Töttős Ágnes

Az Európai Unió bel- és igazságügyi politikája – vízum-, bevándorlás- és menekültpolitika

Dialóg Campus

Töttős Ágnes

AZ EURÓPAI UNIÓ BEL- ÉS IGAZSÁGÜGYI POLITIKÁJA – VÍZUM-, BEVÁNDORLÁS- ÉS MENEKÜLTPOLITIKA

Dialóg Campus Kiadó ❖ Budapest

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001
„A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése”
című projekt keretében készült el és jelent meg.

A kézirat lezárva:
2016. november 30.

Szerző:
Töttős Ágnes

© Dialóg Campus Kiadó, 2018
© A szerző, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

1. A MIGRÁCIÓ JELENSÉGE ÉS AZ AZZAL KAPCSOLATOS POLITIKAFORMÁLÁS AZ EURÓPAI UNIÓBAN 5

1.1. A migráció megjelenése az Európai Unió szakpolitikái között 6

1.2. A jelenleg megvalósítandó Európai Migrációs Stratégia: létrejötte és tartalmi pillérei 7

1.3. A migrációs és menekültügyi szakpolitika-formálás uniós jogi keretei 9

1.4. Az uniós intézmények szerepe a migrációs szakpolitika formálásában 11

2. A MIGRÁCIÓ SZABÁLYOZÁSI TÁRGYKÖREI 13

2.1. A schengeni térség szabályrendszere 14

2.1.1. A schengeni határvédelem 15

2.1.2. A schengeni vízumrendszer 18

2.2. A reguláris migráció: a szabad mozgás joga és a harmadik országbeliek legális migrációja 19

2.2.1. Az Unión belüli szabad mozgás joga 19

2.2.2. A harmadik országbeli állampolgárok legális migrációja 20

2.3. Az illegális migráció 24

2.3.1. A tengeri határvédelem, valamint az embercsempészés és az emberkereskedelem elleni fellépés 25

2.3.2. Az illegális tartózkodás ösztönzőinek csökkentése 26

2.3.3. Az illegálisan tartózkodó migránsok visszaküldése 27

2.4. Menekültügy 29

2.4.1. Az Európai Unió menekültpolitikájának alapjai és fejlődése 29

2.4.2. Az uniós menekültválságra adott rövidtávú reakciók 31

2.4.3. Az uniós menekültpolitika átfogó reformja 32

2.5. Integráció 33

2.6. A migráció külső dimenziója 34

2.6.1. A migráció és mobilitás átfogó megközelítése (GAMM) 34

2.6.2. Az Afrikai Szükséghelyzeti Vagyonkezelő Alap 35

3. A HAZAI FELADATOK 37

3.1. A hazai európai uniós koordináció 37

3.2. Az uniós joganyagnak való megfelelés kötelezettsége 38

3.3. Zárszó 39

IRODALOMJEGYZÉK 41

1. A MIGRÁCIÓ JELENSÉGE ÉS AZ AZZAL KAPCSOLATOS POLITIKAFORMÁLÁS AZ EURÓPAI UNIÓBAN[1]

A napjainkban tapasztalható, növekvő és globalizálódó migráció rendkívül sokszínű, összetett jelenség, annak számos kiváltó oka, jellemzője van, magát a migrációt több tényező erősíti, illetve gátolja. A 2015-ös adatok szerint több mint 244 millió embert[2] érintő nemzetközi migráció összekapcsolódhat gazdasági, éghajlatváltozási, családi okokkal, arra ösztönzőleg hathat egy adott célállam fejlettségi szintje, a már ott élő migrációs csoportok összetétele vagy egyszerűen a klíma és a földrajzi közelség stb. „Az EU 1999 óta dolgozik közös politika kialakításán – ebben az évben ismerte el először az EK-Szerződés a Közösség hatáskörét ezen a területen. Számos közösségi eszköz és szakpolitika foglalkozik a bevándorlás belső és külső vonatkozásaival."[3] A migrációt is átölelő, az úgynevezett szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség, azaz a korábbi bel- és igazságügyi együttműködés létrehozásának igényét a belső piac, azon belül is a személyek szabad mozgásának biztosítása hívta életre. A belső határellenőrzés megszüntetése számos területen késztette a tagállamokat együttműködésre, hiszen így már közösek lettek az aggodalmaik és az érdekeik is számos probléma és kérdés rendezésében, úgymint a külső határellenőrzés minőségi megvalósítása, a vízumpolitika összehangolása, a tartózkodási és letelepedési szabályok harmonizálása, a menedékkérők eljárásainak koordinált lefolytatása és a nemzetközi védelem hatékony biztosítása, valamint az illegális migránsokkal szembeni szervezett és eredményes fellépés.

Az Unió közös menekültügyi, bevándorlási, vízum- és külső határellenőrzési politikája az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) V. címén (A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség) alapul. A Szerződésekhez csatolt 21. és 22. jegyzőkönyvnek megfelelően az Egyesült Királyság, Írország és Dánia nem vesz részt az EUMSZ V. cikke alapján javasolt intézkedéseknek a Tanács általi elfogadásában. Az Egyesült Királyság és Írország a javaslat vagy kezdeményezés előterjesztését követő három hónapon belül, vagy annak elfogadása után bármikor értesítheti a Tanácsot arról, hogy részt kíván venni bármely javasolt intézkedés elfogadásában és alkalmazásában.[4] Dánia – alkotmányos előírásainak megfelelően – bármikor értesítheti a többi tagállamot, hogy teljes mértékben alkalmazni kívánja az EUMSZ V. cikke alapján elfogadott, összes releváns intézkedést.

---

1 A jegyzet számos ponton egyezik a következő tanulmánnyal: Berta Krisztina – Molnár Tamás – Töttős Ágnes (2012): A migráció nemzetközi és európai uniós jogi szabályozása: a laza univerzális keretektől az átfogó, egységes EU-szakpolitikáig. *Migráció és Társadalom online folyóirat*, 2012/2.

2 World Migration Report 2018, 13.

3 COM/2008/0359 végleges, A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Közös bevándorláspolitika Európa számára: elvek, fellépések és eszközök

4 2016. június 23-án az Egyesült Királyság polgárai népszavazás útján az Európai Unióból való kilépés mellett döntöttek. Az Egyesült Királyság 2017. március 29-én hivatalosan is bejelentette kilépési szándékát az Európai Tanácsnak, és elindította a Lisszaboni Szerződés 50. cikke szerinti eljárást. Az Egyesült Királyság az Unióból való kilépéséig az EU teljes jogú tagja marad, az uniós jogok és kötelezettségek pedig továbbra is teljes mértékben vonatkoznak az országra. Az EU és az Egyesült Királyság a kilépési szándék bejelentését követő két évben a kilépésről szóló megállapodást tárgyalja, a kilépési megállapodás mellett a jövőbeli kapcsolatokra vonatkozó kereteket egy másik megállapodásban határozzák meg a felek.

1.1. A migráció megjelenése az Európai Unió szakpolitikái között

„Az Unió felségterületei egyre szélesebbé válnak: kezdetben a tagállamok a gazdasági közjogokat adták át, majd bővült külpolitikai és belpolitikai jogosítványokkal is, és a közös politikákon keresztül az Unió mind több, korábban tisztán állami feladatterületet »europaizál«."[5] Az uniós együttműködés rendszere ugyanis az Uniós és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás és hatáskör-átruházás sajátos egyvelegén alapul, amely nemcsak kizárólagos uniós vagy kizárólagos tagállami hatásköröket tartalmaz, hanem a szabályozandó kérdések jelentős része megosztott hatáskörként létezik,[6] amelyek esetében folyamatos változást is eredményeznek az újabb és újabb uniós kezdeményezések. Az Uniót tehát nem lehet lezárt rendszerként értelmezni, mivel a szerződések a szervezet számára folyamatos fejlődést biztosítanak, fejlődési irányt határoznak meg.[7]

A belső határellenőrzések nélküli egységes belső piac megvalósítását az Egységes Európai Okmány 1993. január 1-jére tűzte ki célul. Mivel azonban e területek uniós szabályozása újabb hatáskörök átadását feltételezték a tagállamok részéről, ezért a migrációs kérdéskörök vonatkozásában a tagállamok kezdetben csak teljes konszenzuson, azaz egyetértésen alapuló döntéshozatalt tudtak elfogadni, amelynek eredményeként létrejött a Maastrichti Szerződés által felállított pillérrendszer úgynevezett harmadik pillérébe tartozó bel- és igazságügyi együttműködés. Ez tehát nem emelte szupranacionális szintre az együttműködést, és nem is sikerült e pillér kereteiben létrehozni a személyek határellenőrzésének megszüntetését a belső határokon. Ugyanakkor egy nemzetközi jogi alapú, Unión kívüli, a schengeni egyezmények által létrehozott együttműködés mégiscsak megteremtette 1995-re a belső határok lebontásának, és a külső határok megerősítésének feltételeit. A két fejlődési szál az Amszterdami Szerződés által egyesült, amely egyrészt az uniós politikából a közösségi politikák, azaz az első pillér sorába emelte a korábbi harmadik pillér nagy részét, másrészt az Amszterdami Szerződéshez fűzött Schengeni Jegyzőkönyv lehetővé tette az addig elért „*schengeni vívmányok"* megerősített együttműködés formájában történő, Unión belüli megvalósításának és fejlesztésének folytatását.[8]

Az Amszterdami Szerződés e mérföldkövei eredményeképpen kezdődhetett meg ötéves programok keretében a politikai irányvonalak kijelölése a migrációs tárgyköröket is magában foglaló, a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség kiépítése céljából. Először a Tamperei Program gyorsította fel 1999-től a migrációt érintő szabályok kidolgozását és elfogadását. Az első ötéves időszak alatt sikerült lefektetni a közös menekültügyi és bevándorlási politika alapjait és előkészíteni a határellenőrzés harmonizációját.

Ezt követően 2004-től a Hágai Program[9] már az európai biztonságra helyezte a hangsúlyt, ugyanis az Európai Unió és tagállamai biztonságának védelme sürgetővé vált a 2001-es amerikai és 2004-es madridi terrortámadások fényében. Az Európai Tanács ezért hatékonyabb, egységesebb szemlélet megvalósítását tűzte ki célul a határon átnyúló problémák kezelésében. A Hágai Program célja az Unió és a tagállamok közös képességeinek javítása volt, így rögzítette, hogy „az Unió egészén belül a szabadságot, a jog érvényesülését, a külső határok ellenőrzését, a belső biztonságot és a terrorizmus megelőzését egymástól elválaszthatatlannak kell tekinteni". A Nizzai Szerződés is 2004-től hozott újabb változásokat, amelyek a migráció területét csak kis mértékben érintették ugyan, de e módo-

---

5 Chronowski Nóra (2002): Az „integrációs hatalom" horizontális és vertikális megosztása. *Európai Jog*, 2. évf. 4. sz., 9.

6 Blutman László a kizárólagos uniós hatáskör, a kizárólagos tagállami hatáskör, valamint a megosztott hatáskör hármasán túl egy további, úgynevezett „támogató-összehangoló-kiegészítő hatáskört" is megkülönböztet, mely esetében a kérdést a tagállami és uniós szabályozás is rendezheti oly módon, hogy egyes részterületeken az uniós szabályozás kiegészíti a tagállami szabályozásokat, a tagállami szabályozás azonban megmarad elsődlegesnek. Blutman László (2010): *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 165.

7 Chronowski Nóra (2002): *i. m.* 10.

8 A Tanács az 1997. évi Schengeni Jegyzőkönyvben foglalt felhatalmazás alapján megalkotta a schengeni vívmányokat alkotó valamennyi rendelkezés, illetve határozat jogalapjának meghatározásáról szóló 1999/436/EK határozatot.

9 Hágai Program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban, HL C 53., 2005. 3. 3., 1–14.

sítások eredményeképp került bevezetésre az együttdöntési eljárás és a tanácsi minősített többségű döntéshozatal a harmadik országok vízummal rendelkező állampolgárok szabad mozgása feltételeinek szabályozására és az illegális bevándorlással kapcsolatos fellépésekre is.[1]

A Hágai Programmal megkezdődött tehát a közös európai migrációs és menekültügyi politika második szakasza, amelynek a Hágai Program szerint a tagállamok közötti szolidaritáson – ideértve a pénzügyi szolidaritást is – valamint a gyakorlati együttműködésen kell alapulnia. A Hágai Program a migrációs áramlatok igazgatásának négy fő pillérét határozta meg: a közös uniós integrált határigazgatási rendszert, a közös visszatérési politikát, a közös bevándorlás-politikát, valamint a közös európai menekültügyi politikát. A Hágai Program nyomán a migráció összefogottabb, célzott kezelése érdekében a Bizottság a külön költségvetési kategóriák helyett egy egységes programba, a *Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása* elnevezésű általános programba foglalta a migrációval kapcsolatos programokat. Ezen általános program részeként a 2007–2013 közötti időszakra a fenti pilléreknek megfelelően sor került a Külső Határok Alap, az Európai Visszatérési Alap, és az Európai Integrációs Alap létrehozására, valamint a már létező Európai Menekültügyi Alap továbbfejlesztésére.[2]

A 2009. decemberben elfogadott, és a szakpolitikai irányvonalakat a 2010–2014 közötti időtartamra lefektető Stockholmi Program[3] már a polgárt állította a középpontba, és a címében is megjelenítette e célkitűzést: „A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa". A Stockholmi Program bár elismerte, hogy a Tamperei és Hágai Program eredményeire építve mára jelentős haladás tapasztalható, azonban rögzítette, hogy Európa még mindig kihívások előtt áll, amelyeket átfogóan kell kezelni, így javítani kell a szakpolitikai területek koherenciáját, és fokozni kell a partnerországokkal folytatott együttműködést. A Stockholmi Program szerint „az Uniónak folytatnia kell a tagállamaiba történő jogszerű beutazás megkönnyítését, ezzel párhuzamosan intézkedéseket hozva az illegális bevándorlás és a szervezett bűnözés ellen, és fenntartva a magas szintű biztonságot. A fokozott határellenőrzés nem akadályozhatja meg, hogy az arra jogosultak – és különösen a kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek és csoportok – hozzáférjenek a védelmi rendszerekhez. E tekintetben elsőbbséget élvez majd a nemzetközi védelem által támasztott szükségletek és a kísérő nélküli kiskorúak fogadása. Alapvető fontosságú, hogy összehangolják a Frontex és az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal (EASO) tevékenységét a migránsoknak az Unió külső határainál való fogadását illetően. Az Európai Tanács felszólít az integrált határigazgatás továbbfejlesztésére, többek között a Frontex szerepének megerősítésére arra irányuló kapacitásának növelése érdekében, hogy hatékonyabban tudjon reagálni a változó migrációs áramlásokra."[4]

1.2. A jelenleg megvalósítandó Európai Migrációs Stratégia: létrejötte és tartalmi pillérei

A Tamperei és Hágai többéves programok utódjaként 2009-ben elfogadott Stockholmi Program 2014 decemberében ért véget. 2014 márciusában a Bizottság *Nyitott és biztonságos Európa: váltsuk valóra!* címmel új közleményt[5] tett közzé, amelyben ismertette a Bizottságnak a belügy jövőbeli menetrendjével kapcsolatos elképzeléseit, hogy lehetővé tegye az Európai Tanács és a Parlament számára a stratégiai iránymutatások megvitatását. Az EUMSZ 68. cikkének megfelelően az Európai Tanács ezt követően 2014. június 26-i és 27-i következtetéseiben[6] meghatározta a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó,

1 Lékó Zoltán szerk.(2009): *A migrációs jog kézikönyve*. Budapest, Complex Kiadó. 33.
2 Forrás: www.solidalapok.hu/?q=node/101 (A letöltés időpontja: 2012. október 1.)
3 A Stockholmi Program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa, HL C 115., 2010.5.4., 1–38.
4 Stockholmi Program, 5.1. fejezet – A külső határok integrált igazgatása.
5 A Bizottság közleménye az Európai parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Nyitott és biztonságos Európa: váltsuk valóra!, Strasbourg, 2014.03.11., COM(2014) 154 végleges
6 http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/hu/pdf

„a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív programokra vonatkozó stratégiai iránymutatásokat”.[7] Itt már nem programról volt szó, hanem pusztán a meglévő jogi eszközök és intézkedések átültetésének, végrehajtásának és egységes szerkezetbe foglalásának céljára összpontosító iránymutatásokról, amelyeket az elfogadás helye alapján Ypres Iránymutatásoknak is szoktak nevezni. Ezek értelmében szükség van a migráció általános megközelítésének alkalmazására, a legjobb módon alkalmazva a legális migrációt, védelmet nyújtva a rászorulóknak, fellépve az irreguláris migráció ellen és hatékonyan igazgatva a határokat.

Bár az Ypres Iránymutatások kialakításakor a tagállamok egy sokkal tömörebb dokumentumra törekedtek, mint amilyen a Stockholmi Program, a programnak valóban nem nevezhető dokumentumban jelentős előrelépésre nem szánták el magukat a tagállamok a bel- és igazságügyi együttműködés területén, elsősorban a már meglévő jogi keretrendszer hatékony végrehajtására helyezték a hangsúlyt. Mindez azonban nem tudott megfelelő reagálást nyújtani a 2015-ben Európát elérő menekült és migrációs hullámra. Az új helyzetben az Európai Bizottság egy 10 pontból álló cselekvési tervet készített. A 2015. április 19-én a líbiai partoknál bekövetkezett, több száz halálos áldozatot követelő újabb hajókatasztrófa nyomán 2015. április 20-án Luxembourgban rendkívüli együttes Külügyi és Bel- és Igazságügyi Tanácsra került sor, ahol megvitatták a Bizottság új, tízpontos akciótervét, és Avramopoulos migrációs és belügyi biztos bejelentette, a Bizottság május 13-ra hozta előre az Európai Migrációs Stratégia bemutatásának időpontját. 2015. április 23-án az Európai Tanács rendkívüli ülésén elfogadott nyilatkozatában[8] a tagállamok elkötelezték magukat amellett, hogy az emberéletek megmentése érdekében azonnali intézkedéseket hoznak, és a migráció terén fokozzák az uniós fellépést. Néhány nappal később, április 29-én az Európai Parlament is állásfoglalást szavazott meg.[9]

Az Európai Bizottság 2015. március 4-én, Brüsszelben orientációs vitával látott hozzá az átfogó európai migrációs agenda kidolgozásához. Az orientációs vitáról kiadott sajtóközlemény szerint a biztosi testület megtartotta első irányadó vitáját, és áttekintette mindazokat a főbb intézkedéseket, amelyekkel fokozhatók az Unió erőfeszítései a harmadik országokból érkező migrációs áramlások kezelésére szolgáló eszköztár és együttműködés végrehajtása terén. Ezt követően a Bizottság 2015. május 13-án közzétette az Európai Migrációs Stratégiát,[10] ami azt a deklarált szándékát tükrözi, hogy a bevándorlás kérdését prioritásai középpontjává tegye. A stratégia azonnali intézkedéseket javasol a földközi-tengeri térségben kialakult válsághelyzet megoldására, valamint a következő években végrehajtandó fellépéseket a migráció minden tekintetben megfelelőbb kezelése céljából.

Közép- és hosszú távra a Bizottság négy irányban javasol intézkedéseket: az irreguláris migráció kiváltó okainak csökkentése; a határok igazgatása emberéleteket megmentve és biztosítva a biztonságot; szilárd közös menekültügyi politika kialakítása a közös európai menekültügyi rendszer végrehajtására támaszkodva, valamint 2016-ban a Dublini Rendelet értékelése és adott esetben felülvizsgálata; végül pedig a legális migrációra vonatkozó politika megreformálását tűzte ki célul.

