

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Politikai terv a menekültügyről – az Unió országaiban biztosított védelem összehangolt megközelítése

COM(2008) 360 végleges

(2009/C 218/16)

2008. június 17-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

„A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Politikai terv a menekültügyről – az Unió országaiban biztosított védelem összehangolt megközelítése”

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2008. december. 10-én elfogadta véleményét. (Előadó: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS, társelőadó: Ana BONTEA.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2009. február 25–26-án tartott, 451. plenáris ülésén (a 2009. február 25-i ülésnapon) 134 szavazattal 1 ellenében, 6 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések

1.1 Az EGSZB egyetért az Európai Bizottság által javasolt általános célkitűzésekkel, de felhívja a figyelmet arra, hogy nagy eltérés mutatkozik a fenti célok és az uniós jogszabályok, illetve a nemzeti törvények és gyakorlat között.

1.2 Az EGSZB úgy véli, hogy jelen esetben – ahogy az az európai politikában máskor is megfigyelhető – a törekvés és az értékek nagy szavak hangoztatására korlátozódnak, ugyanakkor az esetek túlnyomó többségében a gyakorlat és a jogszabályok ellentmondanak az értékeknek.

1.3 Az EGSZB szerint a közös európai menekültügyi rendszer (KEMR) kiépítésének második szakaszában orvosolni kell az első szakaszban elkövetett hibákat. Ezért a második szakasz megkezdése előtt az első szakasz kritikus felülvizsgálatára van szükség.

1.4 Figyelembe véve, hogy a közös európai menekültügyi rendszer kiépítésének második szakaszában az EU Tanácsa rendes eljárás keretében és az Európai Parlamenttel együttléti eljárással hoz határozatokat, az EGSZB gyorsabb eredményeket, illetve jobb minőségű jogszabályokat remél és szeretne. Az EGSZB elégedetten veszi tudomásul, hogy ezzel a közleménnyel az Európai Bizottság elkötelezi magát amellett, hogy a jövőben számos politikai és jogalkotási kezdeményezést fogad majd el.

1.5 Az EGSZB szerint az európai menekültügyi politikák harmonizálásakor és a közös európai menekültügyi rendszer kiépítése során garantálni kell a magas színvonalat, úgy, hogy eközben ne csorbuljanak a nemzetközi védelmi normák. A harmonizáció mindig biztosítani fog bizonyos mozgásteret a nemzeti jogalkotás számára, semmi esetre sem szabad azonban

arra használni, hogy csökkentsék a tagállamok által garantált jelenlegi védelmi szintet. Sokkal inkább arra használandó, hogy javítsák vele azoknak a tagállamoknak a jogszabályait, amelyekben nem elégséges a védelmi szint.

1.6 Az új jogszabályoknak biztosítaniuk kell, hogy a menekültjogot kérők bejuthassanak a munkaerőpiacra és a képzési rendszerekbe is.

1.7 Az EGSZB kéri, hogy ismerjék el a menekültügy területére szakosodott nem kormányzati szervezetek szerepét, és hogy biztosítsanak számukra teljes hozzáférést a tevékenységükhöz kötődő eljárásokhoz és fórumokhoz.

1.8 Az EGSZB üdvözli, hogy az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum⁽¹⁾ révén az EU újabb lendületet adott a közös európai menekültügyi rendszer kiépítésének.

2. Bevezetés

2.1 A közös európai menekültügyi rendszert két különálló szakaszban építik ki. Az elsőt az 1999-ben **Tamperében** tartott **Európai Tanács** indította el, azután, hogy elfogadták az Amszterdami Szerződést, amely közösségi vetülettel ruházta fel a bevándorlási és menekültügyi politikákat. Ez az első szakasz 2005-ben ért véget.

2.2 Az **első szakaszban** előrelépést értek el néhány menekültügyi irányelv kidolgozásában, a tagállamok közötti együttműködés javításában és néhány, a menekültügy külső vetületével kapcsolatos intézkedés terén.

(¹) Lásd a 13440/08 sz. tanácsi dokumentumot.

2.3 A három legfontosabb jogszabályi eszköz a következő: a 2005/85/EK irányelv a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól; a 2003/9/EK irányelv a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról és a 2004/83/EK irányelv 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. Más területeken is sikerült normatív eredményeket elérni. Ilyen többek között a kérelem elbírálásáért felelős állam meghatározása (dublini egyezmény és rendelet), az Eurodac és az átmeneti védelemről szóló 2001/55/EK irányelv.

