

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Zöld könyv a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről

COM(2007) 301 végleges

(2008/C 204/17)

2007. június 6-án az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Zöld könyv a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2008. február 21-én elfogadta a véleményét. (Előadó: An LE NOUAIL-MARLIÈRE.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. március 12–13-án tartott, 443. plenáris ülésén (a március 12-i ülésnapon) 118 szavazattal 1 ellenében, 9 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Bevezető a „Zöld könyv a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről” tárgyban folytatott konzultációhoz

1.1 A jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszer (KEMR) jogilag az Amszterdami Szerződés (1999) vízumokról, menekültügyről, bevándorlásról és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikákról szóló IV. címéből, az 1999. évi tamperei (Finnország) csúcstalálkozón hozott határozatokból, valamint a közelmúltbeli hágai csúcstalálkozóból ered. Fel kell idézni a „funkcionális” gyökereket is, éspedig az 1997. évi I., és a 2006-ban hatályba lépett 2003. évi II. Dublini Megállapodást, valamint a közelmúltban, 2007-ben néhány új tagállamra kiterjesztett 1985-ös első Schengeni Egyezményt. Nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy az elsődleges célkitűzés a tagállamok többsége által elfogadott, a menekültek nemzetközi védelmét biztosító 1951. évi Genfi Egyezmény alkalmazása és az Európai Unióba történő egységes átültetése volt, biztosítva a nemzetközi védelemre szorulókat hatékony védelmét. Mindez abból a szándékból ered, hogy az Európai Uniót a menekültek számára a Genfi Egyezmény teljes és mindenre kiterjedő alkalmazásán és az összes tagállam által vallott, közös humanitárius értékeken alapuló, egységes védelmi területté kellene tenni. A hágai program cselekvési terve értelmében a KEMR-re vonatkozó javaslatot 2010 végéig kell elfogadni.

1.2 A második szakasz előkészítésének céljával, valamint a 2008 júliusában közzétételre kerülő cselekvési terv bevezetése előzményeként az Európai Bizottság átfogó konzultációs eljárást indított e zöld könyvvel kapcsolatosan, hogy meghatározza, milyen választási lehetőségek állnak rendelkezésre a jelenlegi uniós jogi keretben.

1.3 A később a hágai program által is megerősített tamperei programot a következőképpen lehet összefoglalni: közös eljárás kialakítása, egységes jogállás létrehozása, homogén keret megteremtése, illetve magas szintű, harmonizált védelem valamennyi tagállamban, ami biztosítja a Genfi Egyezmény egységes alkalmazását.

1.4 Az első, 1999 és 2006 közötti szakaszban a négy fő jogalkotási aktus elfogadása megerősítette a jelenlegi vívmányokat, és lefektette a KEMR alapjait. Az Európai Bizottság

biztosítja, hogy a már elfogadott jogalkotási aktusokat a tagállamok időben átültessék és alkalmazzák.

1.5 Bár az első szakasz intézkedéseinek értékelése még folyamatban van, a 2010-es elfogadáshoz időben be kell terjeszteni a második szakaszra vonatkozó javaslatokat, ezért az Európai Bizottság már most alapvetően fontosnak tartja, hogy a KEMR jövőbeni felépítését alaposan átgondolják és megvitassák.

1.6 Az Európai Bizottság célul tűzi maga elé az uniós tagállamok közötti nagyobb fokú szolidaritás biztosítását, az eljárás általános színvonalának és az abban részt vevő valamennyi érdekelt fél képességeinek fejlesztését, a jelenlegi hiányosságok megszüntetését és a tagállamok gyakorlati együttműködésére vonatkozó kísérő intézkedések révén a menekültügyi gyakorlat harmonizálását.

1.7 A Bizottság a konzultációt 4 fejezetbe csoportosított 35 kérdés formájában állította össze. A négy fejezet a következő: jogalkotási aktusok, végrehajtás, szolidaritás és a terhek megosztása, külső dimenzió.

2. A következtetések és ajánlások összefoglalása

2.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, tekintettel a tárgyban korábban elfogadott (számos) véleményére, a menekültek segélyezésében aktív nem kormányzati szervek ajánlásaira, valamint az UNHCR⁽¹⁾-nek az Európai Unió portugál és szlovén elnökségéhez címzett észrevételeire;

2.2 emlékeztetve arra, hogy menekültügyi kérdésekben a Tanács már minősített többségi szavazást alkalmaz, miközben a bevándorlás témája még mindig egyhangú döntést kíván meg, és a Lisszaboni Szerződés keretében kerül majd át a minősített többségi területek közé, javasolja, hogy a közös eljárás bevezetésekor az Európai Bizottság és a Tanács zárja ki vagy kerülje el az egyes tagállamok által gyakran alkalmazott nemzeti mentességi („opt-out”) záradékokat.

⁽¹⁾ Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága.

2.3 Az EGSZB támogatja a méltányos – azaz emberarcú – menekültügyi rendszer elfogadását, amely valódi célkitűzéseként veszi figyelembe a menedékkérők védelmi igényeit – a többek között szociális igényű – Európa építésének többi célkitűzése között. Emlékeztet arra, hogy e szociális célok nincsenek ellentmondásban, és nem összeegyeztethetetlenek sem a befogadó lakosság, sem pedig a tagállamok gazdasági és biztonsági érdekeivel.

2.4 Síkra száll a nemzetközi egyezmények, a nemzetközi és emberi jogokkal összhangban levő európai irányelvek, valamint az Európa Tanácsnak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezménye tiszteletben tartását lehetővé tevő feltételek kialakítása, a tagállamokat terhelő felelősség jobb megosztása, a menekült- vagy helyettesítő védelemben részesülők gyors letelepedése és integrációja, valamint egy őszinte együttműködési és közös fejlesztési politika mellett, amely emeli egyes harmadik országok demokráciájának színvonalát, és hozzájárul a menedék iránti igénnyel kapcsolatos nemzetközi szolidaritáshoz.