Az európai migrációs stratégiában megjelölt négy főbb, intézkedést igénylő terület kölcsönösen összefügg egymással:

1. Az illegális migráció és az emberkereskedelem elleni hatékonyabb küzdelem

A Frontex adatai szerint 2014-ben mintegy 278.000 esetben került sor illegális határátlépésre, kétszer annyi alkalommal, mint 2011-ben. A Bizottság az embercsempészet ellen irányuló átfogó intézkedési csomagon dolgozik, valamint – szoros együttműködésben a harmadik országokkal és a már meglévő visszafogadási megállapodások és együttműködési keretek (például a rabati, a kartúmi vagy a buda-

7 EUMSZ. 68. cikk
8 www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/
9 www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0176+0+DOC+XML+V0//HU
10 Európai Migrációs Stratégia, COM(2015) 240 végleges, Brüsszel, 2015.05.13.

pesti folyamatok) alapján – tovább kívánja fejleszteni a kiemelt országokra és útvonalakra irányuló konkrét eszközeit.

2. Európa külső határainak biztosítása

A belső határok nélküli térség, illetve a megalapozott menekültügyi és migrációs politika csak akkor tartható fenn, ha Európa – az alapvető jogok tiszteletben tartása mellett – elvégzi külső határainak igazgatását. A tagállami erőforrások fokozottabb összehangolására van szükség, ha valóban meg kívánjuk erősíteni a Frontex által végzett munkát, továbbá működésbe kívánjuk léptetni az európai határőrcsapatokat. A sürgősségi intézkedések között a Bizottság a Frontex Triton és Poszeidón közös műveletei számára 2015-ben és 2016-ban rendelkezésre álló kapacitások és források azonnali megháromszorozásáról döntött egy, a 2015. évre vonatkozó költségvetés-módosítás és egy új Triton operatív terv alapján.

3. Erős közös európai menekültügyi rendszer

A Bizottság mindent megtesz annak érdekében, hogy megszűnjenek a nemzeti menekültügyi szakpolitikák közötti jelenlegi eltérések. A harmadik országokkal folytatott együttműködés elmélyítése, illetve a migráció kérdésének a fejlesztési stratégiákba való beépítése szintén elengedhetetlen a migráció alapvető okainak kezeléséhez. A Bizottság elkötelezte magát amellett, hogy – szoros együttműködésben a tagállamokkal és a jelentős számú menekültet befogadó harmadik országokkal – előrelépjen az Unió áthelyezési és áttelepítési intézkedéseinek fokozottabb alkalmazása terén. Mindenekelőtt konkrét javaslatokat tett az EUMSZ 80. cikkében megfogalmazott szolidaritási elv gyakorlatba való átültetésére: egyrészt a menedékkérők elosztására vonatkozó, ideiglenes mechanizmus révén, amelyet 2015-ben ki kell egészíteni egy, a menedékkérők tömeges beáramlásának sürgős helyzeteiben alkalmazandó, állandó európai áttelepítési rendszerre irányuló javaslattal; másrészt egy uniós szintű letelepítési program révén, amely a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyeket célozza, akiknek nyilvánvalóan nemzetközi védelemre van szükségük Európában.

4. A legális migrációra vonatkozó új európai politika

A meglévő munkanélküliség enyhítésével párhuzamosan Európának fel kell keltenie a megfelelő tehetségek érdeklődését, hogy globális szinten versenyképesebb legyen, mindezeket pedig számos eszközzel kívánja a Bizottság elérni: a „kék kártya”-rendszer modernizálása és felülvizsgálata, az integrációs politikák új prioritásainak meghatározása, valamint a migrációs politika a személyek és származási országok számára kínált előnyeinek optimalizálása – például az átutalások olcsóbbá, gyorsabbá és biztonságosabbá tétele – révén.

1.3. A migrációs és menekültügyi szakpolitika-formálás uniós jogi keretei

A Stockholmi Programot már a Lisszaboni Szerződésben meghatározott új jogi keretben hajtották végre. A Lisszaboni Szerződés ugyanis újabb lendületet kíván adni e szabályozási területnek is számos módon. A szerződés hatályba lépését követően az Unió pillérrendszere megszűnt, amelynek eredményeképpen a korábban a harmadik pillérbe tartozó ügyekre is ugyanolyan jellegű szabályok

vonatkoznak már, a minősített többség és az együttdöntési eljárás vált a fő döntéshozatali formává, az Európai Unió Bíróságának hatáskörét pedig tejes mértékben kiterjesztették[11] a migráció területére.[12]

A migrációt érintő egyes fő területeken már a Lisszaboni Szerződés előtt is együttdöntés – azaz a Tanács és az Európai Parlament egyenrangú társjogalkotóként történő döntéshozatala – valósult meg: a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra és tartózkodási engedélyekre vonatkozó szabályok egy része (EUMSZ 77. cikk), a menekültügyi politika (EUMSZ 78. cikk), valamint az illegális bevándorlás (EUMSZ 79. cikk). A Lisszaboni Szerződés eredményeként azonban további területeken – a vízumkötelezett és a vízummentes harmadik országok jegyzéke (EUMSZ 77. cikk), a legális bevándorlás (EUMSZ 79. cikk) – valósul meg az Európai Parlament és az EU Tanácsának együttdöntése, amelynek során a Tanácson belül már nem egyhangú szavazással születik meg a döntés, hanem a Tanácsban képviseltetett tagállamok súlyozott szavazatának számítása alapján minősített többséggel. Ennek eredményeképpen mára már a migrációs szabályozást érintő területek is az úgynevezett rendes jogalkotási eljárás hatálya alá tartoznak, azaz kizárólag a Tanács alkotta tagállamok, és az Európai Parlament együttműködése és kölcsönös egyetértése révén kerülhetnek elfogadásra a jogi aktusok.

A Lisszaboni Szerződés a nemzeti parlamenteknek is különleges szerepet szán már a jogalkotási folyamatokban azáltal, hogy a szubszidiaritás elvének sérelme esetén lassíthatják az uniós jogalkotást. Valamely új jogalkotási tervezet megküldésétől számított nyolc héten belül bármely nemzeti parlament indokolt véleményt, úgynevezett „*sárga lapot*" küldhet arról, hogy szerinte miért ütközik a kérdéses tervezet a szubszidiaritás elvébe, és meghatározott számú[13] indokolt vélemény esetében a tervezetet felül kell vizsgálni.[14] Amennyiben e korai előrejelzési rendszerben nincs is meg a felülvizsgálathoz szükséges arányú kritika a nemzeti parlamentek részéről, ám mégis relatíve jelentős számú szubszidiaritási kifogás érkezik a nemzeti parlamentekről. Ezek már előrevetítik, hogy a felülvizsgálat nélkül folytatható uniós jogalkotási eljárás során koncepcionális problémák adódhatnak, és a szubszidiaritás elvére történő hivatkozás az uniós jogalkotók – leginkább a Tanácsban képviselt egyes tagállamok – részéről bizony nagy eséllyel időről időre felmerülhet, és gátját képezheti a harmonikus jogalkotásnak az adott tervezet tekintetében.[15]

A migráció szabályozási köre mára már az Unió és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik, azaz a migráció területét érintő kérdéseket a tagállami és az uniós szabályozás egyaránt rendezheti, ugyanakkor a tagállam szabályozási joga csak addig áll fenn, amíg az Unió ki nem szemeli azt a jogterületet uniós szinten harmonizálandóként. Így tehát az Unió joga elsődlegesen e hatáskörök szabályozása, a tagállamoké pedig feltételes, hiszen csupán addig áll fenn, amíg az uniós szervek szabályozást nem hoznak az adott kérdésben.[16] Úgy tűnhet tehát, hogy a migráció kérdéskörének szabályozására a tagállamok kevés hatással bírnak, azonban korántsem így van ez a gyakorlatban. Hiszen ahhoz,

---

11 Az átmeneti rendelkezésekről szóló 36. jegyzőkönyv 10. cikke szerint öt évvel a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően, azaz 2014. december 1-jétől a harmadik pillérbe tartozó jogszabályok meglévő vívmányai tekintetében a Bíróság és a Bizottság tejes hatáskörrel fog rendelkezni.

12 Lékó Zoltán (2009): *i. m.* 43.

13 Ha az indokolt véleményekben a nemzeti parlamentek legalább egyharmadát, illetve a rendes jogalkotási eljárásban legalább a felét, a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség vonatkozásában pedig legalább egynegyedét képviselő része azt állapítja meg, hogy a jogalkotási tervezet nincs összhangban a szubszidiaritás elvével.

14 Blutman László (2010): *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 188.

15 Kiváló példa erre a jelenleg is tárgyalás alatt lévő irányelvtervezet a Bizottság javaslata európai parlamenti és tanácsi irányelvre a harmadik országbeli állampolgárok idényjellegű munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről [COM(2010) 379 végleges – 2010/0210 (COD)], amely esetében bár nem gyűlt össze a Bizottságot az irányelvtervezet felülvizsgálatára kötelező arányú indokolt vélemény a nemzeti parlamentek részéről, azonban a beérkező jelzések száma mégiscsak előrevetítette azt a nehézkes tárgyalási folyamatot, amely 2010 őszétől a mai napig nem eredményezett jelentős előrehaladást.

16 Blutman László rávilágít arra az egyes migrációs területeken (például a legális migrációs szabályozásnál) időről időre felmerülő problémára, amely abból ered, hogy a megosztott hatáskörbe tartozó területeken a hatáskör-átruházás eredményezheti azt, hogy a jövőbeni tagállami szabályozást az kizárja (*pre-emption* – előfogalás), viszont meg is engedheti az uniós szabályozás, hogy egy-egy szabályozási területen fennmaradjon párhuzamosan az uniós és a tagállami hatáskör (lásd Blutman László (2010): *i. m.* 167.). Ez utóbbi esetben azonban kérdés, hogy a párhuzamos tagállami szabályozások mennyire rontják le az uniós szinten harmonizált szabályok érvényesülését.

hogy egy-egy migrációs kérdéskörben az arra hivatott uniós intézmény szabályozási javaslatot terjeszszen elő, és ezzel elindítsa az uniós jogalkotást, azaz térfoglalást az adott kérdéskörben, igen erőteljes konszenzus szükségeltetik a tagállamok részéről. Amennyiben pedig e konszenzus eredményeként aktivizálódik az uniós jogalkotási mechanizmus, a Tanácsot alkotó tagállamok abban természetesen erőteljes szerepet kapnak.

1.4. Az uniós intézmények szerepe a migrációs szakpolitika formálásában

Az intézményi egyensúly elve az Unióban nem az államhatalmi ágak elválasztásának hagyományos elvét másolja szupranacionális szinten, az uniós folyamatokban ez sokkal inkább hatékony, funkcionális hatáskörszétosztást – úgy is mondhatjuk, hogy praktikus munkamegosztást – jelent, amelyet a szerződések intézményesítenek.[17] Ez az uniós intézményi egyensúly a jogalkotásban résztvevő három intézmény – a Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament – kölcsönös, ámbár sokszor kényszerű együttműködésén alapul, amely intézmények az alkufolyamatokkal teletűzdelt jogalkotási eljárások során igyekeznek egyszerre érvényesíteni politikai és szakmai érdekeket is. Hogy ez a jogalkotás milyen irányvonal mentén halad, azt az Európai Tanács határozza meg időről időre, az Európai Unió Bírósága pedig egyrészt figyelemmel kíséri, hogy az intézmények az alapító szerződések által megállapított korlátok között gyakorolják-e hatáskörüket, másrészt számon kéri a tagállamokon az uniós jogalkotásnak megfelelő nemzeti szabályozás és joggyakorlat kialakítását.

A tagállamok állam- és kormányfőiből álló Európai Tanács – amely a Lisszaboni Szerződés óta egyszemélyi elnökkel rendelkezik, jelenleg Donald Tusk személyében – csúcstalálkozóin jelöli ki a politikai irányvonalakat, tárgyalja meg az Unió fejlődési irányait kijelölő Szerződéseket, és fogadja el a politikai programokat. Ez utóbbiakban fel is hívja a jogalkotási kezdeményezési joggal ellátott Európai Bizottságot meghatározott területeken valamely jogi aktus tervezetének kidolgozására és előterjesztésére.

Az Európai Bizottság az uniós jogalkotás alfája és ómegája, hiszen ez az intézmény nyújtja be a jogalkotási kezdeményezéseket, nélküle nem indulhat meg egy jogalkotási folyamat sem a migráció területén, amely jogosultságot bizony néha alkufolyamatokban is kihasznál. A migrációs ügyek a Bizottságon belül a jelenleg Dimitris Avramopoulos által vezetett Migrációügyi és Uniós Belügyi Főigazgatósághoz (DG HOME) tartoznak, de egy-egy dosszié más jogterületi érintettsége okán más főigazgatóságok (például a Foglalkoztatásért, szociális ügyekért és a társadalmi befogadásért felelős főigazgatóság – DG EMPL) is részt vesznek a tervezet előkészítésében és tárgyalásában. A Bizottság ugyanis bár nem jogalkotó, mégis végigkíséri egy-egy jogi aktus megszületését: ott ül tehát a Tanács munkacsoporti ülésein, rendszeresen tárgyal az Európai Parlamentben kijelölt raportőrrel, részt vesz mind az informális, mind a formális trialógusokon.

Itt azonban még korántsem ér véget a szerepe, hiszen – miután az uniós jog végrehajtása elsősorban a tagállamok feladata – a megalkotott aktusok megfelelő átültetésének, végrehajtásának ellenőrzését időről időre a Bizottság végzi el *(„a Szerződések őre”),* egyeztet a tagállamokkal, ha felmerül benne a gyanú a helytelen végrehajtással kapcsolatban,[18] és ha megalapozottnak mutatkozik e gyanú a számára, általában nem habozik kötelezettségszegési eljárást indítani egy-egy tagállammal szemben. A kötelezettségszegés megállapítása iránt indított eljárásban a pert megelőző eljárás célja az, hogy

[17] Chronowski Nóra (2002): *i. m.* 10.

[18] A Bizottság a tagállamok elleni fellépés során a fokozatosság elvét követi általában. Ennek megfelelően amennyiben felmerül benne a „*gyanú*” valamely tagállami szabály uniós joggal való összeütközésével kapcsolatban, először hagyományos megkeresés, vagy a Bizottság és a tagállamok közötti megkeresések kommunikálására használt úgynevezett EU Pilot program segítségével intéz konkrét kérdéseket a tagállamokhoz. Amennyiben ezen előzetes tájékozódás során a Bizottság meggyőződik a tagállami szabályozás vagy jogalkalmazás uniós jogba ütközéséről, és a tagállam nem orvosolja ezt megfelelő időben, a Bizottság kötelezettségszegési eljárást (EUMSZ 258–260. cikkek) kezdeményezhet az adott tagállam ellen, amely a Bíróságon végződhet.

lehetőséget nyújtson az érintett tagállamnak egyrészről arra, hogy az uniós jogból eredő kötelezettségeket teljesítse, másrészről pedig arra, hogy a Bizottság részéről megfogalmazott kifogásokkal szemben hatékonyan védekezzen.[19] Az Európai Unió Bírósága ugyanakkor nemcsak a Bizottság kezdeményezésére indított kötelezettségszegési eljárások révén kapcsolódik a migráció uniós szintű szabályozásához, hanem előzetes döntéshozatali eljárások során hozott döntései által megvalósított gyakran nemcsak jogértelmező, hanem jogfejlesztő tevékenysége is nagy hatással van a tagállamok migrációs jogalkalmazására.[20]

Bár a jogalkotási javaslatot a Bizottság terjeszti elő, a jogi aktusokat már két másik intézmény, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Parlament közösen fogadja el a rendes jogalkotási eljárás keretében. E jogalkotási forma tehát e két egyenrangú társjogalkotó teljes egyetértését feltételezi az adott jogalkotási aktus tekintetében, amely korántsem problémamentes. Már a Tanácsban helyet foglaló jelenlegi 28 tagállam képviselőjének is nehéz dűlőre jutni (még akkor is, ha a legtöbb kérdéskör kapcsán már nem szükséges az egyhangúság, elegendő a minősített többség), hiszen a tagállamok társadalmi és jogi berendezkedése, migrációhoz való viszonya rendkívül szerteágazó. A bel- és igazságügyi miniszteri formációban ülésező Tanács (BIÜT) felelős a migrációs tárgyú döntések meghozataláért, jogi aktusok elfogadásáért, amely ülések előkészítését a COREPER II, azaz az Állandó Képviselők Bizottsága végzi el. A jogszabályok előkészítése ugyanakkor a tagállami szakértőkből álló tanácsi munkacsoportokban folyik, amelyek közül is kiemelkedik a szakmai koncepcionális döntéseket hozó, Bevándorlással, Határokkal és Menekültüggyel foglalkozó Stratégiai Bizottság (SCIFA).

A tanácsi munkacsoportokban zajló, nem nyilvános tárgyalásokkal párhuzamosan az Európai Parlament (EP) kijelölt szakbizottsága is vitát folytat az adott bizottsági tervezetről a parlamenti szakbizottságban kijelölt raportőr vezetésével. A migrációs ügyekben az EP Állampolgári jogi, Bel- és Igazságügy Bizottságot (LIBE) szokták elsődlegesen eljáró bizottságként kijelölni, mellette azonban az adott tárgykör okán további szakbizottság is tárgyalhatja az adott jogszabálytervezetet. A bizottsági raportőr felel a tanácsi szakértőkkel, valamit az Európai Bizottsággal történő egyeztetésért, továbbá az előzetes és végleges jelentés összeállításáért is. Mivel a rendes jogalkotás keretében kizárólag akkor kerül elfogadásra egy jogi aktus, amennyiben a Tanács és az Európai Parlament szó szerint ugyanazt a szövegtervezetet fogadja el, az egyeztetések korántsem egyszerűek, alkufolyamatok sorozatára kerül sor rendszerint, és ennek eredményeképpen rendszeresen elhúzódik egy-egy új jogszabály elfogadása.[21] Ugyanakkor megjegyzendő, hogy a harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása esetén alkalmazandó intézkedéseket a Tanács fogadja el, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően [EUMSZ. 78. cikk, (3) bekezdés].

---

[19] A C-340/02. sz., *Bizottság kontra Franciaország* ügyben 2004. október 14-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-9845.] 25. pontja.

[20] Lásd például a C-34/09. számú *Zambrano* ügyben 2011. március 8-án hozott ítéletet, amely többek között Írország migrációs jogalkalmazását késztette reformokra.

[21] Jó példa erre a legális migráció területén elfogadott legutóbbi irányelv az összevont tartózkodási engedélyről és az összevont engedélyezési eljárásról (2011/98/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv), amely egy négyéves jogalkotási folyamat eredményeként került elfogadásra, többek között annak is köszönhetően, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével e jogterületen is új társjogalkotó jelent meg a Tanács mellett, az Európai Parlament.