2.4 A tagállami együttműködés terén egy sor olyan tevékenységet indítottak útjára, amelyeket az Eurasil (nemzeti szakértők csoportja, amelyet az Európai Bizottság vezet) keretében hajtanak végre. Az Európai Menekültügyi Alap létrehozásával és megújításával pénzügyi szolidaritási eszközt is teremtettek.

2.5 A menekültügyi külső dimenziójának terén előrelépés történt például a sok menekülttel küszködő harmadik országoknak nyújtott segítség kérdésében (megemlítendő az alkalmazott regionális védelmi programok), illetve a menekülteknek az Unió területén történő újbóli letelepítésében.

2.6 A közös európai menekültügyi rendszer kiépítésének **második szakasza** a 2004 novemberében elfogadott **hágai programmal** kezdődött, amelyben kitűzték, hogy 2010-re el kell érni a közös európai menekültügyi rendszer fő céljait:

- közös menekültügyi eljárás kidolgozása,
- egységes státusz kialakítása,
- a tagállami együttműködés javítása,
- az európai menekültügyi politika külső vetülettel történő felruházása.

2.7 Új kezdeményezések elfogadása előtt az Európai Bizottság 2007-ben **zöld könyvet** ⁽¹⁾ adott ki, melynek célja, hogy vitát indítson a különböző intézmények, a tagállamok és a civil társadalom között.

2.8 Az EGSZB fontos véleményt bocsátott ki a zöld könyvről ⁽²⁾, amelyben megválaszolta az Európai Bizottság által felvetett kérdéseket, és számos javaslattal élt a közös európai menekültügyi rendszer fejlesztésével kapcsolatban.

⁽¹⁾ COM(2007) 301 végleges, megjelent 2007. június 6-án.

⁽²⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: „Zöld könyv a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről” (előadó: An LE NOUAIL MARLIÈRE), HL C 204., 2008.8.9.

2.9 A zöld könyvvel kapcsolatban tett észrevételek összegzését követően az Európai Bizottság kidolgozta a **menekültügyről szóló politikai tervet**. A mostani vélemény tehát a zöld könyvről készített EGSZB-velemény kiegészítésének tekintendő.

3. Általános megjegyzések

3.1 A menekültügyről szóló közleményt a bevándorlásról szóló közleménnyel egyszerre ismertette az Európai Bizottság. Az EGSZB helyesli, hogy az Európai Bizottság Bel- és Igazságügyi Igazgatósága (DG JLS) hónapok óta differenciált osztályokkal rendelkezik, mivel így nagyobb mértékű szakosodásra nyílik lehetőség, figyelembe véve, hogy a menekültügy terén a tagállamokra kötelező érvényű jogszabályok és nemzetközi egyezmények is léteznek.

3.2 Az EGSZB szerint a közös európai menekültügyi rendszer kiépítésének második szakaszában orvosolni kell az első szakaszban elkövetett hibákat. Ezért a második szakasz megkezdése előtt az első szakasz kritikus felülvizsgálatára van szükség. Az EGSZB osztja az Európai Bizottság kritikus szemléletét, mindazonáltal úgy véli, hogy az Európai Tanácsnak és a tagállamoknak is el kell ismerniük a hibákat, és orvosolniuk kell az első szakasz hiányosságait.

3.3 Az első szakasz legfőbb hibája az, hogy az elfogadott jogszabályi eszközök túl nagy mozgásteret hagynak a nemzeti jogalkotás számára, és így a tagállamok rendkívül eltérő politikákkal és jogszabályokkal rendelkezhetnek. Emiatt nem sikerült elérni a harmonizáció szükséges szintjét.

3.4 A nem harmonizált nemzeti jogszabályok alapján a tagállami hatóságok döntenek arról, hogy elfogadják vagy elutasítják a menedékkérelmi iránti kérelmeket; megmaradnak a menekültügyi politika különböző hagyományai; eltérő módon értékelik a származási országok helyzetét, és nincs közös európai gyakorlat. Ebből következően a tagállamok rendkívül eltérő védelmi szintet biztosítanak, ezért továbbra is fennáll a menekültek másodlagos mozgása az EU-n belül.

