értelmében. Az arányosság elvét illetően, amint azt már a hágai programot és a cselekvési tervet értékelő véleményében kifejtette, az EGSZB úgy véli, hogy „A hágai program egyértelmű prioritásként kezeli a már létező intézkedésekre vonatkozó értékelési mechanizmusok létrehozását. E kezdeményezések elfogadása előtt részletes és független tanulmányt kell készíteni azok hatékonyságáról, az általuk képviselt többletértékről, arányosságukról és legitimitásukról (az emberi jogok és polgári szabadságjogok tiszteletben tartása).”⁽¹⁴⁾

Az EGSZB a felett is aggodalmát fejezi ki, hogy teljesülnek-e majd azon igények, amelyek a nem kormányzati szervezetek, a szervezett civil társadalmi egyesületek és a szociális partnerek

⁽¹²⁾ Az EGSZB 2005. június. 9-i, „Zöld könyv a gazdasági migráció kezelésének európai uniós megközelítéséről” (COM(2004) 811 final) tárgyú véleménye, előadó: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (HL C 286, 2005. 11. 17.).

⁽¹³⁾ Az EGSZB 2004. június 30-i saját kezdeményezésű véleménye a „Nemzetközi Bevándorlási Egyezmény” tárgyában, előadó: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (HL C 302, 2004. 12. 07.).

⁽¹⁴⁾ Az EGSZB 2005. december 15-i véleménye (3.2.20. pont), tárgy: „A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – A hágai program: Tíz prioritás a következő öt évre – Partnerség Európának a szabadság, biztonság és jog területén való megújulásáért” (CESE 1504/2005) (Előadó: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS).

meghallgatásán merültek fel, amelyre 2005. június 14-én, a fent említett zöld könyv kapcsán került sor. Ennek során számos szervezet szólalt fel az emberek jogaival szemben előtérbe kerülő gazdasági szempontok ellen, valamint annak szükségessége mellett, hogy – a befogadott és befogadó népcsoportok teljes körét érintő – emberi, kulturális, társadalmi és jogi következmények valamennyi vetületét számításba vegyék.

4.1.2 Végül az EGSZB szerette volna vizontlátni az Európai Bizottság kezdeményezésében a korábbi véleményeiben megjelölt javaslatokat.

4.1.3 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a személyek migrációjához kapcsolódó kérdéseket nem szabadna eleve problémaként kezelni. A mai bevándorlásból új politikai, gazdasági és társadalmi realitások erednek, amelyek a régebbi bevándorlás hatáshoz társulnak, és amelyeket a társadalom egészének kell tudnia kezelni, figyelembe véve az emberek arra vonatkozó jogát, hogy a sorsukat megválasszák a tagállamok által elfogadott, rájuk nézve kötelező, nemzetközi, európai uniós és nemzeti jogi keretben.⁽¹⁵⁾

4.1.4 Az Európai Bizottság által „megoldásul” választott visszatérés kapcsán nem szabadna szembeállítani a „legális” és az „illegális” bevándorlónak feltételezettek jogait. Az illegalitás nem olyan tartós állapot, amelyet bárki önként választott volna azért, hogy számító módon hasznot húzzon a feltételes státusból. Több, eltérő oka létezik az illegális státusznak: az EGSZB már több véleményt is készített, amelyekben megkísérelte megvilágítani az európai uniós intézmények számára, hogy melyek a gazdasági tételek, és kik az áldozatok a valóságban⁽¹⁶⁾. A visszatérési politikának minden esetben tiszteletben kell tartania az emberi jogokat és az alapvető szabadságjogokat.

4.1.5 A határok és a vízumok kezelésének kérdése nem szabad, hogy előtérbe kerüljön a humanitárius, társadalmi, politikai és jogi szempontokkal szemben.