2. A MIGRÁCIÓ SZABÁLYOZÁSI TÁRGYKÖREI

Nem feledkezhetünk meg mindezen folyamatok központi szereplőjéről sem, azaz magáról a migránsról. Az Unió területére érkezők ugyanis számos októl vezérelve és változatos célok elérése érdekében érkezhetnek, az Unió és a tagállamok feladata pedig, hogy e migrációt kiváltó okoknak és ösztönző céloknak megfelelően reagáljanak a kialakult helyzetre. Elsődleges feladat az emberi jogok tiszteletben tartására tekintettel a nemzetközi védelemben részesítés (azaz menekültként vagy oltalmazottként történő elismerés) az azt alappal kérelmezők számára. A meghatározott és igazolt céllal (például munkavállalás, tanulmányok folytatása, családegyesítés) a legális migráció útján érkezők esetében elő kell segíteni az információhoz jutásukat az eljárások gördülékeny lefolytatásához, jogaik érvényesítéséhez és kötelezettségeik betartásához, amely a fogadó társadalomba való beilleszkedéshez is nagyban hozzájárul. Az illegális migráció kapcsán gondolhatunk „a fenyegető terrorizmusra is, de arra a szegénység elől menekülő nagyszámú illegális munkavállalóra is, akik – nem tartozván a preferált bevándorlók körébe – minden lehetőséget megragadnak, hogy a »*lebukást*« *elkerülve jussanak át az Unió határain*",[22] amely jelenség sokszor összekapcsolódik az illegális bevándorlást segítő szervezett bűnözői körökkel, az embercsempészettel, és a kizsákmányolást célzó emberkereskedelemmel is. Sok esetben a migráció különböző válfajai nem határolódnak el élesen, a bevándorlók vegyes migrációs áramlatokban érkeznek az Unió területére, amely még nagyobb kihívást jelent a tagállamok számára.

A más-más okok és célok felismerése más-más kezelési és fellépési módokra vezet. Az Európai Migrációs Stratégia is eltérő feladatokat rögzít az egyes migrációs tárgykörök mentén. A legális és illegális migráció fogalma mellett használatos a reguláris és irreguláris migráció fogalma is, bár ezek nem jogilag definiált fogalmak, így azok jelentése, az általuk lefedett szabályozási kérdéskörök tartalma folyamatos vita tárgyát képezik. A migrációs tárgykörök alábbi felvázolása tehát csupán egyike a lehetséges kategorizálásnak.

A reguláris, azaz szabályszerű migráció tág értelemben lefedheti az uniós polgárok és családtagjaik, azaz a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek Unión belüli mobilitását, szűk értelemben azonban legális migráció alatt az uniós szabályozás csupán a szabad mozgás jogával nem rendelkező harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó szabályrendszert értünk. Az irreguláris, azaz nem szabályszerű migráció ehhez képest a legális migráció feltételeit nem teljesítő személyek migrációját takarja. Amennyiben a harmadik országbeli állampolgár esetében az uniós szabályozásban rögzített valamely nemzetközi védelmi státuszért folyamodik, illetve valamely védelmi státusz elismerésére kerül sor, akkor a közös európai menekültügyi rendszer vonatkozó szabályai alkalmazandók. Védelmi státusz iránti kérelem hiányában, illetve amennyiben a státusz elismerésére nem kerül sor, a harmadik országbeli állampolgár illegális tartózkodónak tekintendő, és az illegális migráció szabályrendszere lép életbe. Mindezen reguláris és irreguláris migrációs státuszokat és migráció menedzselését körülöleli a schengeni acquis.

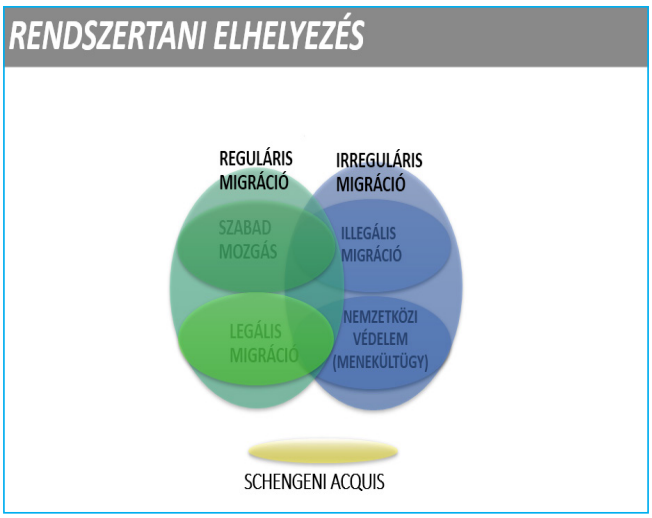
Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a reguláris és irreguláris migráció és az azokra vonatkozó szabályozások egyrészt szoros összefüggésben vannak, másrészt gyakran közös részhalmazokat képeznek (például a névházasság révén uniós polgár családtagjaként a szabad mozgás jogára hivatkozó személy valójában az Unióban illegálisan tartózkodó személy), vagy adott esetben a szabályozás át-

---

[22] Jagusztin Tamás – Bodnár Gergely (2008): Az illegális migráció elleni küzdelem jogi és politikai eszközei az Európai Unióban. In: Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter szerk.: *Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 149.

járást biztosíthat az egyes státuszok között (például az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgár tartózkodását a tagállamok saját hatáskörben akár regularizálhatják, jogszerűsíthetik).

Az egyes halmazok az uniós szabályozás jellege, részletessége és az uniós szabályozás általi lefedettség, azaz a megmaradt tagállami mozgástér tekintetében is nagy különbségeket mutatnak. Az egyes szabályozási területeken hatályos uniós szabályozást – annak jellegét és legfőbb tartalmát – a következő fejezetrészek ismertetik.



1. ábra

A migráció fajtái és szabályozási tárgykörei

Forrás: A szerző saját szerkesztése

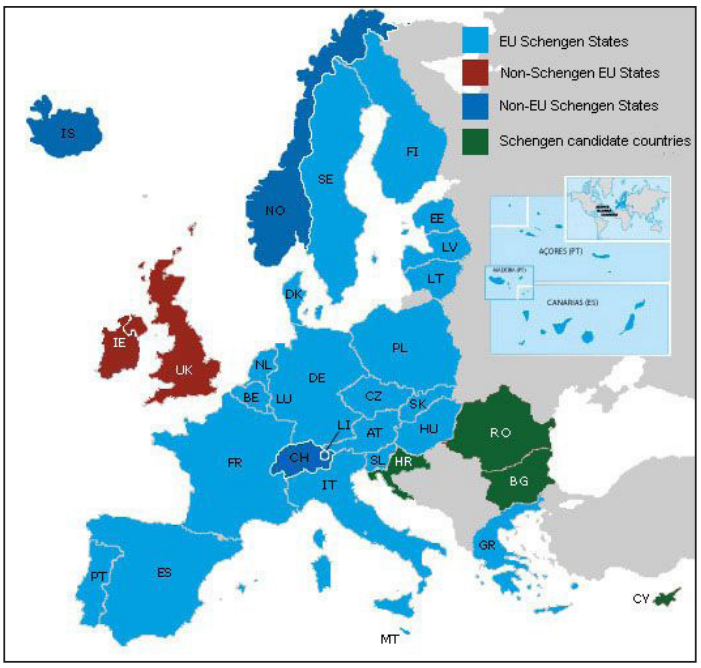
2.1. A schengeni térség szabályrendszere

A schengeni együttműködés eredetileg kormányközi kezdeményezésként indult, de mára az uniós jog és szabályok részévé vált. A schengeni térség létrehozása 1985-ben kezdődött, amikor öt ország – a Benelux-államok, Németország és Franciaország – aláírta a közös határokon folytatott ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről rendelkező Schengeni Megállapodást. A megállapodást az 1990. évi Schengeni Végrehajtási Egyezmény egészítette ki, amely rögzítette a belső határellenőrzések végső megszüntetését, valamint az ehhez szükséges kísérő intézkedéseket (a potenciális biztonsági vákuum ellensúlyozására szolgáló úgynevezett kompenzációs intézkedések). Az egyezmény megerősítette a külső határok ellenőrzését, meghatározta az egységes vízumok kibocsátásának eljárását, létrehozta a Schengeni Információs Rendszert (SIS), fokozta a belső határokon folytatott rendőrségi együttműködést, valamint javította a kábítószer-kereskedelem elleni fellépést. Az 1985-ben aláírt Schengeni Megállapodás, valamint a Schengeni Végrehajtási Egyezmény, melynek aláírására 1990-ben került sor, végül 1995-ben léptek életbe, s számolták fel a térségen belül a belső határellenőrzést.

A schengeni térség jelenleg 26, több mint 400 millió polgárnak otthont adó ország[23] területén biztosít gyakorlatilag korlátozás nélküli utazást. A schengeni térség jelenleg 26 európai országból áll, amelyek közül 22 az EU tagja. Hazánk esetében a schengeni övezethez történő csatlakozás eredményeképpen a szárazföldi és tengeri határok ellenőrzésének megszüntetése 2007 decemberében, a repülőtéri határellenőrzések megszüntetése 2008 márciusában történt meg. Az uniós tagállamok közül Bulgária,

[23] Belgium, Cseh Köztársaság, Dánia, Németország, Észtország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Hollandia, Ausztria, Lengyelország, Portugália, Szlovénia, Szlovákia, Finnország és Svédország, valamint Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc.

Ciprus, az Egyesült Királyság, Horvátország, Írország és Románia (még) nem tagjai a schengeni térségnek. Az uniós polgároknak azonban joguk van a szabad mozgáshoz, amikor az EU-n belül utaznak, függetlenül attól, hogy az ország a schengeni térség része vagy sem. „Az európaiak évente több mint 1,25 milliárd utazást tesznek a schengeni térségen belül. A határok nélküli Európa hatalmas hasznot hajt a gazdaságnak, ami látványosan tükrözi Schengen eredményének kézzelfoghatóságát, népszerűségét és sikerességét, valamint a mindennapi életünkre és a társadalmainkra gyakorolt jelentőségét."[24]



2.1.1. A schengeni határvédelem

A schengeni térség országai egyrészt nem végeznek határellenőrzéseket belső határaikon (vagyis két schengeni állam közötti határszakaszon), másrészt külső határaikon (vagyis egy schengeni állam és egy nem schengeni állam közötti határszakaszon) egyértelműen meghatározott kritériumokon alapuló, harmonizált ellenőrzéseket végeznek a Schengeni határ-ellenőrzési kódex[25] szabályai és annak végrehajtásának elősegítése céljából kiadott Kézikönyv útmutatásai szerint. Ennek eredményeképpen bármely személy – függetlenül állampolgárságától – bármely ponton átlépheti a belső határokat anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor. Ez azonban nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a nemzeti rendőrség hatáskörét gyakorolja akár a belső határ menti területeken, feltéve, hogy fellépése nem minősül a határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmúnak.

A schengeni egyezménynek köszönhetően az áthaladás sokkal gyorsabbá és zökkenőmentesebbé vált a tagországok között. Mivel az ilyen irányú szabadságjogok plusz biztosításával felszabadultak kapacitások, ezeket a külső határok határátkelőhelyeinek fokozott ellenőrzésére tudják fordítani az övezetet határoló államok. Az uniós országok segítik egymást az eredményes határellenőrzés érdekében. Az operatív együttműködést a Tagállamok Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (a Frontex) koordinálja.

---

24 Dimitris Avramopoulos, a migrációs ügyekért, az uniós belügyekért és az uniós polgárságért felelős biztos, In: A határok nélküli Európa. A schengeni térség.

25 Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról, amelynek számos módosítását fogadták már el.

A Tanács 2016. szeptember 14-én véglegesen jóváhagyta[26] az Európai Határ- és Parti Őrség létrehozását.[27] A szervezetet az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (amely a jelenlegi Frontex helyébe lép kibővített feladatkörrel) és a határigazgatásért felelős nemzeti hatóságok alkotják. Tevékenysége középpontjában a határigazgatásra vonatkozó műveleti stratégia kialakítása, valamint a tagállamoktól kapott segítségnyújtás koordinációja áll majd. Az Európai Határ- és Parti Őrség fő feladata, hogy segítséget nyújtson a külső határok integrált igazgatásához. Biztosítani fogja a migrációs áramlások hatékony kezelését és gondoskodik az Unió magas szintű biztonságáról. Ezzel egyidejűleg elősegíti majd az Unión belüli szabad mozgás megőrzését, mindeközben teljeskörűen tiszteletben tartva az alapvető jogokat.

Ennek során az alábbi feladatokat látja el: a tagállamok határellenőrzési kapacitásának értékelése a gyenge pontok feltárásával; közös műveletek és gyors határvédelmi intervenciók szervezése egyrészt a külső határok ellenőrzésére szolgáló tagállami kapacitások megerősítése, másrészt az illegális bevándorlás és a határokon átnyúló bűnözés okozta problémák megoldása érdekében; segítségnyújtás a Bizottságnak a támogató csoportok koordinálásához abban az esetben, ha a tagállamok a külső határaikon egyes pontokon aránytalanul nagy migrációs nyomással szembesülnek; gyakorlati válaszintézkedések végrehajtása a külső határoknál jelentkező, sürgős intézkedést igénylő helyzetekben; technikai és operatív segítségnyújtás a tengeri határőrizeti műveletek keretében végzett, a tengeren bajba jutott személyek felkutatására és megmentésére irányuló műveletek során; részvétel egy legalább 1500 határőrt számláló gyorsreagálású állomány létrehozásában; az ügynökség számára összekötő tisztviselők kijelölése a tagállamokban; visszaküldési tevékenységek és műveletek szervezése, koordinálása és lebonyolítása; a tagállamok és harmadik országok közötti operatív együttműködés ösztönzése a határigazgatás területén.

A Schengeni Információs Rendszer (SIS) azért jött létre, hogy belső határellenőrzések hiányában segítse a schengeni államokon belüli belső biztonság megőrzését. A SIS a tagállamok határellenőrzési, migrációs, valamint bűnüldöző szerveit szolgáló közös adatbázis. Ez az átfogó tájékoztatási rendszer lehetővé teszi a rendőrségi, migrációs, igazságügyi és egyéb hatóságoknak, hogy figyelmeztető jelzéseket vigyenek be és nézzenek meg eltűnt személyekkel, bűncselekményekhez kötődő személyekkel vagy tárgyakkal, illetve olyan nem uniós polgárokkal kapcsolatban, akiknek nem engedélyezik, hogy beutazzanak a schengeni térségbe, vagy ott tartózkodjanak. A SIS mind a nemzeti rendészeti szerveknek, mind a közösségi szintűeknek – Európai Rendőrségi Hivatal (EUROPOL), Európai Igazságügyi Együttműködési Egység (EUROJUST) – hozzáférést biztosít. Ily módon a SIS a bűnüldözési együttműködés alapköve, és nagymértékben hozzájárul a külső schengeni határ védelméhez.

A közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély esetén a schengeni országok a komoly veszély várható időtartamára kivételesen visszaállíthatják az ellenőrzést a belső határaikon. Ez a fellépés kizárólag utolsósorban alkalmazható. Ha a határellenőrzés visszaállítására kerül sor, a többi schengeni térséghez tartozó uniós országot és a Bizottságot az esetleges további konzultációk céljából erről haladéktalanul értesíteni kell. Ezzel egy időben az Európai Parlamentet és a Tanácsot is tájékoztatni kell.

A 2013/1053/EU tanácsi rendelettel létrehozott schengeni értékelési mechanizmus a schengeni szabályok betartásának ellenőrzésére szolgál. Az ellenőrzést az adott tagállamba kiküldött, a Bizottság és a tagállamok által kijelölt szakértők csoportjai végzik ellenőrző látogatások keretében, melyek lehetnek előre bejelentettek vagy váratlanok is. Ezek alapján elkészül a schengeni értékelési jelentés,

[26] www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/09/14-european-border-coast-guard/ (A letöltés ideje: 2017. január 31.)

[27] Az Európai Határ- és Parti Őrség rekord gyorsasággal jött létre. 2015. december 15-én az Európai Bizottság jogalkotási javaslatot terjesztett elő. 2016. június 22-én politikai megállapodás született, 2016. szeptember 14-én, mindössze kilenc hónappal a javaslat benyújtását követően az Európai Parlament és a Tanács végleg elfogadta az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendeletet. 2016. október 6-án hatályba lépett az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet, 2016. december 7-én, illetve 2017. január 7-én pedig működőképessé váltak a gyorsreagálású és a visszatérési állományok.

amelyet a tagállami szakértőkből álló schengeni értékelési bizottság is jóváhagy. Amennyiben a jelentés a schengeni vívmányok kérdéses területét illető hiányosságokat állapít meg, a Bizottság korrekciós intézkedésekre vonatkozó javaslatot nyújt be a Tanácsnak.

A Bizottság 2016. február 2-án fogadta el a Görögországra vonatkozó schengeni értékelési jelentést, majd ajánlást nyújtott be a Tanácsnak a külső határok igazgatása terén tapasztalt egyes hiányosságainak orvoslására. A Tanács 2016. február 12-én elfogadta az ajánlást és javaslatot tett Görögországnak a korrekciós intézkedésekre vonatkozóan. Amennyiben a tanácsi ajánlás elfogadása után három hónappal továbbra is súlyos hiányosságok mutatkoznak, és az addigi intézkedések elégtelennek bizonyulnak, a Bizottság elindíthatja a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 29. cikke szerinti eljárást. E cikk értelmében a Bizottság végső esetben javasolhatja a határellenőrzés visszaállítását egy vagy több tagállam határának teljes hosszán vagy egy részén. A javaslatot a Bizottság a Tanácsnak nyújtja be, amely azt minősített többséggel fogadhatja el. A belső határellenőrzést legfeljebb hat hónapos időszakra lehet visszaállítani. Ez az időszak további hat hónapos időszakokkal meghosszabbítható, összesen legfeljebb kétéves időtartamra.

Görögország, annak ellenére, hogy jelentős haladást ért el, a három hónapos határidő elteltével nem tudta az értékelésben megállapított súlyos hiányosságok mindegyikét megfelelő módon és teljes mértékben megszüntetni. A Bizottság ezért 2016. május 4-én úgy vélte, hogy a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 29. cikke szerinti körülmények továbbra is fennállnak, és ajánlást nyújtott be a Tanácsnak. A Tanács 2016. május 12-én öt schengeni államnak (Ausztria, Németország, Dánia, Svédország és Norvégia) azt javasolta, hogy legfeljebb hat hónapos időtartamra tartsanak fenn arányos ideiglenes határellenőrzést az irreguláris migránsok szabálytalan továbbutazásából fakadó súlyos veszély kezelése, illetve a közrend és a belső biztonság védelme céljából. A Tanács 2016. november 11-én ajánlást tartalmazó végrehajtási határozatot fogadott el, amely lehetővé teszi, hogy rendkívüli körülmények esetén fenntartsák az ideiglenes belső határellenőrzéseket.

Az ajánlásban említett ellenőrzések meghosszabbítását megelőzően az érintett tagállamoknak párbeszédet kell folytatniuk a releváns tagállammal (tagállamokkal) annak biztosítása érdekében, hogy csakis ott kerüljön sor belső határellenőrzésre, ahol szükségesnek és arányosnak minősül. Emellett biztosítaniuk kell, hogy a belső határellenőrzésre csak végső megoldásként kerüljön sor, ha más alternatív intézkedésekkel nem érhető el azonos eredmény. Az érintett tagállamoknak minderről megfelelően értesíteniük kell a többi tagállamot, az Európai Parlamentet és a Bizottságot. A határellenőrzést célzottan kell végezni, hatályát, gyakoriságát, helyét és idejét tekintve pedig szigorúan a közrendet vagy a belső biztonságot az irreguláris migránsok továbbutazása miatt fenyegető súlyos veszély kezeléséhez szükséges mértékre kell korlátozni. Az ilyen ellenőrzéseket végző tagállamoknak hetente felül kell vizsgálniuk, hogy az ellenőrzésekre továbbra is szükség van-e, és az ellenőrzések intenzitását az adott veszély mértékéhez kell igazítaniuk, illetve az ellenőrzést adott esetben fokozatosan meg kell szüntetniük. E tagállamoknak havonta jelentést kell tenniük a Bizottságnak.

