

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az alapvető jogok tiszteletben tartása a bevándorlással kapcsolatos európai politikákban és jogszabályokban

(saját kezdeményezésű vélemény)

(2010/C 128/06)

Előadó: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

2009. február 26-án az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy Eljárási Szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki a következő tárgyban:

Az alapvető jogok tiszteletben tartása a bevándorlással kapcsolatos európai politikákban és jogszabályokban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2009. október 15 -én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2009. november 4-5-én tartott, 457. plenáris ülésén (a 2009. november 4-i ülésnapon) egyhangúlag elfogadta a következő véleményt.

1. Bevezetés és háttér

1.1. Az EGSZB úgy határozott, hogy saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki, hogy javasolja, hogy a bevándorlással és a határokkal kapcsolatos uniós politikák és jogszabályok kellően tiszteletben tartsák az emberi jogokat, és központi szerepet szánjanak a mindenkori szabadságnak és biztonságnak.

1.2. A Tanácsban felmerült számos politikai nehézség ellenére az EU olyan közös bevándorlásügyi jogi keret kialakításán dolgozik, amely szupranacionális jogokat és garanciákat nyújt, és túlmutat a tagállamok változó (és olykor korlátozó jellegű) jogszabályain. Az EGSZB nagyra értékeli az eddigi eredményeket, hiszen nem könnyű feladat huszonhét tagállam számára közös jogszabályt alkotni egy olyan érzékeny témában, mint a bevándorlás.

1.3. Ennek ellenére az, hogy sok tagállami jogszabályt csak minimális mértékben harmonizálnak, megnehezíti, hogy teljes körű és megfelelő garanciák álljanak rendelkezésre az emberi jogok védelmére, és korlátozza e garanciákat. Másrészt egyes tagállamokban az uniós irányelvek nemzeti jogszabályokba való átültetése az alapvető jogok védelme szempontjából nem megfelelően történik.

1.4. Ez alatt az időszak alatt az EGSZB számos véleményt dolgozott ki azt szorgalmazva, hogy a közös bevándorláspolitikai integrált megközelítésen alapuljon, továbbá ne csak az uniós tagállamok szükségleteit és a származási országokkal való együttműködést vegye figyelembe, hanem a bevándorlók emberi jogainak tiszteletben tartását is.

1.5. Az Európai Tanács 2008. október 16-án elfogadta az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktumot, amelyben az EU határozott politikai elkötelezettséget vállal a közös bevándorlási

politika kialakítása mellett. A svéd elnökség ideje alatt az Unió elfogadja a stockholmi programot. ⁽¹⁾

1.6. A tervek szerint életbe lép majd a Lisszaboni Szerződés is, amely új lendületet adhat a rendes jogalkotási eljárás szerint elfogadandó bevándorláspolitikák kialakításának, és jogilag kötelező érvényt ad az Alapjogi Chartának.

1.7. Ez alatt az időszak alatt az EGSZB megerősítette együttműködését a civil szervezetekkel, és szilárd részvételi kapcsolatot alakított ki az Európai Integrációs Fórumon ⁽²⁾ keresztül. Az EGSZB szilárd elkötelezettséget vállalt annak biztosítása iránt, hogy az integrációs politikák kialakítása a civil társadalom részvételével történjen.

1.8. Az EGSZB aggodalommal állapítja meg, hogy a bevándorlók, a „másokkal” szembeni intolerancia, a rasszizmus és az idegengyűlölet Európában egyre aggasztóbb méreteket ölt, és attól tart, hogy a pénzügyi válság társadalmi hatásai tovább rontják a helyzetet. Fontos, hogy a politikusok, a társadalomban fontos szerepet betöltő személyek és a hírközlési médiumok felelősségteljesen, valamint megfelelő politikai és szociális példamutatással lépjenek fel az ilyen magatartásmódok megelőzése érdekében. Az alap- és középfokú oktatási tantervekben meg kell erősíteni az emberi értékekre, az alapvető jogokra, az egyenlőségre és a diszkriminációmentességre való nevelés szerepét.

2. Az alapvető emberi jogok és a bevándorláspolitikák

2.1. A nemzetközi okmányok közül az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata kimondja egy közös elv- és értékrendszer egyetemességét.

⁽¹⁾ COM(2009) 262 végleges, 2009. június 10.

⁽²⁾ Európai Integrációs Fórum és az integrációról szóló uniós weboldal.

2.2. Az összes tagállam által aláírt *emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény* (EJEE) és az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) képezik e jogok tiszteletben tartásának alapját és garanciáját az EU egész területén.

2.3. Az Európai Közösségek Bírósága (EB) elismerte, hogy az EJEE, valamint az EJEB joggyakorlata a közösségi jogrend részét képezi, és azon belül általános elveket képvisel.

2.4. Ezt az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz.) 6. cikke is megerősítette. A Szerződés megszilárdította továbbá az alapvető jogok európai jogrendszerbeli garanciáit és az EB arra irányuló hatáskörét, hogy biztosítsa e jogok tiszteletben tartását az uniós intézmények és a tagállamok közösségi jog keretén belüli fellépései tekintetében.

2.5. Bár a tagállamoknak szuverén joga eldönteni, hogy a harmadik országok állampolgárai közül kit engednek be az országba, és kinek adnak tartózkodási engedélyt, az EGSZB emlékeztet arra, hogy a tagállamoknak eleget kell tenniük az alapvető emberi jogokra vonatkozó nemzetközi és európai okmányokban és egyezményekben vállalt kötelezettségeknek, és tiszteletben kell tartaniuk ezeknek az illetékes igazságügyi szervek általi értelmezését (és alkalmazását).