2.5 Ennek érdekében egymástól elválaszthatatlan és egymást kiegészítő intézkedéseket javasol:

2.5.1 hogy a nemzetközi védelemre szorulókat az ellenőrzések szigorúságának szintjétől függetlenül mindig beléphessenek az Európai Unió területére, hogy legalább a menedékkérelmek – bármilyen formában történő – benyújtásához és az igazságos és hatékony eljárásához való jogot tiszteletben tartsák;

2.5.2 hogy a menekültstátusz elismerése iránti kérelmeket mindig vizsgálják ki, és a helyettesítő védelem szükségességének megvizsgálására a határozatot meghozó hatóság írásban megindokolt döntése után kerüljön sor, a határállomáson benyújtott kérelmek esetében is;

2.5.3 hogy a menedékkérők mindig szabadon választhassák meg, hogy melyik országban nyújtanak be kérelmet;

2.5.4 hogy a kísérő nélküli kiskorúak és a nők, valamint a kiszolgáltatott (?) személyek (a fizikailag, pszichológiailag vagy szellemileg fogyatékos, illetve különleges elbánást igénylő menedékkérők – terhes nők, gyermekek, idősek, betegek, fogyatékkal élők stb.) különleges támogatásban részesüljenek;

2.5.5 hogy az egyes nőket érő sajátos üldöztetéseket figyelembe vegyék és elfogadják a védelem iránti egyéni indokként, függetlenül a kíséretükben lévő, vagy őket kísérő személyektől (kiskorú gyermekek vagy férj, szülő stb.) (3);

2.5.6 hogy minden menedékkérő számára biztosítsák kérelme érdemi és egyéni szintű elbírálását, tolmácsolási szolgáltatást, ingyenes jogi segítséget és a kérelem benyújtásához szükséges határidőt;

(2) Az UNHCR szerinti értelmezés (*Master Glossary of Terms*, 2006. június).

(3) Erőszak, konfliktusok során elkövetett erőszak, fizikai, szellemi vagy társadalmi zaklatás amiatt, hogy nem hajlandó magát alávetni egy a férfiak által kialakított rendnek stb. Lásd az EGSZB „Minősítés” irányelvről alkotott véleményét; előadó: An Le NOUAIL MARLIÈRE (HL C 221., 2002.9.17.). „Bár az 1951-es Genfi Egyezmény kifejezetten nem rendelkezik róluk, a sajátos nemi megkülönböztetés formáit (a női nemi szervek megcsonkítása, a kényszerházasság, feltételezett házasságtörésért való megkövezés, nők és fiatal lányok háborús stratégiaként történő szisztematikus elrablása, hogy csak néhányat említsünk) megalapozott indokokként kellene elismerni a menedékkérés benyújtásához, illetve jogos indoknak kellene tekinteni a tagállamokban történő menedéknnyújtáshoz.”

2.5.7 hogy a menedékjog iránti kérelmekre alkalmazandó főbb alapelveket minden menedékjog iránti kérelemre alkalmazni kelljen, beleértve a nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmeket is;

2.5.8 hogy a menekültstátuszt vagy helyettesítő védelmet elutasító határozattal szembeni fellebbezésnek minden esetben halasztó hatálya legyen a kiutasító határozatra, különösen olyan személyek esetén, akiknek egy másik országba történő kiutasítása életük vagy szabadságuk kockáztatását vagy veszélyeztetését jelentené;

2.5.9 hogy az önállóság lehetővé tételével garantálva legyen a normális és emberhez méltó életkörülmények között történő beilleszkedés és letelepedés. Az önállóság feltételeit (egészségügyi ellátás, a nyelv megismerése és megtanulása, kapcsolat a menekültekkel foglalkozó szervezetekkel és a helyi lakossággal, képzés – ideértve a képesítések értékelését és elismerését – legális munkához jutás stb.) az érdekelt féllel egyeztetve a lehető leghamarabb, már az érkezéskor biztosítani kell.

2.6 Azt javasolja, hogy a menekülteknek történő jogi, anyagi és humanitárius segítségnyújtással foglalkozó NGO-k és szervezetek számára folyamatosan biztosítva legyen a bejutás a fogadóközpontokba vagy ideiglenes őrizet céljára használt területekre, függetlenül attól, hogy zárt vagy nyitott intézményekről van-e szó. A menekültstátuszt megkapott személyek letelepedésével kapcsolatosan, a tagállamok közötti felelősségmegosztás érdekében az EGSZB megemlíti 2004. december 15-i, CESE 1643-2004. számú véleményét, különösen annak 2.4. pontját, amely szerint „Javítani kellene – a fogadó ország hatóságaival kötött partnerségi megállapodások vagy legalább jogaik tisztázása révén – a nem kormányzati szervezetek jelenlétének körülményein a fogadóközpontokban”;

2.6.1 hogy a személyiséget tiszteletben tartó befogadási normákat megkülönböztetés nélkül alkalmazzák minden, akár menekültstátuszra, akár helyettesítő védelemre jogosult menedékkérőre;

2.6.2 hogy részesítsék előnyben az alternatív megoldásokat (nyitott központokban való elszállásolás) a menedékkérők teljeséggel zárt, az NGO-k, sőt, néha a Vöröskereszt számára is megközelíthetetlen központokban való őrizetben tartásával szemben.

2.7 Nem tanácsolja az úgynevezett biztonságos országok listájának használatát (a menedékkérőket a Genfi Egyezmény szerint megillető egyedi eljárásnak megfelelően), és javasolja az olyan származási vagy tranzitországok „biztonságos harmadik állam” minősítésének felülvizsgálatát, amelyek a menedékkérőknek nem adnak lehetőséget egyéni helyzetük megvizsgálására, és így megfosztják őket az ahhoz kapcsolódó jogoktól (4).

(4) Az EGSZB 2004. december 15-i véleménye a következő tárgyban: A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – Egy hatékonyabb Közös Európai Menekültügyi Rendszer: a következő lépés az egységes eljárás; előadó An LE NOUAIL MARLIÈRE (HL C 157., 2005.6.28.), 2.7. pont.

2.8 Javasolja ugyanakkor, hogy ha a biztonságosnak tekintett országok listáját mégis fenn kell tartani, akkor a lista legyen egységes minden tagállamban, és előzetesen hagyja jóvá az összes nemzeti parlament és az Európai Parlament, figyelembe véve a megfelelően konzultált NGO-k által nyújtott információkat. Az egységesítés megtörténtéig a lista használatának mellőzését javasolja.

2.9 Azt javasolja, hogy a menedékkérőkkel az első napokban (parti őrség, hatóságok, állami vagy magánszolgáltatók képviselői) és az azt követő időszakokban (rendőrségi, vámőrségi, egészségügyi, oktatási és munkaügyi dolgozók) kapcsolatba kerülők részesüljenek a menedéjjoggal és az emberi jogokkal kapcsolatos képzésben.

2.10 Megismétli és fenntartja javaslatát, hogy vegyék figyelembe a helyi és regionális területi önkormányzatoknak a menekültstátuszban vagy helyettesítő védelemben részesülő menedékkérők számára történő helyszíni segítségnyújtással és fenntartható beilleszkedésükkel kapcsolatos kötelezettségeit, és megfelelő mértékben vonják be őket a menedéjjoggal kapcsolatos közös politika kidolgozásába, illetve folytassák és tegyék átláthatóvá az Európai Menekültügyi Alap (EMA) felhasználását és kiosztását az alábbiakban meghatározott módon.