Az olyan hosszú távon is nagymértékben ható okok, mint például az Afrikának a Saharától délre eső területein pusztító szárazság, más eszközöket kívánnak meg a fejlesztés, az együttműködés és a globális felmelegedés elleni harc terén, mint a visszatoloncolásra előirányzott 750 milliárd euró vagy a konzuli térer, a külső határok kezelésére előirányzott 2,15 milliárd euró. Az ilyen okok politikai támogatást igényelnek, és határozott elkötelezettséget a hosszú távú cselekvés mellett. Míg az

⁽¹⁵⁾ E jogi keret elsősorban az alábbiakat foglalja magában: a Nemzetközi Emberi Jogi Charta (az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata) 13. és 14. cikke; az 1966. évi nemzetközi egyezmények és azok regionális jegyzőkönyvei egyrészt a polgári és politikai jogokról, másrészt a gazdasági, társadalmi és kulturális jogokról, amelyek az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának a másodlagos joganyagban történő leképezései; az EU-Szerződés 6. cikkének (1) és (2) bekezdése (nizzai konszolidált változat, 6. cikk (1) bekezdés: „Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közzé a tagállamokban.”), a Cotonoui Megállapodás 13. cikke és a menedékkjogra vonatkozó, 1951. évi Genfi Egyezmény.

⁽¹⁶⁾ Az EGSZB 2002. szeptember 18-i véleménye az alábbi tárgyban: „Zöld könyv az EU területén illegálisan tartózkodó személyek visszatoloncolására vonatkozó közösségi politikáról” (előadó: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS – HL C 61., 2003. 03. 14.), továbbá az EGSZB 2002. december 11-i véleménye az alábbi tárgyban: „Az Európai Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek az országban illegálisan tartózkodó személyek visszatoloncolására vonatkozó közösségi politikáról” (előadó: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS) (HL C 85., 2003. 04. 08.).

éhínség és a szárazság elleni küzdelem sajnos még csak nem is szerepel a Millenniumi Fejlesztési Célkitűzések között, az EGSZB felhívja az Európai Bizottságot és a Tanácsot, hogy foglalkozzanak aktívan e kérdéssel, és:

1. kezdeményezzenek politikát a következmények kiküszöbölésére (helyi vidékfejlesztési támogatás), különösen a Cotonoui Megállapodás és a fejlesztési és együttműködési politika megfelelő keretében;
2. alkossanak esetleges új javaslatokat, és támogassák a meglévőket a nemzetközi együttműködés keretében, összekapcsolva a környezeti pusztulás elleni harcot és a fenntartható fejlődést.

Az EGSZB nem tekinti megfelelő vagy elfogadható megoldásnak azt, ha a tranzitországokra hárítják át a felelősséget a visszatoloncolásért. Szükségesnek látja a koordináció javítását az európai uniós intézmények és azon harmadik országok hatóságai között, amelyekből a bevándorlók származnak. A bevándorlási kérdés szintén az Unió külkapcsolatainak a részét kellene, hogy képezze.

4.1.6 A személyek szabad mozgása nem „igazgatható” (a közlemény címét idézve) a tőke és a szolgáltatások szabad mozgásával azonos módon.

4.1.7 Az Európai Bizottság által – a tagállamok bevándorlás terén folytatott tevékenységének támogatására – javasolt négy pénzügyi eszköz olyan vonatkozó, koordinált politika alkalmazásában kellene, hogy leképeződjön, amely a migrációs áramlások megfelelő igazgatásán kívül azt is magában foglalja, hogy harmadik országoknak – a tagállamokban legálisan tartózkodó – állampolgárai a tagállami állampolgárokéval azonos feltételekkel integrálódhassanak.

Az EGSZB megragadja az alkalmat arra, hogy rámutasson a szociális dömping veszélyére, amely a határokon átnyúló szolgáltatásokból eredhet, mivel azok jelentik a legális bevándorlás fő útját. E probléma az Európai Unió új tagállamainak munkavállalóit is érinti, az azokra érvényes átmeneti normákból eredően.

A szociális partnerek és a szervezett civil társadalom szervezeteinek munkája e tekintetben alapvetően fontos szerepet játszik, amely támogatandó és értékelendő.