2.6. Az Európai Unió Alapjogi Chartája kilenc olyan jogot is magában foglal, amely az EJEE-ben nem szerepelt. ⁽³⁾ Ezenkívül e jogok többsége esetében a személyek állampolgársága nem mérvadó. A Lisszaboni Szerződés ratifikálásával a Charta kötelező érvényű lesz, és megerősíti a jogbiztonságot a személyek alapvető jogainak védelme terén. A Charta az uniós intézményekre és a tagállamokra vonatkozik majd, különösen a közösségi jogszabályok alkalmazásakor, és megerősíti az alapvető jogok tiszteletben tartását a bevándorlással kapcsolatos kérdésekben.

2.7. A Lisszaboni Szerződés életbelépésével az Uniónak lehetősége lesz csatlakozni az EJEE-hez, ami megerősíti az EU emberi jogok iránti kötelezettségvállalását.

2.8. Az EGSZB az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének létrehozatalát is támogatta. ⁽⁴⁾ Az Európai Tanács 2008-ban elfogadta az ügynökség működésének többéves keretét, amely kilenc témakört tartalmaz, köztük a rasszizmust és az idegengyűlöletet, a diszkriminációt, a menekültügyet, a bevándorlást és a beilleszkedést, valamint a vízumokat és a határellenőrzést. Az EGSZB részt kíván venni az ügynökség munkájában, hogy megerősítse a szervezett civil társadalom szerepét annak tevékenységeiben.

2.9. Azonban e közösségi eszközök és struktúrák megléte ellenére civil szervezetek, valamint független kutatók és szakértők számos jelentése bizonyította, hogy egyes nemzeti és uniós politikák és jogszabályok nem tartják kellően tiszteletben az alapvető jogokat.

2.10. A közösségi politikák területén is számos jelentés született ugyan, amely bizonyos tagállamokat elítélt amiatt, hogy megsértették a bevándorlók emberi jogait; más esetekben viszont az uniós politikák legitimálnak az emberi jogokkal és a jogállamisággal összeegyeztethetetlen nemzeti gyakorlatokat.

2.11. Az EGSZB egy közelmúltbeli véleményében ⁽⁵⁾ javasolta, „hogy a bevándorlással kapcsolatos politikának és szabályozásnak maradéktalanul tiszteletben kell tartania az egyének emberi jogait, az egyenlő bánásmódot és a megkülönböztetésmentességet. E célkitűzés megerősítése érdekében az EGSZB két új közös elv: az alapvető jogok, illetve a jogállamiság és az alapvető szabadságjogok elvének bevezetését javasolja” a stockholmi programban kifejtendő jövőbeli uniós bevándorláspolitikába.

2.12. Az alapvető jogok mindenkit megilletnek, nem csak az uniós állampolgárokat. A menedékkérők és a bevándorlók az EJEE és az Alapjogi Charta védelmét élvezik. Emellett a bevándorlásra és a határokra vonatkozó uniós jog, valamint az EB joggyakorlata is olyan garanciákat és jogokat biztosít, amelyek túlmutatnak a tagállamok döntéshozatali jogköreire.

2.13. Az EGSZB azt is javasolta, ⁽⁶⁾ hogy a külpolitika keretében az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya, valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségokmánya alapján az EU segítse elő egy, a migrációra vonatkozó nemzetközi jogi keret létrejöttét. Ennek magában kell foglalnia a főbb ILO-egyezményeket, valamint a vendégmunkások és családtagjaik jogainak védelméről szóló nemzetközi ENSZ-egyezményt, amelyet az Unió tagállamai még nem ratifikáltak, annak ellenére, hogy az EGSZB ezt külön saját kezdeményezésű véleményben kérte. ⁽⁷⁾

2.14. Az EGSZB a *Program Európa számára c.* kiadványban ⁽⁸⁾ azt is ajánlja, hogy az uniós politikákban, és különösen a bevándorlás- és menekültügyi politikákban tartsák tiszteletben az alapvető és emberi jogokat.

2.15. Az EGSZB úgy véli, hogy az Unió értékeit és elveit, az emberi jogok és szabadságjogok védelmét meg kell erősíteni egy európai szintű, közismert és erős politikai hatóság révén, ezért támogatja Durao Barroso elnök arra irányuló javaslatát, hogy hozzák létre az igazságügyért, az alapjogokért és a polgári szabadságjogokért felelős európai biztosi posztot. Az EGSZB reméli, hogy ezt a főigazgatóságot felelőségének jelentőségéhez mérten ellátják a szükséges politikai eszközökkel, valamint szervezeti és pénzügyi erőforrásokkal.

2.16. Az EGSZB ugyanakkor sajnálja, hogy a bevándorlás és a menekültügy nem az új tárca, hanem egy másik, a belbiztonsági ügyekkel foglalkozó biztos hatáskörébe tartozik. A bevándorlásnak a biztonsággal történő összekapcsolása és az alapjogok védelmétől való elválasztása helytelen politikai üzenet.

⁽³⁾ HL C 303., 2007.12.14., 1. o.

⁽⁴⁾ Az EGSZB véleménye, HL C 88., 2006.4.11., 37. o.

⁽⁵⁾ Az EGSZB véleménye, HL C 218., 2009.9.11., 78. o.

⁽⁶⁾ Az EGSZB véleménye, HL C 44., 2008.2.16., 91. o.

⁽⁷⁾ Az EGSZB véleménye, HL C 302., 2004.12.7., 49. o.

⁽⁸⁾ Program Európa számára: <http://www.eesc.europa.eu/documents/publications/pdf/booklets/EESC-2009-10-HU.pdf>.