2.11 Helyesli egy támogató iroda létrehozását a tagállamokban, feltéve, hogy az kiegészíti az UNHCR regionális vagy helyi irodáinak munkáját, és feltéve, hogy megfelel a célkitűzéseknek: javítja a döntések minőségét és koherenciáját annak érdekében, hogy garantálhassa, hogy a nemzetközi védelemre szorulóknak valóban részesüljenek a védelemben, függetlenül attól, hogy hol kérelmezték azt az Európai Unióban, illetve folyamatosan értékeli, hogy az európai jogszabályok teljes mértékben megfelelnek-e a nemzetközi menekültjognak és a humanitárius jognak. Ez a támogató iroda megszervezhetné a határőrök képzését, hogy különbséget tudjanak tenni a menekültek és az egyéb bevándorlók között. Mindez történhetne az UNHCR-rel együttműködésben, amely a schengeni térség kibővítése óta a mai napig gondoskodik ezekről a – különösen, de nem kizárólag az EU keleti határain (Magyarország, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia) folyó – képzésekről, és részt is vesz bennük.

2.12 Azt javasolja, hogy a bevándorlás ellenőrzésére tett intézkedések ne vezessenek az alapjogok – különösen a menedéj jog üldöztetés miatti kérvényezésének és az abban való részesülés joga – megsértéséhez.

2.13 Kéri, hogy legyen egyértelmű a hajóskapitányok teljes mértékű kötelezettsége arra nézve, hogy tengeri elfogáskor és tengerből való mentéskor segítséget nyújtsanak a bajba jutottaknak; hogy történjenek lépések a tengerből kimentett személyek partra vitelével kapcsolatos felelősségük elismerésére; illetve, hogy a kérelmek kivizsgálására azonnal kerüljön sor, és szükség esetén legyen biztosított a nemzetközi védelem.

2.14 A közös egységes európai eljárás bevezetéséről szóló vitával kapcsolatosan megismétli a 2004. december 15-i CESE 1644-2004. számú véleményében foglaltakat, különösen a védelmi normák szintjének a 2004 és 2008 közötti időszakban,

az egységes eljárással kapcsolatos konzultáció, valamint a közös menekültügyi politikáról szóló zöld könyv kiadása között esetlegesen bekövetkező csökkenésre vonatkozó javaslatait és figyelemzetését illetően.

2.15 Emlékezteti a tagállamokat, hogy az eljárás formájától (adminisztratív, bírósági) függetlenül az említett szakaszoknak a védelem, nem pedig a vád logikáját kell követniük.

2.16 Azt javasolja az Európai Bizottságnak és a Tanácsnak, hogy egyszerűség és átláthatóság jellemezze az Európai Menekültügyi Alap 2008–2013 közötti, a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” általános program keretében történő felhasználását. Ezt már javasolta véleményében⁽⁵⁾ is, megemlítve, hogy „hozzanak konkrét rendelkezéseket e különböző alapok felállítására irányuló döntések részeként annak érdekében, hogy a nem állami szereplőket a lehető legkorábban bevonják a tevékenységekbe a tagállamok és maga az Európai Bizottság által meghatározott iránymutatások éves és többéves keretében”.

2.17 Azt javasolja, hogy az egyes tagállamok – például Svédország – jelentős erőfeszítéseivel, vagy – mint Málta és Ciprus esetében – korlátozott képességeivel (földrajzi kiterjedés, népesség aránya) arányosított pénzügyi ösztönző intézkedések ne vezessenek ahhoz, hogy más tagállamok áthárítsák egyes, a menekültcsoportoknak akár az országba történő belépésével vagy kérvényeinek kivizsgálásával, akár belső (szolidaritás és tehermegosztás) vagy külső (a régió kívüli erőfeszítésekhez való hozzájárulás) letelepedésével kapcsolatos felelősségüket vagy kötelezettségeiket.

3. Általános észrevételek

3.1 Az EGSZB üdvözli a jövőbeni közös európai menekültügyi rendszerről a jelen zöld könyv keretében folytatott nyilvános konzultációt. Elégedettségének ad hangot, hogy az Európai Bizottság kihasználja az alkalmat annak bemutatására, hogyan kell megbirkózni az európai jogi eszköz hiányosságaival, valamint az európai törvények és a tagállamok gyakorlata közötti különbségekkel.

3.2 Az EGSZB arra ösztönzi az Európai Bizottságot és a Tanácsot, hogy biztosítsák, hogy a határigazgatásról szóló viták (ideértve a szárazföldi, légi és tengeri határokon – különös tekintettel a tagállamok felségvizein történő vagy azokon kívüli tengeri feltartóztatás és a tengerből való kimentés során – alkalmazott intézkedéseket) ne csökkentse a menedék vagy nemzetközi védelem kérelmezésére való jogot.

3.3 Különösen a terrorizmus, de általában a bűnözés és az embercsempészet elleni küzdelem keretében az EGSZB sürgeti az Európai Bizottságot és a Tanácsot, hogy biztosítsák, hogy a biztonság világszintű hiányának ne legyen negatív hatása a közvélemény menekültekkel és a menedékkérőkkel szembeni reakciójára, és ne sodorja veszélybe a menedékjog integritását és természetét.

⁽⁵⁾ Az EGSZB 2006. február 14-i véleménye, előadó: An LE NOUAIL MARLIÈRE (HL C 88., 2006.4.11.); 2.4. pont és a Következtetések 4. francia bekezdése.

4. Részletes megjegyzések

4.1 Jogalkotási eszközök; A menedékkérelmek kezelése; Nemzeti mentességi záradékok

Számos nem kormányzati szervezet és az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága jelentései alapján az Európai Bizottság úgy véli, hogy a „menekültügyi eljárásokról” szóló irányelv rögzítette a közös minimumszabályokon alapuló eljárási követelményeket, mozgásteret hagyva a tagállamoknak a nemzeti jogba történő átültetés és a mentességek megállapítása terén. Éppen ezért az EU területén védelmet kereső személyeknek nyújtott garanciák a kérelmet befogadó tagállamok szerint – sőt, egyes esetekben a menedékjog iránti kérelem benyújtásának országon belüli helye alapján is – eltérőek lehetnek. E tág mozgásteret másik következménye – amint azt egyes nemzeti jogi reformok mutatták – a menedékjogot kérőket védő jogok tiszteletben tartásának fokozatos csökkentése.