3.5 Az Európai Bizottság szerint „az elfogadott közös minimumszabályok nem valósították meg a kívánalmaknak megfelelő egyenlő feltételeket” ⁽³⁾. Az EGSZB szerint a Tanács által a közelmúltig alkalmazott egyhangú szavazási elv eredményezte ezt a kiábrándító helyzetet. Az EGSZB támogatja, hogy jelenleg – a Szerződés által szabott korlátokon túllépve – a közös menekültügyi politikában a rendes és az együttdöntési eljárást alkalmazzák. Remélhető, hogy a második szakaszban nagyobb eredményeket sikerül elérni a harmonizáció terén.

⁽³⁾ Lásd a menekültügyrel foglalkozó politikai terv 3. pontját.

3.6 Az EGSZB meg kívánja jegyezni, hogy javítani kell az EU által biztosított védelem minőségén. Ahogy azt a zöld könyvről szóló véleményében is kifejtette, a közös európai menekültügyi rendszer kiépítését az a szándék kell, hogy vezérelje, hogy „az Európai Uniót a menekültek számára a Genfi Egyezmény teljes és mindenre kiterjedő alkalmazásán és az összes tagállam által vallott, közös humanitárius értékeken alapuló, egységes védelmi területté kellene tenni”⁽¹⁾.

3.7 Ezért az EGSZB úgy véli, hogy az európai menekültügyi politikák harmonizációjának és a KEMR kiépítésének úgy kell történnie, hogy eközben ne sérüljenek és ne is lazuljanak a nemzetközi védelmi normák. Az EU-nak olyan közös jogszabályokat kell kidolgoznia, amelyek nem jelentik a védelmi normák szintjének semmilyen csökkentését, és így a nem kielégítő védelmi szinttel rendelkező tagállamoknak kell majd módosítaniuk jogszabályaikat.

3.8 A tagállamoknak mindig is lesz bizonyos mérlegelési lehetőségük a menekültüggyel kapcsolatos uniós jogszabályok végrehajtása során, de az EGSZB csak olyan közösségi jogszabályokat támogat, amelyek magas szintű védelmet garantálnak és szűkítik a jelenlegi mozgásteret, amely megakadályozza az ilyen jogszabályok helyes végrehajtását. A KEMR kiépítésének második szakaszában létrehozott jogi eszközöknek néhány olyan minőségi védelmi normát kell meghatározniuk, amelyek garantálják a Genfi Egyezmény elveinek betartását, és biztosítják, hogy az arra rászoruló személyek részt vehessenek a menekültügyi eljárásban.

4. Részletes megjegyzések az új jogi eszközökről

4.1 Abefogadás feltételeiről szóló irányelv

4.1.1 A befogadásról szóló, jelenleg hatályos irányelv, ahogy azt az Európai Bizottság is észrevételezi, nagy mozgásteret biztosít a tagállamoknak alapvető területeken. Ez abból indul ki, hogy a befogadás feltételei nagyon eltérőek az EU-n belül.

4.1.2 Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság nagyobb harmonizációra irányuló javaslatát, amellyel el lehet kerülni a másodlagos mozgásokat. A zöld könyvről szóló véleményében az EGSZB pontosította a javaslatokat.

4.1.3 Az EGSZB azt is támogatja, hogy az új irányelv tartalmazzon befogadási normákat a kiegészítő védelmet kereső személyekre vonatkozóan; tartalmazzon eljárási biztosítékokat letartóztatás és internálás esetére, és könnyítse meg a sebezhető személyek igényeinek felmérését és kielégítését. Az EU-nak különösen azokat kell védelemben részesítenie – az esetek több-

ségében gyermekeket és nőket –, akik kínzást, erőszakot, bántalmazást, illetve egyéb erőszakos cselekményt szenvedtek el.

4.1.4 Az EGSZB számos véleményében⁽²⁾ javasolta, hogy az új jogszabályoknak lehetővé kell tenniük, hogy a menedékkérők bejussanak a munkaerőpiacra és a képzési rendszerbe. Az EGSZB hangsúlyozta, hogy a tagállami hatáskörök csorbítása nélkül, egyszerűsített és harmonizáltabb hozzáférést kell biztosítani a munkaerőpiachoz, ügyelve arra, hogy a munkához való tényleges hozzájutást ne akadályozzák szükségtelen, új adminisztratív korlátozások.

4.1.5 A különböző területeken a szociális partnerek is együttműködhetnek a menekültekkel és a menedékkérőkkel annak érdekében, hogy egyszerűsödjön számukra a munkához és az oktatáshoz való hozzájutás. A szövetkezetek és a szociális gazdaság egyéb résztvevői, az oktatási intézmények és a szakosodott nem kormányzati szervezetek is részt vehetnek ebben az együttműködésben.