3. Az emberi jogok egyetemessége

3.1. Európa ma nagy kihívás előtt áll: az Unió és a tagállamok jogrendjén belül mindenki számára biztosítani kell az emberi jogokat. Ezek a jogrendek azonban az állampolgárság hagyományos fogalmára épülnek, amely a „nem állampolgároktól” megtagad bizonyos jogokat, továbbá az állampolgárok és a külföldiek, valamint a legális és az illegális bevándorlók közötti jogi különbségtételre.

3.2. Az európai bevándorlási jogszabályok nem garantálják kellően, hogy a bevándorlók jogokat és védelmet élvezzenek. Abból, hogy a munkavállalási és a tartózkodási engedély között igen szoros jogi kapcsolat van, nyilvánvaló, hogy a bevándorlót nem személynek, hanem munkaerőnek, azaz a munkaerőpiac szolgálatában álló eszköznek tekintik, aki amint feleslegessé válik, elveszíti a legális tartózkodás lehetőségét; és így adminisztratív státuszának változása miatt – mivelhogy „illegális, iratokkal nem rendelkező bevándorlóvá” válik – számos jottól is esik.

3.3. Az emberi jogok egyetemeseek, visszavonhatatlanok, és jogállásától függetlenül mindenki az oltalmuk alatt áll.

4. Emberi jogok és a bevándorláspolitikai: Tíz operatív prioritás annak érdekében, hogy Európa a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség legyen

4.1. A jogok Európája

4.1.1. Az emberi jogok védelme és előmozdítása az utóbbi években háttérbe szorult az EU menetrendjében. A legfontosabb politikai cél a tagállamok biztonsága volt, ezt pedig úgy tekintették, mintha összeegyeztethetetlen volna a szabadság kibontakoztatásával és az alapvető jogok védelmével.

4.1.2. A biztonsággal kapcsolatban elfogadott politikáknak védeniük kell a szabadság és a jogérvényesülés értékeit. Az EGSZB úgy véli, hogy e politikák kialakításakor az EJEE és az Alapjogi Charta által garantált alapvető jogok védelméből kell kiindulni.

4.1.3. A biztonság megerősítése nem csorbíthatja az egész Unióban közösen vallott alapvető értékeket (emberi jogok és polgári szabadságjogok) és demokratikus elveket (jogállamiság). Az egyének szabadsága ugyanolyan fontos, mint a közösség és az állam biztonsága. Egyes politikai javaslatokban ugyanazt a hibát fedezhetjük fel, amelyet korábban már elkövettek: a biztonság fokozása érdekében feláldozzák a szabadságot.

4.1.4. Ennek kapcsán az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság *A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség a polgárok szolgálatában* c. 2009. júniusi közleményét, amely kiemelten kezeli az európai polgárok alapvető jogainak védelmét.

4.1.5. Az EGSZB támogatja, hogy az Európai Bizottság elő kívánja mozdítani, hogy a jogalkotási eljárás – és ezen belül a bevándorláspolitikai kialakításának – első szakaszaitól fogva egyfajta „alapjogi kultúra” érvényesüljön. Az alapvető jogok tiszteletben tartása az összes közösségi intézmény közös célkitűzése kell

hogy legyen. ⁽⁹⁾ Ehhez egy olyan közös európai rendszert is létre kell hozni, amely rendszeres időközönként (utólagosan) értékeli, hogy a nemzeti, regionális és helyi szinten elfogadott európai politikák alkalmazása hatékony-e és összeegyeztethető-e az alapvető jogokkal. ⁽¹⁰⁾ Az EGSZB-nek és a szervezett civil társadalomnak is kulcsszerepet kellene játszania ebben az értékelésben.

4.2. Befogadási jogszabályok

4.2.1. Az EGSZB már követelte közös uniós bevándorláspolitikai és egységes jogi szabályozás kialakítását. Az Uniónak és a tagállamoknak olyan rugalmasan kialakított jogszabályokra van szükségük, amelyek törvényes és átlátható módon mind a magasán képzett munkaerő, mind az alacsonyabb képzettséget igénylő tevékenységeket végző munkavállalók számára lehetővé teszik a gazdasági migrációt. Ily módon a bevándorlók jogai megfelelően védelemben részesülnek.

4.2.2. Az EGSZB horizontális jogszabályok meghozatalát javasolta, a tagállamok, az Európai Bizottság és a Tanács azonban úgy döntött, hogy a bevándorlók egyes csoportjaira vonatkozóan külön irányelveket dolgoz ki, ami diszkriminációhoz vezethet.

4.2.3. A különféle európai bizottsági jogalkotási kezdeményezésekről kidolgozott véleményeiben az EGSZB átfogó koherenciát igyekszik garantálni, valamint a migráns munkavállalók foglalkozási kategóriájától függetlenül biztosítani próbálja az alapvető jogok védelmét, az egyenlő bánásmódot és a diszkriminációmentességet.

4.3. A migráns munkavállalók és családtagjaik jogai

4.3.1. Ezeknek a megkülönböztetés tilalmán kell alapulniuk (A Charta 21. cikke). A bevándorolt munkaerőnek tartózkodási és munkavállalási engedélye időtartamától függetlenül gazdasági, munkajogi és szociális szempontból ugyanolyan jogokkal kell rendelkeznie, mint a többi munkavállalónak. Ez összhangban van a Charta 15. cikkének (3) bekezdésével is, amely kimondja, hogy „harmadik országok azon állampolgárait, akik a tagállamok területén való munkavállalásra engedéllyel rendelkeznek, az uniós polgárokkal azonos munkafeltételek illetik meg”.

