

## Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A közös európai menekültügyi rendszer többletértéke mind a menedékkérők, mind az Európai Unió tagállamai számára (feltáró vélemény)

(2011/C 44/03)

Előadó: **Cristian PÎRVULESCU**

2010. február 16-i levelében Joëlle MILQUET miniszterelnök-helyettes és bevándorlás- és menekültügyi politikával megbízott munkaügyi és esélyegyenlőségi miniszter, a jövőbeli belga elnökség nevében és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikkével összhangban felkérte az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy dolgozzon ki feltáró véleményt a következő tárgyban:

*A közös európai menekültügyi rendszer többletértéke mind a menedékkérők, mind az Európai Unió tagállamai számára (feltáró vélemény).*

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2010. június 16-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010. július 14–15-én tartott 464. plenáris ülésén (a július 14-i ülésnapon) 133 szavazattal 1 ellenében, 8 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

### 1. Következtetések

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság elégedetten nyugtázza az uniós intézmények proaktív hozzáállását a menekültügy kérdéséhez, valamint egyes tagországok arra irányuló nyitottságát, hogy előrelépjenek a szakpolitikák terén.

1.2 Bár az Európai Unió bevándorlási és menekültügyi politikáját számos globális szinten meglévő bizonytalansági és kockázati forrás veszélyezteti, <sup>(1)</sup> az EGSZB szerint a gazdasági válság okozta költségvetési megszorítások nem járhatnak a rászorulóknak számára biztosított védelem szintjének és minőségének csökkenésével. Az Európai Unió identitása szorosan egybefonódik az emberi jogok védelmével. Ha ezen a téren kudarcot vall, az súlyos csapást jelent a politikai és demokratikus szervezetként fellépő Unió hitelességére nézve kifelé és befelé egyaránt.

1.3 Az EU e területre kapcsolódó felelősségi köreinek az EUMSZ. elfogadását követő kiterjesztése és a döntési mechanizmusok megváltozása lehetőséget nyújt egy közös európai menekültügyi térség létrehozására. Azonban kockázatok is léteznek. A felkeltett várakozás lehet, hogy túlságosan nagyok bizonyul a rendelkezésre álló politikai és közigazgatási kapacitáshoz viszonyítva.

1.4 Az EGSZB szerint egy működőképes közös európai menekültügyi politika révén lehet a leghatékonyabban és legfenntarthatóbb módon kezelni mind a veszélyeztetett hely-

zetben lévő személyek védelmi szükségletét, mind pedig ennek a tagországokban jelentkező hatásait.

1.5 Az EGSZB a nemzetközi védelemre jogosult személyeket nem gazdasági és közigazgatási tehernek tekinti, hanem az őket befogadó országok és közösségek értékes partnereinek. A védelemben részesülők a változás előmozdítói lehetnek származási országaikban a demokrácia megerősítése, a jogállamiság és az emberi jogok védelme szempontjából. Megszerzett tudásuk révén mind a befogadó, mind a származási országokban a gazdasági és társadalmi fejlődés kulcsszereplőivé válhatnak.

1.6 A közös európai menekültügyi rendszer kudarca vagy sikere több kulcsfontosságú tényezőtől függ, ezek pedig az emberi jogok tényleges védelme, a tagországok közötti szolidaritás, a menekültügyi jogszabályok és szakpolitikák harmonizálása, a védelem tartalmi javítása, valamint a menekültügyi politikáért felelős európai intézmények megfelelő finanszírozása. Az EGSZB úgy véli, hogy legelső feladatként meg kell vívni a széles közönség, a civil társadalom, valamint a tagországok kormányainak bizalmát egy közös európai menekültügyi politika iránt. Ez úgy érhető el, ha a szakpolitika gyorsan működőképesé válik, és konkrét eredményekhez is vezet, különösen a szakpolitika próbájaként is szolgáló esetekben.

1.7 A menekültjog megadásával kapcsolatos rendszerek tagországok szerinti eltérései jelentős többletköltséggel járnak. A közös európai menekültügyi rendszer felállításával csökkennek a költségek, kezdetben a jogszabályok egyszerűsítése révén (a fellebbezések vagy a megismételt kérelmek számának csökkentése és az eljárásokkal való visszaélések lehetőségének szűkítése által), majd később az illetékes európai intézmények (például az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal) fellépésének köszönhetően, melyek a nemzeti hatóságok helyére

<sup>(1)</sup> Például a környezet pusztulásával és az ehhez kapcsolódó konfliktusokkal járó kockázatok.

léphetnek. Ez megkönnyíti majd a bevált gyakorlatok cseréjét, a hivatali személyzet kiképzését, és ami különösen fontos, a menedékkérők átirányítását.