Az EGSZB támogatja a közös európai menekültügyi rendszer kialakításának célkitűzését, amelynek alapvető célja, hogy minden menedékkérő számára garantálja az igazságos és hatékony eljárást. **Az egységes eljárás végrehajtása azonban kevésbé tűnik összeegyeztethetőnek a tagállamok által rendkívül széles körben alkalmazott nemzeti mentességi záradékokkal.** Az EGSZB ezért figyelmet fordít az Európai Bizottság által a „cselekvési terv” keretében előterjesztett konkrét eljárások közös jellegére, illetve arra, hogy az eljárási szabályok és a közös kritériumok ne a legkisebb közös nevezőhöz igazodjanak a menekültek védelme tekintetében.

4.2 Biztonságos származási országok

Az EGSZB aggódik az egyes menedékkérők méltányos eljáráshoz való hozzáférése elé gördített akadályok miatt, ami ellentétes a megkülönböztetésmentesség Genfi Egyezményben lefektetett elvével (3. cikk).

A fentiek vonatkoznak a „biztonságosnak” vagy „biztonságos harmadik országnak” tekintett országokból érkező személyek helyzetére, akiknek kérelmét egy gyorsan lefolytatott eljárás keretében „megalapozatlannak” ítélik, vagy „gyorsított”, illetve „elsőbbségi” eljárás keretében vizsgálhatják, ami nem biztosít számukra fellebbezési lehetőséget. Az a tény, hogy egyes tagállamoknak nem sikerült közös listáról megegyezésre jutniuk, tényleges egyenlőtlenséget teremt, különösen a Dublin II. rendelet alkalmazásában: a „felelős állam” a biztonságos országok nemzeti listája alapján a kérelmet el nem fogadhatónak nyilváníthatja, miközben esetleg az adott ország az átadó ország listáján nem szerepel.

Az EGSZB azt javasolja, hogy a tagállamok minél előbb állítsanak össze egy egységes jegyzéket.

Miközben emlékeztet arra, hogy „a területhez és a menekültügyi eljáráshoz való szabad és korlátlan hozzáférés alapvető garanciát jelent, amelyet a tagállamoknak feltétlenül meg kell próbálniuk biztosítani”⁽⁶⁾, az EGSZB úgy véli, hogy az úgynevezett biztonságos

országokra való hivatkozás „önmagában semmilyen esetben sem igazolhatja egy kérelem elutasítását”⁽⁷⁾, hanem egyedi elbírálással kell együtt járnia, a Genfi Egyezménynek megfelelően. A védelemre és a menedékjogra vonatkozó kérelmek egyedi kivizsgálása nem egyeztethető össze azzal a feltételezéssel, hogy egy ország mindenki számára biztonságos lehet, vagy hogy egyes személyek nem szenvedhetnek esetleges üldöztetést egyéni státuszuk (bizonyos társadalmi csoporthoz való tartozás, nem állami szereplő(k) általi üldöztetés vagy egyéb okok) miatt.

Ezenkívül hangsúlyozhatjuk, hogy a tervezett jogi eszközök nem teszik lehetővé annak biztosítását, hogy azon országok, amelyekbe a menedékjogot kérőket irányítják, tényleges és tartós védelmet nyújtsanak a számukra.

4.3 Felfüggesztő hatályú fellebbezés

A ténylegesség és az igazságosság elve alapján hozott határozatok nem jelenthetnek kivételt a pártatlan és független hatóság, illetve bíróság előtt történő fellebbezés lehetősége alól. Megállapítva, hogy e jogot néhány tagállam számos helyzetben korlátozó módon vagy csak látszatszerűen alkalmazza, az EGSZB hangsúlyozza, hogy **a fellebbezésnek minden alkalommal felfüggesztő hatállyal kell bírnia**, és kéri a Bizottságot és a Tanácsot, hogy ügyljen ennek betartására.

4.4 A származási országokról rendelkezésre álló információk

Az EGSZB úgy véli, hogy a menedék iránti kérelemhez megbízható adatokat kell csatolni a származási országban meglévő valós kockázatokról. 2001. április 26-i véleményében az EGSZB kifejezte óhaját, hogy „a menedékjogért folyamodók származási országáról, valamint az általa igénybe vett tranzitországokról szóló információkat a civil társadalom megfelelően reprezentatív, a menedékjog iránti kérelmet vizsgáló országokban tevékeny szervezetei is szolgáltatathassák”⁽⁸⁾.

A valamennyi tagországra kiterjedő „közös” rendszerrel kapcsolatban az EGSZB úgy véli, hogy az elsőfokú határozatok minősége és homogén jellege nagymértékben függ a származási országokról rendelkezésre álló, és a tagállami hatóságok és bíróságok számára hivatkozási alapot szolgáltatató információk minőségétől és homogén jellegétől.

4.5 A határon nyújtott menedékjog

Az EGSZB tudomásul veszi, hogy a tagállamokat az eljárásokhoz való hozzáférés javítására ösztönzik, de aggodalommal látja, hogy a menedékkérők hiányos tájékoztatást kapnak az őket megillető jogokról, illetve garanciákról.

⁽⁶⁾ Az EGSZB 2001. április 26-i véleménye: *Javaslat a tagállamokban a menekültstátusz megadásának és megvonásának eljárásaira vonatkozó minimumszabályokról szóló tanácsi irányelvre*, előadó: Vitor MELICIAS (HL C 192., 2001.7.10.), 3.2.2. pont.

⁽⁷⁾ MELICIAS-vélemény, 3.2.12.3. pont.

⁽⁸⁾ Az EGSZB 2001. április 26-i véleménye: *Javaslat a tagállamokban a menekültstátusz megadásának és megvonásának eljárásaira vonatkozó minimumszabályokról szóló tanácsi irányelvre*, előadó: Vitor MELICIAS (HL C 192., 2001.7.10.), 2.3. pont.

Az EU-hoz benyújtott menedékjog iránti kérelmek számának folyamatos – a média porverésében hangoztatottakkal ellentétben – csökkenése⁽⁹⁾ miatt az EGSZB emlékeztetni kíván arra, hogy minden menedékkérőnek, **helyzetétől és a földrajzi helytől függetlenül** joga van kérelme érdemi kivizsgálását követelni, és ennek érdekében **tolmácsolási szolgáltatást, ingyenes jogi segítséget és a kérelem benyújtásához szükséges határidőt kell biztosítani a számára.** Az EGSZB emlékeztet korábban megfogalmazott javaslatára, mely szerint „a kérelmezőnek [továbbá] biztosítani kellene a jogot, hogy kapcsolatba léphessen olyan elismert nem kormányzati szervezetekkel (NGO-kkal), amelyek a menedékjog védelme és elősegítése érdekében munkálkodnak”⁽¹⁰⁾.