4.3.2. A munkahelyi egyenlő bánásmód a munkafeltételekre, a bérekre, a felmondásra, a munkahelyi egészségre és biztonságra, valamint a szervezkedési és sztrájkjogokra vonatkozik.

4.3.3. Az EGSZB úgy véli, hogy az egyenlő bánásmódot más szociális és alapjogok tekintetében is elő kell mozdítani, amint azt egy korábbi véleményében is javasolta: „Az EGSZB javasolja, hogy az olyan harmadik országbeli állampolgároknak, akik átmenetileg és jogszerűen tartózkodnak és folytatnak keresőtevékenységet az EU-ban, a következő különleges jogokat kell biztosítani”: ⁽¹¹⁾

– a szociális védelem igénybevétele, az orvosi ellátást is beleértve,

⁽⁹⁾ Az Európai Bizottság jelentése az Alapjogi Chartának való megfelelés rendszeres és szigorú ellenőrzésére alkalmazott módszertan gyakorlati működéséről, COM(2009) 205 végleges, 2009. április 29.

⁽¹⁰⁾ Ez megfelelne a Lisszaboni Szerződés 70. cikkének.

⁽¹¹⁾ Az EGSZB véleménye, HL C 286., 2005.11.17., 20. o.

- árukhoz és szolgáltatásokhoz, köztük a lakhatáshoz való hozzáférés (a Charta 34. és 35. cikke),
- az oktatáshoz és szakmai képzéshez való hozzáférés (a Charta 14. cikke),
- a bizonyítványok, oklevelek és végzettségek elismerése a közösségi jogszabályok keretében,
- az EU-ban tartózkodó migráns munkavállalók munka- és szociális jogainak elismerése, ⁽¹²⁾
- a gyermekek iskoláztatásának joga, beleértve a tanulmányi támogatásokat és ösztöndíjakat,
- szükség esetén ingyenes jogi segítségnyújtáshoz való jog (a Charta 47. cikke),
- ingyenes munkaközvetítő szolgáltatáshoz való hozzáférés joga (közszolgáltatás),
- a befogadó országban használt nyelv tanulásához való jog,
- a kulturális, vallási és nyelvi sokféleség tiszteletben tartása (a Charta 22. cikke),
- a tagállamon belüli szabad mozgás és tartózkodás joga.

4.3.4. Ahhoz, hogy az alapvető jogokkal élni lehessen, olyan közszolgáltatásokra van szükség, amelyeknek megvannak az eszközeik (erőforrások és képzett személyzet) ahhoz, hogy tiszteletben tartsák őket, és amelyeknek képviselőit a törvény kötelezi arra, hogy ügyfelekkel szemben független és semleges magatartást tanúsítsanak. Ezenkívül a jelenlegi válságra tekintettel az EGSZB-nek kétségei vannak afelől, hogy az uniós tagállamoknak rendelkezésére állnak-e a szükséges költségvetési források, valamint hogy nemzeti, illetve uniós szinten mennyit készek áldozni ezekből a forrásokból az emberi jogok eredményes védelmére, különösen, ha a bevándorlókról van szó.

4.3.5. Az EGSZB nem ért egyet azzal, hogy a keretirányelv-javaslat megengedné a tagállamoknak, hogy bizonyos munkafeltételek (fizetés és elbocsátás, munkahelyi egészség és biztonság, szociális védelem), valamint az egyesülési és társulási szabadság és a sztrájkhoz való jog tekintetében ⁽¹³⁾ csak azokra korlátozzák az egyenlő bánásmóddal való jogot, akik alkalmazásban állnak. Ezek a korlátozások a megkülönböztetés tilalmát, azaz a Charta 12. cikkét is sérthetik.

4.3.6. Az EGSZB üdvözlöi, hogy az Európai Bizottság európai bevándorlási kódexet kíván előterjeszteni. Ennek magában kellene foglalnia az összes Unióba bevándorolt személy alapvető jogait és az őket megillető garanciákat.

⁽¹²⁾ Annak az irányelvjavaslatnak a keretében, amelyet az Európai Bizottság az előttünk álló néhány hónap valamelyikében fogad el.

⁽¹³⁾ COM(2007) 638, 12. cikk (2) bekezdés d) és e) pont. A javaslatban foglaltaknak megfelelően a tagállamok emellett korlátozhatják az oktatási és szakképzési ösztöndíjak odaítélését, illetve a közzsféra keretében történő lakáshoz jutást azokra, akik legalább három évről szóló tartózkodási engedéllyel rendelkeznek.

4.4. Családegyesítés

4.4.1. A családi élethez való jog az egyik olyan emberi jog, amelyet az EU-nak és a tagállamoknak bevándorlással kapcsolatos politikáikban és jogszabályaikban védeniük és garantálniuk kell. ⁽¹⁴⁾

4.4.2. A családegyesítési jogról szóló 2003/86/EK irányelv minimalista jellege lehetővé teszi, hogy egyes tagállamok jogszabályaikban ne garantálják a családegyesítéshez való jog teljes körű gyakorlását a harmadik országok állampolgárai számára. Ezt az Európai Bizottság is megerősítette az irányelv alkalmazásáról szóló jelentésében, ⁽¹⁵⁾ amely megkérdőjelezi, hogy beilleszkedési intézkedéseknek a területre való beutazás feltételeként történő alkalmazása összeegyeztethető-e a családi élet tiszteletben tartásához való joggal (a Charta 7. cikke) és az arányosság elvével.

4.4.3. Az EGSZB úgy ítéli meg, hogy a „kékkártya”-irányelv kevésbé korlátozó a családegyesítés tekintetében, mint a 2003/86/EK irányelv. Ezt a megközelítést képzettségi szintjüktől függetlenül a bevándorlók összes kategóriájára ki kell terjeszteni.