4.1.6 Olyan jellegű módosításokat is javasolt, amelyek garantálják a családegyesítéseket, jobb oktatási feltételeket teremtenek, elsősorban a kiskorúak számára, és teljes hozzáférést biztosítanak az egészségügyi ellátáshoz⁽³⁾.

4.1.7 Végetetül az irányelvnek egyértelműsíteni kell, hogy a befogadás feltételei egyformán vonatkoznak minden menedékkérőre, függetlenül attól, hogy befogadóközpontban vannak-e vagy sem.

4.2 Amenekültügyi eljárásokról szóló irányelv

4.2.1 Az Európai Bizottság jelezte, hogy módosításokat fog javasolni az eljárásokról szóló irányelvhez, mivel az nem érte el a tagállamok közötti harmonizáció kívánt szintjét. Az EGSZB támogatja, hogy egységes közös menekültügyi eljárást hozzanak létre, amely – ahogy az Európai Bizottság fogalmaz – „nem hagy teret az eltérő tagállami eljárás módok terjedésének”⁽⁴⁾. Egyetért a kötelező eljárási biztosítékok meghatározásával is.

4.2.2 Az EGSZB ugyanakkor úgy véli, hogy az irányelv komoly módosításokra szorul. Olyan irányelvről van szó, amely több tetszés szerinti lehetőséget is figyelembe vesz; olyan irányelvről, amelyet azzal az egyértelmű szándékkal fogadtak el a tagállamok, hogy megtartsák a korábbi tagállami rendszereket.

⁽²⁾ Lásd az EGSZB alábbi véleményeit:

— „Javaslat tanácsi irányelvre a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról” (előadó: Paolo Mengozzi, társelőadó: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS), HL C 48., 2002.2.21.

— „A civil társadalom részvétele a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelemben” (előadók: José Isaias RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO, Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS és Miguel Ángel CABRA DE LUNA), HL C 318., 2006.12.23.

— „Zöld könyv a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről” (előadó: An LE NOUAIL MARLIÈRE), HL C 204., 2008.8.9.

⁽³⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: „Egészségügy és migráció” (előadó: CSER Ágnes), HL C 256., 2007.10.27.

⁽⁴⁾ Lásd a menekültüggyel foglalkozó politikai terv 3.2. pontját.

⁽¹⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: „Zöld könyv a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről” (előadó: An LE NOUAIL MARLIÈRE), HL C 204., 2008.8.9., 1.1. pont.

4.2.3 A KEMR létrehozása – olyan, gyorsabb és nagyobb garanciákat nyújtó eljárásokat tartalmazó szabályzatot igényel, amely méltányos döntéseket biztosít és szélesebb körű biztonságot garantál a fellebbezési eljárások során.

4.2.4 Az EGSZB megismétli a zöld könyvről írott véleményében ⁽¹⁾ megfogalmazottakat:

- tolmácsot kell biztosítani a menedékjogot kérőknek,
- szükség esetén ingyenes jogi segítséghez való jog,
- a közigazgatási határozatokat indoklással kell ellátni,
- a kiutasítási végzések ellen a bíróságoknál benyújtott fellebbezések halasztó érvénnyel kell hogy bírjanak, hogy a menedékjogot kérőket ne lehessen kitoloncolni az államigazgatási vagy jogi eljárás alatt,
- a nem kormányzati szervezetek az eljárás valamennyi szakaszában, mindenben segítséget nyújthatnak a menedékjogot kérőknek.

4.2.5 Az EGSZB megjegyzései, illetve a nem kormányzati szervezetek tiltakozásai ellenére több tagállamban továbbra is idegenrendészeti fogdáknak helyezik el a menedékjogot kérőket. Az EGSZB megismétli álláspontját, mely szerint nem folytatható a menedékkérők őrizetben tartásának gyakorlata, hiszen fogdában történő elhelyezésük kivételes intézkedésnek kell hogy számíton. A menedékjogot kérők és családjuk méltó feltételek mellett, megfelelő szociális közegben kell hogy éljenek.

4.2.6 Az EGSZB nagyobb átláthatóságot követel a fogdák kapcsán, illetve azt kéri, hogy tájékoztassák az UNHCR-t ezek állapotáról, a bennük elhelyezett személyek helyzetéről, valamint azt, hogy ez utóbbiak igénybe vehessék a nem kormányzati szervezetek segítségét.