Amint azt Jean-Claude Juncker elnök 2017. szeptember 13-án az Unió helyzetéről szóló nyilatkozatában[28] bejelentette, az Európai Bizottság 2017. szeptember 27-én intézkedéseket terjesztett elő a schengeni térség megerősítésére. A Bizottság egyrészt közleményt[29] tett közzé a külső határokon és a schengeni térségen belül jelentkező biztonsági kihívások nyomán tett eddigi intézkedésekről, valamint ajánlást[30] adott ki a tagállamoknak arról, hogy szükség esetén hogyan alkalmazzák hatékonyabban az ideiglenes határellenőrzés jelenlegi szabályait.

A Bizottság emellett a schengeni határellenőrzési kódex naprakésszé tételét javasolta[31] a célból, hogy a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető, kialakuló és tartós veszélyek megválaszolása

[28] https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_hu (A letöltés ideje: 2018. február 1.)

[29] A Bizottság közleménye a schengeni térség megőrzéséről és megerősítéséről, COM(2017) 570 végleges

[30] A Bizottság ajánlása a Schengeni határellenőrzési kódexben a schengeni térség belső határain történő határellenőrzés ideiglenes visszaállítására vonatkozóan előírt rendelkezések végrehajtásáról, C(2017) 6560

[31] A Bizottság javaslata: Rendelet a belső határokon végzett határellenőrzés ideiglenes visszaállítására vonatkozó szabályok módosításáról, COM(2017) 571 végleges

érdekében az ideiglenes belső határellenőrzés visszaállítására vonatkozó szabályokat a jelenlegi szükségletekhez igazítsa. Erőteljesebb eljárási biztosítékok bevezetését is javasolja annak érdekében, hogy a belső határokon végzett határellenőrzések – legvégső esetben alkalmazott intézkedésként – továbbra is kivételt képezzenek, és azokhoz csak szükség esetén, arányos mértékben folyamodjanak, a szabad mozgásra gyakorolt hatás korlátozásával. A Bizottság meglátása szerint jóllehet a belső határellenőrzés ideiglenes visszaállításának jelenlegi szabályai az esetek nagy többségében elegendőnek bizonyultak, amikor a tagállamok a közrendet vagy a belső biztonságot veszélyeztető olyan, folyamatosan változó, súlyos fenyegetésekkel szembesülnek, mint a határokon átnyúló terrorizmus, előfordulhat, hogy a jogszabályi határidő nem lesz mindig elég. A Bizottság ezért a Schengeni határellenőrzési kódex 25. és 27. cikkében előírt határidő egy évre történő módosítását javasolja (hat hónap helyett), ugyanakkor szigorúbb eljárási biztosítékokat kíván bevezetni, ideértve azt a kötelezettséget, hogy a tagállamoknak értékelniük kell, hogy a megállapított fenyegetéssel szemben nem lehetne-e más intézkedések révén hatékonyabban fellépni, valamint azt, hogy részletes kockázatértékelést kell benyújtaniuk.

A bizottsági javaslat alapján a tagállamok kivételes esetben meg is hosszabbíthatják az ellenőrzéseket, amennyiben ugyanazon veszély egy éven túl is fennáll, és ha azt a területükön belül hozott arányos rendkívüli nemzeti intézkedésekkel – például szükségállapot elrendelésével – is megpróbálták kezelni. Ilyen meghosszabbításhoz a Tanács ajánlására lenne szükség, amelynek figyelembe kellene vennie a Bizottság által kiadott véleményt, és amely szigorúan 6 hónapra korlátozódna, a maximum három alkalommal, legfeljebb két évre történő meghosszabbítás lehetőségével. A bizottsági javaslatot a Tanács és az Európai Parlament társjogalkotóként vizsgálja, elfogadott jogi aktusról 2018 elején még nem beszélhetünk.

2.1.2. A schengeni vízumrendszer

A Vízumkódex[32] célja, hogy meghatározza az Európai Unió országainak, valamint a Schengeni Megállapodást teljes mértékben alkalmazó társult államoknak a területén való rövid (bármely 180 napig tartó időszakban 90 napot meg nem haladó) tartózkodásra és átutazásra jogosító vízumok kiadására vonatkozó eljárásokat és az ilyen vízumok kiadásának feltételeit. Abban az esetben alkalmazandó, amennyiben az 539/2001/EK rendeletben[33] foglalt listán szereplő EU-n kívüli országok vízumkötelezettség alá eső állampolgárai át kívánják lépni az EU külső határait. A Vízumkódex felsorolja továbbá azon EU-n kívüli országokat, amelyek állampolgárainak repülőtéri tranzitvízummal kell rendelkezniük, amennyiben az EU repülőtereinek nemzetközi tranzitterületén haladnak át, valamint meghatározza az ilyen vízumok kiadására vonatkozó eljárásokat és feltételeket.

A vízumkérelmek vizsgálatáért az az uniós ország felelős, amely a tartózkodás kizárólagos vagy fő úti célja. Amennyiben a fő úti cél nem határozható meg, az az ország illetékes, amelynek területén az EU-ba lépnek. Átutazás esetén az az uniós ország felelős, amelyen keresztül átutaznak, illetve többszöri átutazás esetén az az ország, amelyen először átutaznak. A vízumkérelmet általában az érintett uniós ország konzulátusán kell benyújtani. Az uniós országok kétoldalú megállapodásokat köthetnek arról, hogy egymást képviselik vízumkérelmek átvétele vagy vízumkiadás céljából. Közös ügyintézési helyen vagy közös igénylési központon keresztül is együttműködhetnek. Továbbá kivételes esetben a vízumkérelmet a személyek ellenőrzéséért felelős hatóságnak az úti cél szerinti uniós ország külső határán is be lehet nyújtani.

A VIS-rendelettel[34] létrehozott vízuminformációs rendszer (VIS) célja, hogy javítsa a közös vízumpolitika végrehajtását, a konzuli együttműködést és a központi vízumhatóságok közötti konzultációt. Ez megkönnyíti a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumkérelmek és a vízumok meg-

[32] Az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról

[33] A Tanács 539/2001/EK rendelete (2001. március 15.) a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról.

[34] Az Európai Parlament és a Tanács 767/2008/EK rendelete (2008. július 9.) a vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről (VIS-rendelet).

hosszabbításáról, visszavonásáról vagy törléséről szóló határozatok vizsgálatát, a vízumok ellenőrzését, valamint a vízumkérelmezők, illetve -birtokosok ellenőrzését és azonosítását.

A vízumkérelem tárgyában hozott döntés szólhat egységes vízum (amely a Schengeni Megállapodás által felölelt teljes területre érvényes) vagy korlátozott területi érvényességű vízum kiadásáról vagy a kérelem elutasításáról. Egységes vízumot egy, kettő vagy több beutazásra lehet kiadni, időtartama nem haladhatja meg az öt évet. Az egységes vagy korlátozott területi érvényességű vízum sem jelent azonban automatikus beutazási jogot a vízum birtokosának, mivel a beutazási és tartózkodási feltételek fennállását a határátlépéskor ellenőrizhetik.

Mivel a schengeni vízum rövid távú, azaz 180 napon belül 90 napot meg nem haladó tartózkodásra jogosít csupán, így az ezt meghaladó időtartamú tartózkodás már a legális migrációs szabályozási tárgykörébe tartozik, és a tagállamok vagy az Unió által meghatározott szabályozás alapján tartózkodási engedély vagy hosszú távú, nemzeti hatáskörben kiadott vízum biztosít tartózkodási jogot a harmadik országbeli állampolgárok esetében.

2.2. A reguláris migráció: a szabad mozgás joga és a harmadik országbeliek legális migrációja

2.2.1. Az Unión belüli szabad mozgás joga

Eredetileg a szabad mozgás jogának célja az volt, hogy az Európai Közösség célját, a teljes szabad piaci gazdaság elérését segítse. Ennek megfelelően eredetileg csupán a munkavállalók szabad mozgásáról beszélhettünk. A 70-es években ugyanakkor az Európai Bíróság elkezdte a munkavállalók szabad mozgáshoz való jogát tágan értelmezni, hogy minden uniós polgárra vonatkozóan lefektesse a tartózkodás általános jogát.[35] „Az elmúlt években az Európai Bíróság jogértelmező tevékenységének köszönhetően valamelyest oldódni látszik az a feszültség, mely abból ered, hogy az integráció kezdetben alapvetően gazdasági jellegű volt, így a közösségi intézmények más tagállamok polgáraira elsősorban a gazdasági folyamatok lencséjén keresztül tekintettek, és ezen sokáig még az uniós polgárság intézményének bevezetése sem változtatott."[36] Mára már azonban a személyek szabad mozgása testesíti meg annak a belső piacnak az egyik alapvető szabadságát, amely olyan belső határok nélküli térség, amelyben a szabad mozgás a Szerződések rendelkezéseinek megfelelően biztosított.[37]

A 2004/38/EK irányelv (a továbbiakban: Szabad Mozgás Irányelv)[38] összefoglalta és újraszabályozta az addigi uniós joganyagot és az Európai Bíróság esetjogában kialakított elveket,[39] és megteremtette egyetlen irányelvben a különböző célból valamely más tagállamban tartózkodó uniós polgárok és családtagjaik beutazására és tartózkodására vonatkozó szabályrendszert,[40] beleértve a huzamos tartózkodási jog és feltételeinek deklarálását is. A szabad mozgás és tartózkodás joga egyrészt megilleti tehát azon uniós polgárokat, akik olyan tagállamba költöznek, vagy olyan tagállamban tartózkodnak,

---

35 Gellérné Lukács Éva (2004): *Munkavállalás az Európai Unióban*. Budapest, KJK Kerszöv.

36 Gyeney Laura (2006): Aki a bölcsőt ringatja, avagy az uniós polgárságú gyermeket nevelő, harmadik állambeli személy státusza a közösségi jogfejlődés fényében. *Iustum Aequum Salutare II.* 2. évf. 1–2. sz. 113–129. http://www.jak.ppke.hu/hir/ias/200612sz/2006_1-2_2acta14.pdf (A letöltés időpontja: 2011. 07. 27.), 113.

37 2004/38/EK irányelv (2) preambulum-bekezdés

38 Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L 158., 2004. 4. 30., 77–123.

39 Wetzel Tamás (2011): *A bevándorlás kérdése Magyarországon*. Budapest, Publikon Kiadó. 102.

40 Ibid. 57–62.

amelynek nem állampolgárai, de a Szabad Mozgás Irányelvet alkalmazni kell azon harmadik országbeli családtagokra is, akik az uniós polgárt kísérik, vagy hozzá csatlakoznak.[41]

Az irányelv célja, hogy megkönnyítse a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás alapvető és egyéni jogának gyakorlását.[42] A Szabad Mozgás Irányelv három különböző tartózkodási stádiumot különböztet meg, és rögzíti ezekre vonatkozóan a tartózkodási feltételek és kiállítandó dokumentumok körét: három hónapot meg nem haladó tartózkodás, három hónapot meghaladó tartózkodás, valamint állandó tartózkodási jog, amelyet ötéves, irányelv szerinti tartózkodás révén szereznek meg mind az uniós polgárok, mind az ő családtagjaik. Az uniós polgárokat és családtagjaikat más tagállamok területén – minimális kivétellel[43] – a fogadó tagállam állampolgáraival teljes körű, egyenlő bánásmód illeti meg.

A szabad mozgás és tartózkodás joga azonban sosem volt korlátlan, sőt, a tagállamoknak kötelességük is fellépni minden, e jog visszaélésszerű gyakorlásával szemben. E korlátozás elsődleges célja pedig nem maga a visszaélés szankcionálása, hanem a visszaélések abból a célból történő visszaszorítása, hogy a joggal jóhiszeműen élő uniós polgárok és családtagjaik mobilitása a legteljesebb módon tudja pozitív hatásait kifejteni mind a migráns, mind az érintett tagállamok szempontjából. Ennek megfelelően egyrészt a tagállamok indokolatlan tehernek minősíthetik valamely uniós polgár vagy családtagja tartózkodását a fogadó tagállam szociális ellátórendszerére, illetve megtagadhatják a szabad mozgás jogát a fogadó tagállam közrendjére, közbiztonságára vagy közegészségére veszélyes jellege miatt is. Szükséges továbbá, hogy a tagállamok külön-külön és nemzetközi összefogás keretében is fellépjenek olyan visszaélések ellen, mint amilyen például a névházasság vagy a valótlan apai elismerő nyilatkozat; e visszaélési formák ugyanis valótlan családi kapcsolatot hoznak létre, és ezeken keresztül jogszerűtlen módon próbálnak meg tartózkodási jogot megszerezni a Szabad Mozgás Irányelv szerint.[44]

2.2.2. A harmadik országbeli állampolgárok legális migrációja[45]

A szabad mozgás és tartózkodás jogát uniós szinten harmonizáló Szabad Mozgás Irányelvvel ellentétben az e joggal nem rendelkező személyekre vonatkozóan az Unió nem tartalmaz egységes szabályokat, csupán egyes érdekek és értékek mentén kiválasztott migráns csoportra – például családegyesítőkre, tanulmányokat folytatókra, kutatókra, egyes munkavállalói csoportokra – vonatkozóan alkot időről időre harmonizált szabályokat. A tagállamok és az Unió közötti megosztott hatáskörbe tartozó szabályozási területen tehát az Európai Bizottság időről időre kiválaszt egy-egy tartózkodási célt, és az ahhoz kötődő beutazási és tartózkodási szabályokat harmonizálni javasolja. Ennek megfelelően a legális migráció uniós harmonizációja szektoriális vagy szelektív szabályozási módszer szerint kerül megvalósításra.

Ameddig meg nem születik az uniós szabályozás valamely tartózkodási cél szerinti beutazási és tartózkodási szabályok tekintetében, addig a tagállamok saját nemzeti érdekeik mentén szabályozhatják a legális migrációra vonatkozó rendelkezéseket, illetve az uniós harmonizációval nem érintett szabályok tekintetében továbbra is a tagállamok nemzeti hatáskörben dönthetnek a tartózkodás és letelepedés feltételeiről, szabályairól. Mindezek eredményeképpen igen komplex tagállami szabályozást látunk.

---

41 2004/38/EK irányelv 3. cikk (1) bekezdés

42 A Bíróság (harmadik tanács) 2011. május 5-i ítélete, C-434/09. sz. ügy, Shirley McCarthy kontra Secretary of State for the Home Department, 28. pont

43 E kivételek jellegzetesen két csoportba tartoznak: egyrészt a kizárólag az adott állam állampolgárai által betölthető munkakörök jelentenek korlátot, másrészt az újonnan csatlakozó tagállamok korábbi tagállamok munkaerőpiacaira történő belépése esetében egy összesen hétéves átmeneti időszakban korlátozásokat tarthatnak fenn a korábbi tagállamok.

44 Töttős Ágnes (2016): A névházasság jelensége és az ellene való fellépés Magyarországon és az Európai Unióban, In: Hautzinger Zoltán (szerk.): A migráció bűnügyi hatásai, Kódex Nyomda, Budapest, 313-328.

45 Töttős Ágnes (2014): Merre tart az Európai unió legális migrációs politikája? Az Európai Unió politikájának hangsúlyeltolódása, különös tekintettel a munkavállalás célú migrációra, Doktori értekezés, Pécs

A harmadik országbeli állampolgárok legális migrációjának uniós harmonizációja a jogközelítés mélységét tekintve sem teljes körű: míg a három hónapot meg nem haladó tartózkodásra vonatkozó schengeni vízumok kiadása egységesítés révén teljes körű, addig a három hónapot meghaladó legális migráció egyes tartózkodási célokra vonatkozóan megvalósított harmonizációja irányelvekkel valósul meg, így rugalmasságot biztosít a tagállamok számára. Mindez azonban eltérő tagállami részletszabályokhoz, illetve a tagállamok gyakorlatok tekintetében eltérő jogalkalmazáshoz is vezethet. Többek között erre vezethető vissza, hogy az egyik tagállam által kiállított tartózkodási engedély csak minimális Unión belüli mobilitási jogot eredményez valamely más tagállamban, jellemzően ugyanakkor elsősorban a kiállító tagállam területén történő tartózkodást tesz lehetővé.

2.2.2.1. A legális migráció uniós harmonizációjának kezdeti irányai

A családegyesítési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK tanácsi irányelvének[46] (a továbbiakban: Családegyesítési Irányelv) megalkotását az ösztönözte, hogy az Európai Tanács Tamperében megállapította, hogy az Európai Uniónak biztosítani kell a harmadik országoknak a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó állampolgáraival szembeni tisztességes elbánást, és hogy erőteljesebb integrációs politikát kell alkalmazni.[47] A Családegyesítései Irányelv megalkotásának indoka elsődlegesen az a tény volt, hogy a család védelme és a családi élet kialakítása vagy megőrzése érdekében, a családegyesítési jog gyakorlásának lényeges feltételeit közös ismérvek alapján kell meghatározni. A Családegyesítési Irányelv talán legnagyobb eredménye, hogy meghatározott esetekben a tagállamok részére mérlegelési mozgástér nélkül előírja a családegyesítő bizonyos családtagjai családegyesítésének engedélyezését, azaz befogadási kötelezettséget teremt, hiszen az irányelv 4. cikkének (1) bekezdése a tagállamok részére pontos, pozitív kötelezettségeket ír elő, amelyeknek világosan meghatározott alanyi jogok felelnek meg.[48] Az elfogadott irányelv azonban nemcsak szűkre szabja a családtag fogalmát, de számos tekintetben rögzít olyan rendelkezéseket is, amelyekkel a tagállamok korlátozhatják a családegyesítés tényleges gyakorlását.

A harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25-i 2003/109/EK tanácsi irányelv[49] (a továbbiakban: Huzamos Tartózkodási Irányelv) abból a megfontolásból jött létre, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők valóban integrálódni tudjanak abba a társadalomba, amelyben élnek, a tagállamok állampolgáraival megegyező elbánásban kell részesülniük a gazdasági és szociális ügyek széles területén. E céloknak megfelelően a Huzamos Tartózkodási Irányelv révén a valamely tagállam területén öt éven át jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok az irányelvben lefektetett egyéb feltételeknek is megfelelve huzamos tartózkodási jogállást szerezhetnek, amelynek eredményeképp nemcsak számos területen élveznek a tagállami állampolgárokkal egyenlő bánásmódot, de egyedülálló módon mobilitási jogot is szereznek, ezáltal egy további tagállamban kedvező feltételek mellett szerezhetnek tartózkodási jogosultságot.

A 2011. május 11-i 2011/51/EU módosító irányelv[50] a Huzamos Tartózkodási Irányelv hatályát a nemzetközi védelmet élvezőkre is kiterjesztette, elismerve azt, hogy a huzamos tartózkodási jogállás egy meghatározott idő elteltével történő megszerzésének lehetősége egy tagállamban a nemzetközi védelmet élvező személyek teljes integrációjának is fontos eleme a fogadó tagállamban. A menekült vagy

46 A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról (HL L 251., 2003.10.3., 12–18.)

47 Ezt a szándékot már a COM(2000) 757 végleges bizottsági közlemény is megerősítette.

48 C-540/03. sz. az Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa ügy [EBHT 2006 I-05769 o.] 60. pontja is megerősítette ezt.

49 A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról (HL L 16., 2004.1.23., 44–53.)

50 Az Európai Parlament és a Tanács 2011/51/EU irányelve (2011. május 11.) a 2003/109/EK tanácsi irányelv hatályának a nemzetközi védelmet élvező személyekre történő kiterjesztése tekintetében a fenti irányelv módosításáról, HL L 132., 2011.5.19., 1–4.

kiegészítő védelemben részesített személyek mindezek eredményeként úgy szerzik meg a huzamos tartózkodási jogállást, hogy nemzetközi védelmi státuszuk továbbra is fennmarad, azaz tulajdonképpen kettős jogállással rendelkeznek mindezek eredményeképp.

A harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcsere, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről szóló 2004/114/EK tanácsi irányelv[51] (a továbbiakban: Tanulmányi Irányelv) volt a harmadik jogalkotási aktus, amelynek általános célja, hogy Európa a tanulmányok világszintű kiválósági központjává váljon. E törekvés részeként az irányelv olyan közös jogi keretet kíván létrehozni, amely megkönnyíti a harmadik országbeli állampolgárok számára, hogy tanulás céljából belépjenek az Unióba, valamint az EU területén egymást követően akár több tagállam területén tartózkodjanak. A Tanulmányi Irányelv kötelező módon szabályozza a harmadik országok állampolgár hallgatóknak a tagállamok területén tanulmányok folytatása céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeit, ugyanakkor további három személyi kör – diákcsere keretében érkező középiskolás tanulók, javadalmazás nélküli gyakornokok és önkéntes szolgálatot végzők – tekintetében opcionálisan alkalmazható szabályokat rögzít.

A harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról szóló 2005/71/EK tanácsi irányelv (a továbbiakban: Kutatói Irányelv) a negyedik jogalkotási eszköz volt a legális migráció területén azt követően, hogy az Amszterdami Szerződés bevezette az e területen történő jogalkotásra vonatkozó hatáskört. Az irányelv átfogó célja, hogy elhárítsa a harmadik országbeli állampolgársággal rendelkező kutatók számára az EU-ba való belépés és tartózkodás előtt álló akadályokat, és biztosítsa számukra az EU-n belüli mobilitáshoz való jogokat. Az irányelv egy speciális mechanizmust vezetett be: a külön jóváhagyott kutatószervezetek fogadási megállapodásokat köthetnek a kutatókkal, amelyek alapján a kutatóknak a tartózkodási engedélyen felül már nincs szükségük munkavállalási engedély igénylésére. A fogadási megállapodások révén nagy hangsúly helyeződik a fogadó kutatószervezetekre, és nagy felelősség is hárul rájuk, mindezzel azonban egy könnyített eljárás válik lehetővé a kutatók fogadására.

A tudásalapú migráció elősegítése, a fennálló akadályok csökkentése és a kutatók és hallgatók Unión belüli mobilitásának elősegítése érdekében 2016-ban elfogadásra került a 2016/801 EU irányelv,[52] amely 2018. május 23-tól felváltja a Kutatói és a Tanulmányi Irányelvet, illetve kiterjeszti az uniós szinten harmonizált rendelkezések hatályát a harmadik országbeli gyakornokokra is.

2.2.2.2. A legális migráció uniós harmonizációjának kiterjesztése egyes munkavállalói csoportokra

Egy 2004-ben lefolytatott konzultáció eredményeképp megszületett a Bizottság Közleménye – *Politikai terv a legális migrációról*[53] (a továbbiakban: Politikai Terv) című dokumentum, amely rögzíti, hogy a gazdasági bevándorlás tekintetében az EU munkaerőpiacainak jelenlegi és várható helyzetét a „szükség" forgatókönyve jellemzi. Ennek megfelelően a Politikai Terv több, elsősorban munkavállalás céljából érkező harmadik országbeliekre vonatkozó irányelv tervét rögzítette. A Politikai Terv előirányozta egy általános keretirányelv elfogadását, amely tartalmazná a harmadik országbeli munkavállalók jogaira és az összevont tartózkodási és munkavállalási engedély kiadására irányuló összevont eljárásra vonatkozó rendelkezéseket. Ezen felül a Politikai Terv négy harmadik országbeli munkavállalói csoport – magasan képzett munkavállalók, szezonális munkavállalók, vállalaton belül áthelyezett munkavállalók, illetve fizetett gyakornokok – vonatkozásában a beutazási és tartózkodási feltételekről külön irányelvek elfogadását célozta.

---

51 A Tanács 2004/114/EK irányelve (2004. december 13.) a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcsere, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről (HL L 375., 2004.12.23., 12–18.)

52 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) irányelve (2016. május 11.) a harmadik országbeli állampolgárok kutatás, tanulmányok folytatása, gyakorlat, önkéntes szolgálat, diákcsereprogramok vagy oktatási projektek, és au pair tevékenység céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeiről (átdolgozás)

53 COM/2005/0669 végleges, A Bizottság Közleménye – Politikai terv a legális migrációról.

A harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló tanácsi irányelvet (a továbbiakban: Kék Kártya Irányelv) 2009. május 25-én fogadta el a Tanács.[54] A Kék Kártya Irányelv célja, hogy a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából történő befogadásának és mozgásának elősegítésével hozzájáruljon a munkaerőhiány megoldásához annak érdekében, hogy az Uniót vonzóbbá tegye a világ minden tájáról érkező ilyen munkavállalók számára és fenntartsa az Unió versenyképességét és gazdasági növekedését. Az irányelv tehát arra törekszik, hogy megkönnyítse az e kategóriába tartozó munkavállalók beutazását, harmonizálja a tagállamok eljárási szabályait, és elősegítse a magasan képzett munkavállalók allokációját az Európai Unió munkaerőpiacán a munkaerőpiaci igényeknek megfelelően. Az irányelv egy összevont, gyors és rugalmas eljárást irányoz elő, kedvező tartózkodási feltételeket biztosít a harmadik országbeli munkavállalók és családtagjaik számára, valamint megkönnyíti az EU-n belüli mobilitást.

Sajátos jogosultsága a kék kártyával rendelkezőnek az Unión belüli mobilitás joga. Az erre vonatkozó rendelkezés szerint azt követően, hogy kék kártya birtokosaként tizennyolc hónapig jogszerűen tartózkodott az első tagállamban, az érintett személy és családtagjai e cikk feltételei szerint magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából az elsőtől eltérő tagállamba költözhetnek. A második tagállamba történő beutazást követően a lehető legrövidebb időn, de legfeljebb egy hónapon belül azonban egy újabb kék kártya iránti kérelmet kell benyújtani a második tagállam illetékes hatóságához, amely kérelem során ismételten igazolni kell az irányelvben rögzített összes befogadási feltételt.[55]

A 2009-ben elfogadott uniós kék kártya rendszere azonban egyelőre nem bizonyult elégségesnek és vonzónak, ezért kihasználtsága alacsony. A korlátozó jellegű befogadási feltételek, valamint a párhuzamos nemzeti szintű szabályok, feltételek és eljárások miatt korlátozott mértékű az uniós rendszer alkalmazása. Az OECD-országokba érkező magas végzettségű migránsoknak csupán 31%-a választotta az EU-t úti célként, azaz a szakképzett munkavállalók inkább más, az EU-val gazdasági versenyben álló országokat választanak. Az Európai Bizottság éppen ezért 2016. júniusában egy új irányelvtervezetben javasolt a kék kártya rendszerének reformját, amelyet jelenleg is tárgyal az Európai Parlament, illetve a Tanács.

2011. december 13-án megszületett a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól szóló 2011/98/EU irányelv (a továbbiakban: Összevont Engedély Irányelv).[56] Az Összevont Engedély Irányelvnek alapvetően kettős célja van: egyfelől a harmadik országbeli állampolgárok munkavállalásra is jogosító tartózkodási engedély iránti kérelmekkel kapcsolatos eljárásrendjének szabályozása, másrészt az ilyen összevont kérelmezési eljárás eredményeként kiállított összevont engedély révén megszerzett státuszhoz kapcsolódó jogok harmonizált lefektetése.

Az irányelv lényeges nóvuma, hogy nemcsak azt tekinti munkavállalónak, aki kifejezetten e célból kérelmezi és nyeri el tartózkodási jogát valamely tagállam területén, hanem azt is, aki munkavállalástól eltérő céllal érkezik, ám a tagállami szabályozás alapján megilleti a munkavállalás joga. Az Összevont Engedély Irányelv tehát e viszonylag széles személyi kör vonatkozásában egy összevont kérelmezési eljárás bevezetésével igyekszik egyszerűbbé és hatékonyabbá tenni az eljárást mind maguk a migránsok, mind pedig munkáltatóik számára, amely eljárás lényege, hogy az illetékes hatóság egyetlen közigazgatási aktus keretében a tartózkodási és a munkavállalási engedélyt is magában foglaló kombi-

[54] Az irányelvet formálisan nem a bel- és igazságügyi, hanem a mezőgazdasági és halászati miniszteri formációban ülésező Tanács fogadta el.

[55] Kék Kártya Irányelv 18. cikk (1) – (2) bekezdés

[56] Az Európai Parlament és a Tanács 2011/98/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól, HL L 343., 2011.12.23., 1–9.

nált okmányt állít ki a kérelmező számára.[57] Az összevont engedély tehát nem más, mint egy egységes okmányban testet öltő munkavállalási és tartózkodási engedély. Következésképpen az új eljárásrend az eljárás lényeges egyszerűsítését jelenti, legalábbis a kérelmező részéről, hiszen csupán egyetlen hatósággal kell közvetlenül felvennie a kapcsolatot.

Az Európai Bizottság 2010-ben két irányelvtervezetet is előterjesztett, bár ezek egymástól igencsak eltérő célcsoportokat kívánnak lefedni: a szezonális munkavállalókat, míg a másik a multinacionális vállalatok menedzserei és szakértői. Mindkét irányelv 2014-ben került elfogadásra, és 2016-tól alkalmazzák őket a tagállamok. A vállalaton belüli áthelyezettekre vonatkozó irányelv (úgynevezett ICT Irányelv)[58] olyan vállalatcsoportok harmadik országbeli menedzsereinek, szakértőinek, illetve bizonyos gyakornokainak beutazását és tartózkodását szeretné előmozdítani, amelyek az Unión kívül és belül is rendelkeznek szervezeti egységekkel, ezáltal megkönnyíti a vállalaton belüli szakértelemtranszfert mind az Unióba irányulóan, mind az Unión belül egyes tagállamok között, és ezáltal hozzájárul az EU versenyképességének növeléséhez. A szintén 2014-ben elfogadott Szezonális Munkavállalói Irányelv[59] ezzel szemben az alacsonyan képzett vagy szakképzetlen munkavállalók szezonális munkavállalás céljából történő beutazását és rövid ideig történő tartózkodását szorgalmazza a tagállamok által meghatározott, szezonális munkát igénylő szektorokban. E terület harmonizációjával az EU célul tűzte ki az alacsonyan képzett vagy szakképzetlen munkavállalók jogszerű migrációjának elősegítését, ezáltal erősítve az illegális migráció elleni küzdelmet, és megakadályozva a szezonális munkavállalók kizsákmányolását, másrészt az uniós gazdaságok idényjellegű ingadozásaira, illetve az egyes iparágakban, gazdasági ágazatokban és régiókban jelentkező munkaerőhiányra is kíván reagálni.

Az Európai Migrációs Stratégia alapján a Bizottság 2016. április 6-án az alábbi közleményben közzétette a legális migrációval kapcsolatos iránymutatásait: „A közös európai menekültügyi rendszer reformja és az Európába jutás legális lehetőségeinek javítása felé". Négy nagy célkitűzést jelöltek meg: a kék kártyáról szóló irányelv felülvizsgálata, az innovatív vállalkozók vonzása az Unióba, egy következetesebb és eredményesebb modell kialakítása a legális migráció uniós szintű kezelése területén a meglévő keret értékelése révén, valamint a kulcsszerepet játszó harmadik országokkal való együttműködés megerősítése.

2.3. Az illegális migráció

„Az illegális migráció mögött számos különféle késztetés húzódik meg, de a legtöbbször súlyos csalódással végződik. Az utazás gyakran sokkal veszélyesebb a vártnál, és gyakorta olyan bűnszövetkezetek jóindulatán múlik, amelyek a nyereséget többre becsülik az emberi életnél. Azok, akik nem mennek át a menekültügy rostáján, a kiutasítás lehetőségével néznek szembe. Az illegálisan Európában tartózkodók pedig létbizonytalanságban élnek, és könnyen a kizsákmányolás áldozatául eshetnek. Mindenkinek érdekében áll azoknak a kiváltó okoknak a kezelése, amelyek miatt az emberek máshol kívánnak új életet kezdeni, továbbá az embercsempészek és emberkereskedők szervezeteinek felszámolása, valamint hogy világos és egyértelmű visszatérési politikák kialakítása."[60] A Bizottság által 2015-ben kiadott Európai Migrációs Stratégia fenti idézete világosan össze is foglalja, melyek azok a részterületek, amelyek tekintetében tulajdonképpen egymással párhuzamosan kell cselekedni, hogy az illegális migráció tendenciái, valamint az illegális migrációval járó veszélyek visszaszoruljanak.

---

57 Összevont Engedély Irányelv 1. cikk (1) bekezdés a) pont

58 Az Európai Parlament és a Tanács 2014/66/EU irányelve (2014. május 15.) a harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről HL L 157., 2014.5.27., 1–22.

59 Az Európai Parlament és a Tanács 2014/36/EU irányelve (2014. február 26.) a harmadik országbeli állampolgárok idénymunkásként való munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről HL L 94., 2014.3.28., 375–390.

60 Európai Migrációs Stratégia, COM(2015) 240 végleges, III.1. fejezet, 9.

2.3.1. A tengeri határvédelem,[61] valamint az embercsempészés és az emberkereskedelem elleni fellépés

2.3.1.1. A tengeri határvédelem és az embercsempészés elleni fellépés

A Tritón műveletet a Bizottság és a Frontex 2014. november 1-jén indította el azzal a céllal, hogy megerősítsék az olasz partokhoz közeli vizeken a határőrizetet, amelynek révén az EU kutatási és mentési tevékenységekhez járul hozzá a Földközi-tenger középső részén. A Frontexnek nem a Tritón az első művelete a Földközi-tenger középső részén: az európai ügynökség e területen 2006 óta járőrözik. A Földközi-tenger keleti részén a Poszeidón művelet is 2006 óta működik. Legutóbbi megbízatása 2015 decemberében kezdődött, amikor Poszeidón Gyorsreagálású Műveletté vált. Az uniós vezetők továbbá a 2015. április 23-i ülésükön kijelentették, hogy a Tritón és Poszeidón műveletet mielőbb meg kell erősíteni, legalább megháromszorozva a két műveletre 2015-re és 2016-ra előirányzott pénzügyi forrásokat. Ekképp megerősítve a műveletek kutatási és mentési képességei megnőnek, ugyanakkor nem lépnek túl a Frontex határigazgatási megbízatásán. Mindezeken túl az uniós és afrikai vezetők a 2015. november 11–12-i vallettai csúcstalálkozón megállapodtak arról, hogy kommunikációs hálózatokat hoznak létre a tengerfelügyelet és a tengeri életmentés elősegítésére.

A migránsok tengeri mentésén kívül az EU arra is törekszik, hogy fellépjen a kiszolgáltatott helyzetben lévő migránsokat kizsákmányoló bűnözői hálózatok ellen. A Tanács 2015 novemberében felkérte az Europolt, hogy gyorsítsa fel az Embercsempészés Elleni Európai Központ a felállítását, hogy ezáltal eredményesebbé váljon az embercsempészés megelőzése és az ellene folytatott küzdelem. Felszólította továbbá a tagállamokat, hogy a Bizottsággal egyeztetve hozzák létre az embercsempészés elleni küzdelemmel foglalkozó operatív kapcsolattartó pontok hálózatát. Az Embercsempészés Elleni Európai Központ 2016 februárjában kezdte meg munkáját. A Tanács 2016 márciusában következtetéseket fogadott el a migránscsempészés témájában, és felkérte az érintett szereplőket, hogy: javítsák az embercsempészéssel kapcsolatos operatív együttműködést és adatmegosztást; fokozzák erőfeszítéseiket az embercsempészési ügyekben folytatott pénzügyi nyomozások terén; folytassanak vizsgálatot a közösségi média embercsempészés céljára való felhasználásának feltérképezésére; vonják be a magánszférát, különösen a közlekedési ágazatot egy EU-szintű párbeszédbe; fűzzék szorosabbra a származási és tranzitországokkal való együttműködést. Az uniós és afrikai vezetők a migrációval foglalkozó, 2015. novemberi vallettai csúcstalálkozójukon megállapodtak arról, hogy fokozni fogják az embercsempészéssel kapcsolatos információk összegyűjtését és megosztását, valamint a rendőrségi és igazságügyi együttműködést.

Az EU a kiszolgáltatott helyzetben lévő migránsokat kihasználó bűnözői hálózatok ellen is fel kíván lépni. Az Európai Tanács instrukcióit követve a Tanács 2015. május 18-án megállapodott arról, hogy EUNAVFOR Med néven uniós katonai műveletet hoz létre annak érdekében, hogy az EU a Földközi-tengeren ellehetetlenítse az embercsempészek és az emberkereskedők üzletszerű tevékenységét.[62] A Tanács 2016. június 20-án megállapodott a már Sophia nevet viselő művelet megbízatásának egy évvel történő meghosszabbításáról és a művelet további két támogató feladattal való megbízásáról: a líbiai parti őrség és haditengerészet kiképzése, az ENSZ-fegyverembargó végrehajtásának elősegítése a líbiai partokhoz közeli nyílt tengeren.[63]

---

61 www.consilium.europa.eu/hu/policies/migratory-pressures/saving-lives-targeting-criminal-networks/ (A letöltés ideje: 2016. november 30.)

62 2015. június 22-én a Tanács elindította az EUNAVFOR Med műveletet, amelynek végrehajtására egymást követő szakaszokban kerül sor. Az első szakasz legfontosabb feladata az embercsempész- és emberkereskedő-hálózatok megfigyelése és felmérése. A művelet második, nyílt tengeri szakaszának első lépése, amely 2015. október 7-én indult, a nemzetközi jognak megfelelően lehetővé teszi a nyílt tengeren a gyanús hajók fedélzetére lépést, a hajók átkutatását, lefoglalását és útirányuk megváltoztatását.

63 Az ENSZ Biztonsági Tanácsa 2015. október 9-én elfogadta a 2240. sz. határozatot. A határozat megerősíti a Sophia művelet felhatalmazását arra, hogy intézkedéseket hozzon a Líbia területéről és part menti vizeiről kiinduló embercsempészéssel és emberkereskedelemmel szemben.

2.3.1.2. Az emberkereskedelem elleni fellépés

„Az emberkereskedelem a rabszolgatartás mai formája. Az áldozatokat gyakran erőszakkal, kényszerrel vagy csalárd módon, kizsákmányoló feltételekkel toborozzák, szállítják vagy rejtegetik, ideértve a szexuális kizsákmányolást, a kényszermunkát vagy kényszerszolgáltatást, a koldulást, a bűncselekményeket vagy a szervek kivételét. Az emberkereskedelem az egyéni szabadság és méltóság súlyos megsértése, egyúttal súlyos bűncselekmény, amelynek következményeit az egyes országok egyedül nem tudják hatékonyan kezelni."[64]

Az emberkereskedelem az alapvető jogok megsértése, amelyet kifejezetten tilt az Európai Unió Alapjogi Chartája. Elkövetését az EUMSZ 83. cikke is a bűncselekmények közé sorolja. Az emberkereskedelemre vonatkozó 2012–2016-os uniós stratégia[65] 40 konkrét, gyakorlati intézkedést állapított meg az emberkereskedelemmel szemben, az áldozatok védelmét és jogait helyezve ezek homlokterébe.

A 2011-ben elfogadott Emberkereskedelem elleni Irányelv[66] az emberkereskedelem elleni küzdelemre vonatkozóan integrált, átfogó és emberi jogi megközelítést alkalmaz, áldozatközpontú (figyelembe veszi a nemi dimenziót is), és hatálya egyebek mellett kiterjed a büntetőjogi rendelkezésekre, az elkövetőkkel szembeni bűnvádi eljárásra, az áldozatok támogatására és jogaik büntetőjogi eljárás során való érvényesítésére, a megelőzésre és a végrehajtás nyomon követésére. Végrehajtása során figyelembe kell venni az Emberkereskedelem áldozatairól szóló Irányelvet,[67] mely az emberkereskedelem áldozatai számára a hatóságokkal való együttműködés esetén tartózkodási engedély megszerzését teszi lehetővé.

Az emberkereskedelem elleni uniós koordinátor az uniós intézmények, az uniós ügynökségek, a tagállamok és a nemzetközi szereplők közötti koordinációért és összhangért, valamint az emberkereskedelem kezelésére irányuló meglévő és új uniós politikák fejlesztéséért felelős. Az Európai Bizottság 2016. május 19-én közzétette az emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló első eredményjelentését.[68] Az elért eredmények ellenére az uniós tagállamoknak fokozottabb erőfeszítéseket kell tenniük az emberkereskedelem elleni eredményes küzdelem érdekében.

2.3.2. Az illegális tartózkodás ösztönzőinek csökkentése

Az EU-ba irányuló illegális bevándorlást vonzó egyik legfontosabb tényező, hogy jogszerű tartózkodási státusz nélkül is munkát lehet találni az EU-ban. Az illegális bevándorlással és az illegális tartózkodással szembeni fellépésnek ezért intézkedéseket kell tartalmaznia e vonzó tényező leküzdésére is. Az úgynevezett Szankciós Irányelv[69] az intézkedéseinek középpontjába az EU-ban jogosulatlanul tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatási tilalmát állítja, amelynek hatékony megvalósítását a tilalmat megsértő munkáltatókkal szembeni szankciók szolgálják.

A Szankciós Irányelv rendelkezései szerint az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatásának megelőzése érdekében meg kell követelni, hogy a munkáltatók a harmadik országok állampolgárainak felvétele előtt ellenőrizzék, hogy a harmadik országbeli személyek rendelkeznek-e érvényes tartózkodási engedéllyel vagy más, tartózkodásra jogosító engedéllyel, igazolva,

---

64 Az emberkereskedelem felszámolására irányuló európai uniós stratégia (2012–2016), COM(2012) 286 végleges, I. fejezet

65 Az emberkereskedelem felszámolására irányuló európai uniós stratégia (2012–2016), COM(2012) 286 végleges

66 Az Európai Parlament és a Tanács 2011/36/EU irányelve (2011. április 5.) az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, HL L 101., 2011.4.15., 1–11.

67 A Tanács 2004/81/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményektől érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről, HL L 261., 2004.8.6., 19–23.

68 COM(2016) 267

69 Az Európai Parlament és a Tanács 2009/52/EK irányelve (2009. június 18.) az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról, HL L 168., 2009.6.30., 24–32.

hogy a harmadik országbeli állampolgár legálisan tartózkodik a foglalkoztatási tagállam területén. Ezen túlmenően a munkáltatókat arra is kötelezni kell, hogy jelentsék be az illetékes hatóságoknak egy harmadik ország állampolgárának foglalkoztatását, különösen annak érdekében, hogy a tagállamok ellenőrizni tudják, hogy az okmányok nem hamisítottak-e.

Az általános tilalom kikényszerítése és a jogsértésektől való visszatartás érdekében a Szankciós Irányelvnek megfelelően a tagállamoknak megfelelő szankciókat kell előírniuk. Ezeknek magukban kell foglalniuk pénzügyi szankciókat és az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszatérésével kapcsolatos költségekhez való hozzájárulást, valamint csökkentett összegű pénzügyi szankciók kiszabásának lehetőségét a természetes személy általi magáncélú foglalkoztatás esetére. A tagállamoknak lehetővé kell tenniük, hogy a munkáltatókkal szemben további szankciók is alkalmazhatók legyenek, többek között minden állami kedvezményből vagy támogatásból, vagy azok egy részéből való kizárást. A fokozatosság elvét követve az irányelv úgy rendelkezik, hogy visszatartóbb erejű szankciókra van szükség súlyos esetekben: a tartósan ismétlődő jogsértések, jelentős számú harmadik országbeli állampolgár illegális foglalkoztatása esetében, különösen, ha kizsákmányoló munkafeltételek adottak, vagy ha a munkáltató tudja, hogy a munkavállaló emberkereskedelem áldozata, illetve kiskorú illegális foglalkoztatásakor. Ezekre az esetekre az irányelv arra kötelezi a tagállamokat, hogy büntetőjogi szankciókat írjanak elő nemzeti jogszabályaikban.

2.3.3. Az illegálisan tartózkodó migránsok visszaküldése

Az úgynevezett Visszatérési Irányelv[70] szerint a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a harmadik országbeli állampolgárok illegális tartózkodását tisztességes és átlátható eljárással szüntessék meg. Az EU általános jogelveinek megfelelően az ezen irányelv értelmében meghozott határozatokat eseti alapon és tárgyilagos kritériumok szerint kell elfogadni, ami azt vonja maga után, hogy az illegális tartózkodás puszta tényén kívül egyéb szempontokat is figyelembe kell venni.

Az elmúlt években Unió-szerte jelentős előrelépés történt a tagállamok visszatérési intézkedéseire vonatkozó egységes jogi keret létesítése tekintetében, a visszatérési irányelv elfogadásával. Az irányelv célja, hogy biztosítsa a jogalap nélkül az EU-ban tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszatérését, és hogy azt eredményesen, tisztességes és átlátható eljárások keretében, az alapvető jogok és az érintett emberek méltóságának teljes tiszteletben tartásával bonyolítsák le. A Bíróság ítéletei az irányelv több kulcsfontosságú aspektusát tisztázták (például az őrizetet), amely jelentősen kihatott az irányelv tagállami végrehajtására.

„A fenntartható visszatérés kulcsfontosságú elemei közé tartozik az önkéntes távozásról nyújtott tanácsadás, a személyre szabott visszatérési csomagok, a hatékony visszailleszkedési segítség és a jogszerű migráció lehetőségeivel kapcsolatban nyújtott információ. Az érintett kormányzati és nem-kormányzati szereplők – különösen a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) – fontos szerepet játszottak az önkéntes visszatérés megkönnyítésében azáltal, hogy támogatott önkéntes visszatérési programokat hajtottak végre, amelyek átfogó visszatérési segítséget nyújtottak, ideértve a származási országban történő fenntartható visszailleszkedés biztosítását célzó tevékenységeket is."[71]

Az illegálisan tartózkodó migránsok államok közötti átadását jogi keretbe foglalják a visszafogadási egyezmények, amelyek jelentősen elősegítik, hogy az Európai Unió területén illegálisan tartózkodó személyek kitoloncolásra kerüljenek a származási országukba, vagy olyan biztonságos harmadik országba, amely őket visszafogadni köteles.[72] Visszafogadási egyezményeket mind az Unió, mind

[70] Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról, HL L 348., 2008.12.24., 98–107.

[71] A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek az uniós visszatérési politikáról, COM(2014)0199 végleges, 4.1. alfejezet

[72] Balázs László (2012): A visszafogadási egyezmények alkalmazásának tapasztalatai az Európai Unióban, illetve a hazai joggyakorlatban. *Migráció és Társadalom* 2012/2. http://rendeszet.hu/folyoirat/2012/2/visszafogad%C3%A1si-

egyes tagállamok is köthetnek valamely nem uniós állammal. „A jelenlegi gyakorlat azt mutatja, hogy a tagállamok többsége saját migráció kezelési érdekeit a migrációt kibocsájtó harmadik országokkal kötött kétoldalú visszafogadási, vagy más érdekekkel összekapcsolt több szabályozási, együttműködési célt tartalmazó megállapodásban érvényesíti. Nyilvánvaló, hogy a tagállami kétoldalú visszafogadási egyezmények keretében megvalósuló migrációs érdekérvényesítés hátterében az a jelentős probléma áll fenn, hogy az Európai Unió jogalkotása nagyon lassú, ezért nem képes a gyors migrációs változások szabályozási igényeit megfelelő ütemben követni. Másrészt a tagállamok eltérő migrációs helyzete miatt, a tagállamokba érkező migránsok származási országa eltérő, ezért nem azonos a közösségi visszafogadási egyezmények létrehozásának országonkénti prioritási sorrendje. A mediterrán térségi tagállamoknak az az érdekük, hogy az észak-afrikai országokkal kössön az Európai Unió visszafogadási egyezményt, a közép-kelet-európai tagállamok azonban a közel-keleti államok elsődlegességét hangsúlyozzák."[73]

Amennyiben az EU is folytat tárgyalásokat visszafogadási megállapodásról valamely harmadik országgal, annak megkötése után ez a megállapodás lesz irányadó az irreguláris helyzetben lévő személyeknek az érintett országokba való visszatérésére nézve. A megállapodásról az adott harmadik országgal a Bizottság folytatja le a tárgyalásokat, a Tanács megbízása alapján. Az EU eddig 17 visszafogadási megállapodást kötött.[74]

A tagállamok közötti operatív koordinációs intézkedések részeként a tagállamok egyre nagyobb mértékben használtak közös repülőjáratokat a kitoloncolásokhoz. Ebben a kontextusban a FRONTEX ügynökség fontos szerepet játszott a közös visszatérési műveletek elősegítésének eszközeként. A FRONTEX közös visszatérési műveletekre vonatkozó magatartási kódexét 2013. október 7-én fogadták el, ez a hatékony kitoloncolás ellenőrzési eljárásokra és a hazatelepülők alapvető jogainak és méltóságának a visszatérési műveletek során történő tiszteletben tartására fókuszál.

Az uniós vezetők a 2016. júniusi találkozójukon kiemelték, hogy az illegális bevándorlás megelőzése és az irreguláris migránsok visszaküldése érdekében partnerségi együttműködési kereteket kell létrehozni az egyes származási és tranzitországokkal. A Tanács és az Európai Tanács továbbá újólag megerősítette, hogy teljeskörűen végre kell hajtani az EU visszaküldési politikáját, növelni kell a visszaküldési arányt, és a Frontex bevonásával támogatni kell a tagállamokat a visszaküldésben.

Az EU és Törökország vezetői 2015. november 29-én egy speciális, visszafogadási és áttelepítési elemeket ötvöző megállapodást[75] hoztak létre annak érdekében, hogy ellehetetlenüljön az embercsempészek üzletszerű tevékenysége, és hogy a migránsok számára olyan alternatíva álljon rendelkezésre, amelynek során nem kell kockára tenniük az életüket, véget vessenek a Törökország felől az EU-ba irányuló irreguláris migrációnak. E megállapodás egyik eleme, hogy a Törökországból a görög szigetekre 2016. március 20. után újonnan átkelő összes migránst visszaküldik Törökországba. A visszaküldés az uniós és a nemzetközi joggal teljes összhangban történik majd, ennek megfelelően semmiképp nem kerül majd sor kollektív kiutasításra. A görög szigetekre érkező migránsokat megfelelően regisztrálni fogják és a menedékjog iránti kérelmeket a görög hatóságok – az ENSZ menekültügyi főbiztosságával együttműködésben – a menekültügyi eljárásokról szóló irányelvvel összhangban, egyénileg fogják feldolgozni. Azokat a migránsokat, akik nem nyújtanak be menedékjog iránti kérelmet, illetve akiknek a kérelmét az említett irányelvvel összhangban megalapozatlannak vagy elfogadhatatlannak találják, vissza fogják küldeni Törökországba. Az irreguláris migránsok visszaküldésének műveleti költségeit az EU viseli.

---

egyezm%C3%A9nyek-alkalmaz%C3%A1s%C3%A1nak-tapasztalatai-az-eur%C3%B3pai-uni%C3%B3ban-illetve-hazai (A letöltés ideje: 2016. november 30.)

73 Balázs László (2012): A visszafogadási egyezmények alkalmazásának tapasztalatai az Európai Unióban, illetve a hazai joggyakorlatban. *Migráció és Társadalom*, 2012/2.

74 https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en (A letöltés ideje: 2016. november 30.)

75 http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/ (A letöltés ideje: 2017. január 31.)

A megállapodás áttelepítési elemeként a Törökországba visszaküldött minden egyes szír migránsért egy másik szír menekültet telepítenek át Törökországból az EU területére, figyelembe véve a menekültek kiszolgáltatottsága mértékének megállapítására szolgáló ENSZ-kritériumokat. Előnyt fognak élvezni azok a migránsok, akik korábban nem léptek be szabálytalanul az EU területére, illetve nem kísérelték meg azt. Az EU részéről az e mechanizmus keretében végrehajtott áttelepítés mindenekelőtt a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által 2015. július 20-án elfogadott következtetésekben szereplő tagállami kötelezettségvállalások teljesítésével fog megvalósulni, melyből 18.000 férőhely rendelkezésre bocsátása várat még magára. Amennyiben az áttelepítés keretében további férőhelyekre lesz szükség, azt további 54.000 fő erejéig hasonló önkéntes megállapodásokkal kell megoldani. Amennyiben ezen intézkedések révén nem lehet véget vetni az irreguláris migrációnak, és a visszaküldött személyek száma megközelíti a fenti számokat, e mechanizmus felülvizsgálatra kerül. Amennyiben a visszaküldött személyek száma meghaladja a fenti számokat, a mechanizmus alkalmazása véget ér.

Tekintettel arra, hogy a visszaküldési arány továbbra sem kielégítő (2014–2015-ben kb. 36%), és becslések szerint a közeljövőben mintegy 1,5 millió főnek kell visszatérnie az uniós tagállamokból, a Bizottság 2017. szeptember 27-én minden téren javasolta a visszatérést célzó erőfeszítések fokozását. Az Európai Határ- és Parti Őrségen belül működő visszatérési osztályt jelentősen megerősítik annak érdekében, hogy az ügynökség képes legyen egy ténylegesen proaktív visszatérés-kezelési megközelítés végrehajtására és a visszatérések uniós szintű igazgatásának irányítására és koordinálására. A tagállamoknak tovább kell egyszerűsíteniük visszaküldési politikájukat a Bizottság 2017. évi ajánlásával és a visszatérésre vonatkozó cselekvési terv aktualizált változatával összhangban, az Európai Határ- és Parti Őrséggel szoros együttműködésben. A Bizottság ennek céljából 2017. szeptember 27-én közzétette a visszatérésre irányadó kézikönyv felülvizsgált változatát,[76] amely tartalmazza ezeket a visszatéréssel kapcsolatos, tagállamoknak szóló ajánlásokat. A külső határokon elhelyezkedő tagállamok adott esetben az uniós fogadóállomásokon alapuló koncepciót alkalmazhatják a visszatérési műveletek gyors lebonyolításának biztosítása érdekében, különösen az olyan helyzetekben, amikor jelentős számú érkezés következik be. A származási országokkal a visszafogadással kapcsolatosan folytatott együttműködés javítása érdekében a Bizottság egyértelművé tette, hogy a jövőben az uniós és nemzeti szinten hozzáférhető valamennyi ösztönző és befolyásolási eszközt alkalmazni kell.

2.4. Menekültügy

2.4.1. Az Európai Unió menekültpolitikájának alapjai és fejlődése

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 18. cikke (A menedékjog) szerint „A menekültek jogállásáról szóló 1951. július 28-i genfi egyezmény és az 1967. január 31-i jegyzőkönyv rendelkezéseivel, valamint az Európai Unióról szóló szerződéssel és az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel (a továbbiakban: a Szerződések) összhangban a menedékjogot biztosítani kell.” A közös európai menekültügyi politika célja a tagállamok menekültügyi eljárásainak harmonizálása egy közös európai menekültügyi rendszer kialakítása révén azzal a szándékkal, hogy a nemzetközi védelmet igénylő, harmadik országbeli állampolgárok mindegyike számára megfelelő jogállást kínáljon és biztosítsa a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartását.

[76] A Bizottság ajánlása a visszatérésre irányadó közös kézikönyv kidolgozására és annak 1. sz. Melléklete, C(2017) 6505

1. táblázat

Az uniós menekültpolitika fejlődése

Szerződések	Programok
Az amszterdami szerződés (1997–1999) új hatáskörökkel ruházta fel az EU intézményeit, lehetővé téve, hogy külön intézményi mechanizmus alapján dolgozzanak ki jogszabályokat a menekültügy területén.	**Tamperei program (2000–2004):** úgy határozott, hogy a közös európai menekültügyi rendszert két egymást követő lépésben kell megvalósítani.
A **nizzai szerződés (2001–2003)** úgy rendelkezett, hogy a hatálybalépését követő 5 éven belül a Tanács egyes területekre vonatkozóan intézkedéseket hoz, mindenekelőtt megállapítja a valamely harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételeket és eljárási szabályokat, valamint egyes minimumszabályokat (menedékkérők befogadása, menekültstátusz, eljárások).	**Hágai program (2005–2009):** azt kérte, hogy a második szakasz eszközeit és intézkedéseit 2010 vége előtt fogadják el. **Európai bevándorlási és menekültügyi paktum (2008)** „ünnepélyesen emlékeztet arra, hogy valamennyi üldözött külföldinek joga van ahhoz, hogy a genfi egyezmény értelmében segítségben és védelemben részesüljön az Európai Unió területén". Kéri, hogy „amennyiben lehetséges 2010-ben – de legkésőbb 2012-ben – közös garanciákat tartalmazó, egységes menekültügyi eljárást vezessenek be, valamint hogy a menekültek és a kiegészítő védelmet élvezők tekintetében egységes jogállásokat fogadjanak el".
A **lisszaboni szerződés (2007–2009)** megváltoztatta a helyzetet, a menekültügyi intézkedéseket ugyanis közös menekültügyi politikává alakította át. Célja immár nem pusztán minimumszabályok felállítása, hanem inkább egységes menekültstátuszt és egységes eljárásokat előíró közös rendszer létrehozása. A közös európai menekültügyi rendszernek a következő elemeket kell magában foglalnia: • egységes menekültstátusz, • egységes kiegészítő védelmet biztosító jogállás, • közös ideiglenes védelmi rendszer, • közös eljárások a menekültstátusz vagy a kiegészítő védelmet biztosító jogállás megadása és visszavonása tekintetében, • a menedékjog iránti kérelem elbírálására köteles tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok, • a befogadási körülményekre vonatkozó szabályok, • a harmadik országokkal való partnerség és együttműködés.	**Stockholmi program (2010–2014):** megerősítette a közös szolidáris és védelmi területlétrehozására irányuló célkitűzést, amely terület alapja a közös menekültügyi eljárás és a nemzetközi védelemben részesülők egységes jogállása. Mindenekelőtt hangsúlyozza, hogy ösztönözni kell a tényleges szolidaritást azokkal a tagállamokkal, amelyekre különleges nyomás nehezedik, valamint kiemeli az új Európai Menekültügyi Támogatási Hivatalnak szánt fontos szerepet. **Ypres iránymutatások (2014–2020):** hangsúlyozzák, hogy a közös európai menekültügyi rendszernek a nemzeti jogba való teljes körű átültetése és tényleges végrehajtása abszolút prioritást élvez. **Európai migrációs stratégia (2015. 05. 13.):** az Európai Unióra nehezedő rendkívüli migrációs nyomás következtében megnövekedett uniós és tagállami kihívásokra kívánt választ adni.

Forrás: A szerző saját szerkesztése

2.4.2. Az uniós menekültválságra adott rövidtávú reakciók

Az Európai Unióra nehezedő rendkívüli migrációs nyomás következtében megnövekedett uniós és tagállami kihívásokra reagálni kívánó Európai Migrációs Stratégia első végrehajtási csomagját 2015. május 27-én fogadták el, amely a mediterrán térségben kialakult válsághelyzet kezelését helyezte előtérbe. A végrehajtási csomag fő elemei az áthelyezési program (relokáció), az európai áttelepítési mechanizmus (resettlement) és az uniós fogadóállomások (hotspotok) koncepciójának bevezetése volt Olaszországban és Görögországban. Mind a relokáció, mind az áttelepítés esetében olyan menedékkérelmezők kerülnek egyik országból a másikba átszállításra, akik esetében megalapozottnak tekinthető a menedékkérelmük, így a fogadó államban minden bizonnyal elismerést nyernek. Lényeges különbség ugyanakkor, hogy relokáció, azaz áthelyezés esetében Unión belüli áthelyezésről beszélünk, a 2015. évi döntések alapján az Olaszországban és Görögországban felállítandó úgynevezett hotspotokban regisztrált menedékkérők más uniós tagállamba történő áthelyezését jelenti abból a célból, hogy az új fogadó tagállam biztosítsa a nemzetközi védelem valamely formáját, illetve az azzal járó jogokat. Ezzel szemben az áttelepítés az Unión kívüli államból az EU területére történik, általában abból a célból, hogy tehermentesítse a válságtérségek mentén nagyszámú menekültet befogadó, Unión kívüli országokat.

Az azonnali intézkedések részeként a Bizottság egy relokációs, azaz a nemzetközi védelemre nagy valósíznűséggel jogosult menedékkérők unión belüli áthelyezésére vonatkozó mechanizmust javasolt az EUMSz. 78. cikkének (3) bekezdése szerinti szükséghelyzeti reagáló rendszer aktivizálására. Az Európai Tanács a 2015. június 25–26-i ülésén – tekintettel az aktuálisan fennálló szükséghelyzetre, valamint az Unió elhivatottságára az iránt, hogy megerősítse a szolidaritást és a felelősségvállalást – az Európai Tanács megállapodott mindenekelőtt abban, hogy két év alatt 40 000 egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló személyt kell ideiglenesen és rendkívüli intézkedésként áthelyezni Olaszországból és Görögországból más tagállamokba, amely műveletben minden tagállam részt fog venni. A bizottsági javaslat alapján elfogadott első relokációs határozat[77] ennek megfelelően összesen negyvenezer menedékkérő Olaszországból és Görögországból más tagállamokban történő áthelyezését tűzte ki célul egy kétéves időszakban a tagállamok által vállalt önkéntes felajánlások alapján.

2015. szeptember 9-én az Európai Bizottság bemutatta az Európai Migrációs Stratégia második végrehajtási csomagját, melynek egyik fő eleme volt többek között a 120 000, Olaszországban és Görögországban tartózkodó menedékkérő relokációja,[78] amely már nem önkéntes, hanem a tagállamok számára meghatározott kvóta alapján kötelezően osztotta el a tagállamok között az áthelyezendő menedékkérőket. Érdemes megjegyezni, hogy Magyarország a bizottsági javaslatban még kedvezményezett tagállamként szerepelt, és a javaslat 54.000 menedékkérő Magyarországról történő áthelyezését javasolta előírni, ugyanakkor miután Magyarország nem kívánt e kedvezményezetti státusszal élni, kötelezettséget írt elő vele szemben az elfogadott tanácsi határozat meghatározott számú menedékkérő átvételére.

Magyarország e második ralokációs tanácsi határozatot[79] támadta meg az EU Bírósága előtt.[80]Az Európai Unió Bírósága 2017. szeptember 6-án hirdetett ítéletet a C-647/15. sz. Magyarország v. Tanács ügyben, amelyben elutasítva a szlovák és a magyar keresetet, a Bíróság megerősítette a határozat jogszerűségét. Mindeközben az Európai Bizottság 2017. június 14-én kötelezettségszegési eljárást indított Magyarországgal, Lengyelországgal és Csehországgal szemben a 2015. évi relokációs határozat(ok) ban foglalt kötelezettségek elmulasztása miatt. Ezen eljárásban az Európai Unió Bírósága felé kere-

[77] A Tanács (EU) 2015/1523 határozata (2015. szeptember 14.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról, HL L 239., 2015.9.15., 146. o.

[78] A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról. HL L 248, 2015. 9. 24., 80–94.

[79] A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról

[80] 2015. évi CLXXV. törvény Magyarország és Európa védelmében a kötelező betelepítési kvóta elleni fellépésről – Magyar Közlöny, 2015. évi 182. szám, 2280.

setleveleit az Európai Bizottság 2017. december 22-én küldte meg annak megállapítását kérve, hogy e tagállamok nem teljesítették a kvótahatározat(ok)ból fakadó kötelezettségeiket.

2.4.3. Az uniós menekültpolitika átfogó reformja

A sürgősségi intézkedésekként meghozott első lépéseket követően egy átfogó reformjavaslatot is előkészített a Bizottság: az 1999 óta két szakaszban létrehozott Közös Európai Menekültügyi Rendszert (KEMR) az Európai Bizottság a menedékkérők számának rendkívüli növekedésére tekintettel ismételten megreformálni javasolta. A KEMR reformjáról, és a legális migrációs csatornák létrehozásáról és megerősítéséről szóló közlemény[81] a KEMR, különösen a dublini rendszer hiányosságait ismerteti, hangsúlyozva, hogy a rendszer nem működik nagy migrációs nyomás esetén, de a válságtól függetlenül a dublini rendszer fenntarthatatlan (gyakorlati együttműködés nehézségei, illetve a dublini transzferek felfüggesztése a menekültügyi rendszer szisztematikus hiányosságai miatt). A Bizottság öt prioritás mentén képzeli el a KEMR jelenleg is folyamatban lévő reformját: 1. a menedékkérőkért felelős tagállam meghatározását célzó, fenntartható és méltányos rendszer létrehozása; 2. az Eurodac rendszer megerősítésére vonatkozó bizottsági javaslat; 3. az uniós menekültügyi rendszer nagyobb konvergenciájának biztosítása; 4. Az EU-n belüli másodlagos migrációs mozgások megakadályozása; 5. új Menekültügyi Ügynökség.

Az Európai Bizottság 2016. május 4-én bemutatta az első menekültügyi reformcsomagját, amely három jogalkotási javaslatot tartalmaz: a dublini rendszer reformját (a nemzetközi védelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározásáról szóló rendelet átdolgozása), az Eurodac-rendelet átdolgozására vonatkozó bizottsági javaslatot, valamint az Európai Menekültügyi Ügynökség létrehozását.

A dublini rendszer lényege egy olyan mechanizmus létrehozása, amely lehetővé teszi annak meghatározását, hogy mely tagállam felelős az Európai Unió területén benyújtott menedékjog iránti kérelem elbírálásáért abban az esetben, ha ugyanaz a személy több tagállamban nyújt be menedékjog iránti kérelmet, vagy ha azt követően, hogy egy tagállamban menedékjog iránti kérelmet nyújtott be, illegálisan tartózkodik egy másik tagállamban. A felelősség a menekültügyi eljárás lefolytatására terjed ki, a felelős tagállam részesíti nemzetközi védelemben az érintett harmadik országbeli állampolgárt, illetve utasítja el kérelmét. A Bizottság Átdolgozott dublini rendeletről szóló javaslata (Dublin IV) kiemeli, hogy a jövőben a főszabály a nemzetközi védelem régión belüli (tehát a válságövezetekkel szomszédos régiókban) biztosítása, és az áttelepítés kell, hogy legyen, ugyanakkor továbbra is valószínű, hogy rövid és középtávon menedékkérők érkeznek az Európai Unió külső határaira. A bizottsági javaslat célja a rendszer megerősítése annak érdekében, hogy hatékonyan és eredményesen határozza meg azt az egyetlen tagállamot, amely felelős a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért. Célja továbbá a tagállamok közötti igazságosabb felelősség-megosztás elősegítése a jelenlegi rendszernek egy meghatározott esetben automatikusan életbe lépő korrekciós elosztási mechanizmussal való kiegészítése útján, valamint a visszaélések visszaszorítása és a kérelmezők unión belüli másodlagos mozgásának megakadályozása.

Az Eurodac (EUROpean DActylographic Comparison system) rendszer[82] egyik célja segítséget nyújtani annak megállapításában, hogy melyik tagállam illetékes a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálására. A rendszerben tárolt személyes adatok (például ujjlenyomatok) összehasonlításával a tagállamok meg tudják állapítani, hogy az Unió egyik tagállamában illegálisan tartózkodó, menedékjogot kérő külföldi állampolgár kért-e korábban menedékjogot egy másik uniós tagállamban, illetve hogy jogellenesen lépett-e be az Unió területére. A Bizottság javaslatának egyik célja a Dublini rendelet alkalmazásának hatékonyabb támogatása, valamint az illegális migráció elleni fellépés.

---

81 COM(2016) 197 végleges

82 https://www.naih.hu/eurodac-rendszer.html (A letöltés ideje: 2017. január 31.)

A Bizottság az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO) mandátumának módosításával, és az „Európai Unió Menekültügyi Ügynökségévé" alakításával az ügynökség menekültügyi szakpolitika-megvalósítási szerepét kívánja megteremteni, valamint a gyakorlati, operatív szerepét megerősíteni.

Ezt követően a Bizottság 2016. július 13-án mutatta be az átfogó reform részeként a második menekültügyi jogalkotási csomagot, amely a menekültügyi irányelvek módosítását, valamint egy állandó áttelepítési mechanizmus létrehozására tett javaslatot tartalmaz. A javaslat egyes elemei a következők: 1. a nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárásokról és a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendelettervezet, 2. a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként történő elismerésének minimumkövetelményeiről és az egységes menekülti és kiegészítő nemzetközi védelemre jogosultsági státuszról szóló (Kvalifikációs) rendelettervezet, 3. a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelv átdolgozására vonatkozó javaslat, 4. az Uniós Áttelepítési Keret létrehozásáról és a 2014/516/EU rendelet módosításáról szóló rendelettervezet.

Az újabb jogalkotási csomag kiegészíti a korábbi bizottsági javaslatokat, ezzel mintegy „teljessé téve" az európai menekültügyi rendszer teljes reformjára vonatkozó bizottsági elképzeléseket. Ugyanakkor, tekintettel arra, hogy ezen jogalkotási aktusokat rendes jogalkotási eljárás keretében, azaz a Tanács és az Európai Parlament együttes döntésével szükséges elfogadni, a javaslatokat jelenleg is tárgyalják a társjogalkotó intézmények, a két javaslatcsomag összesen hét jogalkotási dossziéja így még továbbra is elfogadásra vár.

2.5. Integráció

Az integráció dinamikus és kétirányú folyamat, amely a migránsok és a tagállamok lakossága közötti kölcsönös kompromisszumra épül. E folyamat a migránsok és a befogadó társadalmak részéről egyaránt erőfeszítéseket kíván, és alapvető fontosságú a migrációban rejlő lehetőségek kiaknázása és a társadalmi kohézió növelése szempontjából. Az integráció olyan hosszú távú és sokoldalú folyamat, amely az Európai Unióban nemzeti, regionális és helyi szinten zajlik, és amelyben a befogadási intézkedések fontos szerepet játszanak. Fontos továbbá, hogy az Unió szerint az integrációra holisztikus megközelítést kell alkalmazni, és hogy a politikákat és a gyakorlatot valamennyi érintett szakpolitikai ágazatba és kormányzati szintbe szükséges beépíteni. Az európai társadalmak jövőbeli jóléte, prosperitása és kohéziója szempontjából elengedhetetlen, hogy a harmadik országbeli állampolgárok képesek legyenek gazdasági és társadalmi értelemben hozzájárulni az őket befogadó közösségekhez. Egyértelmű annak kockázata, hogy az integráció elmaradásából adódó költségek magasabbak lesznek, mint az integrációs politikákba való befektetés költsége.

Az EUMSz. 79. cikk (4) bekezdése kimondja, hogy az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapíthat meg – kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját – azoknak a tagállami intézkedéseknek az ösztönzésére és támogatására, amelyek a területükön jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedésének elősegítésére irányulnak. Az Unió tehát nem rendelkezik hatáskörrel az integráció harmonizációja területén, ugyanakkor az egyes tagállami intézkedéseket e területen ösztönözheti és támogathatja. Ezzel tehát az Európai Unió elismeri, hogy az egyes tagállamok olyannyira különböznek egymástól kultúrájukat, szokásaikat, nyelvüket, oktatásukat, szociális rendszerüket és munkaerőpiacukat is tekintve, hogy nem hozható létre egy minden tagállamra érvényes, hatékony módszer a harmadik országbeli állampolgárok megfelelő integrációjára.

A harmonizáció helyett azonban az Unió feladatának tekinti az integráció előmozdítását, mindezt több eszközzel kívánja megvalósítani különös tekintettel arra, hogy a megfelelően kezelt migráció, valamint a hatékony és kiegyensúlyozott integrációs politikák hozzájárulnak a növekedést célzó Európa

2020 stratégia céljainak megvalósításához, mivel a tagállamokban demográfiai csökkenés tapasztalható, és az európai munkaerőpiacon bizonyos ágazatok munkaerőhiánnyal küzdenek.

A Tanács és a tagállamok kormányainak képviselői 2004. november 19-én következtetéseket fogadtak el a bevándorlói integrációs politikára vonatkozó közös európai uniós alapelvek meghatározásáról, az akkor elfogadott 11 alapelvet a tagállamok 2014-ben megerősítették és további négy alapelvvel kiegészítették.[83] Azóta e közös alapelvek jelentik az EU-ban folytatott integrációs szakpolitikai együttműködés kereteit, és e keretekhez viszonyítva a tagállamok megítélhetik és értékelhetik a saját erőfeszítéseiket. A közös alapelvek alapján több eszköz született, többek között uniós pénzügyi eszközök, az Európai Integrációs Fórum, az európai integrációs honlap, kézikönyvek, valamint az integráció különféle szempontjaira kiterjedő mutatók és modulok. A tagállamok a közös alapelvekkel összhangban jelentős számú bevált integrációs gyakorlatot alakítottak ki annak érdekében, hogy a befogadó társadalmakban előmozdítsák a migránsok körében az oktatást, a nyelvtanulást, a kultúrát, a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, a nemek közötti egyenlőséget, valamint a társadalmi, gazdasági és polgári részvételt.

2016. június 7-én az Európai Bizottság cselekvési tervet terjesztett elő annak érdekében, hogy támogatást nyújtson a tagállamoknak a harmadik országbeli állampolgárok integrálásához.[84] Az Integrációs Cselekvési Terv közös szakpolitikai keretről és támogatási intézkedésekről rendelkezik, amelyek segítséget nyújtanak a tagállamoknak a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó nemzeti integrációs politikájuk továbbfejlesztéséhez és megerősítéséhez. A tagállami erőfeszítések ellenére a harmadik országokból származó, az EU területén jogszerűen tartózkodó migránsok és elismert menekültek továbbra is a szegénység vagy a társadalmi kirekesztettség fokozott kockázatával szembesülnek.

Míg az integrációs politikák továbbra is kifejezetten nemzeti hatáskörben maradnak, a jelenlegi helyzetben számos uniós tagállam hasonló kihívásokkal szembesül, és az uniós szint – a nyújtott strukturális és pénzügyi támogatás révén – hozzáadott értéket biztosíthat. A javasolt intézkedések többek között az alábbi főbb területekre irányulnak: az indulást és az érkezést megelőző integrációs intézkedések, különös tekintettel az áttelepített, egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló személyekre; oktatás, foglalkoztatás és szakképzés; alapszolgáltatásokhoz való hozzáférés; aktív részvétel és társadalmi befogadás. A Bizottság emellett stratégiaibb jellegű és jobban összehangolt megközelítést javasolt az uniós források nemzeti integrációs intézkedések támogatására való felhasználása érdekében. A Bizottság a készségekre vonatkozó új európai menetrend keretében a munkaerőpiaci integrációt is támogatni fogja számos olyan eszközzel, amelyek a migránsok szakértelmének fejlesztését, illetve meglévő képesítéseik elismerését és hasznosítását célozzák.

2.6. A migráció külső dimenziója

2.6.1. A migráció és mobilitás átfogó megközelítése (GAMM)

A migráció külső dimenzióját érintő feladatokat már a Hágai Program is átfogó módon ismerteti: „Az EU politikájának célja, hogy – teljes partnerségi kapcsolat keretében és szükség esetén a meglévő közösségi pénzalapok felhasználásával – segítséget nyújtson a harmadik országoknak azon erőfeszítéseikben, amelyek a migrációkezelés és a menekültvédelem képességének javítását, az illegális bevándorlás megakadályozását és az ellene való küzdelmet, a migráció jogszerű módjairól való tájékoztatást, a menekülthelyzetnek a tartós megoldásokhoz való jobb hozzáférés biztosítása általi

[83] 9905/1/14 REV 1 MIGR 78 SOC 365, http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=HU&f=ST%209905%202014%20REV%201

[84] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2041_hu.htm

megoldását, a határellenőrzési képesség javítását, az okmányok biztonságának megerősítését és a kitoloncolás problémájának kezelését célozzák."[85]

A migráció és mobilitás átfogó megközelítése (*GAMM – Global Approach to Migration and Mobility*) az EU migrációs és menekültügyi politikája külkapcsolati vetületének átfogó kerete, amely 2005 óta az EU harmadik országokkal folytatott migrációs párbeszédének és együttműködésének biztosít egységes keretet azzal a céllal, hogy az stratégiai ***módon és hatékonyan működjön. A GAMM a következő négy pillérre épül:*** 1. a legális migráció elősegítése és a mobilitás megkönnyítése; 2. az illegális migráció megelőzése és hatékony csökkentése; 3. a migráció és fejlesztés kapcsolatának erősítése; 4. a nemzetközi védelem rendszerének és a menekültpolitika külső dimenziójának erősítése.

Jelenleg a GAMM globális funkciót tölt be, kiterjesztve az együttműködést a dél-mediterrán és észak-afrikai térség mellett a Keleti Partnerség országaira, további stratégiai partnerekre, a latin-amerikai térségre, a karibi országokra, valamint Közép-Ázsiára és Ázsia egyéb országaira. A bilaterális kezdeményezések széles köre mellett regionális, valamint kontinentális párbeszédek és együttműködések is működnek a GAMM ernyője alatt. A regionális párbeszédek között prioritást élveznek az Afrika-EU Migrációs, Mobilitási és Foglalkoztatási Partnerség és a Rabat valamint a Kartúm folyamat (déli irányban), a Prágai folyamat és a Keleti Partnerség migrációs és menekültügyi panelja (keleti irányban), a Latin-Amerikával folytatott párbeszéd és a Selyemút országokkal folytatott párbeszéd a Budapest Folyamat keretében.

Magyarország számára a Budapest-folyamat kiemelt jelentőséggel bír, mivel Törökország mellett társelnökként veszünk részt az 1991-ben indult regionális migrációs dialógusban. Ez az együttműködés az egyetlen, amely uniós részvétellel folytat migrációs témájú párbeszédet a migrációs szempontból egyre hangsúlyosabb Selyemút-régió országaival (jelenleg több mint 50 ország és 10 nemzetközi szervezet vesz benne részt). 2013 áprilisában született meg az Isztambuli Deklaráció, amely létrehozta a Selyemút Migrációs Partnerséget, egyszersmind kijelölte az együttműködés új irányát, a Budapest-folyamat földrajzi fókuszát a Selyemút-térségnek (Afganisztán, Pakisztán, Banglades, Irak, Irán) migrációs kérdéseire helyezve át. A deklarációban foglaltak megvalósítását az Európai Bizottság 2,6 millió euróval támogatja a Magyarország vezette „Selyemút Migrációs Partnerség támogatása a Budapest-folyamat keretében" elnevezésű projektben, amely összességében valamennyi partner hozzájárulásával mintegy 4 millió euróból gazdálkodik.

A GAMM eszközrendszerét az adott országgal való kapcsolat intenzitásához lehet igazítani. A GAMM legfontosabb eszközét a mobilitási partnerségek jelentik, amelyek 2011 óta elsősorban az EU szomszédságára fókuszálnak, és ennek keretében lehet a vízumkönnyítés, illetve visszafogadási egyezmények kérdését is kezelni. Eddig kilenc mobilitási partnerség került megkötésre: Moldovával, a Zöld-foki Köztársasággal, Grúziával, Örményországgal, Azerbajdzsánnal, Marokkóval, Tunéziával, Jordániával valamint Fehéroroszországgal. Hazánk a Moldovával, Jordániával és Fehéroroszországgal megkötött megállapodáshoz csatlakozott aláíróként. A másik bilaterális együttműködési forma a migrációval és a mobilitással kapcsolatos közös ütemterv (*CAMM – Common Agenda on Migration and Mobility*), amely szintén a harmadik országgal kötött politikai nyilatkozattal jön létre, azonban ahhoz vízumpárbeszéd és a visszafogadás kérdését nem kapcsolódik. Etiópiával és Nigériával került megkötésre CAMM.

2.6.2. Az Afrikai Szükséghelyzeti Vagyonkezelő Alap

Európa biztonságára nagyon nagy hatással van az afrikai stabilitás állapota, mivel az Afrika felőli bevándorlási nyomás érdemben továbbra sem csökken, illetve Afrika népességnövekedése hosszabb távon is befolyásolja, milyen kihívásokkal kell Európában is szembenézni. Az Afrikára fókuszáló

[85] Hágai Program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban. HL C 53., 2005. 3. 3., 1.6.1. Kapcsolatok harmadik országokkal, 5.

európai tevékenységfinanszírozás és együttműködés kiépítése továbbra is kulcsfontosságú az uniós migrációs politika szempontjából.

Az Afrikai Szükséghelyzeti Vagyonkezelő Alap (EUTF Africa, a továbbiakban EUTF)[86] alapító okiratát 2015. november 12-én írták alá La Vallettában az afrikai és európai partnerek. Az EUTF célja a Száhel-övezet és Csád-tó, az Afrika szarva és az Észak-Afrika térségeket sújtó válságok enyhítése a stabilitás előmozdításán, továbbá a destabilizációt, a kényszerű hontalanságot és az illegális migrációt kiváltó körülmények kezelésén keresztül. Az alapot elsősorban sürgősségi és rehabilitációs helyzetekre tervezték, illetve arra, hogy a meglévő uniós külkapcsolati eszközöknél gyorsabb, rugalmasabb és hatékonyabb fellépést tegyen lehetővé.

2017. december 14-én, az uniós állam- illetve kormányfők csúcstalálkozóját megelőzően tartott V4-es találkozó keretében a tanácskozó vezetők a magyar V4-elnökség koordinálásával a líbiai határvédelem anyagi támogatásáról döntöttek Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság elnöke és Paolo Gentiloni olasz miniszterelnök részvétele mellett. A nyilatkozat[87] szerint arról határoztak a visegrádi országok vezetői, hogy az európai uniós és más, kétoldalú támogatási programokhoz nyújtott hozzájárulásaikon kívül 35 millió euró (11 milliárd forint) felajánlásával támogatják az olasz kormány által vezetett és az Európai Bizottság együttműködésével létrejövő, a líbiai határok védelmét célzó kezdeményezést.

[86] https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa_en (A letöltés ideje: 2018. február 1.)

[87] www.kormany.hu/download/f/e5/41000/Statement%20of%20the%20Visegr%C3%A1d%204%20countries%20on%2014th%20of%20December%202017.pdf (A letöltés ideje: 2018. február 1.)

3. A HAZAI FELADATOK

3.1. A hazai európai uniós koordináció

„Az európai unió és a tagállamok közötti együttműködés alapfeltétele hogy a tagállami közigazgatások alkalmasak legyenek az európai uniós döntéshozatalban való közreműködésre. Az európai uniós döntéshozatal ágazati politikákra koncentrál, amelyből az következik, hogy a tagállam feladata az ágazatközi (interszektorális) együttműködés megteremtése. A tagállam számára az Európai Unió egységes koordinációs kötelezettséget nem ír elő, azt azonban minden tagállamtól elvárja, hogy megfelelő és átlátható rendje legyen az uniós döntéshozatalban való tagállami részvételnek. Ez az egyeztetési (érdek-összehangolási) tevékenység minden tagállamban szükségszerűen létezik, hiszen az uniós tagságból fakadó tagállami feladatok kormányzati koordinációja biztosítja az uniós hatáskörbe tartozó feladatok egységes tagállami kezelését. Mivel az uniós döntéshozatal jellemzően ágazati jellegű, ezért a koordináció legfontosabb feladata az egységes tagállami álláspont megteremtése (single voice). Európai szervek felé – különösen a Tanács eljárásában – a tagállami véleményezés során az egyes, gyakran egymásnak ellentmondó tárcavéleményeket a tagállamnak kell egységes állásponttá szerkesztenie. Ezáltal az Európai Tanács, illetve a COREPER már minden tagállamból csak egy álláspontot kap meg, így a tagállamon belüli viták a rendezése a koordinációval valósul meg. Az európai uniós koordináció tehát az adott tagállam uniós hatáskörbe tartozó ügyeinek belső rendjét jelenti, ennek is szervezeti, hatásköri és eljárási szabályozását tartalmazza. Az európai uniós koordinációra nincs egységes uniós modell. A tagállamok koordinációs megoldásai jelentősen eltérnek egymástól minden intézményi mind eljárási tekintetben. A tagállami különbségek egyrészt abban gyökerezhetnek, hogy tagállamok eltérő kormányzati berendezkedése és prioritásai miatt eltérő koordinációs modellt alkalmazhatnak, másrészt pedig egységes modell létrehozását az is megakadályozza, hogy a tagállam nem köteles állandó koordinációs megoldást alkalmazni, hanem akár időről időre megváltoztathatja eszköztárát, amely kellő rugalmasságot jelent a hatékony feladatellátásban."[88]

A 2014-től kezdődő kormányzati ciklus újra közös irányítás alá helyezte az európai uniós koordinációt[89] és a fejlesztéspolitikát. A Kormány felelős szerve a Miniszterelnökséget vezető miniszter, aki e feladatkörökkel önálló államtitkárokat bízott meg. Az európai uniós koordinációt ellátó miniszter legfontosabb feladata az egységes tagállami álláspont létrehozása, valamint az uniós döntéshozatallal való kapcsolattartás. A kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014 (VI. 6.) Korm. rendelet az európai uniós ügyek koordinációját a Miniszterelnökséget vezető miniszterre bízza. Ő felel az európai uniós források felhasználásáért, és ő jelöli ki a kormány képviseletéért felelős minisztert az Európai Unió Tanácsában. Az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolása tárcaközi koordinációt igényel. Az ebben résztvevő szerv a Kormány, a Miniszterelnökséget vezető miniszter, az általa vezetett európai uniós ügyekkel összefüggő tárcaközi értekezlet, a közigazgatási államtitkári értekezlet, az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB), valamint az EKTB szakértői csoportjai. Az EKTB általános feladata az európai uniós ügyek kormányzati koordinációja, valamint az európai uniós tagságból fakadó feladatok szakmai előkészítésének, végre-

---

88 Gerencsér Balázs Szabolcs – Láncos Petra Lea – Pedryc Dorottya (2015): *Az európai uniós koordináció*. Budapest, PPKE-JÁK. 1.

89 http://eu.kormany.hu/az-unios-ugyek-magyarorszagi-korm-koordinacioja (A letöltés ideje: 2017. január 31.)

hajtásának koordinálása és ellenőrzése, továbbá a képviselendő tárgyalási álláspontok előkészítése és összehangolása. Az EKTB elnöke a Miniszterelnökség európai uniós ügyekért felelős államtitkára.

Az Országgyűlés a Kormány tevékenységét az Európai Unióban kétféleképpen ellenőrizheti. Egyrészről az egyeztetési eljárás keretében, amelynek célja, hogy az Országgyűlés is állást foglalhasson arról, hogy a magyar álláspont milyen tartalommal jelenjen meg az Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában. A végrehajtó hatalom uniós tevékenységének másik ellenőrzési formája a Kormány tájékoztatási kötelezettsége az Országgyűlés, és ezáltal a nyilvánosság irányába.[90]

3.2. Az uniós joganyagnak való megfelelés kötelezettsége

A hazai szakemberek feladata azonban nem ér véget azzal, hogy sikeresen lezárták egy-egy uniós jogi aktus tárgyalását, hiszen legalább ekkora mértékű szakmai kihívást rejt a hazai szabályozás uniós joganyaghoz történő igazítása, azaz sok esetben az átültetést igénylő uniós irányelvek szabályainak beillesztése a hazai jogszabályokba, oly módon, hogy az egyrészt illeszkedjen a hazai jogrend és jogalkalmazás eddigi szabályaiba és az adott szakpolitikai kultúrába, másrészt teljes mértékű megfelelést garantáljon az uniós szabályozás vonatkozásában.

Az uniós jogrendszer létezésének és működésének az az alapja, hogy a tagállamok a jogrendszereiket az uniós intézmények által alkotott joganyaghoz igazítják.[91] Következik ez a feladat mindenekelőtt az Európai Unióról szóló Szerződés úgynevezett hűségklauzulájából, amely szerint az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában, a tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket, továbbá tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.[92] Mindez jelenti tehát egyrészt a tételes uniós joganyagnak való megfelelés biztosítását, másrészt az uniós szabályozás szellemével, céljával való összhang megteremtését[93] is annak érdekében, hogy az uniós szinten harmonizált jogszabályok egységesen érvényesülhessenek az Európai Unió teljes területén.[94]

A megfelelő és hatékony tagállami szabályozás kialakításakor fontos azonban az is, hogy az uniós tagállamok egymás szabályozási koncepcióit, jogalkalmazási gyakorlatát is ismerjék, hiszen ezen információk egyrészt alapját képezhetik az uniós politikák, trendek meghatározásának, másrészt a tagállamok ihletet meríthetnek, és más tagállamok tapasztalatait és jó gyakorlatait is felhasználhatják a saját migrációs szabályozásuk és gyakorlatuk kialakításakor. Az Európai Tanács 2001. decemberi

---

90 A Kormány és az Országgyűlés közötti egyeztetési eljárás jogszabályi hátterét az Alaptörvény 19. cikke, az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban Ogytv.) 63–68. §-a, valamint az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 140. §-a határozzák meg. A Kormány tájékoztatási kötelezettségéről az Ogytv. 2. § (2) bekezdés d) pontja és 69–70. §-ai rendelkeznek.

91 Chronowski Nóra (2002): *i.m.* 10.

92 EUSZ 4. cikk (3) bekezdés

93 Az Európai Bizottság kontra Holland Királyság, C-508/10. ügyben 2012. április 26-án hozott ítéletben ugyanis az Európai Unió Bírósága kimondta, hogy ha a Bizottság azt állítja, hogy egy nemzeti szabályozás ellentétes valamely irányelv felépítésével, rendszerével vagy szellemével anélkül, hogy az uniós jog ebből következő megsértését ezen irányelv valamely meghatározott rendelkezésére lehetne alapozni, a keresetét nem lehet kizárólag emiatt elfogadhatatlannak minősíteni. A Bíróság a kötelezettségszegési eljárásban elmarasztalta végül Hollandiát arra alapozva, hogy aránytalanul magas eljárási díjak bevezetésével akadályozta az uniós szinten szabályozott letelepedési eljárás érvényesülését.

94 Az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről szóló 302/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet szabályozza hazánkban a jogharmonizáció megvalósításának lépéseit a jogharmonizációs programozás során elkészítendő jogharmonizációs javaslat elkészítésének módjától egészen a notifikáció, azaz az uniós jogi aktus átültetését szolgáló jogszabályoknak az Európai Bizottság részére történő bejelentéshez szükséges megfelelési táblázat elkészítéséig, és a notifikáció elvégzéséig.

laekeni ülésén javaslatot tett egy olyan rendszer létrehozására, amely biztosítja a menekültügyről, migrációról és a származási országokról szóló információk cseréjét. Ennek eredményeként 2003-ban kísérleti jelleggel, majd 2008-ban hivatalosan is[95] létrejött az Európai Migrációs Hálózat (EMH).[96]

Az EMH munkáját az Európai Bizottság Migrációs és Belügyi Főigazgatósága koordinálja, együttműködve a tagállamok kormányai által kijelölt Nemzeti Kapcsolattartó Pontokkal (EMH NKP) és Norvégiával.[97] Magyarországon az EMH nemzeti tisztviselője a Belügyminisztérium európai uniós és nemzetközi helyettes államtitkára. Az EMH Nemzeti Kapcsolattartó Pont koordinálja a migráció és a menekültügy területén tevékenykedő szervezeteket és személyeket tömörítő országos hálózatát. Az EMH célja, hogy a migrációval és menekültüggyel kapcsolatos naprakész, objektív, megbízható és összehasonlítható információk nyújtásával kielégítse az uniós intézmények, valamint a tagállami hatóságok és intézmények ilyen információk iránti igényét, az Európai Unióban e területeken folyó politika-meghatározás elősegítése érdekében. A feladatok ellátása során a nemzeti kapcsolattartó pontok többek között tanulmányokat és jelentéseket készítenek, valamint szakmai konferenciákat szerveznek.

A Belügyminisztérium hatáskörébe tartozott továbbá korábban a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása" általános program keretében a Külső Határok Alap, az Európai Visszatérési Alap, az Európai Integrációs Alap, valamint az Európai Menekültügyi Alap allokációjának elosztása pályáztatás útján. A 2014–2020-as időszakra két alap keretében – Belső Biztonsági Alap (BBA), illetve Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap (MMIA) – érhetők el a belügyi területet támogató források. A két alap összefoglaló neve Belügyi Alapok. Az MMIA a 2014-2020-as időszakra vonatkozó forrásainak (mintegy 9,9 Mrd Ft) felhasználásával, a vonatkozó szakpolitikai stratégiával összhangban Magyarország több migrációs szakterületen kíván előrelépést elérni. A Belső Biztonsági Alap a 2014–2020-as költségvetési ciklusban létrehozott új, komplex, átfogó instrumentum, amely lefedi a külső határok őrizetét és ehhez kapcsolódóan az uniós vízumpolitikát, a bűncselekmények és a terrorizmus megelőzését, illetve a velük szemben folytatott harcot szolgáló, illetve a szolidaritás elve alapján újraelosztásra kerülő uniós források körét. Az Európai Unió által biztosított forrást hazánk 25%-os hazai társfinanszírozással egészíti ki. Az alapok felhasználása többéves és éves programok alapján történik. A tagállamok a stratégiai iránymutatások alapján készítik el a többéves programjukat, amely a tagállami helyzetképet és a programozási időszak célkitűzéseit, a fő fejlesztési irányokat, valamint az ezekhez rendelt pénzügyi forrásokat tartalmazza.[98]

3.3. Zárszó

A jegyzetben ismertetettek is mutatják, hogy milyen komplex jogi és intézményi környezetben kell egy-egy államnak meghoznia a maga döntéseit a migráció területén, és kialakítania migrációs és menekültügyi politikáját, képviselnie saját és állampolgárainak érdekeit, ugyanakkor figyelemmel lenni a már kialakult nemzetközi és uniós jogrendre, illetve jogelvekre. A Stockholmi Program is kiemeli, hogy „a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megteremtésében elért eredmények általánosságban igen fontosak a polgárok, a vállalkozások és a szakemberek számára".[99]

95 2008/381/EK tanácsi határozat (2008. május 14.)

96 Forrás: http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html (A letöltés ideje: 2012. október 1.).

97 Az EMH-t Irányítóbizottság vezeti, amelynek elnöke a Bizottság képviselője, és amely a 2008/381/EK tanácsi határozatot alkalmazó 26 tagállam egy-egy képviselőjéből áll. Az Európai Parlament, Dánia és Norvégia egy–egy képviselője megfigyelőként részt vehet az Irányítóbizottság ülésein.

98 Forrás: www.solidalapok.hu (A letöltés időpontja: 2017. január 31.)

99 Stockholmi program 1.2.7 pont.

Kiolvasható továbbá az a tény is, hogy a migráció és menekültügy terén az Unió joganyaga folyamatosan változik, a migrációs tendenciák újabb és újabb reformokat hívnak életre. Mindezeken felül az Unió migrációhoz kötődő érdekei egyre inkább megjelennek más szakpolitikák belső és külső dimenziójában is, amellyel az Unió igyekszik becsatornázni a migrációval kapcsolatos érdekeit, céljait más szakpolitikai cselekvésekbe, illetve harmadik országokkal fennálló együttműködési területeibe is.

IRODALOMJEGYZÉK

Balázs László (2012): A visszafogadási egyezmények alkalmazásának tapasztalatai az Európai Unióban, illetve a hazai joggyakorlatban. *Migráció és Társadalom,* 2012/2.

Berta Krisztina – Molnár Tamás – Töttős Ágnes (2012): A migráció nemzetközi és európai uniós jogi szabályozása: a laza univerzális keretektől az átfogó, egységes EU-szakpolitikáig. *Migráció és Társadalom online folyóirat*, 2012/2.

Blutman László (2010): *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-Orac Kiadó.

Chronowski Nóra (2002): Az „integrációs hatalom" horizontális és vertikális megosztása. *Európai Jog*, 2. évf. 4. sz.

Gellérné Lukács Éva (2004): *Munkavállalás az Európai Unióban*. Budapest, KJK Kerszöv.

Gerencsér Balázs Szabolcs – Láncos Petra Lea – Pedryc Dorottya (2015): *Az európai uniós koordináció*. Budapest, PPKE-JÁK.

Gyeney Laura (2006): Aki a bölcsőt ringatja, avagy az uniós polgárságú gyermeket nevelő, harmadik állambeli személy státusza a közösségi jogfejlődés fényében. *Iustum Aequum Salutare II.* 2. évf. 1–2. sz. 113–129.

Jagusztin Tamás – Bodnár Gergely (2008): Az illegális migráció elleni küzdelem jogi és politikai eszközei az Európai Unióban. In Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter (szerk.): *Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok*. Budapest, HVG-Orac Kiadó, 2008.

Lékó Zoltán szerk.(2009): *A migrációs jog kézikönyve*. Budapest, Complex Kiadó

Töttős Ágnes (2014): Merre tart az Európai unió legális migrációs politikája? Az Európai Unió politikájának hangsúlyeltolódása, különös tekintettel a munkavállalás célú migrációra, Doktori értekezés, Pécs

Töttős Ágnes (2016): A névházasság jelensége és az ellene való fellépés Magyarországon és az Európai Unióban, In Hautzinger Zoltán (szerk.): A migráció bűnügyi hatásai, Kódex Nyomda, Budapest, 2016., 313-328.

Wetzel Tamás (2011): *A bevándorlás kérdése Magyarországon*. Budapest, Publikon Kiadó

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.

Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu • www.uni-nke.hu • 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: 06 (30) 426 61 16 • E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető • Kiadói szerkesztő: Szarvas Melinda • Tördelőszerkesztő: Kőrösi László

ISBN 978-615-5877-69-8 [PDF]
ISBN 978-615-5877-70-4 [ePUB]

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 2020

MAGYARORSZÁG KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális Alap

BEFEKTETÉS A JÖVŐBE