4.4.4. Következésképpen az EGSZB azt javasolja, hogy az Európai Bizottság 2010 folyamán dolgozzon ki javaslatot a 2003/86/EK irányelv módosítására.

4.5. Határok és illegális bevándorlás

4.5.1. Az EGSZB kéri, hogy a határellenőrzés hatékonysága ne menjen a menedékhez való alapvető jog (a Charta 18. cikke) és a visszatoloncolás tilalmára vonatkozó elv – amely megtiltja, hogy egy személyt kitoloncoljanak olyan területre, ahol élete vagy szabadsága veszélyben forog (a Charta 19. cikke) – rovására. A nemzetközi védelemre szorulóknak közül sokan illegális úton érkeznek a külső határokhoz. A hatóságoknak garantálniuk kell, hogy ezek a személyek benyújthassák védelem iránti kérelmüket, és hogy azt kivétel nélkül a nemzetközi és európai egyezmények, valamint a közösségi és nemzeti jogszabályok betartása mellett bírálják el.

4.5.2. Az EGSZB azt ajánlja, hogy a FRONTEX ügynökség operatív hatásköreinek megerősítése előtt végezzenek független értékelést arról, hogy a közös határellenőrzési műveletek során tiszteletben tartják-e az emberi jogokat, és erősítsék meg a nemzeti és európai parlamenti ellenőrzést. Hasonlóképpen értékelni kell a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódexben és különösen annak 6. és 13. cikkében foglalt garanciákkal való összeegyeztethetőséget.

4.5.3. Az illegális bevándorlással kapcsolatos uniós ellenőrzési és felügyeleti intézkedések földrajzi szempontból is egyre nagyobb területekre terjednek ki: a közös afrikai műveletek révén a külső határokon túlra. Az ENSZ menekültügyi főbiztosa és számos civil szervezet is figyelmeztetett arra, hogy az Unió területén kívül végzett határellenőrzések során semmi sem garantálja az emberi jogok tiszteletben tartását.

⁽¹⁴⁾ Ezt az Európai Bíróság is megerősítette a C-540/03. számú, Európai Parlament kontra Tanács ügyben.

⁽¹⁵⁾ COM (2008) 610., 2008. október 8.

4.5.4. Az európai határellenőrzési stratégia széles körben alkalmaz biztonságtechnológiai megoldásokat; ugyanakkor a nagy mennyiségű személyes adatot kezelő adatbázisok (Schengeni Információs Rendszer (SIS II), Vízuminformációs Rendszer (VIS) stb.) létrehozását az etnikai és kulturális-vallási profilok meghatározására használják, ami megnehezíti a megkülönböztetés tilalmához való, az Alapjogi Charta 21. cikkében foglalt jog tiszteletben tartásának ellenőrzését.

4.5.5. Hasonlóképpen az Európai Bizottság határellenőrzéssel kapcsolatos 2008-as csomagjában⁽¹⁶⁾ javasolt rendszer arányossága és ésszerűsége is megkérdőjelezhető, pedig ezek minden új uniós jogszabály esetében alapvetőek, és a rendszer szintén komoly aggályokat vet fel azzal kapcsolatban, hogy hogyan fogja garantálni a személyes adatok védelméhez való jog (a Charta 8. cikke) és az EK-Szerződés 13. cikkében foglalt megkülönböztetésmentesség elve maradéktalan tiszteletben tartását bizonyos technológiai kezdeményezésekkel (pl. automatizált határellenőrzési rendszer).

4.5.6. Az EGSZB úgy véli, hogy az alvető jogok tiszteletben tartását biztosítandó az Uniónak komolyabb szolidaritást kellene vállalnia azokkal a tagállamokkal, amelyeknek földrajzi elhelyezkedésükből adódóan számos olyan személyt kell ellátniuk, akik illegális úton érkeznek hozzájuk, és az illegális embercsempészhálózatok áldozatai. Az EGSZB azt ajánlja, hogy az európai menekültügyi támogatási hivatal kezdje meg működését.

4.5.7. Az emberi jogok tiszteletben tartásának javítása, az illegális bevándorlás megelőzése, a legális bevándorlás előmozdítása és az embercsempészettel foglalkozó bünszervezetek elleni küzdelem érdekében az EU-nak a származási országokkal való együttműködést is elő kell mozdítania.

4.6. Kiutasítás és visszafogadás

4.6.1. A kiutasításról szóló irányelv⁽¹⁷⁾ olyan védelmi célú jogi és eljárási biztosítékokat tartalmazó európai keretet fog nyújtani, ⁽¹⁸⁾ amelyeket az EGSZB nagyra értékelt, ilyen például a hatékony jogorvoslathoz való jog, mely szerint az érintettek illetékes bíróság, közigazgatási hatóság vagy más független illetékes szerv előtt fellebbezéssel élhetnek a kiutasító határozatok ellen; a térítésmentes jogi segítségnyújtás és képviselet, egyes biztosítékok a kiutasítás végrehajtását megelőzően, az őrizet feltételei stb.

4.6.2. Az EGSZB ennek ellenére egyetért azzal a számos civil szervezet, valamint az ENSZ Emberi Jog Tanácsának⁽¹⁹⁾ független szakértői által is hangoztatott nézettel, hogy az irányelv által létrehozott közös rendszer és a bevándorolt személyek alapvető

jogai között bizonyos feszültségek figyelhetők meg. Alapos nyomon követésre lesz szükség a kitoloncolással, a letartóztatásra, a jogorvoslati lehetőségekre és a kiszolgáltatott helyzetben levő személyekkel való bánásmódra vonatkozó intézkedések nemzeti szintű átültetése és eredményes végrehajtása során.