4.2.7 A Genfi Egyezmény biztosítja a menedékkérőknek azt a jogot, hogy menekültkérelmet adjanak be. Az EGSZB ezért azt tanácsolja, hogy tekintsenek el a „biztonságos országokról” és a „biztonságos harmadik országokról” készült listák használatától, amelyek megakadályozhatják az egyes kérelmek egyéni elbírálását.

4.2.8 Az EGSZB megismételi, hogy a menedékjogot kérők a határon ugyanolyan elbánásmódban kell hogy részesüljenek, illetve ugyanazokat a biztosítékokat kell hogy megkapják, mint azok, akik kérelmüket a tagállam területén nyújtják be.

4.3 Astátuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló irányelv

4.3.1 A minimumszabályokról szóló irányelv sem harmonizálta a döntéseket és a védelem minőségét. Továbbra is olyan

nagy eltérések tapasztalhatók az EU-n belül, hogy ugyanolyan helyzetben levő személyeket egyes tagállamokban befogadnak menekültként, másokban pedig kiutasítják őket. Ugyanez igaz a kiegészítő védelemre is.

4.3.2 A kiegészítő védelem jelenleg a menekültstátuszt váltja fel. Az EGSZB szerint az egységes eljárás semmilyen esetben nem jelentheti azt, hogy a kiegészítő védelem gyengítse a Genfi Egyezményben lefektetett menekültstátuszt.

4.3.3 Az EGSZB szerint az egyablakos rendszer és az egységes eljárás egyszerűbbé teheti az eljárásokat. Először a menekültstátusz megadhatóságát kell ellenőrizni, majd ugyanezt a kiegészítő védelmi jogállás kapcsán.

4.3.4 Az EGSZB egyetért azzal, hogy uniós szinten dolgozzanak ki minimumszabályokat a menekültstátuszról és a kiegészítő védelmi jogállásról annak érdekében, hogy valamennyi tagállamban garantálják a védelem minimumszintjét, csökkentve a jelenlegi eltéréseket.

4.3.5 A kiegészítő védelem a menekültstátusz kiegészítése, de a jogok szempontjából hasonlónak kell lennie ez utóbbihoz, ezért az EGSZB egyetért azzal, hogy vegyék figyelembe a családtagok jogát, a munkaerőpiachoz való hozzáférést és a gazdasági juttatásokat.

4.3.6 A jogállásoknak valóban egységeseknek kell lenniük az EU egész területén, csökkentve a tagállamok mozgásterét. Ahogy az Európai Bizottság is ajánlja, világosabban meg kell határozni a kiegészítő védelemhez való hozzájárulás feltételeit, hogy az EU egész területén ugyanazokat a kritériumokat alkalmazzzák a két státusz odaítélésekor. Az EGSZB azt javasolja, hogy a legmagasabb szinten végezzék el a harmonizációt, és hogy ne csökkentsék a nagyobb humanitárius hagyománnyal rendelkező tagállamokban biztosított szinteket.

4.3.7 Az EGSZB azt is hangsúlyozza, hogy pontosítani kell a kiszolgáltatott személyeknek való segítségnyújtást célzó jogszabályokat. Meg kell állapodni a rájuk vonatkozó eljárásokban úgy, hogy mielőbb felmériük szükségleteiket, gyorsabban segítenek nekik és megadnak nekik minden jogi segítséget, illetve a szakosodott nem kormányzati szervezetek támogatását is.

4.3.8 Az EGSZB-nek fenntartásai vannak azzal a lehetőséggel kapcsolatban, hogy harmadik, nem állami feleket illetékesnek tekintsenek a védelem szempontjából. A tagállamok nem bújhatnak ki ez alól a felelősség alól, és nem is „adhathják ki azt alvállalkozónak”. A nem állami szereplők részvétele és támogatása a tagállamok gyámsága alatt és felelősségi körében kell hogy megvalósuljon.

⁽¹⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: „Zöld könyv a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről” (előadó: An LE NOUAIL MARLIÈRE), HL C 204., 2008.8.9.

4.3.9 El kell azonban ismerni a szakosodott nem kormányzati szervezeteknek és egyéb társadalmi szereplőknek a menekültek és családjaik érdekében végzett munkáját, és meg kell adni nekik a közintézmények részéről szükséges támogatást. Az EGSZB kéri, hogy ismerjék el a menekültügy területére szakosodott nem kormányzati szervezetek szerepét, és hogy biztosítsanak számukra teljes hozzáférést a tevékenységükhöz kötődő eljárásokhoz és fórumokhoz.