A fentiek szellemében az EGSZB emlékeztet a kérelmek tagállami elbírálása során a „nyilvánvalóan megalapozatlan” minősítés túlzott alkalmazásával kapcsolatos fenntartásaira. Megállapítja, hogy a fent leírt helyzetek elszaporodása az „eljárások” irányelv 23. cikke (4) bekezdésének különösen pontatlan megfogalmazásából eredeztethető, és úgy véli, e fogalom további pontosításra szorul. Az UNHCR-rel egyetértésben **megismétli arra vonatkozó óhaját, hogy „a menedékjog iránti kérelmekre alkalmazandó főbb alapelveket (...) minden menedékjog iránti kérelemre alkalmazni kelljen, beleértve a nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmeket is”**⁽¹¹⁾.

Mindezek alapján az EGSZB érdeklődéssel fogadja „a határokon folytatott eljárások kezdeti, döntő jelentőségű szakaszához, különösen a regisztrációs és átvilágítási eljárásához kapcsolódó jogi garanciák megerősítését” célzó bizottsági javaslatot.

4.6 Egységes eljárás

A Bizottság úgy véli, hogy „a közös menekültügyi eljárás létrehozása felé tett (...) jelentős lépés lehet, ha a KEMR kötelező elemévé teszik a menekültstátusz iránti és a helyettesítő védelem iránti kérelmek elbírására vonatkozó egységes eljárást”⁽¹²⁾. A tapasztalat azt mutatja, hogy ahol az eddigiek során alkalmazásra került, az „egységes eljárás” jelentős mértékben csökkenti a határozat meghozatala előtti várakozási időt, és ezzel együtt a bizonytalanságot, amelynek minden menedékkérő ki van téve.

Egy hasonló eljárás magába foglalja azt is, hogy a kérelmezőnek csupán egyetlen „ügyfélablakhoz” kell fordulnia, és hogy a határozatot meghozó hatóság elsőként a menekültstátusz Genfi Egyezmény alapján történő elismeréséről határozzon, és csak később, másodlagos határozat keretében rendelkezzen a helyettesítő védelemről. **E célkitűzés eléréséhez a fenti egységes eljárást mindenütt alkalmazni kellene, beleértve a menedékjog iránti határon benyújtott kérelmeket is**⁽¹³⁾.

⁽⁹⁾ 2006-ban a 27-tagú EU-ban 192 300 menedékjog iránti kérelem regisztráltak, ami 50 %-al kevesebb a 2001-ben, és 70 %-kal kevesebb az 1992-ben (15-tagú EU) regisztrált adatoknál – Eurostat: Gyorsstatistikák, 110/2007.

⁽¹⁰⁾ MELICIAS-vélemény, 3.2.4.4. pont.

⁽¹¹⁾ MELICIAS-vélemény, 3.2.15.2. pont; Az UNHCR sajtótájékoztatója és javaslatai az Európai Unió portugál elnökségének és az új elnökségnek; 2007. június 15., illetve 2007. december 11.

⁽¹²⁾ Zöld könyv, 4. o.

⁽¹³⁾ „Menedékjog az Európai Unióban – Tanulmány a Minősítési Irányelv alkalmazásáról”; UNHCR, 2007. november.

Az EGSZB ugyanakkor hangsúlyozza, amint 2002. május 29-i véleményében is tette, hogy „a helyettesítő védelem nem válhat a menekültstátuszhoz rendelt védelem meggyengítésének eszközévé”⁽¹⁴⁾, és az UNHCR-hez hasonlóan⁽¹⁵⁾ megállapítja, hogy a tagállamok a jelek szerint jelentős mértékben alkalmazzák a helyettesítő védelmet anélkül, hogy e helyzet valóban összefüggene a származási országokban tapasztalt helyzet javulásával, illetve a határozatokban szereplő indoklás sem mindig felel meg annak, amit a kérvényezők joggal elvárhatnának.

4.7 A menedékkérők befogadásának feltételei; normák

A menekültek befogadásának körülményeivel kapcsolatban az EGSZB jelentős mértékű aránytalanságokat tapasztal a tagállamok között. Megállapítja, hogy egyes tagállamok szeretnék, ha a harmonizáció korlátozottabb jogi normák, köztük például „a kérelem leadására és a tartózkodási helyre vonatkozó (...) földrajzi korlátozások”⁽¹⁶⁾ bevezetését jelentené, így kívánva csökkenteni az egyes országok vonzereje közti különbségeket.

Az EGSZB tudatában van annak, hogy az aszimmetrikus nemzeti normák fennmaradása másodlagos mozgásokat vált ki; ebből azonban nem következik számára az, hogy ezért csökkenteni kellene a menedékkérők számára biztosított jogok szintjét. Ahhoz, hogy sikerüljön kiegyenlíteni az egyenlőtlenségeket, nem kell a szükségesnél magasabb szintű védelmet igényelni, ha a tagállamok a közös normákat egyforma módon alkalmazzák.

4.8 A képzéshez és a munkaerőpiachoz való hozzáférés

Ami a menedékkérők munkaerőpiachoz való hozzáféréseinek kérdéséről, egyes tagállamokban két fő elutasítási indok érvényesül: a tagállamok egyrészt nagyobb mozgásteret követelnek az országon belüli foglalkoztatási helyzet kezelése terén; másrészt azzal érvelnek, hogy a menedékjog iránti kérelmek elutasításának magas aránya és a gyorsabb kivizsgálási eljárások miatt a munkaerőpiachoz való hozzáférés csak átmeneti lehet.

Az EGSZB véleménye szerint a menedékjog iránti kérelmek gyorsabb elbírálásának célkitűzése ellenére egyes országokban a benyújtott kérelmek száma és számos kérelmező ügyének természete megnövelheti a kérelmek kivizsgálására felhasznált időt. Az EGSZB megállapítja, hogy jöhet a „befogadás”

⁽¹⁴⁾ Az EGSZB 2002. május 29-i véleménye: *Javaslat tanácsi irányelv az elutasításra vonatkozó minimális normákra, amelyeknek a harmadik országokból érkezőknek, illetve a hontalanoknak eleget kell tenniük ahhoz, hogy a menekült státuszra igényt tarthassanak, vagy azon személyeknek, akiknek – más, e státuszok tartalmához kapcsolódó, okokból – nemzetközi védelemre van szükségük*, előadó: An LE NOUAIL MARLIÈRE (HL C 221., 2002.9.17.) 2.3.5. pont.