4.6.3. Az EGSZB javaslata szerint az európai visszatérési politikának jobban kellene hangsúlyoznia az önkéntes jelleget, és minél jobban figyelembe kellene vennie a humanitárius értékeket. Ettől függ az európai bevándorláspolitikai külföldi legitimitása és hitelessége. Például az irányelv 7. cikkének(4) bekezdésében szereplő kivételek (szökésveszély) a tagállamoknak biztosított végrehajtási és értelmezési mozgástér miatt alááshatják a visszatérés önkéntes jellegét. Az irányelv nem garantál megfelelő védelmet sem azoknak, akik függőben levő kiutasításuk miatt bizonytalan jogi helyzetben vannak, sem pedig a maximum hat hónapig tartó (és adott esetben további 12 hónappal meghosszabbítható) őriztet indokoló feltételek szempontjából⁽²⁰⁾ ⁽²¹⁾.

4.6.4. Az EU Alapjogi Chartájának 19. cikke kifejezetten tiltja a kollektív kiutasításokat, és garantálja, hogy senki sem toloncolható ki vagy utasítható ki olyan államba, vagy adható ki olyan államnak, ahol komolyan fenyegeti az a veszély, hogy halálra ítélik, kínozzák, vagy más embertelen bánásmódnak vagy büntetésnek vetik alá – ez a *visszatoloncolás tilalmának* elve (a Charta 4. és 19. cikke). Az irányelv megerősíti az alapjogok tiszteletben tartását. Az UNHCR és egyes nem-kormányzati szervezetek azonban jelezték, hogy a gyakorlatban létezik a kollektív kitoloncolás, illetve illegális bevándorlók és menedékkérők kiutasítása olyan országokba, amelyekben megsértik az emberi jogokat.

4.6.5. Az EGSZB emlékeztet arra, hogy az emberi jogok európai egyezményének 3., 5., 6., 8. és 13. cikke, illetve az Alapjogi Charta 3., 4., 19., 24. és 47. cikke olyan rendelkezéseket tartalmaz, melyek alkalmazhatók az illegális bevándorlással foglalkozó európai politikára is – kiemelt figyelmet szentelve a kitoloncolással, kiutasítással vagy kiadatással kapcsolatos védelemnek. Számos illegális bevándorló nehéz humanitárius helyzetben van, ezért a gyakorlatban alkalmazandó jogszabályokat és módszereket úgy kell kidolgozni és alkalmazni, hogy közben szigorú emberjogi követelményeket tartanak be, és eleget tesznek a szolidaritás erkölcsi elveinek.

4.6.6. A jogállam tiszteletben tartja mindenkinek a hatékony jogorvoslathoz való alapjogát, ahogy azt az Alapjogi Charta 47. és 48. cikke is kimondja. A Schengeni Határellenőrzési Kódex 6. cikkének(2) bekezdése pedig kimondja, hogy a határőrök részéről tilos a személyek nemi, faji vagy etnikai származás, vallás vagy világnézet, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetése. Hasonlóképpen és a 13. cikk értelmében a harmadik országok polgárai, akik számára megtagadják a belépést, jogorvoslattal élhetnek, és át kell adni nekik a belépés megtagadására vonatkozó, indoklással ellátott döntést⁽²²⁾.

⁽¹⁶⁾ COM(2008) 69 végleges, 2008. február 13.

⁽¹⁷⁾ 2008/115/EK irányelv.

⁽¹⁸⁾ Pl. az irányelv 12. cikkének (1) és (2), a 13. cikk (1) – (4), valamint a 14. cikk (1) és (2) bekezdése.

⁽¹⁹⁾ 2008. július 18-i ENSZ-sajtóközlemény: United Nations Experts express concern about the proposed European Union Return Directive [Az ENSZ szakértői aggudalmokat fejezték ki az Európai Unió kiutasításra vonatkozó javasolt irányelvvel kapcsolatban].

⁽²⁰⁾ 15. cikk (1) bekezdés.

⁽²¹⁾ 15. cikk (5) és (6) bekezdés.

⁽²²⁾ 562/2006/EK rendelet (Schengeni határ-ellenőrzési kódex), HL L 105/1, 2006.4.13.

4.6.7. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) az emberi jogok európai egyezménye 3. cikkével⁽²³⁾ kapcsolatos értelmezése alapján súlyos testi vagy mentális betegségben szenvedőket nem lehet őrizetben tartani vagy kitoloncolni, ők egészségügyi ellátást igényelnek. A kiskorúak helyzetének is kiemelt figyelmet kell szentelni, és speciális védelemben kell őket részesíteni. Az EGSZB támogatja az Európai Bizottságnak a kísérlet nélkül érkező kiskorúak helyzetével foglalkozó kezdeményezését.

4.6.8. Az EGSZB szerint az emberi jogok tiszteletben tartása elengedhetetlen feltétele a harmadik országokkal kötendő visszafogadási egyezmények aláírásának, és ellenzi, hogy az EU vagy a tagállamok kitoloncolási vagy határellenőrzési megállapodásokat kössenek olyan országokkal, melyek nem írták alá az emberi jogok védelméről szóló alapvető nemzetközi jogi eszközöket, vagy amelyek esetében bizonyított, hogy megsértik ezeket. Kiemelt figyelmet kell szentelni a menedékkérők hatékony jogorvoslathoz való alapjoga védelmének⁽²⁴⁾.