5. Anehézségek felszámolása

5.1 Az Európai Bizottság mind a zöld könyvben, mind pedig a menekültügygel foglalkozó politikai tervről szóló közleményében megemlítette a menedékjog kérelmezésének lehetőségéhez való tényleges hozzájutást. Az EGSZB szerint ez alapvető fontosságú kérdés. Biztosítani kell, hogy a nemzetközi védelemre szoruló személyek menedékjogot kérhessenek valamely uniós tagállamban.

5.2 Közleményében az Európai Bizottság említést tesz arról, hogy jelenleg történelmi mélységekbe csökken a menedékjog-kérelmezés. Az EGSZB szerint ez a csökkenés nem a világban tapasztalható konfliktusok megoldásával vagy az emberi jogok helyzetének javulásával magyarázható, hanem azzal, hogy az EU egyre több akadályt gördít a nemzetközi védelemre szoruló személyek uniós felségterületre történő bejutása elé.

5.3 Az EGSZB nagyobb szerepvállalást kér az EU-tól az emberkereskedelemmel foglalkozó bűnszövetkezetek elleni harcban, ugyanakkor úgy véli, hogy az „illegális bevándorlás elleni küzdelmet célzó” bizonyos politikák komoly menekültügyi válságot gerjesztenek Európában. A vízumrendszer, az Eurodac, a Frontex ügynökség, a fuvarozási vállalkozásokra kivetett szankciók, a harmadik országokkal kötött visszafogadási megállapodások, illetve az illegális bevándorlás elleni küzdelemmel kapcsolatos együttműködési megállapodások új nehézségeket teremtenek abban, hogy a védelemre szoruló személyek menedékjogot kérvényezhessenek. Az EGSZB már több véleményében⁽¹⁾ is felvetette, hogy az illegális bevándorlás elleni küzdelem nem jelenthet új akadályokat a menedékjog megszerzését illetően, és hogy a menedékjog garantálásának érdekében a határellenőrzést végző tisztviselőket megfelelő képzésben kell részesíteni.

⁽¹⁾ Lásd az EGSZB alábbi véleményeit:

- „Az Európai Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a bevándorlással foglalkozó közösségi politika terén alkalmazandó nyitott koordinációs módszerről” (előadó: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS), HL C 221., 2002.9.17. (magyarul nem érhető el).
- „Javaslat tanácsi rendeletre a külső határokon történő operatív együttműködést koordináló európai ügynökség létrehozásáról” (főelőadó: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS), HL C 108., 2004.4.30. (magyarul nem érhető el).
- „Javaslat tanácsi határozatra a külső határok, vízumok, menekültügy és bevándorlás terén folytatott közigazgatási együttműködés területén megvalósuló cselekvési program (ARGO-program) elfogadásáról szóló 2002/463/EK határozat módosításáról” (előadó: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS), HL C 120., 2005.5.20.
- „Zöld könyv a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről” (előadó: An LE NOUAIL MARLIÈRE), HL C 204., 2008.8.9.

5.4 Az EGSZB támogatja az UNHCR arra vonatkozó javaslatát, hogy hozzanak létre menekültügyi szakértői csoportokat, amelyek az EU által végzett határellenőrzési műveletekben nyújtandó segítséget.

5.5 Az EGSZB ellenzi, hogy az EU vagy a tagállamok olyan országokkal kössenek kitoloncolási vagy határellenőrzési megállapodásokat, amelyek nem írták alá a menedékjog védelmének alapvető nemzetközi jogi eszközeit. Minden olyan kiutasítási és kitoloncolási intézkedést is ellenez, melyek esetében nem garantált a teljes biztonság és emberi méltóság.

5.6 Nem kerülhet sor olyan személy kiutasítására (hazatérésére vagy kitoloncolására), akinek védelmi igényét valamelyik tagállam nem vizsgálta meg, hacsak nem garantált, hogy a szóban forgó igényeket jogszerű eljárás keretében és a nemzetközi védelmi normáknak megfelelően a harmadik országban meg fogják vizsgálni.

6. Európai menekültügyi támogató hivatal

6.1 A KEMR létrehozásához a jogszabályi harmonizáció mellett szükség van a tagállamok közötti komoly együttműködésre is. Ezt az együttműködést nagyban javítja majd az Európai Bizottság által javasolt **európai menekültügyi támogató hivatal** (European Asylum Support Office – EASO) felállítása. Ezt egyébként az EGSZB is támogatja.