Az „illegális másodlagos helyváltoztatások”: Egy igen korlátozó szabályozásból, valamint – emlékeztet rá az EGSZB – a „befogadási” irányelvből eredően (amelyet a Tanács 2002-ben, az EGSZB és a Parlament támogatása ellenére nem fogadott el) a „legális” másodlagos helyváltoztatás a jog és a gyakorlat szerint az, amelyet egyrészt a több mint 5 éve adott országban lakó, és másik tagállamban, második tartózkodási engedély iránti kérelmet benyújtó személyek tesznek, másrészt pedig azok,

akik kevesebb mint 5 éve laknak egy adott országban, és egy második tagállamban, rövid távú tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújtanak be. Az EGSZB feltételezi tehát, hogy „illegális másodlagos helyváltoztatásról” szólva a közlemény az illegálisan tartózkodó személyek helyváltoztatásairól beszél, továbbá azokról a menedékjog-kérelmezőkről, akiket elutasítottak az első befogadó országban. Márpedig ez utóbbiak nemcsak kérelem benyújtására jogosultak (ami nem minden tagállamban engedélyezett a számukra), hanem egyedi vizsgálatra és felfüggesztő hatályú jogorvoslatra is. E jogorvoslati lehetőségek nem léteznek, lehetetlenné váltak vagy pedig nem felfüggesztő hatályúak egyes tagállamokban. Az EGSZB megérti, hogy az I. és II. Dublini Megállapodás (ez utóbbiról az EGSZB véleményt bocsátott ki) – végrehajtását pénzügyi eszköznek kell megkönnyítenie. Ennek fényében – még ha az Európai Bizottságnak biztosítania is kell az alapok méltányos elosztását, és részt is kell vállalnia a felelősségi körök igazságos meghatározásából – különös figyelmet kellene szentelnie azoknak a tagállamoknak, amelyekre a legnagyobb migrációs nyomás nehezedik, figyelembe véve nemcsak a határok szempontjából elfoglalt helyzetüket, hanem méretüket (például: Ciprus, Málta), általános befogadóképességüket (menekültügy, letelepedés, bevándorlás) és kötelezettségeik teljesítésének legjobb gyakorlatait is. A közlemény nem nyújt kellően pontos iránymutatást a felelősségi körök méltányos elosztásához. Az Európai Bizottságnak nem kellene pénzügyi támogatást nyújtania azon tagállamoknak, amelyek bezárják befogadó központjaikat, vagy csökkentik azok kapacitását.

4.1.8 A visszatérések „integrált igazgatása”: az EGSZB – a civil társadalmat képviselő gyűlésként, szigorúan konzultatív szerepében – felveti, hogy emberi lényekről és egyénekről van szó. Inkább békés célokat szolgáló, tartós együttműködések kialakítására lenne szükség, és annak megjelölésére, hogy mely kritériumok kerülnének kiválasztásra az önkéntesség fokának meghatározására.

4.1.9 Az EGSZB meglepetéssel olvasta a javasolt szövegben, hogy az Európai Visszatérési Alapra meghatározott, konkrét célkitűzések keretében „törekedni kellene arra, hogy a sérülékeny csoportok – így például a gyermekek, illetve a kínzás, a nemi erőszak vagy a lelki, fizikai vagy szexuális erőszak egyéb, súlyos formáinak áldozatai egyedi segítségnyújtásban részesülhessenek.” Emlékeztetni kell azonban arra, hogy a Genfi Egyezmény meghatározza azon eljárásokat, egyedi vizsgálatokat és jogorvoslati lehetőségeket, amelyekre ezek a személyek jogosultak. Mivel a „minősítés és státusz” irányelv elfogadást nyert a közösségi jogalkotás részeként⁽¹⁷⁾, és mivel a tagállamok felei az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről szóló Európai Egyezménynek, az EGSZB nehezen tartja elképzelhetőnek, hogy az ilyen helyzetben lévő személyek az „önkéntes hazatelepülés” kategóriájába tartozhassanak.

⁽¹⁷⁾ A Genfi Egyezmény világos e tekintetben („A fent említett Egyezmény szempontjából a menekültstátuszt minden olyan személy elnyeri, aki okkal attól tart, hogy – faja, vallása, nemzetisége, bizonyos társadalmi csoporthoz való tartozása vagy politikai véleménye miatt – üldöztetésben részesül, kívül tartózkodik azon ország határain, amelynek az állampolgára, és nem tud, vagy – e félelem okán – nem akar a fenti országtól védelmet kérni, vagy aki – amennyiben nem rendelkezik az állampolgársággal, és kívül tartózkodik azon ország határain, amelyben szokásos tartózkodási helye volt a fenti események következtében – nem tud, vagy – e félelem okán – nem akar oda visszatérni.”), csakúgy, mint 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 minimszabályokról.

4.1.10 Az Európai Bizottságnak el kellene gondolkoznia az önkéntes hazatelepülési projektek sikerkritériumain. Az EGSZB értelmezése szerint itt sem együttműködésről, sem pedig egyének személyes terveinek megvalósításáról nincsen szó, hanem bírósági vagy adminisztratív határozatot követő hazatelepítésről, valamint visszatérési és távolmaradási döntésről. Az EGSZB egyetért azzal, hogy szükség van az emberi jogok védelméről szóló európai egyezményre és az Alapjogi Charta tiszteletben tartására és támogatására, valamint azok alkalmazandó elveinek követésére: senkit sem szabad visszatérésre kényszeríteni akkor, ha ez veszélybe sodorja az életét. E tekintetben kiváltságban kellene részesíteni az igazságszolgáltatás eszközeihez való hozzáférést. A jogorvoslat mindig felfüggesztő hatályú kellene, hogy legyen. Végül, a visszatérésre csak kivételes jelleggel kellene, hogy sor kerüljön az Európa Tanács Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről szóló Európai Egyezményének megközelítésével összhangban. A javaslat bizonyos kifejezései nem így értelmezhetők (lásd pl. a pénzügyi rendelkezésekről szóló 5.1.3. fejezetet).

Az Európai Bizottságnak részletesebb végrehajtási rendelkezéseket kellene javasolnia, amelyek biztosítják a tanácsadást, az anyagi segítségnyújtást és a visszatérés támogatásának egyéb, megfelelő formáit. Az Európai Bizottságnak a visszatelepített személyek biztonságával, védelmével és jólétével összefüggő nyomon követés és ellenőrzés független és hiteles módjait tartalmazó rendelkezéseket is javasolnia kellene.

Brüsszel, 2006. február 14.

5. Következtetés

A valóban demokratikus, a polgárok kezébe helyezett európai terv, amely megfelel az intézmények és az Európai Unió költségvetési eljárásainak, és jogokon alapul:

- az EGSZB támogatja az alábbi alapok felállítására vonatkozó javaslatot: a Harmadik Országok Állampolgárainak Beilleszkedését Segítő Európai Alap a 2007–2013 közötti időszakra, az Európai Menekültügyi Alap (a létező Alap meghosszabbításaként), valamint a Külső Határok Alap;
- felhívja a Tanácsot, hogy együtt tárgyalja és fogadja el a közleményjavaslatot, amely a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” általános program keretét határozza meg, valamint az általános program megvalósítását célzó egyedi alapok létrehozásáról szóló határozatokat;
- felhívja az Európai Bizottságot, hogy vegye számításba a hágai programmal kapcsolatos cselekvési tervében az EGSZB ajánlásait;
- ajánlja a Tanácsnak és az Európai Bizottságnak, hogy biztosítsák a fenti, új strukturális alapok működésének átláthatóságát azáltal, hogy egyértelmű koherenciát teremtenek a hágai program és a vizsgált közlemény között;
- továbbá, hogy konkrét rendelkezéseket hozzanak a különböző alapok felállítására irányuló döntések részeként, annak érdekében, hogy a nem állami szereplőket a lehető legkorábban bevonják a tevékenységekbe a tagállamok és maga az Európai Bizottság által meghatározott iránymutatók éves és többéves keretében.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Anne-Marie SIGMUND