4.7. Idegenrendészeti fogdák

4.7.1. Az EGSZB megismétli álláspontját, mely szerint nem folytatható a menedékkérők és az illegális bevándorlók őrizetben tartásának gyakorlata, hiszen fogdában történő elhelyezésük minden esetben kivételes intézkedésnek kell hogy számítson⁽²⁵⁾.

4.7.2. A meghosszabbított őrizet egyes tagállamok jelenlegi gyakorlatában megfigyelhető helyzete és körülményei elfogadhatatlanok. Részletes elemzést kell erről készíteni az alapjogok szempontjából, kitérve az Alapjogi Charta 41. cikkében előírt megfelelő ügyintézés szempontjára is.

4.7.3. Az EGSZB nagyobb átláthatóságot követel az Unióban és az azon kívül található fogdák kapcsán, illetve azt kéri, hogy tájékozottasság az UNHCR-t az ezekben elhelyezett személyek helyzetéről, valamint azt, hogy ez utóbbiak megfelelően igénybe vehessék a nem kormányzati szervezetek segítségét.

4.7.4. Az EGSZB szerint a terhes nőknek és a kiskorúaknak speciális védelmet kell biztosítani, és nem szabad őket ezekben a fogdáknak tartani.

4.8. „Iratokkal nem rendelkező” személyek

4.8.1. Az EGSZB szerint az iratokkal nem rendelkező személyek nem jelentenek jogokkal sem rendelkező személyeket, ezért az EU-nak és a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk alapvető jogukat.

4.8.2. Amikor az „illegális bevándorlás” kifejezés migránsokra vonatkozik, akkor némi pontosításra van szükség. Igaz, hogy nem legális iratok és megfelelő engedély nélkül belépni egy állam területére, ezek az emberek azonban nem bűnözők. Ha az illegális

bevándorlás és a bűnözés között párhuzamot vonunk, amit számos médium és politikus tesz, az nem felel meg a valóságnak, és csak a félelmet és az idegengyűlöletet erősíti a befogadó állam népességében.

4.8.3. Az EGSZB úgy véli, hogy egyes tagállamoknak javítaniuk kell a dokumentumokkal nem rendelkező bevándorlók alapvető jogainak védelméről, és az EU-nak úgy kellene rájuk tekintenie, mint az egyik legkiszolgáltatottabb csoportra, megakadályozva munkahelyi kizsákmányolásukat és biztosítva számukra az egészségügyi és más szociális szolgáltatásokhoz való hozzájutást, illetve a kiskorúak oktatását.

4.8.4. Az Alapjogi Charta 5. cikkének (3) bekezdése értelmében erősíteni kell a szexuális és munkahelyi kizsákmányolást célzó emberkereskedelem (kiskorúak, nők és férfiak kereskedelme) elleni küzdelmet. A tagállamoknak hatékony védelemben kell részesíteniük az áldozatokat, megkönnyítve az együttműködést az igazságszolgáltatással, illetve egyszerűsítve a rájuk vonatkozó szabályozást.

4.9. Szabályozások

4.9.1. Az EGSZB szerint a kormányok képmutatón viselkednek. A rendezetlen helyzetekre nem a kiutasítási politika jelenti az egyetlen választ. Számos tagállam eljárásokat dolgozott ki az illegális bevándorlók helyzetének legalizálására, mivel abból indulnak ki, hogy az alapjogok érvényesülésének garantálásához és figyelembe véve a gazdasági és szociális szükségleteket, pontosan meghatározott feltételek mellett célszerű szabályozni a kérdést.

4.9.2. Az EGSZB egyetért azzal, hogy javítani kell a tagállamok között folyó, a szabályozásokkal kapcsolatos információcserén, illetve hogy a szabályozások alkalmazására európai irányvonalakat kell lefektetni, melyek az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum⁽²⁶⁾ keretében született tanácsi kötelezettségvállalásra épülnek. A paktumban ugyanis megállapodtak arról, hogy humanitárius és gazdasági okokból a nemzeti jogszabályokban eseti szabályozásokat fogantatosítanak.

4.9.3. A legszélsőségesebb intézkedésnek tekintendő az, amikor kiutasítási határozattal küldenek haza olyan személyeket, akiknek lejárt a törvényes tartózkodási engedélyük. Először meg kell győződni arról, hogy ezeknek a személyeknek szándékukban áll-e megújítani tartózkodási engedélyüket.

4.9.4. Az EGSZB szerint az EJEB joggyakorlatának értelmében⁽²⁷⁾ egy demokratikus társadalomban (az arányosság elve alapján) át kell gondolni a kiutasítás szükségességét. Az EGSZB azt javasolja a tagállamoknak, hogy az ilyen személyek helyzetének szabályozására használják a visszatérési irányelv 6. cikkének(4) bekezdésében rögzített lehetőséget.

4.9.5. Figyelembe kell venni azt is, hogy az Alapjogi Charta 7. cikkében lefektetett magán- és családi élethez való alapjog szempontjából mennyire kivitelezhető, illetve milyen következményekkel jár a kiutasítás.

⁽²³⁾ Az Alapjogi Charta 19. cikke összhangban van a Strassbourgi Bíróság joggyakorlatával, azon belül is elsősorban az 1996. december 17-én az Ahmed kontra Austria, Rec. 1996, VI-2206. számú ügyben, illetve az 1989 július 7-én a Soering ügyben hozott ítélettel.

⁽²⁴⁾ Ahogy azt az Európai Bíróság is kifejtette a C-133/06. számú Európai Parlament kontra Tanács ügyben.

⁽²⁵⁾ Lásd az EGSZB 2009. július 16-ai, A menedékkérők befogadására vonatkozó minimumszabályok című véleményét, előadó: An LE NOUAILLÉRE. Elfogadva: a 2009. július 15-16-i plenáris ülésen (HL C 317., 2009.12.23., 110. o.).