6.2 Az EASO-nak megfelelő kapacitással kell rendelkeznie ahhoz, hogy egyértelműen feltárja a menekültügygel kapcsolatos tagállami gyakorlatokban jelentkező eltéréseket és a jogszabályi eltéréseket, valamint hogy javaslatokat tegyen a szükséges módosításokra. Ahogyan azt a zöld könyvben az Európai Bizottság is javasolta, jogköröket kell biztosítani számára olyan közösségi irányelvek kidolgozásához is, amelyek a menekültügygel kapcsolatos uniós vívmányok különböző alapvető és eljárásjogi szempontjainak értelmezésével és alkalmazásával foglalkoznak.

6.3 A hivatal a bevált gyakorlatok cseréjének, valamint a menekültügygel – elsősorban a határellenőrzéssel – kapcsolatos képzési tevékenységek kidolgozásának fontos központja lehet. Emellett az újabb és újabb uniós menekültügyi intézkedésekből származó eredmények nyomon követésének és elemzésének központjává is válhat, és feladata lehet a menekültügygel foglalkozó közös szakértői csoportok felállítása és irányítása is.

6.4 Az EASO-nak hálózatban kellene végeznie munkáját, együttműködve az Európai Unióval, illetve szoros kapcsolatokat kiépítve az UNHCR-rel és a szakosodott nem kormányzati szervezetekkel. Az Európai Parlamentet és az EGSZB-t tájékoztatják majd az EASO tevékenységéről, illetve konzultálnak velük róla.

7. Tagállamok közötti szolidaritás és külső vetület

7.1 Tagállamok közötti szolidaritás

7.1.1 A hágai program megjegyzi, hogy a KEMR egyik célja azoknak a tagállamoknak a támogatása, amelyek menekültügyi rendszerére a legnagyobb nyomás nehezedik, ami az együttműködési és szolidaritási mechanizmusok javítását teszi szükségessé. Az Európai Bizottság a Dublin II. rendelet, illetve az Eurodac bizonyos komponenseit is módosítani kívánja. A menedékjogi kérelmek kiegyenlítettebb elosztására és a másodlagos mozgások csökkentésére van szükség.

7.1.2 Az EGSZB emlékeztet rá, hogy a dublini rendelet abból kiindulva alakították ki, hogy hasonlóak a tagállamok menekültügyi rendszerei. Ez mind a mai napig nincs így. Nem fogadható el, hogy a menedékjogot kérelmezőket az eljárások során nagyobb biztosítékokat nyújtó országból olyan országokba irányítsák át, ahol kisebbek ezek a garanciák. A zöld könyvről írt véleményében ⁽¹⁾ az EGSZB azt javasolta, hogy „a menedékjogért folyamodók szabadon választhassák meg az országot, amelyhez kérelmüket intézik, és hogy e cél érdekében a tagállamokat már most a rendelet 15. cikke (1) bekezdésében foglalt humanitárius záradék alkalmazására ösztönözzék”.

7.1.3 Az UNHCR javaslata értelmében a dublini rendeletnek új rendelkezéseket kellene tartalmaznia a családtagok meghatározását, a fellebbezés halasztó hatályát és az áthelyezés időkorlátait illetően. Szigorúan korlátozni kellene azt is, hogy az áthelyezésre várva meddig tartható őrizetben a menedékjogot kérő.

7.1.4 Az EGSZB-nek fenntartásai vannak az Európai Bizottságnak az Eurodac rendszerével kapcsolatos javaslatával szemben, mely szerint fel kell szabadítani a menekülteknek a nemzeti hatóságok birtokában levő adatait. Ez ugyanis sértheti a magánélethez való jogot és gyengítheti azt a védelmet, amelyre sokaknak szükségük van.

7.1.5 Az EGSZB támogatja azt az európai bizottsági javaslatot, hogy hozzanak létre menekültüggyel foglalkozó szakértői csoportokat, hogy ideiglenes segítséget nyújtsanak a tagállamoknak bizonyos helyzetekben, illetve – amikor túlterheltek a tagállami menekültügyi rendszerek – a kérelmekkel foglalkozó hivatalos eljárásokban.

7.1.6 Az Európai Menekültügyi Alapot fel kell használni a tagállamok iránti uniós pénzügyi szolidaritás javítása érdekében. Nagy nyomás nehezedik a tagállamokra a jogszerűtlen bevándorlás és a menedékkérők miatt.

7.1.7 Javítani kell a tagállamok közötti szolidaritáson, figyelembe véve, hogy például egyes, Máltához hasonló kisméretű tagállamokba befogadási kapacitásukat meghaladó számú menedékkérő özöne érkezik.