⁽¹⁵⁾ **Említett tanulmány.** Az EGSZB ezenkívül utal a „Minősítés” irányelv módosító indítványaira (8.3., 8.1. cikk, a 15.c cikk 26. preambulumbekzdése, 12. és 14. cikk (megfelelés az 1951-es Genfi Egyezménynek), 17. és 19. cikk), illetve a következő, az Európai Bizottsághoz benyújtott javaslatokra: Az Európa Bíróság értelmezéseinek és határozatainak kikérése; Az európai uniós határozatok minőségbiztosítása és –ellenőrzése; Képzés; Iránymutatások elfogadása; Az EU tagállamainak figyelembe: az UNHCR iránymutatásainak alkalmazása; Nemzeti bíróságok előzetes döntéshozatali kérelmei az Európai Bírósághoz; Írásbeli döntéshozatal; Nemzeti szinten hozott határozatok minőségellenőrzése; A védelemben dolgozók képességeinek elemzése; Helyszíni védelem; Igénybevétel és jogosultság; Komoly kockázatok; Indoklások és kizárás. **UNHCR, 2007. november.**

⁽¹⁶⁾ A Nemzetgyűlés delegációja által az EU részére átadott tájékoztató jelentés, benyújtó: Pierre LEQUILLER.

irányelv előírja, hogy a tagállamok kötelesek gondoskodni „a befogadásnak a kérelmezők egészségének megfelelő és alapszükségeit kielégítő életszínvonalat biztosító anyagi feltételeiről” (13. cikk), **a menekültek befogadó országba történő beilleszkedésének előfeltétele az önálló egzisztencia lehetőségének biztosítása, és a tényleges beilleszkedés annak függvénye, hogy ennek feltételei a megérkezést követően minél rövidebb időn belül teljesüljenek.**

2001. november 28-i véleményében az EGSZB úgy vélekedett, hogy **„semmi kétség nem lehet afelől, milyen anyagi és morális előnyt jelent mind a befogadó ország, mind a menedékkérő számára, ha az utóbbiak részére lehetőséget adnak a munkaerőpiachoz való hozzáféréshez”** (17).; **Ezt a megjegyzését most megismétli, egyúttal hangsúlyozva, hogy a menedékkérőknek megfelelő szakképzésben és nyelvi képzésben kell részesülniük, illetve hozzáférést kell biztosítani részükre az orvosi ellátáshoz.**

Az a tény, hogy közülük egyesek kérelmük elutasítása esetén nem maradhatnak az adott ország területén, nem szolgálat releváns ellenérvet az olyan intézkedésekkel szemben, melyek a menedékkérők önállóságának növelését célozzák, és amelyek „a sikeres beilleszkedési folyamat, illetve adott esetben a származási országba való méltó visszatérés legfőbb garanciáját jelentik” (18). Ezzel szemben minden jogunk megvan feltételezni, hogy a munkaerőpiacról való kizárás hatása a feketemunka továbbterjedését váltaná ki.

Az EGSZB mindemellett egyetért a Bizottsággal abban, hogy **a személyiséget tiszteletben tartó befogadási normákat megkülönböztetés nélkül alkalmazni lehetne minden menedékkérőre, akár menekültstátuszra, akár helyettesítő védelemre jogosult az illető.**

4.9 Fogva tartás

Az EGSZB aggodalmát fejezi ki amiatt a számos tagországban mutatkozó tendencia miatt, hogy a menedékkérőket „zárt központokban” helyezik el, amely a befogadás filozófiája helyett sokkal inkább az internálás szellemét idézi.

Az EGSZB az Európa Tanács ajánlásaihoz csatlakozva már korábban kifejtette azon véleményét, **hogy a menedékkérők fogva tartása kizárólag kivételes esetekben és szigorúan korlátozott ideig elfogadható eljárás** (19). **Az alternatív megoldásokat kell előnyben részesíteni** (20).

(17) Az EGSZB 2001. november 28-i véleménye a tagállamokban menedéket kérők fogadásának minimális követelményeiről szóló tanácsi irányelvvel vonatkozó javaslatról; előadó: Dario MENGOZZI és Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (HL C 48., 2002.2.21.), 4.3. pont.

(18) Uo., 3.1. pont.

(19) Az EGSZB 2001. április 26-i véleménye: *Javaslat a tagállamokban a menekültstátusz megadásának és megvonásának eljárásaira vonatkozó minimumszabályokról* szóló tanácsi irányelvvel, előadó: Vitor MELICIAS (HL C 192., 2001.7.10.), 3.2.11. pont.

(20) Egy nemzetközi tényfeltáró csoport jelentése: „A külföldieket bezárni, a menekülteket eltántorítani: a migrációs áramlások kezelése Máltán” Emberi Jogok Ligájának Nemzetközi Szövetsége, Catherine TEULE, 4.1.1. pont.

Lásd még az ellenőrzött, de nyílt fogadóközpontok modernizációját Románia EU-hoz való csatlakozásakor az EGSZB következő, 2004. december 15-én elfogadott véleményeinek elkészítése kapcsán megvalósult kiküldetés megfigyelései szerint: vélemény az Európai Bizottság közleményéről a Tanácshoz és az Európai Parlamenthez a nemzetközi védelemre szoruló személyek szabályozott belépéséről az Európai Unió területére, valamint a kibocsátó régiók védőképességének erősítéséről – Tartós megoldások könnyebb elérése; illetve az Európai Bizottság közleményéről a Tanácshoz és az Európai Parlamenthez: Hatékonyabb közös európai menekültügyi rendszer – Az egységes eljárás a következő állomás; előadó: An LÉ NOUAIL MARLIÈRE (HL C 157., 2005.6.28.).

A hasonló helyzetbe juttatott kérelmezővel semmilyen esetben nem bánhatnak „bűnözőként”, és az érintetteknek – a többi menedékkérővel azonos módon – biztosítani kell az ingyenes, független és professzionális jogi segítségnyújtást; az NGO-k számára pedig lehetőséget kell kínálni arra, hogy tanácsot adhasanak és segítséget nyújthassanak a menedékkérőknek. A „kiszolgáltatott” személyeknek (21), köztük a kiskorúaknak – különös tekintettel a kíséret nélküli kiskorúakra – különleges védelemben kell részesülniük.

Az egyes nőket érő sajátos üldöztetéseket figyelembe kell venni és el kell fogadni a védelem iránti egyéni igény indokaként, függetlenül a kíséretükben lévő, vagy őket kísérő személyektől (kiskorú gyermekek, vagy férj, szülő stb.).

Az EGSZB úgy véli továbbá, hogy a „zárt központokat” rendszeresen alá kellene vetni a Kínzás Megelőzésére Létrehozott Európai Bizottság (CPT) által végzett értékelésnek.

4.10 Védelemnyújtás

A védelemben nem részesülő, ám ki nem utasítható személyek

A Bizottság harmonizálni kívánja azon személyek helyzetét, akik sajátos okokból nem távolíthatók el az adott ország területéről, holott menedékjog iránti kérelmük elutasításra került. E törekvés a nemzetközi okmányokban foglalt, a menekültek jogaira, illetve az emberi jogokra vonatkozó elvek alkalmazására irányul, és az Emberi Jogok Európai Bíróságának állandó ítélkezési gyakorlata is alátámasztja azt.

E téren eltérő gyakorlatokat tapasztalhatunk a tagállamokban, ami az EGSZB szerint megerősíti a kérdéses **státusz tényleges és az egész EU területén egységes meghatározásának szükségességét**. Különösen vitatható gyakorlat, hogy bizonyos országokban egyes személyek „státusz nélkül” találják magukat – tartózkodási engedélyük nincsen, de ki nem utasíthatók – ami az emberi méltósággal összeegyeztethetetlen jogi, szociális és gazdasági kiszolgáltatottságot eredményez, és a rendezetlen státuszú személyek eltávolítására irányuló politikák célcsoportjává teszi őket. Anélkül, hogy alábecsülne a helyzet összetettségét, az EGSZB úgy véli, a **hasonló helyzetekben lehetőséget kellene találni a munkavállalási jogot is magába foglaló, ideiglenes tartózkodási engedély kiadására**.

4.11 Szolidaritás és a terhek megosztása

A felelősség megosztása – A dublini rendszer

A 2001. július 12-én a „közös menekültügyi eljárásról és az egységes menekültstátuszról” kiadott véleményében (22) az EGSZB kifejtette véleményét a dublini egyezmény alkalmazásáról. Megállapította, hogy e mechanizmus több problémát

(21) A HCR szerinti értelmezésben (*Master Glossary of Terms*, 2006. június): a fizikailag, pszichológiailag vagy szellemileg fogyatékos, illetve különleges elbánást igénylő menedékkérők: nők, terhes nők, gyermekek, idősek, betegek, fogyatékkal élők stb.

(22) Az EGSZB 2001. július 12-i véleménye a következő tárgyban: *A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek: Közös menekültügyi eljárás és egységes, az Unió teljes területén érvényes menekültstátusz felé, amely minden menedékjogban részesülő számára*; előadó: Dario MENGOZZI és Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (HL C 260., 2001.9.17.).

okozott, mint amennyit megoldott, és az elért eredményekhez képest aránytalanul költséges volt, miközben nem tudta megakadályozni egyes menedékkérők önkényes távozását az első érkezői országba való átszállításuk előtt.

A fenti észrevételekre visszatérve az EGSZB úgy véli, hogy a dublini rendszer (a rendelet és az EURODAC) fő tétje abban állt, hogy felvetette a menedékjog iránti kérelmek közösségi szintű kezelésének kérdését. De egyúttal megállapítja, hogy a rendszer, melynek elsődleges célja az volt, hogy „*gyorsan megállapíthatóvá tegye, mely tagállam felelős az Európai Unió területén benyújtott menedékjogi iránti kérelmek megvizsgálásáért*”, nem érte el másik célkitűzését, hogy „*megakadályozza a tagállamok közötti másodlagos mozgásokat*”⁽²³⁾, ráadásul – olykor meglehetősen súlyos – többletterhetek ró egyes tagállamokra, nevezetesen az EU külső határait alkotó országok némelyikére.

Egyébként a Bizottság által végzett értékelések⁽²⁴⁾ szerint az egyes államok közötti átadási arány megközelítőleg kiegyenlített, olyannyira, hogy lehetségesnek tűnik „*hogy a tagállamok kétoldali megállapodásokat köthessenek arról, hogy meghatározott körülmények között kölcsönösen »érvénytelenítik« azonos számú menedékkérő átadását*”⁽²⁵⁾. A menedékkérők ujjlenyomatának az EURODAC-ban történő rögzítése önmagában elegendőnek bizonyulhat az *asylum shopping*, illetve a többszörös kérelmek gyakorlatának további csökkentéséhez.

Az EGSZB tehát megállapítja, hogy a dublini rendszer alkalmazása technikai céljaihoz képest aránytalan emberi ráfordítással járt. Úgy véli, hogy a közös szabályok elfogadása, amely enyhítené a kérelmek tagállami elbírálásában mutatkozó különbségeket, csökkentheti e kritérium jelentőségét a kérelmezők választásában a különböző tagállamok között, és ezzel szemben a kulturális és szociális megfontolások továbbra is tagadhatatlan szerepet játszanak majd a menekültek befogadó országba történő beilleszkedésében.

Az EGSZB – korábbi véleményeihez⁽²⁶⁾ hasonlóan – azt javasolja, hogy **a menedékjogért folyamodók szabadon választhassák meg az országot, amelyhez kérelmüket intézik, és hogy e cél érdekében a tagállamokat már most a rendelet 15. cikke (1) bekezdésében foglalt humanitárius záradék alkalmazására ösztönözzék.** Amennyiben a státusszal rendelkező menekültek szabadon áttelephetnének bármely más, a státuszukat elismerőtől eltérő tagországba, az valójában csupán e jog alkalmazásának megelőlegezését jelentené.

Az EGSZB mindenesetre úgy véli, hogy a rendeletet nem szabadna a kísérlet nélküli kiskorúakra alkalmazni, kivéve azokat az eseteket, amikor ez a gyermek érdekeit szolgáló legjobb megoldást jelenti.

⁽²³⁾ Zöld könyv, 12. pont.

⁽²⁴⁾ Európai Bizottság: „A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a dublini rendszer értékeléséről” – COM(2007) 299 final – 2007. június 6.

⁽²⁵⁾ COM(2007) 299, 8. oldal.

⁽²⁶⁾ Az EGSZB 2001. július 12-i véleménye a következő tárgyban: A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek: Közös menekültügyi eljárás és egység, az Unió teljes területén érvényes menekültstátusz felé, amely minden menedékjogban részesülő számára; előadók: Dario MENGOZZI és Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (HL C 260., 2001.9.17.), illetve az EGSZB 2002. május 29-i véleménye a következő tárgyban: Javaslat tanácsi irányelvre azon feltételekre vonatkozó minimális normákat illetően, amelyeknek a harmadik országokból érkezőknek, illetve a hontalanoknak eleget kell tenniük ahhoz, hogy a menekült státuszra igényt tarthassanak, vagy azon személyeknek, akiknek – más, e státuszok tartalmához kapcsolódó, okokból – nemzetközi védelemre van szükségük, előadó: An Le NOUAIL MARLIÈRE (HL C 221., 2002.9.17.).

4.12 Pénzügyi szolidaritás

A dublini rendszer ilyen irányú reformja jelentős mértékben csökkenthetné a menedékkérők jelenlegi első számú célállomásait jelentő tagállamokra háruló terheket. Mindez azonban nem jelentené a tagállamok között a bejegyzett kérelmek súlya tekintetében mutatkozó, nagyfokú aránytalanságok megszűnését. A legnagyobb számú kérelmet regisztráló országok megsegítése érdekében szükségesnek tűnik tehát egy hatékony tehermegosztási mechanizmus kialakítása.

Az úgynevezett „belső” (az Unión belüli) letelepítés szintén részleges megoldást jelenthetne, de nem válhat sem általános szabállyá, sem kizárólagos megoldássá, mivel **a letelepítés nem történhetne az érintett menekült kellő tájékoztatás birtokában kinyilvánított beleegyezése nélkül, valamint annak garانتálása nélkül, hogy a letelepítés a menekültnak az új befogadó országban való magas szintű beilleszkedése mellett megy végbe.**

4.13 A menekültpolitika külső dimenziója

A harmadik országok segítése a védelem megerősítésében – Regionális védelmi programok

Emlékeztetve a regionális védelmi programok keretében indított kísérleti programokra, melyek célja a menekültek részére azok származási- és tranzitrégiójában nyújtott védelem megszervezése volt, a Bizottság e programok megerősítését és állandósítását javasolja. Ez az irányvonal a Hágai Program főbb tengelyei közé tartozik.

Az EGSZB támogat minden kezdeményezést, amely javíthatja a menedékkérők harmadik országokban történő befogadásának feltételeit, de kétségeinek ad hangot az egyes harmadik országokban – például az újonnan függetlenedett országokban (Ukrajna, Moldávia, Belorusszia) – szervezett befogadó központok célszerűségével kapcsolatban, amelyek távolról sem tűnnek alkalmasnak arra, hogy garantálják a menedékkérők befogadásának valamennyi feltételét. Az EGSZB kiemeli, hogy úgy tűnik, e programok célja nem annyira a menekültek jobb védelme, mint a menekültek elriasztása attól, hogy az Európai Unió határainál jelentkezzenek.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése⁽²⁷⁾ leszögezi, hogy ha a hasonló menekültközpontok létesítése folytatódik, „*azokat előbb az Európai Unión belül kell kialakítani, mielőtt a kísérletet kiterjesztenék az Unió, illetve Európa határain kívülre*”. Az EGSZB ragaszkodik ahhoz, hogy a menekültek nemzetközi védelméről szóló egyezményt (Genf, 1951.) alá nem író államokat zárják ki ezekből a programokból. Ugyanakkor támogatja, hogy az Európai Unió vállaljon szolidaritást a kisebb-nagyobb bevándorlási hullámokkal szembesülő harmadik országokkal.

⁽²⁷⁾ Európa Tanács – Parlamenti Közgyűlés: „A menekültbefogadó és -ellátó központok értékelése mint a migránsok és menedékjogot kérők tömeges mozgására adott válasz” – 11304. sz. dok., 2007. június 15.

4.14 A külső határokon jelentkező vegyes menekültáramlások

Az EGSZB emlékeztet arra, hogy a Frontex-ről kiadott véleményében hangsúlyozta: a határellenőrzés hatékonyságának nem szabadna ellentmondásban állnia a menedéjjoggal. „Az Ügynökség feladatai között szerepelnie kell a (különösen tengeri) mentőszolgálatokkal való egyeztetésnek, a megelőző fellépés, valamint az illegális belépést kockázatos eszközökkel megkísérlő, veszélybe jutott személyeknek való segítségnyújtás érdekében ⁽²⁸⁾”, és kérte, hogy **a part menti őrősegek részesüljenek humanitárius jogi képzésben.**

A tengeri feltartóztató műveletekkel kapcsolatban az EGSZB megjegyzi, hogy ebben az esetben semmilyen eljárást nem folytatnak az országba történő belépés – illetve többnyire a menedékjog – iránti kérelmek elbírálása tekintetében. Az EGSZB kéri, hogy történjenek lépések hasonló eljárások kialakítása érdekében, hogy a menedékjog iránti kérelmeket az elfogás helyéhez a lehető legközelebb regisztrálhassák.

4.15 Az Európai Uniónak a menekültügyi kérdésekben játszott, nemzetközi szerepe

Az EGSZB úgy véli, hogy az EU-nak is oly módon kellene kialakítania leendő közös menekültügyi rendszerét, hogy ez a rendszer ösztönzőleg hasson a világ többi országára azzal, hogy példás módon vesz részt a menekültek nemzetközi védelmi rendszerében, hogy garantálja az európai törvények teljes

mértékű összhangját a menekültek nemzeti jogával és a humanitárius joggal, valamint hogy felvállalja a rá jutó felelőségeket.

4.16 Az ellenőrzés eszközei

Az EGSZB megjegyzi, hogy a közös európai rendszer leendő felépítéséről az Európai Bizottság olyan pillanatban kérte ki a véleményét, amikor az első szakasz eszközei és kezdeményezései még nem jutottak az értékelési szakaszba, és az irányelvek nem kerültek átültetésre minden nemzeti jogrendszerbe. Az EGSZB a 2010-es határidő betartásának szükségessége miatt javasolja a jövőbeni értékelésekre alapuló kiigazítási mechanizmusok kialakítását, valamint hogy az új jogi aktusok alkalmazásához, illetve a meglévők felülvizsgálatához párosuljon elemzési és ellenőrzési rendszer, amely értékeli a közös menedékjogi rendszer hatását a menekültek helyzetére. Ezeket az elemző és ellenőrző feladatokat a zöld könyvben javasolt támogató irodára lehetne bízni, amelyhez az UNHCR, a területen tevékenykedő NGO-k és az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége is társulhatna, amelyek rendszeres jelentést küldhetnének az Unió és a tagállamok intézményei részére.

Az EGSZB kéri az Európai Bizottságot, hogy ezután minden évben gondoskodjon a közös rendszer megvalósulásáról szóló jelentés elkészítéséről, amelyet a konzultatív szervek (az EGSZB, illetve a Régiók Bizottsága), valamint az Európai Parlament is megkap.

Kelt Brüsszelben, 2008. március 12-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁸⁾ Az EGSZB 2004. január 29-i véleménye a következő tárgyban: *Javaslat tanácsi rendeletre: A külső határokon való operatív együttműködési igazgatásért felelős Európai Ügynökség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat*; előadó: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (HL C 108., 2004.4.30.), 3.2. pont.