⁽²⁶⁾ Az EU Tanácsa, 13440/08, 2008. szeptember 24.

⁽²⁷⁾ Például a 54273/00. számú Boulif kontra Switzerland ügy 2001. november 2-i ítélete (39, 41 és 46 §§) vagy a 46410/99 számú ECHR 2001-IX. Üner kontra. the Netherlands [GC] ügy 2006. október 18-i ítélete (58 §).

4.10. A beilleszkedési politikák

4.10.1. Az EGSZB több saját kezdeményezéssel véleményeket is kidolgozott, amelyekben proaktív jellegű, kétirányú megközelítést alkalmazó, azaz a befogadó társadalomra és a bevándorlóira irányuló beilleszkedési politikákat szorgalmazott az EU-ban. A beilleszkedés olyan társadalmi folyamat, amely magán a társadalmon belül megy végbe: a bevándorlók és a befogadó társadalom, illetve a befogadó társadalom és a bevándorlók között.

4.10.2. Az EGSZB európai integrációs megközelítést támogat, de közben figyelembe veszi, hogy minden tagállamnak megvannak a maga jogrendszerei, szociális intézményei és a különféle kulturális rendszerei és modellei.

4.10.3. A közös európai megközelítés nagyon fontos hozzáadott értékkel bír a beilleszkedési politikák és folyamatok szempontjából: keresztirányú kapcsolatban van a többi uniós politikával, többek között a lisszaboni stratégiával, a foglalkoztatási politikával, a szociális menetrenddel és a kohéziós politikával. Alkalmas arra is, hogy elmélyítse a kapcsolatot a beilleszkedés, illetve az EU azon értékei és elvei között, melyeket az Alapjogi Charta és az emberi jogok európai egyezménye képvisel.

4.10.4. 2008 során az EGSZB részt vett a kultúrák közötti párbeszéd európai évének rendezvényein, amelyek célja az volt, hogy a sokféle európai társadalmak között zajló párbeszéd elősegítse a beilleszkedést, illetve a befogadóbb európai polgárság léttrejöttét. Az EGSZB kézikönyvek kidolgozására tett javaslatot ⁽²⁸⁾.

4.10.5. Az EGSZB pozitív integrációs megközelítést javasol. Egyes kormányzati körök azonban negatív módszerként fogják fel az integrációt, új diszkriminációs eszköznek tartják, egy újabb akadálynak, amely az egyenlőség és az alapjogok útjában áll. Az EGSZB szerint ez a megközelítés ellentmond az Alapjogi Charta 21. és 22. cikkében foglaltaknak (a megkülönböztetés tilalmának, illetve a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséghez való jognak).

4.10.6. A civil társadalom nemzeti, regionális és helyi szintű részvételével működő konzultatív fórumok és platformok létrehozása jó példája a bevált gyakorlatoknak, ezért az EGSZB minden tagállamot ilyen fórumok és platformok létrehozására buzdít.

Az Európai Bizottság és az EGSZB közreműködésével a közelmúltban felállított Európai Integrációs Fórum nagyon fontos eszközt jelent az integráció európai megközelítésmóddal történő elmélyítésére.

5. Befogadóbb európai polgárság

5.1. Kirekesztő nacionalizmusból kiindulva egyes kormányzatok úgy határozzák meg a nemzeti és az európai identitást, hogy nem vesznek tudomást az európai társadalmakat jelenleg jellemző sokféleségről és arról a sokféleségről, amely számos emberre igaz etnikai hovatartozása, nemzetisége, vallása vagy kultúrája alapján.

5.2. Demokratikus társadalmaink plurálisak és nagyon gazdagok a sokféleségben. Minden egyes európai polgár egy-egy olvasztótégelye a sokféle identitásnak. Az európai demokráciák szabad és nyitott társadalmak, amelyeknek arra kell épülniük, hogy minden polgárt befogadnak, függetlenül azok identitásának jellemzőitől.

5.3. A demokrácia minőségének rovására mehet, ha szűklátókörű és kirekesztő identitásnézet korlátozza a polgári jogokat. Az integrációs politikákat és a bevándorlással kapcsolatos jogszabályokat sosem szabad politikai alibiként arra használni, hogy a bevándorlókat és a kisebbségeket kizárjuk a polgári jogokból.

5.4. Az EGSZB szerint szélesíteni kell demokráciáink alapját úgy, hogy új polgárokat fogadunk be, akiknek ugyanolyan jogaik és kötelezettségeik vannak, mint a többieknek. A nemzeti és európai polgári jogoknak diszkriminációmentesen minden sokféleséget tiszteletben kell tartaniuk ⁽²⁹⁾.

5.5. Az EGSZB véleményét ⁽³⁰⁾ dolgozott ki a végül megbukott alkotmánytervezést kidolgozó konvent részére annak érdekében, hogy adják meg az európai polgárságot azoknak a harmadik országokból származó személyeknek, akik hosszú távú tartózkodási engedéllyel rendelkeznek. Az EGSZB azt javasolja az Európai Bizottságnak és az Európai Parlamentnek, hogy vegyék fel ezt a javaslatot az új törvénykezési ciklus célkitűzései közé.

Kelt Brüsszelben, 2009. november 4-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI

⁽²⁸⁾ Az EGSZB véleménye, HL C 185., 2006.8.8., 42. o.

⁽²⁹⁾ Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 13. cikke.

⁽³⁰⁾ Az EGSZB saját kezdeményezéssel véleménye, HL C 208., 2003.9.3., 76. o.