7.1.8 Ez a szolidaritás az alábbiak révén valósulhat meg: politikák, melyek a menekültek uniós államokban történő (azok között megosztott) újbóli elhelyezését szabályozzák; együttműködés az EASO-val és koordináció az Európai Menekültügyi Alap kezelésében.

7.1.9 Az EGSZB támogatja az Európai Parlamentben ismertetett kísérleti projekteket, melyek célja, hogy ösztönözzék a menekültek és menedékkérők EU-n belüli önkéntes átcsoportosítását.

7.2 Külső vetület

7.2.1 A menekültek döntő többsége fejlődő országban él (az UNHCR által elismert 8,7 millió menekültből 6,5 millió fejlődő országban él). Az EGSZB azt szeretné, ha az Európai Unió új felelősséget vállalna a fejlődő országok támogatásáért és a velük való szolidaritásért, illetve védelmi kapacitásuk javításáért.

7.2.2 Az EGSZB szerint a **regionális védelmi programok** is lehetséges eszközt jelentenek, de jelenleg kevés van belőlük, és kísérleti fázisban vannak. Az ilyen programok értékelése lehetőséget kell hogy biztosítson olyan új javaslatokra, amelyekkel kiterjedtebbé és a menekültek globális helyzetével foglalkozó új uniós szerepvállalási mechanizmussá válhatnak ezek a programok. A zöld könyvről írt véleményében az EGSZB „kétségeinek ad hangot az egyes harmadik országokban – például az újonnan függetlenedett országokban (Ukrajna, Moldova, Belorusszia) – szervezett befogadó központok célszerűségével kapcsolatban, amelyek távolról sem tűnnek alkalmasnak arra, hogy garantálják a menedékkérők befogadásának valamennyi feltételét. [...] kiemeli, hogy úgy tűnik, e programok célja nem annyira a menekültek jobb védelme, mint a menekültek elriasztása attól, hogy az Európai Unió határainál jelentkezzenek”.

7.2.3 Egy másik fontos mechanizmus, amellyel az EU kifejezheti elkötelezettségét, a **menekültek letelepítése**. A letelepítés harmadik országok által menekültként elismert személyek befogadását jelenti, azzal a céllal, hogy huzamosan valamelyik uniós tagállamban tartózkodjanak. A letelepítés gondolatát elsőként a 2004. novemberi Európai Tanács támogatta. Azóta végrehajtottak néhány letelepítési programot, amelyek azonban nagyon kevésnek bizonyultak. Az UNHCR jelezte, hogy világviszonylatban a 2007-ben végbement letelepítéseknek csupán 5 %-a kötődik helyileg az EU-hoz, és csak hét tagállam rendelkezett letelepítési programmal.

⁽¹⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: „Zöld könyv a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről” (előadó: An LE NOUAIL MARLIÈRE), HL C 204., 2008.8.9.

7.2.4 Az EGSZB arra buzdít minden tagállamot, hogy aktívan vegyenek részt letelepítési programok kidolgozásában, és támogatja, hogy az EU rendelkezzen közös programmal ezen a területen, hogy a menekültek letelepítése az EU-ban ne csupán szimbolikus intézkedésnek tűnjön, hanem megfelelő vetülettel bírva hatékony mechanizmussá váljon a menekültek globális elosztásában. Az európai letelepítési programokat az UNHCR-rel és a szakosodott nem kormányzati szervezetekkel együttműködve kell kialakítani.

7.2.5 Az EGSZB egyetért azzal, hogy meg kell könnyíteni a védelemre szorulóknak belépését az EU területére. Ehhez a határ-

ellenőrzési rendszereknek tiszteletben kell tartaniuk a menedékjogot, és rugalmasan kell használniuk a vízumrendszert.

7.2.6 Az EGSZB megjegyzi, hogy a menedékjogi kérelmek EU-n kívüli, tagállami követségeken vagy konzulátusokon történő, közös feldolgozása olyan értelemben valóban kedvező hatással járhat, hogy elősegítheti az emberkereskedelem elleni küzdelmet, következőképpen csökkentheti a tengeren életüket veszítők számát. Habár nem várható, hogy a közös feldolgozás a menedékjogi kérelmekkel szemben támasztott normák fellazulásához vezet, mégis komolyan foglalkozni kell az ilyen eljárásból adódó valamennyi kockázat elhárításával.

Kelt Brüsszelben, 2009. február 25-én.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI
