

Juhász Krisztina
A szabálytalan migráció elleni uniós
fellepés közép- és hosszú távú intézkedései
az Európai Migrációs Stratégia alapján

Lectiones Iuridicae
26



Menekülés az égő leszboszi menekülttáborból 2020 szeptemberében
Fotó: Angelos Tzortzinis/AFP

Készült a Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kara
Politológiai Tanszékén.

Tanszékvezető:
Molnár Judit
egyetemi docens

Juhász Krisztina

**A szabálytalan migráció elleni uniós
fellelés közép- és hosszú távú intézkedései
az Európai Migrációs Stratégia alapján**

Iurisperitus Kiadó
Szeged, 2020

Lectiones Iuridicae

Sorozatszerkesztő:

Balogh Elemér
egyetemi tanár

© *Juhász Krisztina, 2020*

Lektorálta:

Nagy Miklós

A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

Műszaki szerkesztő:

Kovács Ildikó

Felelős kiadó:

Görög Márta dékán, a Pólay Elemér Alapítvány kuratóriumának elnöke

Készült az Innovariant Kft.-ben

Felelős vezető: Drágán György

ISSN 2062-5588

ISBN 978-615-5411-99-1

TARTALOM

1. Bevezetés	9
2. Az illegális migráció kiváltó okainak csökkentése érdekében tett uniós lépések.	11
2.1. Partnerségi megállapodások harmadik országokkal	11
2.1.1. A partnerségi megállapodások célkitűzései és jellemzői	11
2.1.2. A partnerségi megállapodások végrehajtásának nehézségei és az azokkal kapcsolatos főbb kritikák	15
2.2. Az EU visszatérési politikája	18
2.2.1. Az EU visszatérési politikája számokban.	18
2.2.2. A visszatérési politika gyenge pontjai, valamint a hatékonyságot célzó javaslatok és intézkedések	21
2.3. Az embercsempészet és -kereskedelem elleni uniós fellépés eszközei	25
2.4. Az európai migrációs összekötők és a bevándorlási összekötő tisztviselők európai hálózatának szerepe a szabálytalan migráció elleni fellépésben	28
3. A külső határok megerősítése: határigazgatás és életmentés	30
3.1. Az integrált határigazgatás megerősítése	30
3.1.1. A Frontex szerepének és kapacitásának megerősítése	31
3.1.2. Harmadik országok határigazgatási képességének javítása	35
3.2. Életmentés a tengeren.	39
3.2.1. A Földközi-tengeren életüket veszítettek számának alakulása	39
3.2.2. Az Európai Unió válaszai.	40
3.2.3. A kutatás és mentés kapcsán felmerülő dilemmák	43
4. A közös menekültügyi rendszer válsága és a reformra tett kísérletek	45
4.1. A közös menekültügyi rendszer (KEMR)	45
4.2. A közös menekültügyi rendszer strukturális hibái	45
4.2.1. A menedékkérelmek elbírálásáért felelős tagállam meghatározásának fenntarthatatlan mechanizmusa, azaz az első szabálytalan belépés országa elvének működésképtelensége	46
4.2.2. A másodlagos mozgások problémája	46
4.3. A közös menekültügyi rendszer reformjára tett bizottsági javaslatok	49
4.3.1. A menedékkérőkért felelős tagállam meghatározására szolgáló, fenntartható és igazságos rendszer kialakítása.	49
4.3.2. A dublini rendelet alkalmazásának támogatása és a szabálytalan migráció elleni fellépés erősítése	51

4.3.3. A közös menekültügyi rendszeren belüli konvergencia fokozása és az EU-n belüli másodlagos mozgások elleni fellépések	52
4.3.4. Az EU menekültügyi hivatalának (EASO) újraszabályozása.	55
4.4. A közös menekültügyi rendszer reformjával kapcsolatos kritikák.	56
5. Következtetések	57
Felhasznált irodalom.	59

Édesanyámnak

1. BEVEZETÉS¹

Az Európai Unióra évek óta nehezedő migrációs nyomás és az annak kapcsán kialakult válság, amely 2015-ben és 2016-ban kulminált, napi témává tette a bevándorlás és a menekültügy kérdését az EU-n és tagállamain belül egyaránt. A téma súlyának növekedését jelezte, hogy a 2014 novemberében megalakult Juncker-Bizottság tíz prioritási területének egyikeként a migrációt és az egységes európai migrációs stratégia végrehajtását jelölte meg, valamint külön biztosi tisztség és főigazgatóság jött létre a bevándorlás és a menekültügy alakítására (Migrációügyi és Uniók Belügyi Főigazgatóság). A megnövekedett szabálytalan migráció és következményei ráadásul rámutattak a közös menekültügyi rendszer hiányosságaira és gyengeségeire, valamint szükségessé tették annak átfogó reformját.

Az Európai Tanács 2015. április 23-i rendkívüli ülésén elfogadott nyilatkozatot² alapul véve az Európai Bizottság 2015. május 13-án elfogadta az Európai Migrációs Stratégiát (European Agenda on Migration), amely lényegében kettős célt fogalmazott meg: egyrészt az azonnali intézkedések révén a rendkívüli mértékű szabálytalan migráció nyomán kialakult válság kezelését, másrészt az Unió migrációs és menekültügyi politikájának átfogó reformját. A válságkezelést célzó azonnali intézkedések közé tartoztak:

- életmentés a tengeren;
- az embercsempész hálózatok felszámolása;
- a szolidaritás jegyében a migrációs nyomás által leginkább érintett tagállamok megsegítése (szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus);
- az Unió nemzetközi felelősség-vállalásának fokozása a nemzetközi védelemre szoruló személyek befogadása terén (áttelepítés);
- partnerségi együttműködés harmadik országokkal a szabálytalan migráció csökkentése érdekében.³

Közép- és hosszú távú intézkedések megfogalmazásával a Bizottság lényegében négy pillére helyezte a közös uniós migrációkezelést:

- az illegális migráció kiváltó okainak csökkentése;
- a határigazgatás megerősítése egyrészt az Unió külső határain bekövetkező halálesetek csökkentése, másrészt a külső határok fokozottabb védelme céljából;
- erős közös menekültügyi politika kialakítása a közös menekültügyi rendszer reformja révén;
- a jogszerű bevándorlással kapcsolatos uniós politikák (kékkártya rendszer, vízumpolitika, integráció) megerősítése.⁴

¹ „A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett „A magyar önkormányzatok döntéshozatali mechanizmusának jogtörténeti, jogszociológiai és összehasonlító jogi vizsgálata elnevezésű” Államtudományi Műhely keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.”

² EURÓPAI TANÁCS 2015

³ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2015a, 4-8.

⁴ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2015a, 8-20.

Meg kell jegyeznünk, hogy a bizottsági dokumentum mind a válságkezelést célzó azonali intézkedések, mind a migrációs és menekültügyi politika strukturális átalakítása kapcsán hangsúlyozta az EU belső (szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térség politikái, elsősorban a bevándorlási és menekültpolitika, valamint a határőrizet) és külső szakpolitikáinak (pl. közös kül- és biztonságpolitika, szomszédságpolitika, fejlesztési politika) kombinálásán alapuló ún. *átfogó megközelítés* fontosságát. A stratégia szintén kiemeli a migrációs kihívás többszintű és többszereplős megközelítésének követelményét, amely az uniós intézmények, a tagállamok, a szubnacionális egységek, az uniós polgárok, valamint a harmadik országok és nemzetközi szervezetek párbeszédén és együttműködésén alapul.⁵

Tekintettel arra, hogy az Egyed István Posztdoktori Program keretében végzett kutatásom korábbi szakaszaiban már vizsgáltam az uniós migrációs stratégia azonnali válságkezelési intézkedéseit, és a kutatásaim eredményeit több magyar és idegen nyelvű folyóiratcikkben, illetve konferencián ismertettem, jelen kismonográfia keretei között csak a migrációs stratégia közép- és hosszú távú intézkedés-tervezeteit, azaz a közös migrációkezelés átfogó reformjavaslatait, valamint azok végrehajtását ismertetem és elemzem. A jogszerű migrációval kapcsolatos intézkedések szintén nem képezik jelen munka tárgyát, mivel az kizárólag a szabálytalan migráció elleni uniós fellépések vizsgálatát tűzte ki célul.

Kutatásom multidiszciplináris jellegű, normatív-intézményi és politikatudományi megközelítésben vizsgálja az Európai Unió migrációs és menekültügyi politikájának reformfolyamatát, valamint az ezzel kapcsolatos – sok esetben ellentétes – tagállami álláspontokat a témát feldolgozó szakirodalom, az uniós intézmények (kiemelten az Európai Bizottság, az Európai Parlament, az Európai Tanács és az Európai Unió Tanácsa) dokumentumai és jogalkotási aktusai, valamint a tagállamok vezető politikusai nyilatkozatainak áttekintése és elemzése útján.

A könyv öt fejezetből áll, a Bevezetést követő második fejezet az illegális migráció kiváltó okainak csökkentése érdekében tett uniós intézkedéseket (partnerségi keret harmadik országokkal, a visszatérési politika hatékonyságának növelése, az embercsempészet és -kereskedelem elleni fellépés, valamint a harmadik országba küldött migrációs összekötő tisztviselők és a bevándorlási összekötő tisztviselők európai hálózata) tekinti át, a harmadik fejezet a schengeni külső határok megerősítését célzó lépéseket (az integrált határigazgatás reformja, harmadik országoknak nyújtott segítség a határőrizet és igazgatás területén, valamint a határőrizetet és életmentést célzó uniós műveletek) veszi számba és elemzi, a negyedik fejezet pedig a közös menekültügyi rendszer reformja területén tett uniós erőfeszítéseket veszi górcső alá, míg a Következtetések a kutatás eredményeinek összefoglalást célozzák.

Szeged, 2018. augusztus

⁵ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2015a, 2-3.

2. AZ ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓ KIVÁLTÓ OKAINAK CSÖKKENTÉSE ÉRDEKÉBEN TETT UNIÓS LÉPÉSEK

2.1. Partnerségi megállapodások harmadik országokkal

2.1.1. A partnerségi megállapodások célkitűzései és jellemzői

A válságkezelés azonnali intézkedései mellett a migráció kiváltó okainak csökkentése érdekében az Európai Bizottság 2016 júniusában javasolta a származási és tranzit országokkal való hosszú távú együttműködés elemeinek meghatározását az ún. partnerségi keret kialakításával. A kezdeményezés a 2016 márciusában aláírt EU-Törökország nyilatkozat mintájára létrehozandó rugalmas politikai paktumok formájában célozta az EU-ba irányuló irreguláris migráció volumenének számottevő csökkentését és az EU-ból történő visszatérések számának növelést.⁶ A javaslat értelmében az EU-nak erősítenie kell a helyi kapacitásépítést- és fejlesztést, többek között a határellenőrzés, a menekültügy, az embercsempészet- és kereskedelem elleni küzdelem, a visszafogadás és a reintegráció terén, továbbá segítenie kell a helyi munkahelyteremtést, valamint a gazdasági és szociális stabilitás kialakítását.⁷ Az új partnerségi keret részeként létrejövő megállapodások kialakítása és végrehajtása során az alábbi javaslatokkal élt a Bizottság:

- az Unió különböző szakpolitikáinak (migrációs politika, szomszédságpolitika, fejlesztési politika, kül- és biztonságpolitika, kereskedelempolitika, digitális politika) ötvözése a minél átfogóbb segítségnyújtás érdekében;⁸
- az új partnerségi keret rövid távú céljai és intézkedései az életmentés a tengeren és a sivatagban; az embercsempész-hálózatokkal szembeni fellépés, az EU-ból történő visszatérések számának növelése; valamint a nemzetközi védelemre szorulóknak számára legális útvonalak biztosítása az Unióba. A hosszú távú célkitűzések és intézkedések pedig a szabálytalan migráció kiváltó okainak orvoslását célozzák fejlesztési segítyezéssel, másrészt a magán- és közberuházások ösztönzése révén.⁹
- az EU és a tagállamok közötti szakpolitikai koordináció erősítése többek között a tagállamoknak harmadik országokkal politikai, kulturális, történelmi alapokon nyugvó különleges kapcsolatának felhasználása, a tagállamok és az uniós intézmények közötti szoros együttműködés, valamint kiegészítő tagállami intézkedések révén;¹⁰
- pozitív és negatív ösztönzők integrálása különösen az uniós fejlesztési és kereskedelempolitikába annak érdekében, hogy a migrációkezelés terén az Unióval hatékonyan

⁶ A kezdeményezés előzményének tekinthető továbbá a kartúmi és rabati folyamat (regionális együttműködések a migrációkezelés terén, előbbi az EU és 9 kelet-afrikai, míg utóbbi az EU és 55 nyugat-, észak-, és közép-afrikai ország között), valamint a 2015 novemberében az afrikai államok egy részével elfogadott Valetti Akcióterv.

⁷ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016a, 1.

⁸ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016a, 9.

⁹ EURÓPAI KÜLÜGYI SZOLGÁLAT 2017

¹⁰ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016a, 8-9.

együttműködő partnerországok előnyökhöz jussanak, az együtt nem működők pedig negatív következményekkel számoljanak;¹¹

- az uniós és tagállami pénzügyi eszközök növelése, célzottabb és hatékonyabb felhasználása a paktumok végrehajtása érdekében. A jelenlegi migrációs válság kezelését és a partnerségi keret rövid távú intézkedéseit szolgáló pénzügyi eszközök, úgy mint a Törökországi Menekülteket Támogató Eszköz, a Szíriai Válság Kezelésére Szolgáló Regionális Alap, vagy éppen az Afrikai Unió Szükséghelyzeti Alap fejlesztése mellett szükséges ugyanakkor az Unió fejlesztési modelljének újragondolása, és a segélyezés mellett egyre nagyobb hangsúlyt kell kapjanak a származási és tranzit országokba irányuló állami és magán beruházások. Az Európai Bizottság ennek érdekében szükségesnek tartotta egy Külső Beruházási Terv és Alap kialakítását,¹² amely tőkeáttételt biztosítana a gazdasági és szociális infrastruktúrába, valamint a magánszektorba irányuló beruházásokhoz szükséges forrásokhoz és az uniós, a tagállami és egyéb partnerek hozzájárulásával közel 62 milliárd euró befektetést generálhat.¹³

A 2016. júniusi Európai Tanács jóváhagyta a partnerségi keretet, és szorgalmazta kialakításának és végrehajtásának mielőbbi megkezdését, először az ún. kiemelt országok szűkebb körére, azaz Nigerre, Nigériára, Szenegálra, Malira és Etiópiára vonatkozóan.¹⁴ Ahogy az Európai Bizottság első eredményjelentése a harmadik országokkal kialakított partnerségi keretről megjegyzi: „A [...] kiemelt országok az irreguláris migráció jelentős származási és tranzit országai, és bizonyos esetekben nagyszámú menekültnek adnak otthont, illetve a belföldi lakóhelyelhagyás jelenségével szembesülnek. Legtöbbjük ráadásul rendkívüli fejlődési és biztonsági kihívásokkal küzd.”¹⁵

A kiemelt országok mellett ugyanakkor további származási és tranzit országokkal való partnerségi együttműködés kialakítása is a középtávú célok között szerepel, úgy mint szíriai menekültválságban leginkább érintett Jordániával és Libanonnal; továbbá olyan fontos ázsiai származási országokkal mint Afganisztán, Pakisztán és Banglades, valamint az észak-afrikai Marokkóval, Líbiával és Egyiptommal.

A kiemelt származási és tranzit országokkal kapcsolatban kitűzött célokat és intézkedéseket, valamint azok végrehajtásának állását az alábbi táblázat foglalja össze:

¹¹ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016a, 20.

¹² Lásd részletesebben: European Commission: Your guide to the EU External Investment Plan Release No1 November 2017 https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/external-investment-plan-guide-nov17_en.pdf

¹³ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016a, 10-14.

¹⁴ EURÓPAI TANÁCS 2016b, 1.

¹⁵ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016b, 5.

2. Az illegális migráció kiváltó okainak csökkentése érdekében tett uniós lépések

1. számú táblázat. A partnerségi keret céljai és intézkedései a kiemelt származási és tranzit országokban

	Célok, intézkedések¹⁶	Végrehajtás állása¹⁷
Niger	<ul style="list-style-type: none"> – helyi migrációügyi koordinációs központ felállítása; – embercsempészet- és kereskedelem elleni küzdelem, valamint az ebben érdekeltek számára alternatív megélhetési lehetőségek kialakítása; – az Agadez térségében kulmináló migráncsempészet elleni küzdelem megerősítése, az EU közös biztonság- és védelempolitika (KBVP) keretében indított művelete, az EUCAP Sahel Niger kirendeltsége révén; – a visszatérések növelése és a visszatérő migránsok beilleszkedésének segítése. 	<ul style="list-style-type: none"> – uniós szakértők segítségével kidolgozásra került a nemzeti migrációs stratégia; – fokozódott a határellenőrzés; – a migráncsempészek elleni fellépés eredményeként 2017. szeptemberig 101 személy került bíróság elé és 74 járművet foglaltak le. – 2017. szeptember 1-ig mintegy 4000 személy tért vissza Nigerből a származási országába uniós segítséggel.
Nigéria	<ul style="list-style-type: none"> – az emberkereskedelem- és csempészés elleni fellépés fokozása; – az EU-ból történő visszatérések számának növelése, az EU-Nigéria visszafogadási megállapodás, illetve személyazonosítási missziók révén; – legális migrációs csatornák biztosítása az EU-ba. 	<ul style="list-style-type: none"> – 2017. szeptemberig több mint 2770 személy tért vissza Nigerből és Líbiából Nigériába uniós segítséggel; – az EU-Nigéria visszafogadási megállapodás tárgyalásai megkezdtek, ugyanakkor az EU-ból történő visszatérések elősegítése érdekében több személyazonosítási műveletre is sor került nigériai összekötő tisztviselők segítségével, és több visszatérési művelet is lezajlott. – az embercsempészet- és kereskedelem csökkentését célzó projektek indultak az Európai Fejlesztési Alap és az Afrikai Unió Szükséghelyzeti Alap támogatásával.

¹⁶ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016b, 4-11.

¹⁷ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017a, 3-7.

	Célok, intézkedések¹⁶	Végrehajtás állása¹⁷
Szenegál	<ul style="list-style-type: none"> – az EU-ból történő visszatérések számának növelése személyazonosítási missziók révén; – a tagállamok Szenegállal kötött visszafogadási megállapodásainak erősítése. 	<ul style="list-style-type: none"> – továbbra is problematikus az EU-ból való visszatérések végrehajtása Szenegálba, elsősorban az ahhoz szükséges konzuli úti okmányok hiányában; – 2017. szeptember 1-jéig 1058 személy Nigerből, 671 pedig Líbiából tért vissza önkéntesen.
Mali	<ul style="list-style-type: none"> – az EU-ból történő visszatérések számának növelése személyazonosítási missziók, illetve eljárási standardok megállapítása révén; – az ország biztonsági helyzetének javítása; – legális migrációs csatornák létesítése az EU-ba 	<ul style="list-style-type: none"> – a határbiztonság- és igazgatás hatékonyságának növelése az EUCAP Sahel Mali művelet révén; – 2017 augusztusában a Tanács 2017/1425 (KKBP) határozata elindította az ország középső részének biztonsági helyzetét célzó fellépését, amely kiegészíti az Unió Maliba telepített KBVP-műveleteinek tevékenységét; – a 2015-ös nemzeti migrációs stratégia továbbfejlesztése nemzeti konzultáció révén.
Etiópia	<ul style="list-style-type: none"> – az EU-ból történő visszatérések számának növelése az EU-tagállamokkal való együttműködés céljával kialakított kapcsolattartási pont révén; – a migránsok biometrikus azonosításának és visszailleszkedésének elősegítése; – munkahelyteremtés (pl. ipari parkok létesítése) a migráció kiváltó okainak csökkentése érdekében; – legális migrációs csatornák létesítése az EU-ba. 	<ul style="list-style-type: none"> – az EU-ból való visszatérés területén nem kielégítő az együttműködés továbbra sem; a kísérleti visszatérési programok végrehajtása lassú.

Forrás: saját szerkesztésű táblázat

2.1.2. A partnerségi megállapodások végrehajtásának nehézségei és az azokkal kapcsolatos főbb kritikák

Fontos kiemelnünk, hogy a származási és tranzit országokkal kialakítandó partnerségi keret – az Unió sok más intézkedéséhez hasonlóan – válság szülte megközelítés, és mint ilyen számos kérdést és kritikát vet fel a tagállamok, az uniós intézmények, az érintett partnerországok és a migrációval, fejlesztéssel, valamint emberi jogokkal foglalkozó nem kormányzati szervezetek, továbbá a szakértők részéről.

A partnerországok, a nem kormányzati szervezetek és szakértők által megfogalmazott kritikák középpontjában a partnerség keretében nyújtott fejlesztési támogatások feltételhez kötöttsége áll, nevezetesen, hogy a partnerországok együttműködésének középpontjában a tartózkodásra nem jogosultak EU-ból történő visszatérésének elősegítése kell, hogy álljon, ezen áll vagy bukik lényegében a partnerségi viszony. Ahogyan a partnerségi keretnek zöld utat adó európai tanácsi következtetések is leszögezik: „Annak érdekében, hogy gyors eredményeket lehessen elérni az illegális migráció megakadályozása és az irreguláris migránsok visszaküldése ügyében, hatékony partnerségi együttműködési kereteket kell kialakítani az egyes származási, illetve tranzit országokkal. [...] A visszafogadás és visszaküldés ügyében való együttműködés lesz az EU és e partnerei közötti együttműködés fő próbája.”¹⁸ A visszafogadások aránya azonban továbbra is nagyon alacsony a kiemelt partnerországokban, ami jelentősen megterheli a velük fenntartott kapcsolatokat. Ráadásul a negatív ösztönzők kilátásba helyezése megkérdőjelezi a partneri viszony valódi jellegét az EU és a származási vagy tranzit ország között.

Elsősorban a nem kormányzati szervezetek és szakértők részéről megfogalmazott aggály a fejlesztési támogatások feltételhez kötöttségével kapcsolatban, hogy ez ellentétes az Európai Unió működéséről szóló szerződés 208. cikk (1) bekezdésének fejlesztési politikára vonatkozó azon rendelkezésével, mi szerint: „Az Unió fejlesztési együttműködési politikája *elsődleges célként* a szegénység mérséklésére, idővel pedig annak felszámolására irányul. Az Unió azon politikáinak végrehajtásakor, amelyek hatással lehetnek a fejlődő országokra, figyelembe veszi a fejlesztési együttműködés célkitűzéseit.” A fejlesztési politika fő célkitűzéseinek, a szegénység mérséklésének és felszámolásának alárendelése a migrációs politika rövid távú céljainak, azaz a szabálytalan migrációs áramlások feltartóztatásának és a visszatérések számának növelésének, lényegében a fejlesztési politika migrációs politika alá rendelését is jelenti a gyakorlatban, annál is inkább, mert a partnerségi keret projektjeit abból az Uniós Afrikai Szükséghelyzeti Alapból finanszírozzák, amelyet meghatározó részben az Európai Fejlesztési Alapból hoztak létre a válság csúcspontjának számító 2015 őszén. Azaz az Unió és a tagállamok nem új pénzügyi eszközöket alkalmaznak a partnerségi együttműködések finanszírozására, hanem az eredetileg fejlesztésre szánt források felhasználása zajlik, de nem elsősorban a szegénység csökkentése, hanem az irreguláris migráció visszaszorítása és a visszatérések növelése céljával.¹⁹

Ráadásul nem csak a fejlesztési politika, hanem az egyéb külkapcsolati politikák, illetve azok prioritásai is „áldozatul eshetnek” az EU rövid távú migrációs céljainak, úgy mint a szomszédságpolitika, vagy éppen a kereskedelempolitika. Ahogyan Clare Castillejo

¹⁸ EURÓPAI TANÁCS 2016b, 1-2.

¹⁹ CONCORD 2017, 3.

fejlesztéspolitikai szakértő rámutat, a kiemelt partnerországnak számító Etiópiában a vizsgatérészek területén történő együtt nem működés – ugyan ki nem mondott – következménye a fejlesztési és kereskedelmi kezdeményezések és projektek elhalasztása.²⁰

Sokat hangoztatott aggály²¹ a partnerségi paktumokkal kapcsolatban, hogy azok teljesen marginalizálják a migránsok és köztük a valóban nemzetközi védelemre szorulóknak jogainak biztosítását, illetve jogvédelmét.²² Az irreguláris migráció megfékezése érdekében tett uniós erőfeszítések így a humanitárius és emberi jogi szempontokat is háttérbe szorítják, amely az EU normatív hatalmi létét, illetve megítélését kérdőjelezi meg.²³ A partnerségi keret létrehozására irányuló bizottsági javaslat egyetlen bekezdés erejéig említi a humanitárius és emberi jogi kötelezettségek tiszteletben tartásának szükségességét,²⁴ és sem a célkitűzések között nem szerepel ennek fokozása a partnerországokban, sem az eddig végrehajtott projektek többsége nem tartalmaz erre vonatkozó elemeket.

A partnerségi együttműködések fókuszában álló uniós célkitűzésekkel, azaz az irreguláris migráció feltartóztatásával és az EU-ból történő visszatérések számának növelésével alapvető probléma, hogy ez nem képezi az EU és az afrikai országok közös érdekét. Afrika számára ugyanis kiemelt fontosságú az Európába irányuló migráció, hiszen a hazautalások 36 százaléka az EU-ból érkezik.²⁵ Az Európába irányuló migráció visszafogásának és a visszafogadások növelésének elvárása pedig további belpolitikai, szociális és biztonsági feszültségek forrása lehet, hiszen az országot elhagyni nem tudó, vagy oda nem önkéntesen visszatérő – jobbra – fiatalok esetleges radikalizálódása mind a helyi biztonsági helyzetet, mind a belpolitikai stabilitást és az egyébként is súlyos szociális körülmények szempontjából nemkívánatos következmény az afrikai országokban. Nem véletlen tehát, hogy a kiemelt partnerországok legtöbbszörrel kapcsolatban rendre visszatérő uniós kritika, hogy nem tesznek lényegi elmozdulást a visszatérésekkel kapcsolatos együttműködés területén. Az afrikai országoknak szintén kihívást jelent az embercsempész-hálózatok elleni fellépés is, hiszen az ebből származó jövedelem pótlására nincsenek meg az eszközeik. Ahogyan a Nemzetközi Migrációs Szervezet nigeri missziójának vezetője megjegyezte: a külföldi segélyekből, alapokból, valamint a két- és többoldalú együttműködésekben származó források csak zsebpénz a migráncsempészetből és emberkereskedelemből befolyó összegekhez viszonyítva.²⁶ Végül, de nem utolsón sorban az EU alapvetően restriktív megközelítése az afrikai migrációkezelés területén könnyen szembe mehet az Afrikai Unió által támogatott, a kontinensen belüli migráció fokozását célzó törekvéssel.²⁷

²⁰ CASTILLEJO 2017, 12-13.

²¹ BAULOZ 2017; LEHNE 2016; KOENIG 2017, 18.; CASTILLEJO 2017, 15-16.

²² Lásd az európai ombudsman döntését (Case: 784/2016/MHZ) az EU-Törökország nyilatkozattal kapcsolatban, amelyben az emberi jogi hatástanulmányok készítését javasolja a politikai paktum végrehajtása és annak értékelése során. <https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/48128/html.bookmark> (2018.04.07.)

²³ Lásd az EU-Törökország nyilatkozat kapcsán felmerült aggályokat és hatásukat az EU normatív hatalmi jellegére részletesen: JUHÁSZ 2018

²⁴ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016a, 7.

²⁵ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017b

²⁶ Idézi KOENIG 2017, 8.

²⁷ CASTILLEJO 2017, 34.

Nemcsak politikai és jogi kételyek és kritikák merülnek fel a partnerségi kerettel összefüggésben, hanem a végrehajtással kapcsolatos operatív és pénzügyi problémák is. Ki kell emelnünk mindenekelőtt a helyi prioritások, szükségletek és részvétel ignorálását, ami alapvetően befolyásolja a projektek keretében elért eredmények hatékonyságát és fenntarthatóságát. A legtöbb esetben ugyanis a partnerségi megállapodások mentén végrehajtott projektek tartalmának meghatározása az EU-tagállamokban történik, ahogyan a végrehajtásukat is tagállami ügynökségek, szervezetek végzik, amelyek kiválasztása meglehetősen átláthatatlan folyamatok eredménye. Ez azt is jelenti, hogy az Afrikai Unió Szükséghelyzeti Alap forrásai tagállami szervezetekhez, ügynökségekhez érkeznek vissza.²⁸ A kiemelt partnerországok számára előirányzott 500 millió euróval kapcsolatban pedig a legnagyobb probléma, hogy ez – összehasonlítva más, akár a Szükséghelyzeti Alapból származó uniós segélyekhez – meglehetősen szerény pénzügyi ösztönzöt jelent, főleg a nagyobb partnerországok, mint Niger, Etiópia vagy Mali számára. Egy további aggály, hogy a finanszírozott projektek túlnyomó része a migráció kontrolljára és a migránsok feltartóztatására irányul, míg a legális és biztonságos migráció biztosítására csupán azok 3 százaléka.²⁹

A fenti – jogi, politikai, operatív és pénzügyi – problémák következményeként a partnerségi keret nem váltotta be a hozzá fűzött uniós reményeket és elvárásokat, azaz nem jelenti az irreguláris migráció visszaszorításának eszközét és főleg nem a visszatérések növelésének csodaszert. Ahogy Castillejo megjegyzi, a visszatérésekkel kapcsolatban az EU egyrészt túlértékelt az Afrikai Unió Szükséghelyzeti Alap nyújtotta anyagi ösztönzők súlyát, másrészt alulértékelt a visszafogadásokkal kapcsolatos helyi politikai szenszitivitást és ellenállást. Etiópiában például a visszatérésekről zajló tárgyalások teljesen zsákutcába jutottak és a politikai feszültség fő forrását képezik a helyi kormány és az EU között. Mali esetében a kormány az ellenzék, a közvélemény és a mali diaszpóra felől érkező nyomás és kritika miatt lépett vissza a visszafogadási megállapodás tető alá hozása alól. Nigériával 2016-ban kezdődtek tárgyalások a visszafogadásról, azonban rövid időn belül megrekedtek. Egyedül Niger esetében beszélhetünk a partnerségi együttműködés sikeréről, amely nagyrészt abból adódik, hogy tranzit ország lévén, nem terheli az EU-Niger kapcsolatokat a visszafogadás témája.³⁰

Végül, de nem utolsó sorban az uniós fejlesztési politika paradigmaváltását jelentő Külső Beruházási Tervvel kapcsolatban is számos kérdés és kétely merül fel, például, hogy képes lesz-e fenntartható munkahelyeket teremteni vagy éppen, hogy biztosított lesz-e a magánszektor szereplőinek bevonásával a megfelelő átláthatóság, elszámoltathatóság és hogy mennyire igazodnak majd az esetleges beruházások a helyi igényekhez, szükségletekhez.³¹

²⁸ CONCORD 2017, 4.

²⁹ OXFAM 2017, 4.

³⁰ CASTILLEJO 2017, 21-24.

³¹ FABBARI 2017, 6-8.

2.2. Az EU visszatérési politikája

2.2.1. Az EU visszatérési politikája számokban

Az Európai Unió visszatérési politikájának célja az Unió területén illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokkal szembeni hatékony fellépés az illegális tartózkodás megszüntetése céljából, amely jellemzően a származási országba, vagy valamely tranzit országba való kiutasítást jelent, de ide tartozik egy másik uniós tagállam területére történő visszatérési kötelezettség is.³² Egy jól működő visszatérési politikához az EU releváns intézményei, a tagállamok, a harmadik országok állampolgárai és a visszafogadó származási vagy tranzit ország együttműködésére van szükség. Az előző fejezetben láthattuk, hogy a származási és tranzit országokkal való együttműködés – az EU törekvései ellenére – eddig nem sok sikert hozott. Azonban a visszatérési politika eredménytelenségének nem csak külső okai vannak, hanem számos kihívás tapasztalható a tagállamok visszatérési politikája és képességei, az uniós szabályozás és a harmadik országbeli állampolgárok együttműködési készsége területén is.

De mit is értünk a visszatérési politika hatékonyságán?

Széles körben elfogadott és alkalmazott módszer az uniós visszatérési politika hatékonyságának mérésére és megítélésre az Unió területén illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokkal szemben elfogadott kiutasítási határozatok és a tényleges visszatérések – azaz a határozatok önkéntes vagy éppen kikényszerített végrehajtása – számának és arányának (visszatérési ráta) vizsgálata.

2. számú táblázat. Az EU területén illegálisan tartózkodók száma, valamint az EU-ból történő visszatérések abszolút száma és aránya 2008 és 2016 között

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Az EU területén illegálisan tartózkodók	583 555	568 525	508 850	474 690	439 420	452 270	672 215	2 154 675	983 860
Kiutasítási határozatok az EU 28-ban	603 360	594 600	540 080	491 310	483 650	430 450	470 080	533 395	493 785
Visszatérések összesen	241 965 (40 %)	252 790 (43 %)	225 415 (42 %)	194 110 (40 %)	206 675 (43 %)	215 885 (50 %)	196 280 (42%)	227 975 (43 %)	250 015 (50 %)
Visszatérések harmadik országokba	211 350 (35 %)	211 785 (36 %)	198 910 (37 %)	167 150 (34 %)	178 500 (37 %)	184 765 (43 %)	170 415 (36 %)	196 190 (37%)	228 625 (46 %)

Forrás: Eurostat:<http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database> (2018.03.31.)

³² Lásd a 2008/115/EK irányelv 6. cikkének (1) és (2) bekezdést.

2. Az illegális migráció kiváltó okainak csökkentése érdekében tett uniós lépések

Ahogy a 2. számú táblázat adatai is mutatják, az EU területén való illegális tartózkodás 2014 óta növekvő tendenciát mutat az előző évekhez képest, 2015-ben elérve eddigi csúcspontját, a több mint 2 millió főt, majd ugyan 2016-ban jelentős csökkenés tapasztalható, de a megfelelő jogalap nélkül tartózkodás továbbra is kiemelt problémát jelent az Unióban, amely a visszatérési politikát a migrációs diskurzus egyik központi témájává tette.

Ha a visszatérések abszolút számát és arányát nézzük, azok 2013-ig szinte folyamatosan nőttek, majd 2014-ben és 2015-ben csökkentek a tömeges migráció hatására elsősorban, majd 2016-ban a migrációs nyomás mérséklődése és a visszatérési politika területén hozott lépéseknek köszönhetően ismét nőtt, mind az összes (50%), mind a harmadik országokba való visszatérések (46%) esetében. De valóban teljes képet ad a kiutasítási határozatok és a tényleges visszatérések számának és arányának vizsgálati módszere az uniós visszatérési politikájának eredményességéről?

Sergo Mananashvili, a Migrációs Politika Fejlesztésének Nemzetközi Központjának tanácsadója két tényezőt említ, amelyek jelentős mértékben árnyalják az uniós visszatérési politika megítélését. Az egyik, mi szerint nagy a tagállamok visszatérési rátája közötti különbség, amelyet az alábbi táblázat támaszt alá.

3. számú táblázat. Az egyes tagállamokból történő visszatérések abszolút száma és aránya 2016-ban

	Kiutasítási határozatok száma	Visszatérések összesen	Visszatérések harmadik országokba
EU 28	493 785	250 015 (50%)	228 625 (46%)
Ausztria	11 850	6095 (51%)	5895 (49%)
Belgium	33 020	7355 (22%)	6920 (20%)
Bulgária	14 120	1215 (8%)	1105 (7%)
Ciprus	1575	1035 (65%)	1035 (65%)
Csehország	3760	530 (14%)	390 (10%)
Dánia	3050	1485 (48%)	930 (30%)
Egyesült Királyság	59 895	47 020 (78%)	36 445 (60%)
Észtország	505	465 (92%)	380 (75%)
Finnország	17 975	6005 (33%)	5610 (31%)
Franciaország	81 000	14 065 (17%)	10 930 (13%)
Görögország	33 790	19 055 (56%)	19 055 (56%)
Hollandia	32 950	12 530 (38%)	11 980 (36%)
Horvátország	4730	1890 (39%)	1720 (36%)
Írország	1355	585 (43%)	245 (18%)
Lengyelország	20 010	18 575 (92%)	18 530 (92%)
Lettország	1450	1355 (93%)	1355 (93%)
Litvánia	1740	1550 (89%)	1545 (88%)
Luxemburg	655	410 (62%)	405 (61%)

	Kiutasítási határozatok száma	Visszatérések összesen	Visszatérések harmadik országokba
Magyarország	10 765	780 (7%)	780 (7%)
Málta	415	420 (101%)	420 (101%)
Németország	70 005	75 815 (108%)	74 080 (105%)
Olaszország	32 365	5715 (17%)	5715 (17%)
Portugália	6200	405 (6%)	0 (0%)
Románia	2070	1865 (90%)	1865 (90%)
Spanyolország	27 845	10 185 (36%)	9530 (34%)
Svédország	17 585	11 865 (67%)	10 160 (57%)
Szlovákia	1735	1410 (81%)	1390 (80%)
Szlovénia	1375	330 (24%)	205 (14%)

Forrás: Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database> (2018.04.01.)

Látható, hogy amíg vannak tagállamok, amelyek jóval az uniós átlag felett tudnak teljesíteni, ami a tényleges visszatéréseket jelenti – Németország, Málta, Lettország, Lengyelország, Románia, Litvánia, Észtország –, addig bizonyos tagállamok messze az uniós átlag alatt teljesítenek mind az összes, mind a harmadik országokba történő visszatérés területén, mint például Portugália, Bulgária, Magyarország, Csehország, Franciaország, Olaszország vagy éppen Írország. A 100 százalékos feletti visszatérési ráták pedig (Németország és Málta esetében) a visszaküldési arány éves szintű vizsgálatának problémájára hívják fel a figyelmet, azaz arra, hogy egy adott évben jogerősen elfogadott kiutasítási határozat és annak végrehajtása nem feltétlenül esik ugyanazon naptári évre, ezért érdemesebb volna többéves elemzések alkalmazása is.³³

A másik tényező, hogy több tagállamban a nemzetközi védelem iránti kérelem elutasítását nem kíséri – akár ugyanazon, akár másik határozat keretében – az ország területének elhagyására és az illegális tartózkodás megszüntetésére irányuló kiutasítási döntés.³⁴ Amíg Németországban 2016-ban 173 846 nemzetközi védelem különböző formáit elutasító határozat született, addig csak 70 005 visszatérési.³⁵ Több mint 100 000 fő tehát megfelelő jogalap és ugyanakkor kiutasítási határozat hiányában tartózkodik Németországban, ami tehát jelentősen árnyalja a 105 százalékos visszatérési arányt.

³³ MANANASHVILI 2017, 2-5.

³⁴ Csupán tizenhét tagállamban kíséri a nemzetközi védelemre irányuló kérelem elutasítását kiutasítási határozat.

³⁵ MANANASHVILI 2017, 5.

2.2.2. A visszatérési politika gyenge pontjai, valamint a hatékonyságot célzó javaslatok és intézkedések

A 2013 óta fokozódó migrációs nyomás és ezzel párhuzamosan a visszatérési arány csökkenése a migrációs-diskurzus egyik központi témájává tette a visszatérési politika gyenge pontjainak feltérképezését és hatékonyságának növelését. Az Európai Tanács következtetéseiben több alkalommal is kiemelten kezelte a visszatérési politika megerősítésének kérdését.³⁶ Ennek érdekében fogadta el az Európai Bizottság 2015 szeptemberében a visszatérési politika hatékonyságának fokozását célzó cselekvési tervet, amelyet 2017 márciusában újított meg a testület. 2017. március 7-én került elfogadásra továbbá a visszatérési irányelv végrehajtása hatékonyságának javításáról szóló 2017/432 bizottsági ajánlás, valamint meg kell említenünk a Bizottság irányítása alatt működő, migrációs szakértőkből álló Európai Migrációs Hálózat 2017-es jelentését is, amely a tagállami visszatérési politikák elemzésével, a hiányosságok és a bevált gyakorlatok számbavételével igyekszik hozzájárulni a visszatérések hatékonyságának növeléséhez. A következőkben a fenti dokumentumokra támaszkodva tekintjük át a visszatérési politika főbb hiányosságait, problémáit, valamint az orvoslásukra irányuló javaslatokat.

Az Európai Bizottság 2017. március 7-én elfogadott 2017/432 ajánlása az alábbi problémákat azonosította a 2008/115/EK irányelv, azaz a visszatérési irányelv végrehajtásával kapcsolatban:

- a tagállami jogszabályok és gyakorlatok nem minden esetben teszik lehetővé az irányelv 6. cikk (1) bekezdésében rögzített kötelezettség végrehajtását, mi szerint: „A tagállamok [...] a területükön illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozóan kiutasítási határozatot adnak ki”. Ugyanakkor bizonyos tagállamok nem hoznak kiutasítási határozatot egy menedékjog iránti kérelemről vagy egy tartózkodási engedélyről szóló elutasító határozatot követően;
- bizonyos tagállamokban a kiutasítási határozatot nem feltétlenül vagy nem közvetlen követi a jogellenesen tartózkodók személyazonosságának ellenőrzésére és az érvényes úti okmány kiadására irányuló kérelem megküldése a származási országba;
- problémás esetenként a kiutasítási határozatok végrehajtásának akadályozására vagy késleltetésére irányuló magatartások – úgy mint az egészségi állapotra vonatkozó új és hamis állítások vagy éppen nemzetközi védelem iránti kérelem indokolatlan benyújtása – nemzeti szintű kezelése;
- az Unión belüli másodlagos mozgások csökkentése érdekében növelni szükséges a kiutasítási határozatok kölcsönös elismerésnek arányát, amely lehetővé teszi, hogy a visszatérési eljárást akkor is elindíthassa egy tagállam, ha nem az bocsátotta ki a kiutasítási határozatot;
- az idegenrendészeti őrizetben tartás időtartama több tagállamban is (Olaszországban 90 nap, Spanyolországban 60, Franciaországban pedig 45 nap)³⁷ jelentősen rövidebb az irányelvben maximálisan megengedettnél (18 hónap), ami a kitoloncolás eredményes lebonyolítását nehezíti;

³⁶ Lásd főleg a 2015. október 15-i, a 2016. február 18-19-i, a 2017. június 22-23-i és a 2017. október 19-i Európai Tanács ülések következtetéseit.

³⁷ EUROPEAN MIGRATION NETWORK 2017, 4.

- a kiutasítási határozatokkal szembeni jogorvoslati határidő jelentősen eltér tagállamonként (egy héttől 75 napig terjed),³⁸ és néhány tagállamban túl hosszú, amely káros a visszatérési eljárás sikeres végrehajtására;
- bizonyos tagállamok nemzeti szabályozása kizárja a kísérő nélküli kiskorúakkal szemben kiutasítási határozatok végrehajtását, ami bátoríthatja a migránsok ezen csoportját;
- a tagállamoknak biztosítaniuk kell a kísérő nélküli kiskorúak és a kiskorúakat is tartalmazó családok idegenrendészeti őrizetének megfelelő alternatíváját, főleg azon tagállamoknak, amelyek nemzeti jogszabálya tiltja ezen migránsok őrizetben tartását.³⁹

Az uniós és tagállami visszatérési politikák hiányosságainak és problémáinak orvoslását és ezáltal a visszatérési arány növelését célzó javaslatok és intézkedések az alábbiakban foglalhatók össze:

1. Az önkéntes visszatérések és a reintegráció ösztönzése, valamint a „return shopping” megakadályozása: a kiutasítási határozatok önkéntes végrehajtása mint preferált visszatérési mód számos előnnyel rendelkezik, például költséghatékonyabb, mint a kitoloncolás, és a harmadik országok is szívesebben és könnyebben fogadják vissza az EU-ból önként távozókat. A tagállamok visszatérési és reintegrációs programokkal segítik az önkéntes visszatérést, amelyhez az EU a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapon keresztül nyújt finanszírozást. Mivel a tagállamok eltérő mértékű visszatérési és reintegrációs csomagokat nyújtanak, ez utat enged a ’return shoppingnak’, azaz annak, hogy a migránsok azokat a tagállamokat válasszák, amelyek a kedvezőbb támogatást nyújtják. Ráadásul bizonyos származási országok is a kedvezőbb reintegrációs támogatást kapó migránsokat fogadják vissza egészségesebben. Ennek elkerülése érdekében az Európai Bizottság a visszatérési és reintegrációs csomagok egységesítését javasolja, valamint azt, hogy az önkéntes visszatérés egyetlen alternatívája, a kitoloncolás végrehajtása kétséget kizáróan és következetesen biztosított legyen, ezáltal terelve az illegális migránsokat a kedvezőbb önkéntes visszatérés irányába.⁴⁰ Ugyanakkor a Bizottság 2017/432-es ajánlásának (17) bekezdése, mi szerint a tagállamok csak a harmadik országbeli állampolgár kérelmére engedélyezhetik az önkéntes távozást olyan restriktív javaslat, amely megkérdőjelezi, hogy továbbra is preferált-e a visszatérés ezen módja.⁴¹ Az ajánlás (18) bekezdése pedig arra ösztönzi a tagállamokat, hogy – az eset egyedi körülményeinek a mérlegelésével – a lehető legrövidebb határidőt (a visszatérési irányelv minimum 7 maximum 30 napban szabályozza az önkéntes távozás határidejét) szabják az önkéntes visszatérésre.
2. A visszatérési irányelv teljes körű érvényesítése: kiemelt fontosságú a visszaküldési politika, valamint a visszatérési arány növelése érdekében, hogy a tagállamok kö-

³⁸ EUROPEAN MIGRATION NETWORK 2017, 4.

³⁹ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2007c, (11)-(24) preambulum bekezdés

⁴⁰ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017d, 8.

⁴¹ A tagállamok többségében (AT, BE, DE, CY, EE, EL, FI, HR, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK) az önkéntes visszatérés automatikusan megindított visszatérési mód, csak néhány tagállam (CZ, IT, HU, LV, MT, UK) alkalmazza a kérelemre induló önkéntes távozást. European Migration Network 2017,5.

vetkezetesen kiutasítási határozatot hozzanak a területükön illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokkal szemben, illetve biztosítaniuk kell annak végrehajtását (kitoloncolás). Ennek érdekében az Európai Bizottság a 2017/432 ajánlásában javasolta, hogy:

- a tagállamok intézkedjenek a területükön jogellenesen tartózkodók felkutatására és elfogására;
- a tagállamok attól függetlenül adják ki a kiutasítási határozatokat, hogy a harmadik országbeli állampolgár rendelkezik-e személyazonosító vagy úti okmányokkal;
- a tagállamoknak határozatlan időre szóló kiutasítási határozatokat kellene hozniuk, hogy azok bármikor végrehajthatók legyenek anélkül, hogy egy bizonyos idő elteltével újra kelljen indítani a visszatérési eljárást; Az Európai Migrációs Hálózat 2017-es jelentése szerint csupán 12 tagállamban (BE, DE, EE, ES, FI, FR, IE, LT, LU, NL, SI és SK) hoznak határozatlan hatályú kiutasítási döntést;⁴²
- a nem engedélyezett másodlagos mozgások elkerülése érdekében a tagállamoknak fel kell tüntetniük a kiutasítási határozatokban, hogy a harmadik országbeli állampolgárnak egy harmadik országba való belépés céljából kell elhagyniuk a tagállam területét;
- a menekültügyi eljárásokkal való visszaélések elkerülése érdekében szükséges a gyorsított vagy a határon lefolytatott menekültügyi eljárások bevezetése és alkalmazása;
- az egészségügyi állapotra vonatkozó hamis új információk ellenőrzésére megfelelő egészségügyi személyzet alkalmazása szükséges a visszatérésben illetékes nemzeti hatóságoknál;
- a kiutasító határozat kiadását közvetlenül követően a tagállamok az érvényes úti okmány kiadására vagy az európai úti okmány használatának elfogadására irányuló kérelmet intéznek a visszafogadó harmadik országhoz;
- a tagállamok alkalmazzák a kiutasítási határozatok kölcsönös elismerésének jogi lehetőségét, többek között a nem megengedett másodlagos mozgások megelőzése érdekében. Számos tagállamban adott a kiutasítási határozatok elismerésének jogi lehetősége, ugyanakkor a gyakorlatban ritkán kerül alkalmazásra, elsősorban a kikényszeríthetőséggel kapcsolatos bizonytalanság okán.⁴³
- a jogokkal és eljárásokkal való visszaélések elkerülése érdekében a kiutasítási határozatokkal szembeni fellebbezés benyújtására a lehető legrövidebb határidő előírása szükséges;
- a tagállamok ne zárhassák ki nemzeti jogukban a kiskorúak őrizetben tartásának lehetőségét,⁴⁴ amennyiben az a kiutasítási határozat sikeres végrehajtása érdekében szükséges, és amennyiben a tagállamok nem tudják az idegenrendészeti őrizet kevésbé kényszerítő alternatíváit biztosítani.⁴⁵

⁴² EUROPEAN MIGRATION NETWORK 2017,2.

⁴³ EUROPEAN MIGRATION NETWORK 2017, 3.

⁴⁴ Ahogyan teszi ezt pl. Olaszország, Málta és Ciprus. European Migration Network 2017, 5.

⁴⁵ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017c, (5)-(14) bekezdés

A tagállamoknak adresszált javaslatok mellett a Bizottság kilátásba helyezte a visszatérési irányelv felülvizsgálatát, valamint összeállította és megosztotta a visszatérésekkel kapcsolatos bevált nemzeti gyakorlatokat a Visszatérési Kézikönyvben.⁴⁶

3. Az információ-megosztás javítása a visszatérések végrehajtása érdekében: a visszatérések hatékonyságának növeléséhez szükséges, hogy a tagállamok rendelkezésére álljon minden releváns információ, amely csak azok megfelelő rögzítése és cseréje esetén lehetséges. Ennek érdekében a Bizottság javaslatot tett a már meglévő információk rendszerek, úgy mint a Schengeni Információs Rendszer és az Eurodac fejlesztésére, valamint újak (pl. határregisztrációs rendszer) létrehozására, továbbá kilátásba helyezte a Vízuminformációs Rendszer reformjára irányuló megvalósíthatósági tanulmány elkészítését, arra vonatkozóan, hogy lehetséges-e az adatbázisban tárolni a vízumot kérelmező személyek úti okmányainak másolatát.⁴⁷
4. A Frontex szerepének és megbízatásának megerősítése: az Európai Parlament és a Tanács 2016/1624 rendelete hozta létre az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséget (Frontex), amely a korábbi Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (ennek rövidítése szintén Frontex volt) átalakított és mandátumában megerősített jogutódja. Mivel a későbbiekben részletesebben tárgyaljuk a Frontex migrációkezelésben betöltött szerepét, ehelyütt csak a visszatérésekkel kapcsolatos hatáskörét vesszük górcső alá. A Frontex feladata – mind az önkéntes visszatérés, mind a kitoloncolás esetében – operatív segítségnyújtás a tagállamok számára többek között személyazonosítási és visszatérési műveletek szervezésével, harmadik államokkal való kapcsolattartással, a tagállamok visszatéréssel kapcsolatos képességeinek és igényeinek felmérése útján intervenciók tervei, valamint a kereskedelmi légi járatok igénybevételét biztosító finanszírozási mechanizmus kidolgozásával.⁴⁸ 2017 során több mint 13000 fő visszatérésben nyújtott segítséget a Frontex.⁴⁹
5. Az integrált visszatérés-kezelési rendszer kialakítása: az integrált visszatérés-kezelési rendszer a tagállami szakértők információ-cserét biztosító szisztémája, amely a harmadik országokkal kapcsolatos bevált tagállami gyakorlatokra és iránymutatásokra, a nemzeti szabályozásra, visszatérési programokra és műveletekre vonatkozó adatokat és statisztikákat tartalmazza. A rendszert az EU tagállamokon kívül Svájcban és Norvégiában is bevezették. Továbbfejlesztésének következő lépését a visszatérők személyes adatait biztonságosan tartalmazó és harmadik országhoz eljuttató visszatérési ügyek kezelésére szolgáló egységes informatikai felület kialakítása jelenti.⁵⁰

A visszatérési politika eredményességét, mint láthattuk, számos tényező hátráltatja, a kiutasított migráns és a visszafogadó harmadik állam együtt nem működésétől kezdve a tagállamok eltérő szabályozásáig és gyakorlatáig. Ugyanakkor e politikának kiemelt jelen-

⁴⁶ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017d, 4.

⁴⁷ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017d, 6-7.

⁴⁸ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017d, 11.

⁴⁹ <https://frontex.europa.eu/operations/return/> (2018.04.17.)

⁵⁰ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017d, 10.

tősége lett a válság során, hiszen mind a közvélemény jelentős része, mind az EU-szerte megerősödő populista erők „keménykezü” migrációs politikát várnak el az Uniótól és tagállamaitól. A visszatérési politikának tehát szimbolikus jelentősége van a migrációs válság kezelése kapcsán, hiszen azt volna hivatott demonstrálni, hogy az EU és tagállamai képesek kontrollálni a területükön tartózkodókat, és megfelelő jogalap hiányában képesek őket visszaküldeni. A statisztikai adatok azonban nem ezt mutatják.

2.3. Az embercsempészet és -kereskedelem⁵¹ elleni uniós fellépés eszközei

Az embercsempészet elleni fellépés sikerét sokan szorosan kapcsolják az előbbieken tárgyalt visszatérési politika hatékonyságához, arra a feltételezésre alapozva, hogy ha a potenciális illegális migráns azzal kell számoljon, hogy ha nem szerez jogosultságot az Unió területén való tartózkodásra, abban az esetben rövid időn belül és kétséget kizáróan visszaküldik vagy a származási országába vagy egy harmadik államba, akkor nagy valószínűséggel nem indul el az egyrésztől veszélyes, másrésztől igen költséges utazásra Európába. Az embercsempészet elleni harc továbbá csak a származási és tranzit országokkal való szoros együttműködés révén lehet igazán hatékony, látható tehát, hogy az egyes uniós szakpolitikák hogyan kapcsolódnak össze, és jelentik egymás sikerének előfeltételét.

A migrációs válság fontos szereplői az üzletszerűen (mind az EU-ban, mind a harmadik országokban) működő embercsempész-hálózatok – tekintettel arra, hogy a migránsok több mint 90 százaléka igénybe veszi a szolgáltatásaikat –, amelyek bevételét 2015-ben az Europol 3 - 6 milliárd euróra becsülte.⁵²

A migráncsempészet elleni fellépés kiemelkedően fontos a migrációs áramlatok megfékezésében és a további halálesetek megelőzése érdekében, ugyanakkor nagy kihívást is jelent, mert az embercsempészek a kommunikációs eszközök, elsősorban a közösségi média használata révén nagyon könnyen tudnak alkalmazkodni a megváltozott körülményekhez. Az embercsempészet elleni fellépés tehát egy rendkívül összetett feladat, amely átfogó, multidiszciplináris⁵³ és többszereplős megközelítést követel, amely felöleli a jogi, rendvédelmi, hírszerző, kommunikációs, valamint jogvédő tevékenységet egyaránt.

Az alábbiakban az Európai Bizottság 2015 májusában elfogadott migráncsempészet elleni cselekvési terve alapján áttekintjük, hogy milyen közép- és hosszútávú uniós válszlépések fogalmazódtak meg és születtek a migráncsempészet ellenében:

- hatékonyabb rendőri és igazságszolgáltatási válaszok: kiemelt jelentősége van a csempészésre használt hajók azonosításának, elfogásának és megsemmisítésének, amelyben az EUROSUR-nak⁵⁴ és az EU földközi-tengeri katonai műveletének, az

⁵¹ Az embercsempészet szükségszerűen – legalább kezdeti – beleegyezést feltételez, míg az emberkereskedelem a személyes szabadság megsértésén alapul, a személy helyváltoztatása (amely nem szükségszerűen jelenti az államhatár átlépését) erőszakkal történik. Az embercsempészet- és kereskedelem közötti distinkciót lásd részletesebben: EURÓPAI PARLAMENT 2016a, 2.

⁵² EUROPOL 2016, 2.

⁵³ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2015b 3.

⁵⁴ Az európai határőrizeti rendszer a tagállamok és a Frontex közötti információcseréhez és operatív együttműködéshez nyújt keretet az illegális bevándorlás és a határokon átnyúló bűnözés felderítése, megelőzése és

EUNAVFOR MED Sophiának van központi szerepe. A hatékonyabb rendőri fellépés következő fontos elemét a csempészetből származó vagyonok visszaszerzésére irányuló pénzügyi nyomozás, valamint a pénzmosás elleni intézkedések képezik. Végül, de nem utolsó sorban a dokumentum hangsúlyozza a migráncsempészet elleni fellépésben illetékes tagállami hatóságok és uniós ügynökségek (Europol, Eurojust, Frontex) kapacitásfejlesztését és a köztük lévő operatív együttműködés erősítését közös nyomozócsoportok felállítása révén. A hatékonyabb igazságszolgáltatási fellépés elérése érdekében a Bizottság kilátásba helyezte az embercsempészetre vonatkozó uniós joganyagok, azaz a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról szóló 2002/90/EK irányelv és a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről szóló 2002/946/IB kerethatározat felülvizsgálatát.⁵⁵

- az információszerzés és -megosztás fokozása: az embercsempész hálózatok felépítésére, működésére, útvonalaira, más bűncselekményekkel fennálló kapcsolataira, valamint a pénzmozgásokra vonatkozó információk összegyűjtése központi jelentőségű feladat, amely ugyanakkor sziszifuszinak is tűnik az embercsempész tevékenységek és azt folytató szervezetek gyorsan változó jellege miatt. Az embercsempészettel kapcsolatos információszerzés megerősítése érdekében tett előrelépésként értékelhető a Migráncsempészes Elleni Küzdelem Európai Központjának (European Migrant Smuggling Centre-EMSC) 2016-os felállítása az Europol-on belül, amelynek célja a rendőri és határőri munka segítése az embercsempészet elleni határon átnyúló műveletek koordinálása révén. Az EMSC-n belül működik hét tagállam szakértőiből álló Közös Műveleti Csoport (JOT MARE), amely valós idejű információk cseréjével segíti a csempészhálózatok felszámolását.⁵⁶ Az információszerzés és megosztás folyamatát a legfontosabb származási és tranzit országokban is biztosítani kell, ehhez nyújthatnak segítséget az EU küldöttségeihez kihelyezett migrációs összekötő tisztviselők. Végül, de nem utolsó sorban ki kell emelnünk a cselekvési terv internetes tartalmak figyelésére, ellenőrzésére és törlésére irányuló javaslatát, hiszen mint korábban említettük, a migráncsempészek tevékenységüket az interneten hirdetik, illetve szervezik.⁵⁷
- az embercsempészet megelőzése: a csempészetre és az illegális migráció kockázataira vonatkozó ismeretterjesztő és megelőző kampányok fontosságára hívta fel a figyelmet az Európai Bizottság cselekvési tervében. Szintén a megelőzés érdekében javasolta a testület azoknak az ágazatoknak a képviselőivel való együttműködést, amelyek leginkább érintve vannak a migráncsempészetrel, úgy mint a közlekedés és

leküzdése, valamint a migránsok életének védelméhez és megmentéséhez való hozzájárulás céljából. Lásd az Európai Parlament és a Tanács 1052/2013/EU rendeletét az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) létrehozásáról.

⁵⁵ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2015b 4-6.

⁵⁶ Az EMSC és a JOT MARE tevékenységéről lásd részletesebben: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-migrant-smuggling-centre-emsc> és <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-migrant-smuggling-centre-emsc#fndtn-tabs-0-bottom-2>

⁵⁷ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2015b 6-8.

hajózás. Ennek kapcsán a testület egy magatartási kódexet is tartalmazó kézikönyv kidolgozását helyezte kilátásba a migráncscempészet megelőzéséről. Hangsúlyozza a dokumentum a visszatérési politika hatékonyságának fokozását is a megelőzés érdekében, hiszen a jogellenes tartózkodás elkerülhetetlen jogkövetkezményekét a kiutasítás megfelelő elrettentő erőt képezhetne az illegális migrációt fontolók számára. Láthatunk azonban az előző fejezetben, hogy az EU komoly problémákkal küzd a visszatérési politika végrehajtása területén. Szintén a megelőzés érdekében van szükség az illegális migránsokat foglalkoztatók elleni szigorúbb fellépésre, főleg az ellenőrzések és a szankciók⁵⁸ végrehajtása tekintetében.⁵⁹

- fokozottabb együttműködés harmadik országokkal: a migráncscempészekkel szembeni fellépés sikerességéhez és büntetlenségük megszüntetéséhez elengedhetetlen a cempésztvonalak mentén fekvő származási és tranzit országokkal való szoros együttműködés regionális és kétoldalú keretnek kialakítása. Az EU-nak ösztönöznie kell ezeket az országokat, hogy váljanak a migránsok szárazföldön, légi úton és tengeren történő cempészete elleni fellépésről szóló ENSZ-jegyzőkönyv részes feleivé, valamint támogatnia kell a migráncscempészet elleni helyi képességek fejlesztését. Ez utóbbira példa az EU KBVP- műveletei,⁶⁰ az EUBAM Líbia, az EUCAP Sahel Niger és az EUNAVFOR MED Sophia.⁶¹

Az embercempészet elleni fellépés és a cempészhálózatok felszámolása sarkalatos pontja a szabálytalan migráció kiváltó okainak kezelésében, ugyanakkor olyan átfogó megközelítést igényel, amely felöleli a cempészek felderítéséhez és felelősségre vonásához szükséges rendőri, hírszerzési és igazságszolgáltatási szervek fellépését, az információk uniós szervek, tagállamok és harmadik országok, valamint utóbbiak illetékes nemzeti szervei közötti cseréjét, a cempésztevékenységből származó jövedelem helyett legális jövedelemforrás biztosítását, valamint megfelelő megelőző tevékenység nyújtását, elsősorban információs kampányok révén. Ráadásul a migráncscempészet elleni fellépés nemcsak többfrontos, hanem többszereplős harc is, amelyben kormányzati és nem kormányzati szereplők részvétele is nélkülözhetetlen, főleg a megelőzés területén. A Bizottság Migráns-információs Stratégiai Munkacsoportja számos tagállami tájékoztató kampányt értékelt és megállapította, azok sikertelensége nagyrészt arra vezethető vissza, hogy azok „nyugati” kommunikációs stílusban kívánták megszólítani a célközönséget. A Munkacsoport ezért a célcsoportokhoz igazított kampányok indítását szorgalmazza, amelyben központi szerepet kell, hogy kapjanak megbízható, hiteles és semleges partnerek, mint például helyi civil szervezetek, nemzetközi migrációs szervezetek, uniós részvételű média konzorciumok és kiemelten az adott népcsoport diaszpórája.⁶²

Azt sem szabad elfelejtenünk, hogy az embercempészet elleni fellépést nehezíti a származási és tranzit országok jelentős részében található politikai, biztonsági instabilitás,

⁵⁸ Az Unió területén jogellenesen tartózkodókat foglalkoztatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokat az Európai Parlament és a Tanács 2009/52/EK irányelv tartalmazza.

⁵⁹ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2015b 8-10.

⁶⁰ közös biztonság- és védelempolitika

⁶¹ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2015b 11-12.

⁶² EUROPEAN MIGRATION NETWORK 2016, 4.

amely a helyi hatóságok működő- és együttműködési képességét nagymértékben befolyásolja. Ez utóbbira kitűnő példa az Unió embercsempészet elleni földközi-tengeri katonai művelete, az EUNAVFOR Med Sophia, amely nagyrészt a líbiai politikai és biztonsági helyzet miatt nem tudja mandátumát kiterjesztve hatáskörét líbiai felségvizeken vagy éppen szárazföldön gyakorolni, ezért aztán meglehetősen szerény sikereket könyvelhet el az embercsempész-hálózatok felszámolása terén.

2.4. Az európai migrációs összekötők és a bevándorlási összekötő tisztviselők európai hálózatának szerepe a szabálytalan migráció elleni fellépésben

Az Európai Tanács 2015. április 23-i rendkívüli ülésén kiadott nyilatkozat említi első ízben az európai migrációs összekötőket (European Migration Liaison Officers- EMLOs) az illegális migrációs áramlatok feltartóztatásával kapcsolatban, amikor kimondja: „a kulcsfontosságú országokba európai migrációs összekötő tisztviselőket küldünk, hogy információt gyűjtsenek a migrációs áramlásokról, egyeztessenek a nemzeti összekötő tisztviselőkkel, valamint közvetlenül együttműködjenek a helyi hatóságokkal”.⁶³ Ezt követően a Bizottság által 2015 májusában elfogadott Európai Migrációs Stratégia és az EU migráncsempészet elleni cselekvési terve ismétli meg lényegében az Európai Tanács migrációs összekötő tisztviselőkre vonatkozó koncepcióját.⁶⁴

Az EMLOs telepítésének fő célja egyrészt az EU harmadik országokban kifejtett tevékenységeinek maximális koordinálása, másrészt a partnerországok migrációkezeléssel kapcsolatos elkötelezettségének fokozása. Az EU harmadik országokban fenntartott delegációihoz küldött EMLOs tevékenységi köre igen általános és sokrétű, kiterjed a szabálytalan migráció és az embercsempészet elleni fellépés, a visszatérések, a menekültügy és a határellenőrzés területeire. Ennek kapcsán egyrészt közvetlen kapcsolatot építenek ki és tartanak fenn a helyi és regionális hatóságokkal, valamint információt gyűjtenek a migrációs trendekről (az áramlás mértéke, az igénybe vett migrációs útvonalak alakulása, az embercsempészek tevékenységének, változó taktikáik nyomán követése, a migrációhoz köthető egyéb bűncselekmények alakulása) és a partnerország migrációs politikájának alakulásáról. A fenti információkat eljuttatják az Európai Bizottsághoz, az Európai Kültügyi Szolgálatához, a Tanácshoz, a Frontexhez és az EUROPOL-hoz. Az EMLOs feladata továbbá, hogy támogassák és koordinálják a bevándorlási összekötő tisztviselők európai hálózatát az adott országban vagy régióban elsősorban az információk és az erőforrások hatékonyabb megosztása révén. Minden egyes EMLO konkrét mandátumát azonban a kiküldetése szerinti ország sajátos migrációs és biztonsági helyzete, valamint az EU-val folytatott együttműködése határozza meg.⁶⁵

Az EU tizenhárom kulcsfontosságú származási és tranzit országba delegált migrációs összekötő tisztviselőket: Egyiptomba, Etiópiába, Jordániába, Libanonba, Maliba, Nigerbe, Nigériába, Pakisztánba, Szenegálba, Szerbiába, Szudánba, Tunéziába és Törökországba.⁶⁶

⁶³ EURÓPAI TANÁCS 2015, 2.

⁶⁴ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2015a, 9. és EURÓPAI BIZOTTSÁG 2015b, 6.

⁶⁵ Az EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA 2015, 3-6.

⁶⁶ https://ec.europa.eu/home-affairs/news/dg-home-hosts-european-migration-liaison-officers-emlos_en (2018.08.04.)

Amíg az EMLOs telepítése a migrációs válság szülte intézkedés volt, addig a bevándorlási összekötő tisztviselők⁶⁷ (Immigration Liaison Officers- ILOs), illetve azok európai hálózata már a válság előtt is létező intézmények voltak, azonban a válság rávilágított a hálózat hiányosságaira, ami miatt a Bizottság napirendre tűzte a szabályozás reformját. Az ILOs európai hálózatáról szóló 377/2004/EK rendeletet Görögország kezdeményezésére a Tanács fogadta el eredetileg, majd ezt módosította a jelenleg is hatályos 493/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet. A rendelet kötelezővé teszi a tagállami bevándorlási összekötő tisztviselők közötti helyi vagy regionális együttműködési hálózatok létrehozását, tevékenységük uniós szintű koordinálásának biztosítása céljából.

A válság és az Európai Bizottság külső értékelési eljárása azonban rávilágított a hálózat működésének hiányosságaira, nevezetesen, hogy az ILOs túl szorosan kapcsolódnak országuk közigazgatásához mind feladataik ellátása, mind a megszerzett információk megosztása tekintetében; nem biztosított a hálózatok uniós irányítása; valamint hogy nem megfelelő a hálózatokon belüli információcseré és áramlás mértéke.⁶⁸ A fenti hiányosságok kiküszöbölése érdekében a Bizottság 2018. május 16-án javaslatot nyújtott be a 493/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet átdolgozására.⁶⁹

⁶⁷ A 493/2011/EU rendelet 1. cikkének (1) és (2) bekezdése értelmében bevándorlási összekötő tisztviselő valamely tagállamnak a bevándorlási hivatal vagy más illetékes hatóság által annak érdekében külföldre kiküldött képviselője, hogy kapcsolatokat létesítsen és tartson fenn a fogadó ország hatóságaival, elősegítendő az illegális bevándorlás megelőzését és az ellene folytatott küzdelmet, az illegális bevándorlók hazatelepülését és a legális migráció igazgatását. E rendelet alkalmazásában bevándorlási összekötő tisztviselőnek minősülnek azon összekötő tisztviselők is, akik feladatkörük részeként bevándorlási kérdésekkel foglalkoznak.

⁶⁸ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2018c, 7.

⁶⁹ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2018c

3. A KÜLSŐ HATÁROK MEGERŐSÍTÉSE: HATÁRIGAZGATÁS ÉS ÉLETMENTÉS

A migrációs válság során az EU-ba – sokszor mindenféle ellenőrzés és regisztráció nélkül – beáramló embertömegek és az Európa-szerte elszaporodó terrortámadások mind az EU-n, mind a tagállamokon belül központi témává tették a külső határok megfelelő biztosításának szükségességét, különösen, amikor több tagállam is visszaállította a schengeni belső határainak ellenőrzését,⁷⁰ amivel az európai integráció egyik legfontosabb vívmánya, az uniós polgárok szabad mozgása került veszélybe. Az Európai Tanács 2016. február 18-19-i ülésének következtetései a migrációs válság kezelése kapcsán a következőképpen jelölte meg a prioritásokat: „Az Európai Uniót érintő migrációs válság kezelése során a migránsáradat mielőbbi megfékezésére, külső határaink védelmére, az illegális migráció csökkentésére és a schengeni térség integritásának védelmére kell törekedni.”⁷¹

A külső határok megfelelő védelméhez szorosan kapcsolódik az Unió tengeri határain történő életmentés kérdése, amely egyrésztől nemzetközi jogi kötelezettség, másrészt azonban egyre fokozódó politikai feszültség forrása is, elsősorban a mediterrán, déli tagállamok számára.

3.1. Az integrált határigazgatás megerősítése

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 77. cikkének (1) bekezdésének c) pontja képezi az integrált határőrizet alapszerződésekbeli jogalapját, miszerint az Unió olyan politikát alakít ki, amelynek célja a külső határok integrált határőrizeti rendszerének fokozatos bevezetése, amely a személyek Unión belüli szabad mozgásának elengedhetetlen velejárója.

Az integrált határigazgatás elemeit az Európai Parlament és a Tanács 2016/1624-es Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendeletének 4. cikke határozza meg, amely szerint a határellenőrzés, a tengeren bajba jutott emberek felkutatására és mentésére irányuló műveletek, a belső biztonságot fenyegető kockázatok és a külső határok működését vagy biztonságát esetlegesen érintő fenyegetések elemzése, a schengeni térségben a határőrizethez kapcsolódó technikai és műveleti intézkedések, a kiutasítási határozat hatálya alatt álló harmadik országbeli állampolgárok visszatérítése, harmadik országokkal való együttműködés a határőrizet területén, a tagállamok közötti koordinált együttműködés tartozik az integrált határigazgatás körébe.

Az integrált határigazgatás végrehajtásának központi szereplője az Európai Határ- és Parti Őrség, amely magába foglalja az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséget (továbbiakban Frontex, illetve Ügynökség) és a határigazgatásért felelős nemzeti hatóságokat, ideértve határellenőrzési feladataiknak megfelelő mértékben a parti őrségeket is.

⁷⁰ A belső határellenőrzést ideiglenesen visszaállító tagállamok listája elérhető: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf (2018.08.06.)

⁷¹ EURÓPAI TANÁCS 2016a, 3.

3.1.1. A Frontex szerepének és kapacitásának megerősítése

Az schengeni külső határok fokozottabb ellenőrzése kapcsán az egyik legfontosabb és leglátványosabb⁷² lépésnek az Európai Határ- és Parti Őrség és az annak részét képező Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség felállítása tekinthető, amelynek jogelődje a szintén Frontex rövidítésű Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség volt, amelyet még 2004-ben állítottak fel.⁷³ A 2005. május 1-je óta működő szervezet a tagállamokat segítette a külső határok igazgatásával összefüggő operatív vonatkozások végrehajtásában közös műveletek és gyorsreagálású határvédelmi intervenciók révén, valamint támogatást nyújtott a kockázatelemzés, az információcsere, a harmadik országokkal fenntartott kapcsolatok és a visszatérésre kötelezett személyek visszaküldése terén, azonban olyan strukturális hiányosságokkal küzdött, mint hogy nem rendelkezett saját műveleti állománnyal, valamint tagállami kérés nélkül nem kezdeményezhetett visszatérési vagy éppen határigazgatási műveleteket.⁷⁴

A 2015-ben ugrásszerűen megnőtt szabálytalan határátlépések következtében az Európai Migrációs Stratégia a Frontex megerősítésének szükségességét fogalmazta meg,⁷⁵ majd 2015 decemberében megtette javaslatát az Európai Határ- és Parti Őrség felállításán, amelyet az EP és a Tanács rekord gyorsasággal tárgyalt meg és 2016. szeptember 16-én elfogadott 2016/1624-es rendeletével realizált. Az Európai Határ- és Parti Őrség uniós pillére, a hatáskörében megerősített Frontex 2016. október 6-án kezdte meg működését, teljes műveleti képességét azonban csak 2017 decemberére érte el.

A 2016/1624-es rendelet (6) preambulum-bekezdése leszögezi, hogy az európai integrált határigazgatás az Ügynökség és a határigazgatásért felelős nemzeti hatóságok *megosztott felelőssége*. A tagállami külső határok igazgatása továbbra is elsődlegesen a tagállamok kompetenciája, az Ügynökség feladata pedig a külső határok igazgatására vonatkozó uniós intézkedések alkalmazásának támogatása, az említett intézkedéseket végrehajtó tagállamok támogatása, értékelése és koordinálása révén.

A rendelet 8. cikke a hatékony, magas és egységes színvonalú határellenőrzés és visszaküldés elősegítése érdekében az Ügynökség feladatául szabja többek között a migrációs áramlatok nyomon követését és az integrált határigazgatás minden vonatkozását lefedő kockázatelemzés elvégzését; sebezhetőségi értékelés készítését; a tagállamokba kiküldött összekötő tisztviselői révén a külső határigazgatás nyomon követését; közös műveletek koordinálását és szervezését, valamint gyorsreagálású határvédelmi intervenciók indítását a határőrizetben segítségre szoruló tagállam részére; technikai és műveleti segítségnyújtást a tagállamoknak és harmadik országoknak a tengeri határőrizeti műveletek során előforduló helyzetekben a tengeren bájba jutott személyek felkutatására és mentésére irányuló műveletek támogatásaként; a közös műveletekhez, gyorsreagálású határvédelmi intervenciókhoz és a visszaküldésekhez szükséges műszakieszköz-állomány létrehozását; európai

⁷² CARRERA–DEN HERTOOG 2016, 2.

⁷³ Lásd a Tanács 2007/2004/EK rendeletét az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról.

⁷⁴ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017e, 2.

⁷⁵ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2015a, 13.

határ- és partvédelmi csapatok – többek között egy gyorsreagálású állomány – létrehozását és bevetését.

A rendelet az alábbi fontosabb módosításokat tartalmazza az Ügynökséggel kapcsolatban:

- az Ügynökség hatáskörébe került az *integrált határigazgatás uniós szintű végrehajtására vonatkozó technikai és műveleti stratégia* létrehozása.
- az Ügynökség által végrehajtható közös műveletekhez, illetve gyorsreagálású határvédelmi intervenciókhoz szükséges személyzetet és eszközöket a tagállamok felajánlásai alapján biztosítják. Az *1500 fős gyorsreagálású műveleti egység* a műveleti terv jóváhagyását követően 5 napon belül bevethető valamely tagállam külső határán. Az állomány kialakításában Németország vesz részt a legnagyobb számú kontingenssel (225 fő), majd Franciaország (170 fő), Olaszország (125 fő), Spanyolország (111 fő), Lengyelország (100 fő) következik, Magyarország és Horvátország a 65-65 fős delegációval a hatodik legnagyobb kontingenst nyújtó tagállamok.⁷⁶
- az Ügynökség évente legalább egyszer ún. *sebezhetőségi értékelést* végez, amely során nyomon követi és értékeli a határellenőrzéshez szükséges tagállami műszaki eszközök, erőforrások, infrastruktúra, valamint a megfelelően képzett és képzett személyzet rendelkezésre állását. A sebezhetőségi értékelés célja, hogy az Ügynökség felmérje, a tagállamok milyen mértékben képesek és készek szembenézni a felmerülő kihívásokkal, ideértve a külső határoknál fellépő jelenlegi és jövőbeni fenyegetéseket és kihívásokat. Szükség esetén az ügyvezető igazgató, az érintett tagállammal konzultálva ajánlást tesz, amelyben meghatározza, hogy az érintett tagállamnak milyen intézkedéseket kell hoznia és megállapítja az intézkedések végrehajtásának határidejét. Ha a tagállam a megadott határidőig nem hajtja végre az ajánlásban szereplő szükséges intézkedéseket, az ügyvezető igazgató az igazgatótanács elé terjeszti az ügyet és értesíti a Bizottságot. Az igazgatótanács az ügyvezető igazgató javaslatára határozatot hoz, amely előírja, hogy az érintett tagállamnak milyen intézkedéseket kell hoznia, és megállapítja az intézkedések végrehajtásának határidejét. Ha a tagállam az ebben a határozatban kitűzött határidőig sem hajtja végre az intézkedéseket, az akár a rendelet 19. cikkében szabályozott sürgős beavatkozást igénylő helyzetnek is minősülhet, ami az Ügynökség beavatkozását eredményezheti az érintett tagállam külső határszakaszán.⁷⁷
- a rendelet 19. cikke teremti meg az *Ügynökség beavatkozási jogának* alapját. Erre akkor nyílik lehetőség 1) ha a külső határok ellenőrzése olyan mértékben veszíti el hatékonyságát, hogy az veszélyeztetheti a schengeni térség működését, mert valamely tagállam nem teszi meg határidőre a sérülékenységi vizsgálat alapján megfogalmazott intézkedéseket vagy 2) a külső határoknál sajátos és aránytalan kihívásokkal szembenező tagállam nem kérte az Ügynökség támogatását, illetve nem teszi meg a közös műveletek és a gyorsreagálású határvédelmi intervenciók végrehajtásához szükséges lépéseket.

A Tanács a Bizottság javaslata alapján végrehajtási jogi aktus formájában határozatot fogadhat el, amelyben meghatározza az Ügynökség által végrehajtandó intézkedéseket,

⁷⁶ Lásd az 2016/1624-es rendelet 1. számú mellékletét.

⁷⁷ Lásd az 2016/1624-es rendelet 13. cikkének (2), (4) és (8) bekezdését.

amelyek célja a schengeni térséget veszélyeztető kockázatok mérséklése, és felszólítja az érintett tagállamot, hogy működjön együtt az Ügynökséggel az említett intézkedések végrehajtásában. A Tanács a következő lehetséges intézkedések végrehajtását írhatja elő az Ügynökség részére: gyorsreagálású határvédelmi intervenció szervezése és koordinálása; a migrációkezelést támogató csapatok keretében európai határ- és partvédelmi csapatok bevetése a migrációs csomópontoknál; egy vagy több tagállam és harmadik ország külső határoknál végzett tevékenységeinek koordinálása; műszaki eszközök bevetése; visszaküldési műveletek szervezése.⁷⁸

- a rendelet kiemelten kezeli a Frontex *visszatérési műveletekben* játszott szerepét. A legfontosabb előrelépés, hogy az Ügynökség már nem csak egy vagy több tagállam kérésére, hanem saját kezdeményezésére is javasolhatja egy tagállamnak visszaküldési műveletek koordinálását vagy szervezését. A visszatérésekkel kapcsolatos ügynökségi hatáskörök: technikai és műveleti szinten koordinálja a tagállamok visszaküldéssel kapcsolatos tevékenységeit; technikai és műveleti segítséget nyújt azoknak a tagállamoknak, amelyek visszaküldési rendszere különösen nagy kihívásokkal szembe-sül; koordinálja a releváns IT-rendszerek használatát és támogatja a tagállamokat a harmadik országbeli állampolgárok azonosítása és az úti okmányok beszerzése terén folytatott konzuli együttműködésben; szervezi, előmozdítja és koordinálja azokat a tevékenységeket, amelyek lehetővé teszik a tagállamok közötti információcserét, valamint a visszaküldéssel kapcsolatos bevált módszerek azonosítását és megosztását; saját költségvetéséből finanszírozza vagy társ-finanszírozza a visszaküldéssel kapcsolatos tevékenységeket.⁷⁹
- az új szabályozás bevezeti a *panaszkezelési mechanizmus* intézményét, amelynek lényege, hogy a Frontex személyzetének intézkedései által közvetlenül érintett bármely olyan személy, aki úgy ítéli meg, hogy ezen intézkedések következtében sérültek az alapvető jogai vagy az ilyen személy képviselőjében eljáró bármely fél írásban panaszt nyújthat be az Ügynökséghez. Az Ügynökséghez beérkező panaszok kezeléséért az alapjogi tisztviselő felel.⁸⁰

A Frontex mandátumával, tevékenységével, szerepével kapcsolatos fontosabb kritikák az alábbiakban foglalhatók össze:

- az Ügynökség továbbra sem rendelkezik saját állománnyal, az 1500 fős gyorsreagálású műveleti egységet, valamint a közös műveletekhez szükséges személyzetet a tagállamok bocsátják rendelkezésére, csakúgy, mint a gyorsreagálású és az egyéb műveletekhez szükséges eszközállományt, ebből kifolyólag a Frontex műveleti autonómiája nem teljes, lényegében a tagállamok felajánlásától, illetve annak végrehajtásától függ. A könyv írásakor az Ügynökség négy tagállamban (Görögország, Olaszország, Spanyolország és Bulgária), valamint a Nyugat-Balkánon nyújt támogatást a határőrizetben, megközelítőleg 1350 fős állománnyal. Az Európai Bizottság Európai Migrációs Stratégia végrehajtásáról szóló 2018. májusi előrehaladási jelentése szerint azonban komoly hiányosságok mutatkoznak a 2018-as műveleti

⁷⁸ Lásd az 2016/1624-es rendelet 19. cikkének (1) és (2) bekezdését.

⁷⁹ Lásd az 2016/1624-es rendelet 27. és 28. cikkének (1) bekezdését.

⁸⁰ Lásd az 2016/1624-es rendelet 72. cikkének (2) és (4) bekezdését.

tagállami felajánlások területén. Az Ügynökség két felhívása ellenére 2018 áprilisában a szakértők csupán 49 százaléka, míg a technikai felszerelés 44 százaléka állt a Frontex rendelkezésére a szárazföldi műveletek esetében, míg a tengeri misszióknál valamivel jobb volt a tagállami felajánlás mértéke, 85 százalék a szakértők és 51 százalék az eszközállomány vonatkozásában.⁸¹ Az 1500 fős gyorsreagálású személyi állomány 99 százaléka (1482 fő) áll az Ügynökség rendelkezésére, azonban a technikai eszközök területén továbbra is jelentős hiányosságok tapasztalhatók, ugyanis mindössze 15 tagállam, illetve egy társult ország (Svájc) járult hozzá az Ügynökség gyorsreagálású eszközállományához.⁸²

- az Ügynökség feladatainak súlypontja és a gyorsreagálású állomány összetétele is vitatott. A magyar kormány szerint a határőrizetet kell az uniós határ- és parti őrség elsődleges feladatává tenni, nem pedig a menedékkérelmekkel kapcsolatos ügyintézkést. Az 1500 fős gyorsreagálású állományból pedig kevesebb, mint ötszáz teljesít tényleges határvédelmi szolgálatot, a többi vízum- és ujjlenyomat-szakértő, elsődleges vagy másodlagos meghallgató, illetve kommunikációs tiszt.⁸³
- a mandátumában megerősített Frontex hiába képes közös műveleteket, illetve gyorsreagálású egységeket telepíteni szükség esetén, a szabályozás és ennél fogva az Ügynökség tevékenysége is elsősorban reaktív, mert a külső határokon felmerülő és a schengeni térség biztonságát veszélyeztető válságszituációkra koncentrálnak, figyelmen kívül hagyva a tagállamok strukturális, rendszerszintű hiányosságait a schengeni határellenőrzési kódex, vagy éppen az uniós menekültügyi szabályok végrehajtása terén.⁸⁴

A fenti hiányosságokból következik, hogy az új Ügynökség megítélése rendkívül komplex képet mutat: amíg vannak, akik túl visszafogottnak tekintik a reformokat, valamint cáfolják, hogy itt valóban egy független európai ügynökség jött volna létre és csupán „kipofozott” Frontex+ -ként tekintenek a szervezetre,⁸⁵ addig az Európai Bizottság értékelése szerint a Frontex „Mandátuma és feladatai kiszélesítésével teljes jogú európai ügynökséggé alakult.”⁸⁶ Jogvédő szervezetek ugyanakkor – évek óta, tulajdonképpen már a régi Ügynökség kapcsán is – azokra az emberi jogi jogsértésekre hívják fel a figyelmet, amelyet a Frontex-műveletek végrehajtása során követnek el. Ahogy Harry Gerson, a Passai Egyetem kutatója megjegyzi, bizonyos civil szervezetek egyenesen Európa paramilitáris szervének tartják a Frontexet, amely az Afrikából származó migráció ellen fejti ki tevékenységét.⁸⁷ A 19 NGO-t, kutatókat és civileket tömörítő FRONTEXIT elnevezésű szervezet célkitűzése például az Ügynökség tevékenységének folyamatos nyomon követése és az emberi jogi jogsértések feltárása.⁸⁸

⁸¹ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2018a, 16-17.

⁸² EURÓPAI BIZOTTSÁG 2018b, 7.

⁸³ MAGYARORSZÁG KORMÁNYA 2016

⁸⁴ CARRERA–DEN HERTOOG 2016, 16.

⁸⁵ CARRERA–DEN HERTOOG 2016, 2.

⁸⁶ https://ec.europa.eu/home-affairs/content/european-border-and-coast-guard-agency-frontex_en (2018.07.17.)

⁸⁷ GERSON 2018

⁸⁸ <https://www.frontexit.org/en/about/the-campaign> (2018.07.17.)

3.1.2. Harmadik országok határigazgatási képességének javítása

A migrációs válság elhúzódásával egyre inkább a válságkezelés külső dimenziója került előtérbe, úgy mint a schengeni külső határvédelem megerősítése és a migráció kiváltó okainak felszámolása, valamint ezekhez kapcsolódóan a meghatározó származási és tranzit országokkal való partnerség kialakítása, amelyről fentebb már szóltunk. A harmadik országokkal való együttműködések azonban nem csak a migrációt kiváltó politikai, gazdasági és társadalmi okok felszámolását célozzák, hanem ezen államok határőrizeti képességeinek javítását is, amelyben központi szerep jut a Frontex partnerségi kapcsolatainak és programjainak, valamint az Unió közös biztonság- és védelempolitika keretében indított válságkezelési műveleteinek.

A harmadik országokkal való együttműködés szabályait a 2016/1624 (EU) rendelet 54. cikke tartalmazza. Az (1) bekezdés értelmében a Frontex a hatáskörébe tartozó ügyekben elősegíti és ösztönzi a tagállamok és harmadik országok közötti technikai és műveleti együttműködést az Unió külkapcsolati politikájának keretében. A harmadik országokkal folytatott együttműködés célja, hogy előmozdítsa az európai határigazgatási és visszaküldési normák érvényesülését a partnerországokban is, ezért az Ügynökség és a tagállamok is kötelesek betartani az uniós jogot, beleértve az uniós vívmányok részét képező szabályokat és előírásokat is, akkor is, ha a harmadik országokkal folytatott együttműködésre az utóbbiak területén kerül sor.

A harmadik országokkal való együttműködés jogi keretét az ún. munka-megállapodások képezik, amelyek meghatározzák a kooperáció célját, jellegét, hatókörét és operatív együttműködés esetén annak irányítását. A munka-megállapodások megkötéséhez az Európai Bizottság előzetes jóváhagyására van szükség, valamint az Ügynökség köteles az Európai Parlamentet előzetesen tájékoztatni.⁸⁹

A Frontexnek jelenleg 20 munka-megállapodása van, 18 harmadik országokkal, ket-
tő pedig azokat tömörítő regionális szervezetekkel (Független Államok Szövetsége és MARRI⁹⁰).⁹¹

A munka-megállapodások jellegét, hatókörét tekintve Chris Jones⁹² alapján az alábbi típusú együttműködésekkel különböztethetjük meg:

- *közös műveletekben való részvétel*: több országgal (Albánia, Örményország, Bosznia-Hercegovina, Macedónia, Montenegró, Nigéria és Szerbia) megkötött munka-megállapodás is tartalmazza a Frontex-koordinálta közös műveletekben megfigyelőként való részvétel lehetőségét. Más államokkal (Azerbajdzsán, Fehéroroszország, Grúzia, Moldova, Oroszország és Ukrajna) kötött megállapodások közös műveleti intézkedések megtételét és koordinálását írják elő a határellenőrzés fenntartása és fejlesztése érdekében.
- *visszatérések*: addig, amíg a visszatérések általános jogi keretét az EU és/vagy a tagállamok és harmadik országok közötti visszatérési megállapodások jelentik, a visszatérési műveletekkel kapcsolatos operatív együttműködések kialakítása a Frontex

⁸⁹ Lásd az 2016/1624-es rendelet 54. cikkének (2) bekezdését

⁹⁰ Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative. A nyugat-balkáni országokat tömörítő regionális fórum.

⁹¹ <https://frontex.europa.eu/partners/non-eu-countries/> (2018.07.22.)

⁹² Chris Jones a brit kormány tudományos tanácsadója igazságügyi, biztonsági és migrációs kérdésekben.

hatáskörébe tartozik, ahogy ezt a 2016/1624 (EU) rendelet 54. cikkének (6) bekezdése rögzíti: az Ügynökség együttműködik a harmadik országok illetékes hatóságaival a visszaküldés terén, ideértve az úti okmányok beszerzését is. A visszatérések területén tartalmaz együttműködési megállapodást az Egyesült Államokkal, Kanadával, Albániával, Bosznia-Hercegovinával, Macedóniával, Montenegróval, Nigériával, Szerbiával és Törökországgal kötött munka-megállapodás.

- *képzés*: Oroszország kivételével valamennyi partnerrel kötött munka-megállapodás tartalmaz képzésben való részvételre vonatkozó rendelkezést, amely többnyire a kiképzők csereprogramját, szemináriumokon, kurzusokon való részvételt, valamint a határvédelmi hatóságoknál tett látogatást és tapasztalatcserét foglalja magában.
- *információcsere*: az információcsere irányuló kooperációt szintén mindegyik megállapodás magában foglalja – kivéve az Oroszországgal kötött –, amely nem meglepő, hiszen az Ügynökség egyik legfontosabb rendeltetése, hogy információforrásként szolgáljon az uniós intézmények és a tagállamok számára, ennek érdekében nemcsak kétoldalú, hanem regionális információmegosztó hálózatokat is működtet úgy, mint a Nyugat-Balkán Kockázatelemző Hálózat, a Keleti Partnerség Kockázatelemző Hálózat, a Törökország-Frontex Kockázatelemző Hálózat és az Afrika-Frontex Információ Közösség.
- *kutatás-fejlesztés*: a 2016/1624 (EU) rendelet 37. cikkének (1) bekezdése rögzíti: „Az Ügynökség proaktívan figyelemmel kíséri és elősegíti az európai integrált határigazgatás tekintetében releváns kutatási és innovációs tevékenységeket, ideértve a fejlett megfigyelési technológiák alkalmazását.” A fenti célok elérése érdekében természetesen harmadik országgal is együttműködik az ügynökség, ahogy teszi ezt eseti alapon – többek között – Albániával, Bosznia-Hercegovinával, Macedóniával, Montenegróval és Szerbiával.
- *kísérleti projektek*: a 2016/1624 (EU) rendelet 8. cikk (1) bekezdés q) pontja az ügynökség feladatai közé sorolja a külső határok őrzésével és ellenőrzésével kapcsolatos kísérleti projektek fejlesztését, amelyek – többek között – új eszközök tesztelésére, a parti- és határőrséget ellátó szervezetek közötti kommunikáció és együttműködés fejlesztésére, vagy éppen a Frontex műveleti képességeinek szélesítésére irányulhatnak.
- *technikai segítségnyújtás*: a – többek között – Örményországgal, Azerbajdzsánnal, Fehéroroszországgal, Grúziával, Oroszországgal és Ukrajnával kötött munka-megállapodások tartalmazzák a határigazgatás fejlesztését célzó technikai segítségnyújtást, amely a bevált gyakorlatok, valamint a műszaki felszerelés és technológia átadására irányul.
- *interoperabilitás*: a FÁK-országokkal és az Oroszországgal kötött megállapodásokon kívül valamennyi tartalmazza a műveleti interoperabilitás területén való kooperációt, amely felöleli a technológiák, szabványok, eljárások és politikák közötti együttműködési képesség kialakítását.⁹³

A Frontex nemcsak harmadik országokkal kötött munka-megállapodások keretében, hanem az azokba küldött összekötő tisztviselők útján is biztosíthatja az intenzívebb kapcsolattartást és együttműködést, amelynek jogalapját a 2016/1624 (EU) rendelet 55. cik-

⁹³ JONES 2017, 10-18.

ke jelenti, amelynek (1) bekezdése azonban leszögezi: „Összekötő tisztviselők kizárólag olyan harmadik országokba küldhetők ki, amelyek határigazgatási gyakorlata megfelel a minimális emberi jogi normáknak.” A rendelet (2) bekezdése értelmében elsősorban azokba a harmadik országokba kerülnek kiküldésre, amelyek az illegális bevándorlás vonatkozásában származási vagy tranzit országnak minősülnek. Az összekötő tisztviselők feladata kapcsolatok kiépítése és fenntartása harmadik országok illetékes hatóságaival az illegális bevándorlás megelőzése és a visszatérések elősegítése területén. Az Ügynökségnek Törökországban, Nigerben, Szerbiában van összekötő tisztviselője, amelyek számát 2020-ra 10 főre kívánja növelni.⁹⁴

Fontos hangsúlyoznunk, hogy az Európai Unió nem csak a szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térség politikái keretében nyújt segítséget harmadik országoknak azok határőrizeti és igazgatási képességük fejlesztéséhez, hanem közös biztonság- és védelempolitikája, illetve az annak keretében indított katonai és polgári válságkezelési műveletek keretében is.

A közép-mediterrán migrációs útvonalon érkezők és a Földközi-tengerbe veszők számának csökkentését célozzák azok a polgári és katonai válságkezelési műveletek, amelyek olyan kulcsfontosságú származási és tranzit országokban kerültek telepítésre a helyi határ- és parti őrség képességeinek fejlesztése céljából mint Líbia (EUBAM Líbia, EUNAVFOR MED Sophia), és Niger (EUCAP Sahel Niger).

A líbiai politikai és biztonsági helyzet miatt az ország területén tartózkodó több százezer migráns és az embercsempész-hálózatok komoly kihívást jelentenek az EU számára. Az Unió egy polgári (EUBAM Líbia) és egy katonai (EUNAVFOR MED Sophia) válságkezelési művelet keretében nyújt segítséget – többek között – abban, hogy a helyi hatóságokat alkalmasabbá tegye a migrációs áramlatok megfékezésére és ellenőrzésére.

A Tanács 2013/233/KKBP határozata indította el az EU Integrált Határigazgatást Támogató Műveletét (EU Integrated Border Management Assistance Mission in Libya- EUBAM Líbia), amelynek célja, hogy segítse a helyi határőrséget az ország szárazföldi, tengeri és légi határainak biztosításában, valamint egy hosszú távú integrált határigazgatási stratégia kialakításában. A nem végrehajtott hatáskörű misszió feladatai közé tartozik, hogy:

- kiképzés és mentorálás révén támogassa a líbiai hatóságokat a nemzetközi standardoknak és gyakorlatoknak megfelelő határőrizet kialakításában;
- tanácsot adjon a líbiai hatóságoknak a nemzeti integrált határellenőrzési stratégia kialakításában;
- segítse a helyi hatóságok műveleti képességeinek megerősítését.⁹⁵

A misszió tevékenységét és hatékonyságát alapvetően befolyásolta a kaotikus líbiai biztonsági helyzet, ami miatt 2014 augusztusa és 2017 novembere között Tunéziában működött a létszámában is lecsökkentett állomány (mintegy 17 fő), amely elsősorban workshopok és szemináriumok szervezésével igyekezett segíteni a líbiai vám- és parti őrség fejlesztését.⁹⁶ A 2018. december 31-ig meghosszabbított és mintegy 31,2 millió eurós

⁹⁴ <https://frontex.europa.eu/partners/liaison-officers-network/> (2018.07.24.)

⁹⁵ Lásd a Tanács 2013/233/KKBP határozatának 1-3. cikkeit.

⁹⁶ https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya/3859/about-eu-border-assistance-mission-libya-eubam_en (2018.07.24.)

költségvetésű művelet eddigi eredményeként említhető az integrált határőrizeti rendszer felépítését meghatározó dokumentum kidolgozása, valamint a líbiai biztonsági szervek egymás közti, valamint nemzetközi partnerekkel való együttműködést és információcserét szolgáló munkacsoportok létrehozása.⁹⁷

Az EUNAVFOR MED Sophia tengerészeti műveletét elindító 2015/778/KKBP tanácsi határozat eredetileg a közép-mediterrán térségben üzletszerűen tevékenykedő embercsempész hálózatok felszámolását tűzte ki a művelet központi céljául és egyben feladatául, valamint ennek kapcsán a további emberi tragédiák megelőzését a Földközi-tenger ezen részén.⁹⁸ A művelet mandátumát 2016. június 20-án bővítette ki a Tanács két támogató feladattal, úgy mint a líbiai parti őrség és tengerészet képzése, valamint az ENSZ által elrendelt fegyverembargó végrehajtásában való közreműködés.⁹⁹ 2017. július 25-én kelt határozatában pedig a Tanács egy olyan monitoring rendszer kiépítésére adott felhatalmazást, amely a líbiai parti őrség és tengerészet képzésének hosszú távú hatékonyságának nyomon követését végzi.¹⁰⁰ Az EUNAVFOR MED különböző képzési modulok keretében végzi a líbiai hatóságok kiválasztott tagjainak képzését többek között tengerészeti kommunikációs ismeretek, nemzetközi emberi jogok, elsősegély-nyújtás és alapfokú angol nyelvi kurzusok keretében.¹⁰¹

Az EUCAP Sahel Niger polgári válságkezelési missziót a nigéri kormány kérésére 2012-ben indította el az EU a Tanács 2012/392/KKBP határozata alapján. A határozat a nem végrehajtott jellegű művelet feladatául eredetileg a nigéri biztonsági szervek terrorizmus és szervezett bűnözés elleni integrált, koherens, fenntartható és az emberi jogokat tiszteletben tartó megközelítésének kialakítását tűzte ki,¹⁰² amely 2015-ben egészült ki a szabálytalan migráció és az ahhoz kapcsolódó bűncselekmények elleni hatékony fellépés támogatásával.

A több mint 130 fős állományú művelet stratégiai és technikai tanácsadást és képzést nyújt a nigéri biztonsági szerveknek, valamint felszerelésekkel segíti a nigéri hatóságok munkáját. A stratégiai tanácsadás keretében nyújtott segítséget a nigéri Nemzeti Belbiztonsági Stratégia kialakításában, amelyet 2017. szeptember 29-én elfogadott elnöki rendelet tartalmaz. A misszió szakértői közel 12 000 nigéri belbiztonsági, igazságügyi szakember, valamint fegyveres erők tagjai képzésében vettek részt. 2015-től erősítette meg a misszió a jelenlétét Agadez térségében a szabálytalan migrációs áramlatok kontrollálása, valamint az azokat kísérő bűncselekmények (embercsempészet és kereskedelem, dokumentum-hamisítás) elleni fellépés hatékonyságának növelése érdekében.¹⁰³

⁹⁷ https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/version_anglaise.pdf (2018.07.24.)

⁹⁸ Lásd az Tanács 2015/778/ KKBP határozatának 1. cikkét.

⁹⁹ Lásd az Tanács 2016/993/ KKBP határozatának 2a és 2b cikkét.

¹⁰⁰ Lásd az Tanács 2017/1385/ KKBP határozatának 1. cikkének (2) bekezdését.

¹⁰¹ <https://www.operationsophia.eu/operation-sophia-training-activity-in-progress-2/>(2018.07.24.)

¹⁰² Lásd az Tanács KKBP határozatának 2. cikkét.

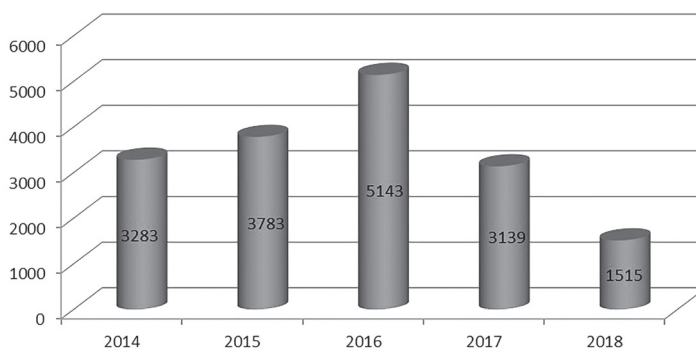
¹⁰³ https://cdn2-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/blAF8YeAp6ZDPXLS1BXsJKsA6NK4EDuo4HLA_EhVEVpY/mtime:1526638708/sites/eeas/files/factsheet_eucap_sahel_niger_may2018.en_.pdf (2018.07.24.)

3.2. Életmentés a tengeren

3.2.1. A Földközi-tengeren életüket vesztek számának alakulása

Az Európai Unióba való jutás rengeteg áldozatot követelt az elmúlt években, főleg, ami a tengeren életüket vesztek számát jelenti. A legtöbb haláleset 2016-ban történt, amikor 5143 személy veszttette életét a Mediterráneum térségében.¹⁰⁴

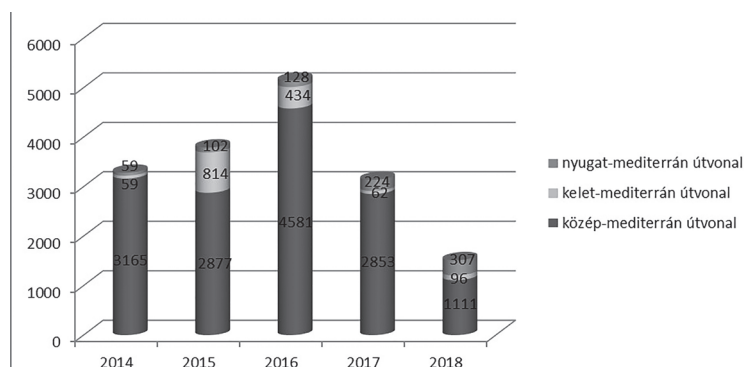
1. számú ábra. A Mediterráneum térségében életüket vesztek száma 2014 és 2018 között.



Forrás: <https://missingmigrants.iom.int/> (2018.08.01.)

A régióban három migrációs útvonal helyezkedik el: a nyugat-mediterrán, a közép- és a kelet-mediterrán, amelyek közül a közép-mediterrán bizonyult a leghalásosabbnak.

2. számú ábra. A Mediterráneum migrációs útvonalain életüket vesztek száma 2014 és 2018 között.



Forrás: <https://missingmigrants.iom.int/> (2018.08.01.)

¹⁰⁴ <https://missingmigrants.iom.int/> (2018.08.01.)

3.2.2. Az Európai Unió válasza

Az Európai Migrációs Stratégia mind az azonnali válságkezelési intézkedések, mind a közép- és hosszú távú migrációkezelési intézkedések között megemlíti és célul tűzi ki a tengeren történő életmentést. Az EU ennek alapján számos intézkedést tett a szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térség, valamint a közös biztonság- és védelempolitika keretében, úgy mint a Frontex égisze alatt működő keresési és mentési feladatokat is ellátó műveletek (Poszeidon, Triton, Themis), valamint az Unió tengerészeti katonai művelete, az EUNAVFOR MED Sophia.

A tengeren történő életmentés kapcsán azonban hangsúlyoznunk kell, hogy az nemzetközi jogi kötelezettség is, nem pusztán az EU és a tagállamok diskrecionális döntésének eredménye. Számos nemzetközi tengerjogi szerződés rögzíti a tengeren bajba jutottak mentésének kötelezettségét, úgy mint az ENSZ 1982-es tengerjogi egyezménye (UNCLOS), az 1974-es életbiztonság a tengeren tárgyú nemzetközi egyezmény (SOLAS), valamint a tengeri felkutatásról és mentésről szóló 1979-es nemzetközi megállapodás (SAR).¹⁰⁵

A Frontex több közös művelet keretében végez kutatási és mentési tevékenységet, segítséget nyújtva a parti államoknak (Málta, Olaszország és Görögország). Görögországnak nyújt támogatást a járőrözés, az életmentés, valamint a menedékkérők regisztrációja és azonosítása, a visszatérések végrehajtása, az embercsempész-hálózatokkal kapcsolatos információszerzés, valamint a határon átnyúló bűnözéssel szembeni fellépés területén a *Poszeidon művelet*,¹⁰⁶ amelynek részvételével 2016. január 1. és 2018. június 24. között 82 080 személyt mentettek ki a Földközi-tenger keleti medencéjéből.¹⁰⁷ A közel 600 fős állományú Poszeidon műveleti területe a Görögország és Törökország közötti tengeri határra, valamint a görög szigetekre terjed ki.

A *Triton* művelet, amely elsősorban Olaszország tehermentesítését és segítségét szolgálta 2014. november és 2018. január között, az Olaszország által 2013-ban telepített felkutatási és mentési művelet, a Mare Nostrum helyét vette át, de nem annak szerepét. Fontos kiemelnünk a két művelet közötti különbségeket, hogy megértsük, miért nem helyettesítette a Triton a Mare Nostrumot. Először is, ha a két misszió mandátumát vizsgáljuk, a Mare Nostrum középpontjában a felkutatás és a mentés állt, további feladata pedig a mentési tevékenység során elfogott embercsempészek letartóztatása és őrizetbe vétele volt.¹⁰⁸ Ezzel szemben a Triton elsődleges célja a tengeri határellenőrzés és védelem megerősítése volt, és ennek során – a nemzetközi jogi kötelezettségeknek eleget téve – az életmentés.¹⁰⁹ Másodszor,

¹⁰⁵ Az UNCLOS 98. cikke rendelkezik a segítségnyújtási kötelezettségről, miszerint minden részes állam a lobogója alatt közlekedő hajó parancsnokának kötelességévé teszi, hogy a hajó, a személyzet vagy az utasok súlyos veszélyeztetése nélkül megtehető mértékben nyújtson segítséget valamennyi, a tengeren végveszélyben talált személynek, valamint a lehető legnagyobb sebességgel siessen a végszükségben lévő személyek megmentésére, ha arról értesült, hogy azok segítségre szorulnak, amennyiben ilyen cselekmény részéről ésszerűen elvárható. Az egyezmény továbbá minden részes parti állam számára előírja, hogy mozgítsa elő egy megfelelő és hatékony felkutatási és mentésszolgálat létrehozását, működtetését és fenntartását, és hogy ebből a célból kölcsönös regionális egyezségeket útján működjön együtt a szomszédos államokkal.

¹⁰⁶ [https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/main-operations/operation-poseidon-greece/\(2018.08.02.\)](https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/main-operations/operation-poseidon-greece/(2018.08.02.))

¹⁰⁷ [http://www.consilium.europa.eu/en/infographics/saving-lives-sea-february-2018/\(2018.08.02.\)](http://www.consilium.europa.eu/en/infographics/saving-lives-sea-february-2018/(2018.08.02.))

¹⁰⁸ KOLLER 2017, 3.

¹⁰⁹ EUROPEAN POLITICAL STRATEGY CENTRE 2017, 3.

míg a Mare Nostrum műveleti területe jóval nagyobb volt és kiterjedt Olaszország, Málta és Líbia felkutatási és mentési övezetére is, addig a Triton műveleti területe csupán 138 tengeri mérföldre terjedt Szicíliától délre.¹¹⁰ Itt azonban fontos megjegyeznünk, hogy az EU tengerészeti válságkezelési művelete, a később tárgyalt EUNAVFOR MED Sophia műveleti területe kiterjed a líbiai kutatási és mentési övezetre, leszámítva a líbiai parti vizeket. Harmadszor a Mare Nostrum mind az állományát (900 fő), mind a költségvetését (9 millió euró/hó) tekintve robusztusabb művelet volt, mint a Triton (az állománya 5-600 fő körül mozgott, míg a költségvetése 2,9 millió euró volt).¹¹¹ Ami a kimentett tengeren bajba jutott személyek számát illeti, a Mare Nostrum keretében az olasz tengerészet egy év alatt több mint 100 250 fő életét mentette meg,¹¹² míg a Triton és a helyébe lépő Themis több mint 251 000 személyt mentett ki a Földközi-tengerből 2016. február 1. és 2018. június 24. között.¹¹³

Köszönhetően annak, hogy 2017 során változás állt be a közép- és a nyugat-mediterrán migrációs útvonalak forgalma és a kiindulási pontok között, nevezetesen, hogy csökkent a Líbiából tengerre szállók száma, ugyanakkor nőtt az Algériából, Marokkóból és Tunéziából indulóké, az EU a Triton művelet befejezéséről és egy új Frontex-koordinálta közös művelet, a Themis elindításáról döntött, amelynek műveleti területe minden korábbiánál nagyobb, átfogja a Kelet- Közép- és Nyugat-Mediterráneum térségét, Törökország partjaitól egészen Marokkóéig, valamint az Adriai-tengert. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a Themis tevékenységét az európai parti vizeken végzi, a nyílt tengerre nem terjed ki, ott továbbra is az EUNAVFOR MED Sophia működik a Közép-Mediterráneum vonatkozásában.¹¹⁴ Ami az új Frontex- művelet mandátumát illeti, a határellenőrzés és őrzés mellett továbbra is segíti Olaszországot a mentési műveletekben, habár Olaszország nyomására a kimentetteket már nem kizárólag Olaszországban teszi partra, ahogy az a Triton esetében történt. Nagyobb hangsúly került a Themis bűnüldözési feladataira, úgy mint az információszerezés lehetséges szélsőségesekről és terroristákról, valamint a migrációt kísérő bűncselekmények (ember-, drog- és fegyvercsempészet, dokumentumhamisítás) csökkentése.¹¹⁵

Az EU nem csak a szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térség, hanem a közös biztonság- és védelempolitikája keretében is hozzájárul a kutatási és mentési feladatokhoz a Földközi-tenger déli középső medencéjében indított tengerészeti művelete, az EUNAVFOR MED Sophia keretében, amely 2015 júniusában kezdte meg működését a Tanács 2015/778-as és 2015/972-es KKBP számú határozatai alapján.

A 2015/778 KKBP határozata értelmében az EU tengerészeti műveletének *elsődleges célja* az üzletszerűen működő embercsempész- és kereskedő hálózatok felszámolása a Mediterráneum déli-középső részében, amelyet azoknak a vízi járműveknek a beazonosításával, elfogásával és a felettük való rendelkezéssel hajt végre, amelyeket embercsempészetre vagy emberkereskedelemre használtak vagy ezzel gyanúsíthatók. A művelet *további célja*

¹¹⁰ EUROPEAN POLITICAL STRATEGY CENTRE 2017, 3.

¹¹¹ DAVIES–NESLEN 2014

¹¹² KOLLER 2017, 4.

¹¹³ <http://www.consilium.europa.eu/en/infographics/saving-lives-sea-february-2018/> (2018.08.02.)

¹¹⁴ OPEN MEDIA HUB 2018

¹¹⁵ <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/main-operations/operation-themis-italy-/> (2018.08.02.), SCHERER, 2018

a jövőbeni emberveszteségek megelőzése a Földközi-tengeren a vonatkozó nemzetközi jogi kötelezettségeknek megfelelően.¹¹⁶

A határozat a művelet végrehajtását három egymást követő fázisra osztotta, amelyek értelmében:

- az első fázisban az embercsempész hálózatok felderítése és megfigyelése történik a *nyílt tengeren*, elsősorban információgyűjtés és őrzáratozás útján.
- a második fázis maga is két lépcsőben valósul meg, amennyiben az EUNAVFOR MED Sophia erői
 - (i) az alkalmazandó nemzetközi jognak megfelelően¹¹⁷ hajóra szállnak, átkutatják, lefoglalják és eltérítik a *nyílt vizeken* azokat a vízi járműveket, amelyekkel szemben fennáll a gyanú, hogy embercsempész vagy emberkereskedelmi tevékenységre használják;
 - (ii) az ENSZ Biztonsági Tanácsának felhatalmazásával vagy az érintett parti állam beleegyezésével – a felhatalmazásban vagy a beleegyezésben megállapított feltételekkel – hajóra szállnak, átkutatják, lefoglalják és eltérítik a *nyílt vizeken* vagy az érintett parti állam *parti és beltengerén* azokat a vízi járműveket, amelyekkel szemben fennáll a gyanú, hogy embercsempész vagy emberkereskedelmi tevékenységre használják.
- a harmadik fázisban az EUNAVFOR MED Sophia erői az ENSZ Biztonsági Tanácsának felhatalmazásával vagy az *érintett parti állam* beleegyezésével annak *területén* megtesznek minden szükséges intézkedést azokkal a vízi járművekkel és a hozzájuk köthető eszközökkel kapcsolatban, amelyekkel szemben áll a gyanú, hogy embercsempész vagy emberkereskedelmi tevékenységre használják.¹¹⁸

A Politikai és Biztonsági Bizottság 2015. szeptember 28-i döntése értelmében 2015. október 7-től a művelet végrehajtása a második fázis első lépcsőfokán áll, azaz hajóra száll, átkutatja, lefoglalja és eltéríti a *nyílt tengeren* azokat a vízi járműveket, amelyek azzal gyanúsíthatók, hogy embercsempész vagy emberkereskedelmi tevékenységre használnak.

Abból következően, hogy a művelet lényegében megkezdte a második szakasz első lépcsőfokán, azaz csak a nyílt vizeken működhet az ENSZ BT és a líbiai egységkormány felhatalmazása hiányában, meglehetősen behatárolja az eredményességét, ami a fő célkitűzését, az embercsempész- hálózatok felszámolását jelenti. A művelet eddigi tevékenységének oroszlánrészét így az életmentés teszi ki, és jóval szerényebb eredményt tud felmutatni az embercsempész- és kereskedő hálózatok ellehetetlenítése területén. Az EU, hogy áthidalja az EUNAVFOR MED Sophia korlátaiból eredő hiányosságot az EUBAM Líbia polgári missziója keretében igyekszik alkalmasabbá és hatékonyabbá tenni a líbiai hatóságokat a határőrizet és az embercsempészekkel szembeni fellépés területén.

¹¹⁶ A Tanács (KKBP) 2015/778 határozata az Európai Uniónak a földközi-tengeri térség déli középső részén folytatott katonai műveletéről (EUNAVFOR MED) 1. cikk

¹¹⁷ Elsősorban az ENSZ tengerjogi egyezménye és a migránsok szárazföldi, vízi és légi földi csempészése ellen 2000-ben elfogadott palermói jegyzőkönyv rendelkezései az irányadóak.

¹¹⁸ A Tanács (KKBP) 2015/778 határozata az Európai Uniónak a földközi-tengeri térség déli-középső részén folytatott katonai műveletéről (EUNAVFOR MED) 2. cikk

A Sophia-művelet mandátumát később ún. támogató feladatokkal bővítette ki a Tanács, úgy mint a Líbiai Parti Őrség és Tengerészet képzése, az ENSZ fegyverembargója végrehajtásában való részvétel a nyílt vizeken, a Líbiából történő illegális olaj-export megfigyelése és az erre vonatkozó információgyűjtés, valamint az embercsempészettel kapcsolatos információk megosztásának elősegítése a tagállamok, valamint a Frontex és az EUROPOL között.¹¹⁹

3.3.3. A kutatás és mentés kapcsán felmerülő dilemmák

Amellett, hogy a tengeren bajba jutottak felkutatása és mentése nemzetközi jogi kötelezettség, rengeteg politikai feszültség forrása is az EU-n belül, valamint a kormányzati, uniós és a mentésben résztvevő nem kormányzati szereplők (NGO-k) között egyaránt. Ami a tagállamokat illeti, természetesen a kutatásban és mentésben oroszán részt vállaló déli tagállamok (Spanyolország, Olaszország, Málta és Görögország) folyamatosan nagyobb szolidaritást várnának el a többi tagállamtól, főleg ami a mentettek további sorsát, azaz az menedékkérelmük elbírálását illeti (lásd az uniós szükséghelyzeti áthelyezés körüli polémiát), illetve bizonyos tagállamok (pl. Nagy-Britannia és a visegrádi országok) a kutatásra és mentésre mint a migrációt fokozó tényezőre (pull factor) tekintenek, és ezért annak, illetve az abban való részvételük minimalizálására törekkenek.

A Földközi-tengeren mentési feladatokat ellátó NGO-k is komoly politikai feszültség forrásaivá és ennél fogva politikai támadások célpontjaivá váltak 2016-tól, amelynek következtében többük is felfüggesztette korábbi mentési tevékenységét 2017 nyarán (Orvosok Határok Nélkül,¹²⁰ Save the Children,¹²¹ Sea Eye¹²²). Az NGO-kat érő kritikák és vádak sokrétűek. Az egyik legtöbbit hangoztatott, miszerint az NGO-k azzal, hogy líbiai parti vizekhez közel, illetve azokon, lényegében alig néhány kilométerre a partraszállás helyszínétől végeznek mentési tevékenységet, a szabálytalan migráció ösztönzőivé válnak azáltal, hogy biztosítják bajba jutás esetén (vagy akár anélkül is) a migránsok garantált mentését és Európába jutását.¹²³ Ezzel kapcsolatban azonban érdemes megjegyeznünk, hogy az NGO-k líbiai felségvizeken folytatott tevékenységének oka az embercsempészek taktikájának megváltozása 2015-től, amikor az EUNAVFOR MED Sophia működése megnövelte a nyílt vizeken való tevékenységük kockázatát és működési költségeiket (az embercsempészetet használt vízi járművek elfogása, lefoglalása és megsemmisítése révén). Így hát a csempészek egyre inkább csak a líbiai parti vizekre kezdték korlátozni jelenlétüket, és a sokkal gyengébb minőségű gumicsónakok használatára tértek át, amelyet kevesebb üzemanyaggal, vízzel és élelemmel láttak el. Az EUNAVFOR MED Sophia műveleti területe azonban, mint korábban kifejtettük, megfelelő felhatalmazás hiányában nem terjed ki a líbiai parti vizekre, a líbiai parti őrség tapasztalata és képességei pedig

¹¹⁹ <https://www.operationsophia.eu/wp-content/uploads/2018/04/Mission.pdf> (2018.08.02.)

¹²⁰ <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-msf/msf-suspends-mediterranean-rescues-as-migrant-dispute-mounts-idUSKBN1AS0L1> (2018.08.03.)

¹²¹ <https://sputniknews.com/europe/201708131056430682-libya-italy-migrants-rescue-organization/> (2018.08.03.)

¹²² <https://sea-eye.org/en/sea-eye-unterbricht-rettungseinsatz/> (2018.08.03.)

¹²³ FRONTEx 2017, 32.

igencsak szegényesek a mentési műveletek megfelelő szintű végrehajtására. Az NGO-k tehát a líbiai parti vizeken bekövetkező katasztrófák csökkentése érdekében kezdték el tevékenységüket a tárgyalt területre fókuszálni.¹²⁴

Az NGO-k mentési tevékenységével kapcsolatos másik központi vád, hogy a szervezetek lényegében együttműködnek az embercsempészekkel a velük történő közvetlen kommunikáció és a saját elhelyezkedésük fényjelző berendezésekkel történő meghatározása révén, valamint amiatt, hogy sokuk nagy mennyiségű, ismeretlen eredetű pénzt kezel.¹²⁵ Olaszországban több ügyészi vizsgálat is indult a kérdésben, azonban egyikük sem tudta bizonyítani is a vádakat. Azok azonban elégnak minősültek ahhoz, hogy bizonyos politikai erők, mint például az 5 Csillag Mozgalom politikai kampányt indítson a térségben mentési tevékenységet végző NGO-k ellen.¹²⁶ Az NGO-k tevékenységének szabályozását és átláthatóságának biztosítását célozta az a magatartási kódex, amelyet a Paolo Gentiloni vezette olasz kormány 2017 júliusában fogadott el, és bejelentette: az azt el nem fogadó szervezetek nem vehetnek részt a humanitárius és mentési tevékenységben az olasz kutatási és mentési övezetben.¹²⁷ A 2018 júniusában hivatalba lépett új olasz kormány pedig még tovább ment az NGO-k megrendszabályozásában, lényegében tevékenységüket ellehetlenítve azzal, hogy megtiltotta hajóik kikötését olasz kikötőkben. Ráadásul Matteo Salvini belügyminiszter 2018 júliusában már azt jelentette be közösségi oldalán, hogy az EU belügyminisztereinek találkozóján napirendre tűzi: Olaszország zárja be kikötőit a nemzetközi műveletek hajói előtt is. Mindez azután történt, hogy az EUNAVFOR MED Sophia egyik hajója 106 migránst tett partra Messinában.¹²⁸

Látható tehát, hogyan vált forró témává fokozatosan az életmentés kérdése és az azt végrehajtó uniós műveletek, illetve NGO-k tevékenysége az EU-n belül. Az Unió és tagállamai igyekeznek a kutatás és mentés nemzetközi jogi kötelezettségének teljesítését minimálisra csökkenteni a tagállamok közötti nézetkülönbségek, illetve a tagállamokon belüli belpolitikai folyamatok (populista és migrációellenes pártok, mozgalmak megerősödése, illetve kormányra kerülése) okán.

¹²⁴ SAS/LUXOR 2017, 2.

¹²⁵ RESTÁS 2017

¹²⁶ VENTRELLA 2017, 2.

¹²⁷ BALMER 2017

¹²⁸ KITEKINTŐ 2018

4. A KÖZÖS MENEKÜLTÜGYI RENDSZER VÁLSÁGA ÉS A REFORMRA TETT KÍSÉRLETEK

4.1. A közös menekültügyi rendszer (KEMR)

A KEMR alapszerződésekbeli jogalapját az EUMSZ 78. cikke jelenti, amelynek (1) bekezdése kimondja, hogy „az Unió közös menekültügyi, kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó politikát alakít ki azzal a céllal, hogy a nemzetközi védelmet igénylő harmadik országbeli állampolgárok mindegyike számára megfelelő jogállást kínáljon és biztosítsa a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartását.”

- A fenti cél elérése érdekében az Európai Parlament és a Tanács az alábbi uniós jogszabályokat fogadta el, amelyek tehát a KEMR alkotóelemei:
- az Európai Parlament és a Tanács 2013. június 26-i 604/2013/EU rendelete, azaz a Dublin III. rendelet, amelynek rendeltetése a nemzetközi védelem iránti kérelem elbírálásáért felelős tagállam meghatározása;
- az Európai Parlament és a Tanács 2013. június 26-i 603/2013/EU Eurodac-rendelete, amely a dublini rendelet végrehajtását hivatott szolgálni a menedékkérők ujjlenyomatának rögzítésével és tárolásával az első belépés országának meghatározása érdekében;
- az Európai Parlament és a Tanács 2011. december 13-i 2011/95/EU ún. kvalifikációs irányelve, amely azokat a kritériumokat rögzíti, amelyeknek a harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek meg kell, hogy feleljenek a nemzetközi védelem megszerzése érdekében, valamint a védelem tartalmára vonatkozó szabályokat tartalmazza;
- az Európai Parlament és a Tanács 2013. június 26-i 2013/32/EU menekültügyi eljárásokról szóló irányelve a nemzetközi védelem megadásának és visszavonásának közös minimumszabályait rögzíti;
- az Európai Parlament és a Tanács 2013. június 26-i 2013/33/EU befogadási irányelve, amely a menedékkérők befogadási feltételeinek és az őket megillető jogoknak a minimumszabályait tartalmazza;
- az Európai Parlament és a Tanács 2010. május 19-i 439/2010/EU rendelete az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról, amelynek célja operatív segítség nyújtása a tagállamok számára a közös menekültügyi rendszer végrehajtása során.

4.2. A közös menekültügyi rendszer strukturális hibái

A 2015-2016 során tetőző migrációs és menekültügyi válság, amelyet több millió fő szabálytalan és tömeges beáramlása jellemzett, nyilvánvalóvá tette a KEMR strukturális problémáit, amelyek a szisztéma tulajdonképpeni működésképtelenségét eredményezték, és amelyeket az alábbiak szerint összegezhettünk.

4.2.1. *A menedékkérelmek elbírálásáért felelős tagállam meghatározásának fenntart-hatatlan mechanizmusa, azaz az első szabálytalan belépés országa elvének működésképtelensége*

A Dublin III. rendelet III. fejezete tartalmazza a menedékkérelmek elbírálásáért felelős tagállam meghatározásnak feltételeit és azok alkalmazásának rangsorát. A gyakorlatban – és kiemelten a válság időszakában – a leggyakrabban alkalmazott kritérium a rendelet 13. cikkében szereplő első szabálytalan belépés országának az elve, mi szerint, ha a kérelmező harmadik országból érkezve szabálytalanul lépte át egy tagállam határát szárazföldön, tengeri vagy a légi úton, az a tagállam felelős a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért, amelynek területére így lépett be. Ahogyan az Európai Bizottság 2016. április 6-i közleménye rámutat, az elv alkalmazása eredetileg azon a megközelítésen alapult, hogy „kapcsolatot kell teremteni a menekültügy terén viselt felelősség megosztása, valamint a külső határok védelmével kapcsolatos tagállami kötelezettségek tiszteletben tartása között”.¹²⁹

Ez a kritérium azonban, mint láthattuk a menedékkérők tömeges beáramlása idején, aránytalanul nagy terhet ró az Unió külső határait képező tagállamokra, lényegében azok egyedüli felelősségévé téve a menedékkérelmek elbírálását. Ahogyan Tamara Tubakovic, a Melbourne-i Egyetem Politikatudományi Tanszékének kutatója megjegyzi, a rendszert lényegében egy kompetitív játékként foghatjuk fel, amelyben a tagállamok minimalizálni törekednek a menedékkérelmek elbírálásáért fennálló felelősségüket.¹³⁰ Ráadásul, a Bizottság hangsúlyozza, hogy már a válságot megelőzően is súlyos hiányosságok mutatkoztak a rendelet végrehajtásában, amelyek olyan okokra vezethetők vissza, mint hogy nehezen szerezhető be a menedékkérelmek iránti kérelem vizsgálatáért való tagállami felelősségre vonatkozó bizonyítékok, ezért a tagállamok egyre gyakrabban és nagyobb számban utasítják el a menedékkérők átadása iránti kérelmeket. További probléma, hogy még ha el is fogadják az átadás iránti kérelmeket, csupán az esetek negyede végződik tényleges átadással, az ún. dublini transzfer tehát nagyon alacsony hatékonysággal működik.¹³¹

A válság tetőpontján a Dublin III. rendelet alkalmazása alól jelentett lényegében két éves időtartamra derogációt a tagállamok között súlyos vitára okot adó szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus, amelyre a Bizottság a válságra adott azonnali válaszként tett javaslatot, és amelyet a Tanács 2015/1523 és 2015/1601 számú határozatai vezettek be.

4.2.2. *A másodlagos mozgások problémája*

A másik központi jelentőségű probléma, amely a KEMR több alkotóelemének hiányosságából és a menekültügyi szabályok sokszor diszkrecionális jellegéből fakad, az a menedékkérők tagállamok közötti ún. másodlagos mozgása, amely mögött a következő okokat tudjuk felsorakoztatni: a menekült és egyéb védelmi státusz megadásának eltérő aránya (elismerési ráta) a tagállamokban, a tagállamonként divergáló befogadási körülmények,

¹²⁹ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016c, 4.

¹³⁰ TUBAKOVIC 2017, 3.

¹³¹ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016c, 4.

valamint a biztonságos harmadik ország és az első menedék országa elvének nem egységes alkalmazása.

Az eltérő tagállami elismerési ráták természetesen azon tagállamok irányába „terelik” a menedékkérőket, amelyek menekültügyi rendszere nagyvonalúbb, azaz amelyek magasabb arányban adnak nemzetközi védelmi státuszt.

Ha az elismerési arány alakulását nézzük 2015 és 2017 között az Eurostat adatai alapján, akkor láthatjuk, hogy az EU 28 átlagában az elismerési ráta 2015-ben 52% volt, a legmagasabb arányban Bulgária (91%), Málta (84%), Hollandia (80%), Ciprus (77%), valamint Svédország (72%) adott nemzetközi védelmet a kérelmezőknek, míg a legalacsonyabb elismerési rátát Lettország (13%), Magyarország (15%), Lengyelország (18%), Horvátország (22%) és Luxemburg (24%) produkálta.¹³² 2016 során uniós szinten a tagállamok a beérkezett kérelmek 61 százalékát ítélték meg pozitívan, a legmagasabb elismerési arány Málta és Szlovákia (83%), Hollandia és Ausztria (72%), Svédország és Litvánia (69%), Dánia (68%), valamint Észtország és Spanyolország (67%) esetében volt tapasztalható; az öt legalacsonyabb elismerési rátájú ország pedig Magyarország (8%), Lengyelország (12%), Írország (23%), Görögország (24%), valamint az Egyesült Királyság (32%) volt.¹³³ 2017-ben az elismerési arány uniós szinten 46% volt, a legmagasabb rátájú országok sorába Írország (89%), Litvánia (78%), Málta (69%), Szlovákia (68%), valamint Luxemburg (66%) tartozott, a legalacsonyabbak közé pedig Csehország (12%), Lengyelország (25%), Franciaország (29%), Magyarország, Horvátország, és az Egyesült Királyság (31%), valamint Dánia (34%) került.¹³⁴

Általában véve a nemzetközi védelem megadása területén tapasztalható eltérő tagállami aktivitás mellett komoly probléma, hogy az egyes tagállamok igen eltérő arányban részesítik nemzetközi védelemben a különböző állampolgárságú személyeket. 2015 során például az iraki nemzetiségűek kapták uniós szinten a harmadik legtöbb nemzetközi védelmi státuszt, azonban az irakiak elismerési rátája igencsak különböző volt tagállamonként: az UNHCR (ENSZ Menekültügyi Főbiztossága) adatai szerint amíg 2015-ben Görögországban 67 százalékos volt az irakiak nemzetközi védelemben részesítése az elsőfokú eljárások során, addig Romániában csak 30, viszont Finnországban 85, Franciaországban pedig 98 százalék.¹³⁵

Végül, de nem utolsó sorban meg kell említenünk, hogy a tagállamok nagyon eltérő arányban alkalmazzák a nemzetközi védelem különböző formáit. 2015-ben a nemzetközi védelem ügyében uniós szinten hozott pozitív döntések közel 74% eredményezett menekültstátuszt, a szórás azonban nagy volt a tagállamok között, hiszen míg Németországban 96%-a, Belgiumban 84%-a, Görögországban 85%-a, addig Szlovákiában mindössze 6%-a, Olaszországban 12%-a, Magyarországon pedig 31%-a volt a menekültstátusz az összes megadott nemzetközi védelmi formának.¹³⁶

A tagállamok közötti fenti eltérések legfőbb forrása a kvalifikációs és a közös menekültügyi eljárásról szóló irányelvek, amelyek ugyan bizonyos fokig összehangolták a nemzetközi védelem megszerzéséhez szükséges kritériumokat, valamint a nemzetközi védelmi

¹³² EUROSTAT 2016, 5.

¹³³ EUROSTAT 2017, 5.

¹³⁴ EUROSTAT 2018, 5.

¹³⁵ UNHCR 2015, 79-80.

¹³⁶ EUROSTAT 2016, 3.

státuszok megadásának és visszavonásának feltételeit, azonban irányelv jellegükénél fogva nem alkalmasak a tagállamok közötti divergencia további csökkentésére.

A másodlagos mozgások további motíváló tényezője, hogy a tagállamok – bár a befogadási irányelv meghatározza a menedékkérők befogadási feltételeinek és az őket megillető jogoknak a minimum szabályait¹³⁷ – ténylegesen nagyon különböző szintű és színvonalú befogadási feltételeket és körülményeket biztosítanak. Az EU Alapjogi Ügynökségének (FRA) 2016-os jelentése szerint a menedékkérők tömeges beáramlása jelentősen leterhelte az első belépés szerinti, a tranzit, valamint a céltagállamok menekültügyi rendszerét, amelyeket így sok esetben túlsúlyos és nem megfelelő fogadóállomások jellemeznek, ami pedig utat enged a nemi bűncselekményeknek, és növeli a menedékkérők közötti feszültség és konfliktus kialakulásának esélyét.¹³⁸

A kívívánóan rossz befogadási körülmények ráadásul a dublini transzfer végrehajtásának is akadályát képezik, ahogyan ezt Görögország példája is mutatja. Az Európai Unió Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága már 2011-ben kimondta döntésében, hogy nem lehet Görögországba visszazállítani menedékkérőket a dublini szabályok értelmében, annak embertelen és megalázó menekültügyi rendszere miatt.¹³⁹ A befogadási irányelv nem megfelelő végrehajtása miatt az Európai Bizottság több tagállam ellen is kötelezettség-szegési eljárást indított 2015 decemberében, többek között Magyarországgal, Máltával és Görögországgal szemben.¹⁴⁰

Végül, de nem utolsó sorban a másodlagos mozgások mögötti harmadik tényezőként kell kiemelnünk a biztonságos ország koncepciója egységes alkalmazásának hiányát. A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló 2013/32/EU átdolgozott irányelv 33. cikke szerint a tagállamok nem kötelesek megvizsgálni a menedékkérelmet annak elfogadhatatlansága esetén, amelyre pedig – többek között – az első menedék országa, illetve a biztonságos harmadik ország elvének alkalmazása adhat okot. Az irányelv 35. cikkének értelmében az első menedék országa azt jelenti, hogy a menedékkérő olyan harmadik országból származik, amely már menedékjogot biztosított a kérelmezőnek, amit az még mindig igénybe vehet, vagy a kérelmező az adott országban egyébként kellő védelmet élvez, beleértve a visszaküldés tilalmának elvét is, feltéve hogy az adott ország a kérelmezőt visszafogadja. A biztonságos harmadik ország elvét a 38. cikk tartalmazza, mi szerint ilyen országnak minősül az a harmadik állam, ahol a) a kérelmező életét és szabadságát nem fenyegeti veszély faji, vallási, nemzetiségi vagy valamely társadalmi csoporthoz tartozás vagy politikai meggyőződés miatt; b) nem áll fenn súlyos

¹³⁷ Az irányelv előírja többek között bizonyos materiális befogadási feltételek biztosítását, úgy mint szállás, élelem, ruházat és napi díj, valamint egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés biztosítását (17,18,19.cikk); a menekültügyi őrizet elrendelésének feltételeit és az az alatt a menedékkérőket megillető biztosítékokat, az őrizet körülményeit (8,9, 10. cikk)

¹³⁸ FRA 2016, 18-20.

¹³⁹ Lásd az N. S. (C 411/10) v. Secretary of State for the Home Department and M. E. (C 493/10) and others v. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform, C411/10 and C-493/10, European Union: Court of Justice of the European Union, 21 December 2011, <http://www.refworld.org/docid/4ef1ed702.html> és az M.S.S. v. Belgium and Greece, Application no. 30696/09, Council of Europe: European Court of Human Rights, 21 January 2011 ügyeket. <http://www.refworld.org/docid/4d39bc7f2.html> (2018.05.12.)

¹⁴⁰ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2015c

sérelem veszélye; c) a genfi egyezményvel összhangban tiszteletben tartják a visszaküldés tilalmának elvét; d) tiszteletben tartják a nemzetközi jog azon szabályát, miszerint a kérelmező olyan ország területére nem utasítható ki, ahol kínzásnak, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódnak lenne kitéve; illetve e) a menekült jogállás kérelmezésének lehetősége biztosított, és a menekült jogállás megadása esetén biztosított a genfi egyezményvel összhangban való védelem. Az irányelv 37. cikke pedig felhatalmazza a tagállamokat, hogy nemzetközi védelem iránti kérelmek vizsgálata céljából nemzeti szinten biztonságos származási országokat határozzanak meg. Az eltérő tagállami elismerési ráták – és így a másodlagos mozgások – egy következő oka a biztonságos harmadik országokról szóló különböző nemzeti listák. A helyzet orvoslására és egy uniós szintű jegyzék összeállításáról szóló rendelet létrehozására már 2015 szeptemberében javaslatot tett az Európai Bizottság, azonban az máig nem került elfogadásra.

4.3. A közös menekültügyi rendszer reformjára tett bizottsági javaslatok

A KEMR hiányosságaiból fakadó problémák kiküszöbölését célozta az Európai Bizottság 2016. április 6-án kiadott, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak szóló közleménye, amelyben a menekültügyi rendszer reformjának alábbi területeit jelölte meg:

- a menedékkérőkért felelős tagállam meghatározására szolgáló, fenntartható és igazságos rendszer kialakítása, azaz a dublini rendelet reformja;
- a dublini rendelet alkalmazásának támogatása és a szabálytalan migráció elleni fellépés erősítése az Eurodac rendelet módosításával;
- a közös menekültügyi rendszeren belüli konvergencia fokozása és az EU-n belüli másodlagos mozgások megakadályozása érdekében a jelenlegi közös menekültügyi eljárásról szóló irányelv felváltása egy egységesen alkalmazandó rendelettel, a kvalifikációs irányelv helyett egy kvalifikációs rendelet elfogadása, valamint a befogadási irányelv átdolgozása;
- az EU menekültügyi hivatalának újraszabályozása a szervezet mandátumának bővítésével.¹⁴¹

4.3.1. A menedékkérőkért felelős tagállam meghatározására szolgáló, fenntartható és igazságos rendszer kialakítása

A Bizottság eredetileg két szakpolitikai megoldási javaslatot vázolt fel a tömeges beáramlással járó helyzetek kezelésére, amelyekben közös elem, hogy az első belépés szerinti tagállamnak kell azonosítania, regisztrálnia az összes migránst, valamint elrendelnie azok visszaküldését, akik nem szorulnak védelemre:

- a) *A jelenlegi dublini rendszer kiegészítése egy korrekciós mechanizmussal*: ebben a megoldási opcióban a menedékkérelmek elosztására vonatkozó kritériumok megmaradnak – így az első belépés országának feltétele is –, de tömeges beáramlás esetén egy, a szükséghelyzeti áthelyezési szisztéma mintájára kialakítandó korrekciós

¹⁴¹ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016c, 6-7.

mechanizmus lépne életbe a tömeges beáramlásnak kitett tagállam megsegítése érdekében. Ez a megoldás tehát fenntartaná a kapcsolatot a menekültügy terén viselt felelősség megosztása és a külső határ védelmével kapcsolatos tagállami kötelezettségek között.¹⁴²

- b) *A menekültkérelmek EU-n belüli szolidárisabb elosztását szolgáló állandó áthelyezési mechanizmus*: a dublini rendszer átfogó reformját jelentő opció lényege, hogy a menedékkérelmek elbírálásáért való felelősség már nem kapcsolódna az első szabálytalan belépés szerinti tagállamhoz, hanem azt egy olyan elosztási kulcs (kvóta) alapján határoznák meg, amely a tagállamok relatív méretét, gazdasági erejét és befogadási kapacitását tükrözi. Ebben a rendszerben a legtöbb menedékkérőt a kvóta alapján rendelnék hozzá a kérelmük elbírálásért egyedül felelős tagállamhoz, bárhol is nyújtották azt be.¹⁴³

A dublini szisztéma korrekcióját, illetve átfogó reformját célzó javaslatok mellett a Bizottság egy hosszú távú iniciatívívával is élt, miszerint fontolóra kellene tenni a menedékkérelmek elbírálásáért való felelősség uniós szintre való helyezését, amelyben az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatalnak lenne központi szerepe.¹⁴⁴

Mivel a tagállamok bizonyos csoportja – elsősorban a Visegrádi Csoport országai, élükön Magyarországgal – hevesen tiltakozott egy állandó áthelyezési mechanizmus bevezetése ellen,¹⁴⁵ és mivel a szükséghelyzeti áthelyezési rendszer végrehajtása is rendkívül felemásra sikeredett, végül a Bizottság egy olyan jogalkotási javaslattal élt a Tanács és az EP felé, amely a dublini rendszer átfogó reformja helyett annak egy korrekciós célú elosztási mechanizmussal való bővítését tartalmazza. A Bizottság javaslatának fontosabb elemeit az alábbiakban foglalhatjuk össze:

- egy *automatikus ellenőrzési és regisztrációs rendszer* felállítása, amely azt hivatott kontrollálni, hogy az egyes tagállamok az összes kérelem hány százalékát fogadják, emellett azt is nyilván tartja, hogy ha egy adott tagállamot a menedékkérelem elbírálásáért felelős tagállamként határoztak meg. A rendszer egy, a tagállamok GDP-jét és népességének méretét 50-50 százalékban alapul vevő referenciakulcs alapján folyamatosan kiszámolja azon kérelmeknek az arányát, amelyek tekintetében az egyes tagállamokat felelősként jelölik ki.¹⁴⁶
- a szintén *automatikusán aktiválódó korrekciós célú elosztási mechanizmus* alkalmazása egy tagállam javára, ha az adott tagállam felelőssége alá tartozó nemzetközi védelem iránti kérelmek száma meghaladja a referenciakulccsal meghatározott szám 150 százalékát. A mechanizmus elindulásától kezdve az aránytalan migrációs nyomás alatt lévő tagállam(ok)ban benyújtott minden új kérelmet – az elfogadhatósági ellenőrzés után – elosztják azon tagállamok között, amelyek a referenciakulccsal meghatározott számnál kevesebb kérelem tekintetében töltik be a felelős tagállam

¹⁴² EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016c, 8.

¹⁴³ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016c, 8-9.

¹⁴⁴ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016c, 9.

¹⁴⁵ VISEGRAD GROUP 2017, 1.

¹⁴⁶ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016d, 19.

szerepét. Az elosztás addig folytatódik, amíg az aránytalan számú beérkezővel küzdő tagállam ügyszáma meghaladja a referenciaszámnak 150 százalékát.¹⁴⁷

- *pénzügyi szolidaritásvállalás* bevezetése, azaz egy tagállam dönthet úgy, hogy 12 hónapig ideiglenesen nem vesz részt a korrekciós mechanizmusban, a rá eső kérelmeket így a többi tagállam között osztják szét, a kívülmaradást választó pedig kérelmenként 250 000 euró szolidaritási hozzájárulást köteles fizetni számukra.¹⁴⁸

4.3.2. A dublini rendelet alkalmazásának támogatása és a szabálytalan migráció elleni fellépés erősítése

Az Eurodac-rendelet módosítására irányuló bizottsági javaslat már nem csak a dublini rendelet végrehajtását biztosító adatbázisként tekint az Eurodac-rendszerre, hanem a szabálytalan migráció kezelésének és a hatékonyabb visszatérési politika eszközeként is, ezért több ponton is szélesíteni igyekszik a jogszabály alkalmazásának körét.¹⁴⁹

Az Európai Bizottság javaslata az alábbi fontosabb módosításokat eszközölné az Eurodac-rendelettel kapcsolatban:

- a tagállamoknak már nem csak azoknak a harmadik országbeli vagy hontalan személyeknek az adatait volna kötelező rögzíteniük az adatbázisban, akik nemzetközi védelmet kértek vagy szabálytalanul lépték át a schengeni külső határokat, hanem akik illegálisan tartózkodnak egy tagállam területén.¹⁵⁰ Ezzel tulajdonképpen hozzájárulna az Eurodac-rendszer a másodlagos mozgások nyomon követéséhez és a visszatérések hatékonyságának növeléséhez.¹⁵¹
- az ujjlenyomatok mellett további személyes adatok rögzítését és tárolását engedélyezné a javaslat a migránsok és menedékkérők könnyebb és gyorsabb azonosítása céljából, úgy mint az arckép, név, születési dátum, nemzetiség és azonosító dokumentumok.¹⁵²
- az adatok megőrzésének időtartama nemzetközi védelmet kérelmezők esetében továbbra is 10 év lenne a javaslat szerint, a tagállamok területén illegálisan tartózkodó és kérelmet be nem nyújtó személyek esetében pedig a jelenlegi 18 hónap helyett 5 éves adatmegőrzést ír elő a jogszabály-tervezet, ezzel is könnyebbé téve az Unión belüli másodlagos mozgások nyomon követését.¹⁵³

¹⁴⁷ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016d, 19-20.

¹⁴⁸ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016d, 20.

¹⁴⁹ Az első Eurodac-rendeletet 2000-ben fogadta el a Tanács, és az első átdolgozására 2013-ban került sor. Már az első átdolgozás is a rendelet céljának és alkalmazási körének szélesítését célozta például a bűnüldöző hatóságok hozzáférését biztosító rendelkezéssel.

¹⁵⁰ A jelenlegi rendelet a migránsok harmadik személyi köre esetében nem teszi kötelezővé az adatok rögzítését, csak lehetőségként tekint arra.

¹⁵¹ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016e, 12.

¹⁵² EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016e, 13.

¹⁵³ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016e, 14.; ORAV 2017, 6.

- a javaslat 14 év helyett 6 éves korra szállítaná le az ujjlenyomatvétele kötelezettségét, amit a Bizottság a nagy számú kísérelő nélküli kiskorú családi kapcsolatainak könnyebb feltérképezésével indokol.¹⁵⁴
- a jelenlegi rendellel szemben az átdolgozott jogszabály – szigorú feltételek mellett – lehetővé tenné az Eurodac-rendszerben tárolt adatok átadását harmadik ország számára a visszatérések előmozdítása érdekében.¹⁵⁵

4.3.3. *A közös menekültügyi rendszeren belüli konvergencia fokozása és az EU-n belüli másodlagos mozgások elleni fellépések*

A KEMR koherenciája, valamint hatékonysága függ egyrészt az azt alkotó jogszabályok konvergenciájától, másrészt attól, hogy a tagállamok a lehető legnagyobb mértékben összehangolva értelmezzék és hajtsák végre azokat. A nemzetközi védelem megadásának kritériumait és tartalmát meghatározó kvalifikációs irányelv, a nemzetközi védelemre vonatkozó eljárások közös szabályairól szóló irányelv, valamint a befogadási feltételek minimumszabályait és a kérelmezőket megillető jogokat tartalmazó befogadási irányelv ugyan valamelyest összehangolta a nemzeti hatóságok jogalkalmazását, azonban irányelv jellegükénél fogva nagyon nagy teret engednek a tagállami mérlegelésnek, ami markáns különbségeket eredményez a tagállami elismerési ráták, a nemzetközi védelmi státuszok fajtáinak alkalmazása, valamint a befogadási feltételek színvonalának biztosítása között, amely tényezők pedig a tagállamok közötti szabálytalan másodlagos mozgásokhoz vezetnek.

A KEMR továbbfejlesztésének egyik elemét a Bizottság 2016. július 13-i jogalkotási javaslata jelenti, amely a jelenlegi átdolgozott kvalifikációs irányelv helyett egy rendelet elfogadását tartalmazza és céljai, fontosabb módosításai az alábbiakban foglalhatók össze:

- a jogi aktus típusának megváltoztatásával a Bizottság célja elkerülni az irányelv eltérő átültetéséből eredő különbségeket a tagállamok között. Fontos azonban megjegyeznünk, hogy a javasolt rendelet közvetlenül alkalmazandó kógens normái miatt a tagállamok többé már nem nyújthatnának kedvezőbb elbánást a kérelmezőknek;¹⁵⁶
- a rendelettervezet új kötelezettséget keletkeztet a tagállamok számára a belföldi védelem lehetőségének értékelésére, valamint a nemzetközi védelmi státusz szisztematikus és rendszeres felülvizsgálatára. A belföldi védelem lehetősége azt jelenti, hogy ha a kérelmező biztonságosan és jogszerűen elutazhat a származási ország egy másik részére, ahol ott bebocsátást nyerhet, és ahol ésszerűen elvárható, hogy letelepedhet, akkor nincs szüksége nemzetközi védelemre. A javaslat értelmében továbbá a tagállami hatóságok kötelesek felülvizsgálni a nemzetközi védelmi státust, amennyiben jelentős változás áll be a származási országban, valamint amikor a tartózkodási engedélyt a menekültek esetében első alkalommal, a kiegészítő védelmet élvezők esetében pedig az első és a második alkalommal megújítják. Mind a belföldi védelem lehetőségének vizsgálata, mind a nemzetközi védelem rendszeres felülvizsgálata azt a célt hivatott szolgálni, hogy az EU-ban nemzetközi védelem-

¹⁵⁴ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016e, 14.

¹⁵⁵ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016e, 15.

¹⁵⁶ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016f, 13.

ben csak az részesüljön, aki ezt a származási országában nem kaphatja meg és csak addig, amíg a nemzetközi védelem megszerzésének kritériumai fennállnak, ezáltal is csökkentve az EU-ba irányuló migráció húzó hatását.¹⁵⁷

- a másodlagos mozgások kezelését célzó rendelkezések közül ki kell emelnünk a 29. cikket, amely általános szabályként úgy rendelkezik, hogy a nemzetközi védelemben részesülőnek abban a tagállamban kell maradnia, amelyben védelemben részesült. A tagállamokat szigorúbb tájékoztatási kötelezettség terheli továbbá annak érdekében, hogy a védelemben részesülők tisztában legyenek jogaikkal és kötelezettségeikkel, főleg ami az Unión belüli mozgásra vonatkozó rendelkezéseket és a szabálytalan továbbmozgásból fakadó jogkövetkezményeket illeti.¹⁵⁸

A menekültügyi reform másik központi elemét jelenti a Bizottság szintén 2016. július 13-i javaslata az Unión belüli nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárások létrehozásáról szóló rendeletről és a jelenleg hatályos 2013/32/EU irányelv hatályaon kívül helyezéséről. A jogi aktus típusának megváltoztatását a Bizottság szükségesnek tartja a nemzetközi védelem megadására és visszavonására irányuló nemzeti eljárások közötti különbségek kiküszöbölése és egy valóban közös uniós menekültügyi eljárás kialakítása céljából. A bizottsági javaslat további céljai és fontosabb elemei:

- gyorsabb és egyszerűbb menekültügyi eljárás, elsősorban rövidebb határidők előírásával, valamint az elfogadhatósági eljárás¹⁵⁹ és a gyorsított vizsgálati eljárás bizonyos esetekben¹⁶⁰ történő kötelezővé tételével;
- a dublini rendelet reformjával összhangban a kérelmezőnek a kérelmet az első belépés szerinti tagállamban vagy ott kell benyújtania, ahol jogszerűen tartózkodik;¹⁶¹
- a közös eljárási szabályok előfeltétele a biztonságos ország koncepciójának elfogadása és típusainak alkalmazása, azaz amennyiben a kérelmező nyilvánvalóan nem szorul nemzetközi védelemre, mert biztonságos országból származik, a kérelmét el kell utasítani és a visszatérését meg kell szervezni. Ha pedig a kérelmező talált olyan első menedékhelyet nyújtó országot, ahol védelmet élvez, vagy ha a kérelmét biztonságos harmadik országban benyújthatná, akkor elfogadhatatlannak kell nyilvánítani a kérelmét. A javaslat egy hatályvesztésre vonatkozó rendelkezést is tartalmaz, mi szerint a tagállamok csak a rendelettervezet hatálybalépését követő öt évig tarthatják fenn a biztonságos származási és harmadik országok nemzeti szintű meghatározását;¹⁶²

¹⁵⁷ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016f, 14-16.

¹⁵⁸ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016f, 16.

¹⁵⁹ Mielőtt meghatároznák a dublini rendelet szerinti felelős tagállamot, a belépés szerinti tagállamnak kell lefolytatni az elfogadhatósági vizsgálatot, amely nem lehet hosszabb egy hónapnál.

¹⁶⁰ Kötelezően alkalmazandó a gyorsított vizsgálati eljárás az első ránézésre nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmek esetén, például amikor a kérelmező biztonságos származási országból származik, vagy amikor egyértelműen valótlan nyilatkozatokat tesz, vagy aki tartózkodási engedély nélkül egy másik tagállam területén tartózkodik.

¹⁶¹ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016g, 13.

¹⁶² EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016g, 18-20.

- a kérelmezők együttműködésének fokozása érdekében a javaslat kötelezővé teszi az ujjlenyomatadást, a kérelem elbírálásához szükséges adatok közlését, valamint hogy a kérelmező a kérelem elbírálásáért felelős tagállam területén maradjon. Ezek elmaradása a kérelem elutasítását eredményezheti;¹⁶³

Végül, de nem utolsó sorban a Bizottság 2016. július 13-i reformcsomagjában javasolta a nemzetközi védelmet kérők befogadási szabályait tartalmazó irányelv átdolgozását, elsősorban a tagállamok befogadási körülményei közötti nagyobb összhang megteremtése érdekében. Fontos kiemelni, hogy a befogadási feltételek harmonizálása kapcsán a Bizottság az irányelvi szabályozást látja célravezetőnek és ezáltal elegendőnek, ugyanis a tagállamok társadalmi és gazdasági viszonyai között jelenleg jelentős különbségek tapasztalhatók, ami miatt nem kívánatos a befogadási feltételek teljes körű összehangolása.¹⁶⁴

A javasolt módosítások három cél elérése köré összpontosulnak:

- az EU-n belüli befogadási feltételek további harmonizációja: ennek érdekében a javaslat előírja a tagállamok számára, hogy vegyék figyelembe az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége által kidolgozott befogadási feltételekre vonatkozó műveleti előírásokat és mutatókat. A javaslat kötelezi továbbá a tagállamokat, hogy dolgozzanak ki szükséghelyzeti terveket arra az esetre, ha a tagállam aránytalanul magas számú kérelmezővel szembesül.¹⁶⁵
- a másodlagos mozgások ösztönzőinek csökkentése: a javaslat nem változtat azon a körülményen, hogy a kérelmezők főszabályként szabadon mozoghatnak a tagállam területén vagy a tagállam által számukra kijelölt helyen. Ugyanakkor közérdekű vagy közrendi okból, a kérelem gyors feldolgozása vagy a felelős tagállam meghatározására irányuló eljárás gyors lefolytatása, illetve a kérelmező szökésének megakadályozása érdekében a tagállamok konkrét tartózkodási helyet kell kijelöljenek a kérelmező számára (pl. befogadó állomás, magánszállás, szálloda). Amennyiben a kérelmező jogosult a befogadás anyagi feltételeire, azok csak akkor biztosíthatók, ha a kérelmező a megadott helyen tartózkodik. Szintén a másodlagos mozgások megakadályozását célozza az a javaslat, hogy úti okmánnyal a tagállamok csak humanitárius vagy egyéb nyomós okból láthatják el a kérelmezőket. Az úti okmányok érvényességét a kibocsátásuk okához szükséges célra és időtartamra korlátozni kell. A befogadás anyagi feltételeinek csökkentésére vagy formájának módosítására akkor kerülhet sor a javaslat értelmében, 1) ha a kérelmező súlyosan megsértette a befogadó központ szabályait vagy súlyosan erőszakosan viselkedett; 2) erre vonatkozó kötelezettsége ellenére nem nyújtott be nemzetközi védelem iránti kérelmet az első szabálytalan vagy szabályos belépés országában; 3) visszaküldték miután egy másik tagállamba szökött; 4) nem vett részt kötelező beilleszkedési intézkedésben.¹⁶⁶
- a kérelmezők integrációs kilátásainak növelése: ennek érdekében a javaslat a kérelmezők munkaerő piaci megjelenését igyekszik megkönnyíteni például az ahhoz való hozzáférés határidejének kilenc hónapról hat hónapra történő csökkentésével,

¹⁶³ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016g, 5.

¹⁶⁴ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016h, 7-8.

¹⁶⁵ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016h, 14.

¹⁶⁶ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016h, 15-16.

illetve annak előírásával, hogy ha a kérelmező megkapta a munkavállalási jogot, a tagállam állampolgáiraival azonos bánásmódban részesüljön.¹⁶⁷

4.3.4. Az EU menekültügyi hivatalának (EASO) újraszabályozása

A KEMR reformjának egy további elemét az Európai Bizottság 2016. április 6-i javaslata képezi, amely az EASO Európai Menekültügyi Ügynökséggé való átalakítását tartalmazza azzal a céllal, hogy a szervezet alkalmassá váljon szükség esetén operatív segítségnyújtásra a tagállamok számára, a tagállamok közötti gyakorlati együttműködés elősegítésére, a nemzetközi védelem iránti kérelmek méltányos elosztásának támogatására, a KEMR végrehajtásának, valamint a tagállamok menekültügyi rendszerének és befogadási képességeinek nyomon követésére és értékelésére.¹⁶⁸ A fenti célok elérése érdekében az alábbi rendelkezéseket tartalmazza a bizottsági javaslat:

- kötelezővé teszi a tagállamok és az Ügynökség közötti együttműködést és információcserét;¹⁶⁹
- az Ügynökség feladata a dublini rendszer reformját jelentő korrekciós mechanizmus működtetése és irányítása;¹⁷⁰
- az Ügynökség hatáskörébe helyezi a biztonságos származási országokkal kapcsolatos információk előállítását célzó nemzeti kezdeményezések összehangolását és az információk elemzését, valamint a létrehozandó közös uniós lista rendszeres felülvizsgálatát;¹⁷¹
- a KEMR végrehajtásnak (tagállami menekültügyi eljárások, elismerési ráták, befogadási rendszerek) figyelemmel kísérése és értékelése;¹⁷²
- a KEMR végrehajtására vonatkozó technikai dokumentumok (operatív előírások és iránymutatások, legjobb gyakorlatok) elfogadása;¹⁷³
- azokban az esetekben, ahol a menekültügyi és befogadási rendszerek kivételesen nagy terhelésnek vannak kitéve, az érintett tagállam(ok) kérésére vagy saját javaslatára az Ügynökség operatív és technikai intézkedési csomagokat szervez meg. Fontos hatáskörbővítő javaslatnak tekinthető, hogy azokban az esetekben, amikor egy tagállam a KEMR működését fenyegető körülményekhez képest elégtelen lépéseket tesz, akkor az Európai Bizottság olyan végrehajtási jogi aktus elfogadásáról hozhat határozatot, amely egy vagy több operatív intézkedést tartalmaz. Ezek végrehajtására az Ügynökség egy menekültügyi intervenció állományt hoz létre, amely legalább 500 tagállami szakértőből fog állni.¹⁷⁴

¹⁶⁷ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016h, 17-18.

¹⁶⁸ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016i, 2-3.

¹⁶⁹ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016i, 7.

¹⁷⁰ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016i, 7.

¹⁷¹ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016i, 8.

¹⁷² EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016i, 8.

¹⁷³ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016i, 8.

¹⁷⁴ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2016i, 9-10.

4.4. A közös menekültügyi rendszer reformjával kapcsolatos kritikák

Sokszor hangoztatott általános kritika a KEMR reformjával kapcsolatban, hogy az nem elég átfogó, hiszen válságmentes időszakban tulajdonképpen érintetlenül hagyja a dublini szisztémát, és ezzel fenntartja a tagállamok közötti aránytalan különbséget a menedékkérelmek elbírálása területén. A kritikusok egy része ugyanakkor elismeri, hogy a felemás reform a tagállamok közötti érdekellentétre, valamint a politikaterület EU-n és tagállamokon belüli átpolitizáltságára és szenzitivitására vezethető vissza.¹⁷⁵

A dublini rendelet átdolgozásának központi elemét képező korrekciós mechanizmus habár a nagyobb migrációs hullámok esetén elmozdulást jelent a tagállamok közötti szolidaritás és felelősség-megosztás irányába, ugyanakkor továbbra is jelentős terhet hagy a kedvezményezett tagállam(ok)on, hiszen továbbra is az első belépés országa lesz felelős az elfogadhatósági vizsgálatok lefolytatásáért, valamint a visszaküldések végrehajtásáért.¹⁷⁶ Ez utóbbi nem kis anyagi terhet is ró a tagállamokra, 2016 során például Dánia 2,5 millió eurót költött 490 elutasított menedékkérő visszatérésére.¹⁷⁷

Az Európai Parlament 2016. április 12-i állásfoglalása világosan lefektette az intézmény álláspontját a dublini rendszer reformjával kapcsolatban, amelyben egyrészt az első belépés állama elvének revízióját, másrészt egy állandó és kötelező áthelyezési mechanizmus, valamint egy uniós szintű, központosított menekültügyi rendszer bevezetését preferálná.¹⁷⁸

Daniel Thym, a Konstanzi Egyetem professzora a KEMR reformjának restriktív jellegét emeli ki, emellett hangsúlyozza, hogy az Unión belüli másodlagos mozgások és a szolidaritás hiánya mellett komoly hiányosságok tapasztalhatók a tagállami végrehajtás területén, ami ha nem változik, nem beszélhetünk a KEMR moderált reformjáról sem, hiszen megfelelő szintű végrehajtás hiányában egyetlen jogintézmény és rendelkezés sem képes a közös menekültpolitikát hatékonyabbá tenni. Ugyanezen okból szkeptikus a szerző a kvalifikációs és a közös menekültügyi eljárásról szóló irányelv rendelettel való felváltásával kapcsolatban is,¹⁷⁹ ugyanis a rendelet közvetlenül alkalmazandó normáinál is kulcsfontosságú azok tagállami végrehajtásának képessége és készsége.¹⁸⁰

A befogadási irányelv tervezett átdolgozása kapcsán a Bizottság másodlagos mozgások csökkentését célzó restriktív és szankcionáló javaslatait számos elemző, politikus és emberjogi szervezet úgy értékeli, hogy a Bizottság javaslatainak célja végső soron az Unión belüli nemzetközi védelem szintjének és minőségének csökkentésével, valamint a tervezett szankciókkal az EU vonzerejének és így a rá nehezedő migrációs nyomás mérséklése.¹⁸¹

Végül, de nem utolsó sorban ki kell emelnünk a KEMR reformjával kapcsolatos eltérő tagállami álláspontokat, amelyek egyre csak késleltetik a politikaterület átalakításának folyamatát.

¹⁷⁵ Lásd TUBAKOVIC 2017, 5.; THYM 2017

¹⁷⁶ TUBAKOVIC 2017, 5.

¹⁷⁷ LASSEN 2017, 5-6.

¹⁷⁸ EURÓPAI PARLAMENT 2016b, 21-22.

¹⁷⁹ Lásd a Dublin III. rendelet végrehajtása kapcsán tapasztalt hiányosságokat.

¹⁸⁰ THYM 2017

¹⁸¹ PEERS 2016, THE GREENS 2016, AMNESTY INTERNATIONAL 2016

5. KÖVETKEZTETÉSEK

A migrációs válság kezelése és a közös bevándorlási és menekültpolitika alakítása kapcsán az Európai Unió két, sok esetben egymásnak ellentmondani látszó követelmény között próbál meg egyensúlyozni: egyrészt, hogy a nemzetközi jognak és az Unió értékeinek megfelelően minden rászorulóknak nemzetközi védelmet biztosítson – mégpedig az EUMSz 80. cikke alapján a tagállamok közötti szolidaritás és felelősség igazságos elosztásán alapulva –, másrészt hogy biztosítsa a schengeni határok, és ezen keresztül az uniós polgárok biztonságát.

Azoknak a közép- és hosszú távú intézkedéseknek az áttekintése és elemzése után, amelyek – az Európai Migrációs Stratégiára alapján – a szabálytalan migráció elleni fellépést célozzák, arra a következtetésre juthatunk, hogy az Unió és tagállamai számára egyre inkább a külső határok védelme, a schengeni rendszer fenntarthatóságának és polgárai biztonságának szavatolása válik a két fenti követelmény közül elsődleges prioritássá. Ezt támasztja alá többek között, hogy a származási és tranzit országokkal kialakítani szándékozott partnerségi keret is a szabálytalan migráció feltartóztatását és a visszaküldések hatékonyságának növelését helyezi az együttműködések fókuszába, valamint a schengeni külső határok megerősítése érdekében tett intézkedések és végül, de nem utolsósorban a KEMR reformjának számos restriktív eleme.

A menekültválság és -politika egyre inkább biztonsági kérdésként jelenik meg uniós szinten is, azaz a közös bevándorlási és menekültpolitika biztonságiasításának (securitization) lehetünk szemtanúi. A biztonságiasítás koncepciójának alapjait Barry Buzan, Ole Waever és Jaap de Wilde: „Security: a new framework for analysis” című 1998-ban megjelent munkája teremtette meg. A biztonságiasítás az a folyamat, amelynek során egy politikai szereplő egy kérdést biztonsági jelentőségűvé nyilvánít, felhagy az adott politika megszokott gyakorlatával és azt a megszokott szabályokon kívül helyezi – sokszor rendkívüli eljárási rend és intézkedések alkalmazásával.¹⁸²

Ez a folyamat egyrészt egyenesen következik a migráció kérdésében divergáló tagállami érdekekből és álláspontokból, amelyek számos azonnali, valamint közép- és hosszú távú uniós intézkedés hatékonyságát ásták alá (pl. a szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus, a harmadik országokból történő áttelepítés, vagy éppen a KEMR reformja), másrészt abból, hogy több EU-tagállamban is migrációellenes és sok esetben populista erők kerültek kormányra/maradtak kormányon az elmúlt években.

Az azonban kérdéses, hogy milyen sikereket érhetnek el az Unió és tagállamai a szabálytalan migráció feltartóztatását célzó fentiekben ismertetett és elemzett intézkedésekkel, hiszen mint láthattuk, az afrikai országok számára nem prioritás az Európába irányuló migráció csökkentése, valamint az onnan történő visszatérések számának növelése. Az Unió nyújtotta pénzügyi segítség pedig egyrészt nem elég nagy a szabálytalan migráció okainak megszüntetésére, másrészt gyakran nem is a kedvezményezett ország érdekeinek megfelelően történik a felhasználásuk. Nem meglepő tehát, hogy számos származási és tranzit ország jelezte: nem támogatja az Unió területén kívül felállítani szándékozott

¹⁸² BUZAN–WAEVER–DE WILDE 1998, 23-24.

regionális befogadó állomások koncepcióját, amely a 2018. júniusi Európai Tanács ülésén merült fel.¹⁸³

Az is megállapítható, hogy a migrációs politika átalakítását és válságállóvá tételét célzó közép- és hosszú távú intézkedések válság szülte intézkedések, és mint ilyenek nagy mértékben átpolitizáltak, amely körülmény nem kedvez a fenntartható migrációs szabályozás kialakításának.

Végül, de nem utolsó sorban fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy az átfogó válságkezelés alkalmazása kapcsán elkerülendő volna, hogy az Unió külkapcsolati politikái (pl. kereskedelempolitika, fejlesztési és humanitárius politika, közös kül- és biztonságpolitika) saját célkitűzéseik háttérbe szorításával a migrációs és bevándorlási politika szolgálóleányaivá váljanak.

¹⁸³ WITSCHGE 2018

FELHASZNÁLT IRODALOM

- AMNESTY INTERNATIONAL (2016): *European Commission: Proposals on resettlement and asylum a cynical attempt to strengthen the walls of fortress Europe*. http://www.amnesty.eu/en/news/press-releases/all/european-commission-proposals-on-resettlement-and-asylum-a-cynical-attempt-to-strengthen-the-wa-0990/#.W2i_8dIzbIV (2018.08.06.)
- A Tanács (KKBP) 2015/778 határozata az Európai Uniónak a földközi-tengeri térség déli-középső részén folytatott katonai műveletéről (EUNAVFOR MED)
- A Tanács (KKBP) 2015/972 határozata az Európai Unió Földközi-tenger déli-középső részén folytatott katonai műveletének (EUNAVFOR MED) elindításáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1624 rendelete az Európai Határ- és Partórségről és az (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 2007/2004/EK tanácsi rendelet és a 2005/267/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés
- Az Európai Unió Tanácsa (2015): Concept paper on the deployment of European Migration Liaison Officers Brussels, 4 November 2015 13435/15
- BALMER (2017) = BALMER, Crispian: *Italy drafts contested code of conduct for NGO migrant boats*. Reuters July 12, 2017 <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-ngos-idUSKBN19X2U1> (2018.08.03.)
- BAULOZ (2017) = BAULOZ, Céline: *The EU Migration Partnership Framework: an External Solution to the Crisis?* <http://eumigrationlawblog.eu/the-eu-migration-partnership-framework-an-external-solution-to-the-crisis/> (2018.08.02.)
- BUZAN–WAEVER–DE WILDE (1998) = BUZAN – WAEVER – DE WILDE: *Security. A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers: Boulder, Colorado
- CARRERA–DEN HERTOEG (2016) = CARRERA, Sergio – DEN HERTOEG, Leonhard: *A European Border and Coast Guard: What's in a name?* CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 88/ March 2016
- CASTILLEJO (2017) = CASTILLEJO, Clare: *The EU Migration Partnership Framework. Time for a Rethink?* German Development Institute Discussion Paper 28/2017
- CONCORD (2017) = CONCORD: *European Union Emergency Trust Fund for Africa Partnership or Conditionality?* CONCORD Europe November, 2017
- DAVIES–NESLEN (2014) = DAVIES, Lizzy – NESLEN, Arthur: *Italy. End of ongoing sea rescue mission 'puts thousands at risk'*. The Guardian 31 October 2014 <https://www.theguardian.com/world/2014/oct/31/italy-sea-mission-thousands-risk> (2018.08.02.)

- EUROPEAN MIGRATION NETWORK (2016) = *The Use of Social Media in the Fight Against Migrant Smuggling*. September 2016
- EUROPEAN MIGRATION NETWORK (2017) = *The effectiveness of return in EU Member States*. Migrapol EMN Doc 407 15th February 2018-The Final version
- EUROPEAN OMBUDSMAN (2016) = *Decision of the European Ombudsman in the joint inquiry into complaints 506-509-674-784-927-1381/2016/MHZ against the European Commission concerning a human rights impact assessment in the context of the EU-Turkey Agreement*
- EUROPOL (2016) = *Migrant smuggling in the EU*. Europol Public Information February 2016 file:///C:/Users/Juh%C3%A1sz%20Krisztina/Downloads/migrant_smuggling_europol_report_2016%20(2).pdf (2018.04.13.)
- EUROPEAN POLITICAL STRATEGY CENTRE (2017) = *Irregular Migration via the Central Mediterranean. From Emergency Responses to Systemic Solutions*. EPSC Strategic Notes Issue 22 2 February 2017
- EUROSTAT (2016) = *Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015*. Eurostat newsrelease 44/2016 - 4 March 2016
- EUROSTAT (2017) = *1.2 million first time asylum seekers registered in 2016*. Eurostat newsrelease 46/2017 - 16 March 2017
- EUROSTAT (2018) = *EU Member States granted protection to more than half a million asylum seekers in 2017*. Eurostat newsrelease 67/2018 - 19 April 2018
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2015a) = *Európai Migrációs Stratégia*. Brüsszel, 2015.05.13. COM(2015) 204 final
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2015b) = *Az EU cselekvési terve a migráncscempészet ellen (2015-2020)*. Brüsszel, 2015.5.27. COM(2015) 285 final
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2015c) = *A közös európai menekültügyi rendszer végrehajtása. A Bizottság 8 kötelezettségszegési eljárást indít*. Európai Bizottság – Sajtóközlemény Brüsszel, 2015. december 10. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6276_hu.htm (2018.05.15.)
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2016a) = *Az európai migrációs stratégia keretében harmadik országokkal kialakítandó új partnerségi keret létrehozásáról*. Brüsszel, 2016.06.07. COM(2016) 385 final
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2016b) = *Első eredményjelentés az európai migrációs stratégia keretében harmadik országokkal kialakítandó partnerségi keretről*. Brüsszel, 2016.10.18. COM(2016) 700 final
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2016c) = *Közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A közös európai menekültügyi rendszer reformja és az Európába jutás legális lehetőségeinek javítása felé*. Brüsszel, 2016.4.6 COM(2016) 197 final

- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2016d) = *Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete egy harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (átdolgozás)*. Brüsszel, 2016.5.4. COM(2016) 270 final
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2016e) = *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person], for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes (recast)*. Brussels, 4.5.2016 COM(2016) 272 final
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2016f) = *Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról, továbbá a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25-i 2003/109/EK tanácsi irányelv módosításáról*.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2016g) = *Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Unión belüli nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárások létrehozásáról, valamint a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről*
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2016h): *Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (átdolgozás)*
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2016i): *Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Menekültügyi Ügynökségről és a 439/2010/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről*
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2017a) = *Ötödik eredményjelentés az európai migrációs stratégia keretében harmadik országokkal kialakítandó partnerségi keretről*. Brüsszel, 2017.9.6. COM(2017) 471 final
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2017b) = *Toward the 5th Africa-EU Summit. Manage Migration and Mobility*. EU Communication 4 May 2017 – Factsheet n°3 https://ec.europa.eu/sites/ceas/files/3._migration.pdf (2018.03.26.)
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2017c) = *A Bizottság 2017/432 ajánlása a 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv végrehajtása során a visszatérések hatékonyságának javításáról*
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2017d) = *Az európai uniós visszatérési politika hatékonyságának fokozása- megújított cselekvési terv*. Brüsszel, 2017.3.2. COM(2017) 200 final

- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2017e) = *Securing Europe's External Borders a European Border and Coast Guard Agency*. November 2017 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_ebcg_en.pdf (2018.07.15.)
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2018a) = *Progress Report on the Implementation of the European Agenda on Migration*. Brussels, 15.5.2018 COM(2018) 301 final
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2018b) = *Progress Report on the Implementation of the European Agenda on Migration Annexes 1 to 5*. Brussels, 15.5.2018 COM(2018) 301 final
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2018c) = *Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a bevándorlási összekötő tisztviselők európai hálózatának létrehozásáról (átdolgozás)*. Brüsszel, 2018.5.16. COM(2018) 303 final
- EURÓPAI KÜLÜGYI SZOLGÁLAT (2017) = *Partnership Framework on Migration one year on: Lessons Learned, Challenges and Way Forward*. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_partnership_framework_on_migration.pdf (2018.03.24.)
- EUROPEAN PARLIAMENT (2016a) = *Combating migrant smuggling into the EU*. Briefing Implementation Appraisal April 2016 http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581391/EPRS_BRI%282016%29581391_EN.pdf (2018.04.13.)
- EURÓPAI PARLAMENT (2016b) = *Az Európai Parlament 2016. április 12-i állásfoglalása a földközi-tengeri térségben kialakult helyzetről és a migrációval kapcsolatos átfogó uniós megközelítés szükségességéről*. (2018/C 058/02) Az Európai Unió Hivatalos Lapja 61. évfolyam 2018. február 15 C58 9-32.
- EURÓPAI TANÁCS (2015) = *Az Európai Tanács 2015. április 23-i rendkívüli ülése – Nyilatkozat*. Brüsszel, 2015. április 23. <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/pdf> (2018.08.06.)
- EURÓPAI TANÁCS (2016a) = *Az Európai Tanács ülése – Következtetések*. Brüsszel, 2016. február 18-19. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2016-INIT/hu/pdf> (2018.07.15.)
- EURÓPAI TANÁCS (2016b) = *Az Európai Tanács ülése. Következtetések*. Brüsszel, 2016. június 28. <http://www.consilium.europa.eu/media/21632/28-euco-conclusions-hu.pdf> (2018.03.24.)
- FABBARI (2017) = FABBARI, Francesca: *The European External Investment Plan in the Southern Neighbourhood. How to make it work Commentary*. European Policy Centre 7 December 2017
- FRA (2016) = *European Union Agency for Fundamental Rights. Fundamental Rights Report*. 2016 file:///C:/Users/Juh%C3%A1sz%20Krisztina/Downloads/fra-2016-fundamental-rights-report-2016-2_en.pdf (2018.05.15.)
- FRONTEX (2017) = *Risk Analysis for 2017*. https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf (2018.08.03.)
- GERSON (2018) = GERSON, Harry: *Frontex. Coast Guard or Paramilitary force? Development and Cooperation 03/02/2018* <https://www.dandc.eu/en/article/european-border-and-coast-guard-agency-frontex-controversial> (2018.07.17.)

- JONES (2017) = JONES, Chris: *Frontex. Cooperaion with non EU-States*. Statewatch Briefing March 2017. <http://statewatch.org/analyses/no-309-frontex-third-countries-agreements.pdf> (2018.07.22.)
- JUHÁSZ (2018) = JUHÁSZ Krisztina: *Az Európai Unió normatív hatalmának mérlege a 2016. március 18-i uniós-török nyilatkozat tükrében*. Külügyi Szemle, 2018/1.
- KITEKINTŐ (2018): *Salvini tovább szigorítana az olasz kikötőkben*. <http://kitekinto.hu/2018/07/09/europai-ugyek/salvini-tovabb-szigoritana-az-olasz-kikotokban/> (2018.08.03.)
- KOENIG, Nicole: *The EU's External Migration Policy: Towards a Win-Win-Win Partnerships*. Jacques Delors Institut Berlin Policy Paper 190 6 April 2017
- KOLLER (2017) = KOLLER, Emily: *Mare Nostrum vs. Triton*. European Studies, The University of Toronto, 2017. <https://munkschool.utoronto.ca/ceres/files/2017/10/Paper-Emily-Koller.pdf> (2018.08.02.)
- LASSEN (2017) = LASSEN, Christian Kvorning: *Reforming the Common European Asylum Policy (CEAS) Policy Paper*. EUROPEUM June 2017. <http://www.europeum.org/en/articles/detail/1500/reforming-the-common-european-asylum-policy-ceas> (2018.08.06.)
- LEHNE (2016) = LEHNE, Stefan: *Upgrading the EU's Migration Partnerships*. Carnegie Europe November 21, 2016
- MAGYARORSZÁG KORMÁNYA (2016) = *Változtatni kell az uniós határőrség profilján 2016. november 3.* <http://www.kormany.hu/hu/hirek/valtoztatni-kell-az-unios-hatarorseg-profiljan> (2018.07.18.)
- MANANASHVILI (2017) = MANANASHVILI, Sergo: *EU's Return Policy: Mission Accomplished in 2016? Reading between the lines of the latest EUROSTAT return statistics*. ICMPD Policy Brief 2017
- OPEN MEDIA HUB (2018) = *EU Sea Mission Themis to Protect Europe from Migration*. Open Media Hub 2018/03/12 <https://openmediahub.com/2018/03/12/eu-sea-mission-themis-protect-europe-migration/> (2018.08.02.)
- ORAV (2017) = ORAV, Anita: *Briefing EU Legislation in Progress. Recast Eurodac Regulation*. European Parliamentary Research Service 10 March 2017. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589808/EPRS_BRI%282016%29589808_EN.pdf (2018.05.21.)
- OXFAM (2017) = *An Emergency for whom? The EU Emergency Trust Fund for Africa-migratory routes and development aid in Africa*. Oxfam Briefing Note November 2017
- PEERS (2016) = PEERS, Steve: *The Orbanisation of the EU asylum law. The latest EU asylum proposals*. EU Law Analysis 6 May 2016 <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/05/the-orbanisation-of-eu-asylum-law.html> (2018.08.06.)
- RESTÁS (2017) = RESTÁS, Bianka: *Csökkenőben a Földközi-tengeri migráció? Az új olasz magatartási kódex és a libiai intézkedések hatásai és kilátásai*. Antall József Tudásközpont kutatói blog 2017.10.03. <http://www.ajtk.hu/kutato-i-blog/128/csokkenoben-a-foldkozi-tengeri-migracio?/> (2018.08.03.)

- SAS/LUCOR (2017) = *Humanitarian NGOs conducting Search and Rescue Operations at Sea: A „pull factor”?* Issue Brief August 2017 http://searchandrescue.msf.org/assets/uploads/files/170831_Analysis_SAR_Issue_Brief_Final.pdf (2018.08.03.)
- SCHERER (2018) = SCHERER, Steve: *In new EU sea mission, ships not obliged to bring migrants to Italy*. Reuters February 1, 2018 <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-italy/in-new-eu-sea-mission-ships-not-obliged-to-bring-migrants-to-italy-idUSKBN1FL62M> (2018.08.02.)
- THE GREENS (2016) = *EU asylum rules. Retrograde proposals on rights and criteria for asylum seekers*. <https://www.greens-efa.eu/en/article/eu-asylum-rules/> (2018.08.06.)
- THYM (2017) = THYM, Daniel: *Pitfalls of the Law, Politics and Administrative Practices in the Reform of the Common European Asylum System*. <http://eumigrationlawblog.eu/pitfalls-of-the-law-politics-and-administrative-practices-in-the-reform-of-the-common-european-asylum-system/> (2018.08.06.)
- TUBAKOVIC (2017) = TUBAKOVIC, Tamara: *A Dublin IV recast. A new and improved system?* EGMONT Royal Institute for International Relations European Policy Brief No. 46 March 2017
- UNHCR (2015) = *Statistical Yearbook 2015*. <http://www.unhcr.org/statistics/country/59b294387/unhcr-statistical-yearbook-2015-15th-edition.html> (2018.05.12.)
- VENTRELLA (2017) = VENTRELLA, Matilde: *Criminalising Search and Rescue Operations in the Mediterranean*. E-International Relations June 10 2017. <https://www.e-ir.info/2017/06/10/criminalising-search-and-rescue-operations-in-the-mediterranean/> (2018.08.03.)
- VISEGRAD (2017) = VISEGRAD Group: *Joint Declaration of Ministers*. Budapest, 5 October 2017. <http://www.visegradgroup.eu/calendar/selected-events-in-2017-170203/joint-declaration-of-v4> (2018.08.03.)
- WITSCHGE (2018) = WITSCHGE, Loes: *European proposals to outsource asylum centres condemned*. <https://www.aljazeera.com/news/2018/06/european-proposals-outsource-asylum-centres-condemned-180627165710147.html> (2018.08.13.)

LECTIONES IURIDICAE

Sorozatszerkesztő:
Balogh Elemér egyetemi tanár

1. *Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok – 20 év tapasztalatai.* Szeged, 2011.
2. *Kérdőív az alkotmányozásról.* Szeged, 2011.
3. *A szerződés interdiszciplináris megközelítésben.* Szeged, 2012.
4. *Az államok nemzetközi jogi felelőssége – tíz év után. In memoriam Nagy Károly (1932-2001).* Szeged, 2013.
5. *A jó állam aspektusai, perspektívái. Az önkormányzatok változó gazdasági, jogi környezete.* Szeged, 2012.
6. *Das neue ungarische Grundgesetz.* Szeged, 2012.
7. *Opuscula Szegediensia 5. A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók ötödik konferenciája.* Szeged, 2013.
8. *Az alapjogvédelem nemzeti, nemzetközi és jogösszehasonlító aspektusai.* Szeged, 2013.
9. *A mi Alapvetésünk. A Szegedi Tudományegyetem Állam – és Jogtudományi Kara alkotmányjogi tudományos diákkörének tanulmányai az Alaptörvény Alapvetéséhez.* Szeged, 2014.
10. *Geistiges Eigentum und Urheberrecht aus der historischen Perspektive.* Szeged, 2013.
11. *Opuscula Szegediensia 6. A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók hatodik konferenciája.* Szeged, 2014.
12. *Jogvédelmi kaleidoszkóp. A jogvédelem elmúlt öt éve (2009-2014) Magyarországon.* Szeged, 2015.
13. *Fundamental Rights in Austria and Hungary. Research Seminar.* Szeged, 2015.
14. *A történeti alkotmánytól az Alaptörvényig.* Szeged, 2015.
15. *Jogalkotás és kodifikátorok. Vladár Gábor emlékülés.* Szeged, 2016.
16. *Alapjogok diákszemmel. A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara alkotmányjogi tudományos diákkörének tanulmányai egyes alapjogok magyar és nemzetközi vonatkozásairól.* Szeged, 2016.
17. *Húsz év mérlegen. Közbeszerzésünk múltja, jelene és jövője.* Szeged, 2017.
18. *A modern állam 21. századi közjogi kihívásai. Az állami funkciók változásai az európai integrációban.* Szeged, 2017.
19. *Recent Challenges of Public Administration. Papers Presented at the Conference of ‘Contemporary Issues of Public Administration’.* Szeged, 2017.
20. *Recent Challenges of Public Administration 2. Papers Presented at the Conference of ‘2nd Contemporary Issues of Public Administration’.* Szeged, 2018.
21. *Válási mediáció a gyerekek szempontjából.* Szeged, 2018.

22. *Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században*. Szeged, 2018.
23. *Recent Challenges of Public Administration 3. Papers Presented at the Conference of '3rd Contemporary Issues of Public Administration'*. Szeged, 2019.
24. Kádár Noémi: *A közjegyző szerepe az Európai Unión belüli követelésbehajtásban*. Szeged, 2019.
25. *Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században, 2.* Szeged, 2020.
26. Juhász Krisztina: *A szabálytalan migráció elleni uniós fellépés közép és hosszú távú intézkedései az Európai Migrációs Stratégia alapján*. Szeged, 2020.