## 2. Bevezetés

2.1 A szabadság, a biztonság és a jogérvényesülés európai uniós térsége döntő szakaszba lépett. 1999 óta a Tanács két ötéves tervet fogadott el: a tamperei programot (1999–2004) és a hágai programot (2004–2009). Tíz év elteltével a Tamperében meghatározott célkitűzések csak részben teljesültek. Az EU még mindig nem a szabadság, a biztonság és a jogérvényesülés közös térsége. A bevándorlást, a menekültügyet és a határok biztonságát érintő közös politikában jelentős, bár egyenetlen haladást láthattunk.

2.2 A stockholmi program a Lisszaboni Szerződés életbelépését követően alkalmazásra kerül, és a fenti szerződésbe foglalt politikák egész sorát fogják a Tanács keretén belül elfogadni rendes jogalkotási eljárás útján, illetve az Európai Parlamenttel közös együtt döntési eljárás során. Ezáltal az EU-nak lehetősége nyílik nagyra törőbb célokat is kitűznie, hogy az egyes tagországok ellenkezése miatt egyelőre meggátolt folyamatnak új lendületet adjon.

2.3 Az alapvető jogok chartáját is magában foglaló Lisszaboni Szerződés elfogadása nagymértékben szélesítette az Európai Uniónak a menekültügygel kapcsolatos felelősségi és illetékességi körét. Az illetékességi körök kiszélesítése nagy lehetőség a bevándorlással és a menekültügygel kapcsolatos célkitűzések teljesítésében való előrelépésre. Mindez azonban kockázatot is hordozhat, ha nem sikerül az érintett felek támogatását elnyerni a meghozott döntések iránt. Ha egy olyannyira érzékeny területhez szervesen tartozó – és már a szakpolitika kidolgozása során egyértelműen jelentkező – feszültségeket és félreértéseket nem sikerül orvosolni, veszélybe kerülhetnek az eddigi eredmények, sőt a jövőbeli kilátások is.

2.4 A stockholmi program egy olyan konzultációs folyamat eredménye, melynek során a következő dokumentumokból nyert javaslatokat fogták egybe és használták fel operatív módon: az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum, <sup>(2)</sup> a bel- és igazságügyi politika jövőjével kapcsolatos konzultatív csoport jelentései, <sup>(3)</sup> valamint a „Szabadság, a biztonság és a jogérvényesülés jövője – Konzultáció a következő öt év prioritásairól” című nyilvános konzultáció keretében 2008 szeptemberében és novemberében az Európai Bizottsághoz eljuttatott hozzájárulások. 2009-ben az Európai Bizottság kiadta „A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége a polgárok szolgálatában – nagyobb szabadság biztonságosabb környezetben” című közleményét, <sup>(4)</sup> melyet az Európai Gazdasági Szociális Bizottság is véleményezett. <sup>(5)</sup>

2.5 A Közös Európai Menekültügyi Rendszernek a szabadság, a biztonság és a jogérvényesülés térsége részeként történt felállítására vonatkozó 1951. évi Genfi Egyezmény hathatós alkalmazásának felvállalásán és a tagországok által közösen vallott emberjogi értékeken alapul. Az 1999–2006 közötti időszakban jelentős előrehaladás történt, többek között a jelenlegi közösségi vívmányt képező 4 eszköz elfogadása révén. A 2004/83/EK bizottsági irányelv (az elismerésről szóló irányelv) meghatározta a nemzetközi védelem kérésére jogosult személyek azonosítását szolgáló közös feltételeket, csakúgy mint az őket valamennyi EU-s tagállamban megillető előnyök minimális szintjét. Hágai és stockholmi programjában az Európai Bizottság vállalta, hogy értékeli az első szakaszban elért haladást, és 2010 végéig egy intézkedéssorozatot javasol a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek.

2.6 A közös európai menekültügyi rendszer kidolgozásában az EGSZB már 2002 óta számos véleményén keresztül részt vesz, melyek között megemlíthető a jövőbeli közös európai menekültügyi rendszerrel kapcsolatos zöld könyvről szóló vélemény, <sup>(6)</sup> valamint a menekültügyi stratégiai tervről szóló vélemény <sup>(7)</sup>.

2.7 A menekültügyi szakpolitikákkal kapcsolatos, 2008. június 17-én elfogadott tervével <sup>(8)</sup> („Politikai terv a menekültügyről”) az Európai Bizottság a Közös Menekültügyi Rendszer második szakaszának lezárását javasolta a védelmi normák javítása és ezek EU tagállamokban történő egységes alkalmazása révén. Az Európai Bizottság által 2008. október 17-én elfogadott Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum révén ismét megerősítést nyert a felvállalt célkitűzések és a fenti politika támogatottsága. A szakpolitikákkal kapcsolatos tervben előirányozták az elismerésről szóló irányelv („Qualification Directive”) felülvizsgálatát egy olyan szélesebb csomag keretében, melyben szerepel a dublini és az Eurodac rendeletek, illetve a befogadási feltételekre vonatkozó irányelv <sup>(9)</sup> felülvizsgálata is, csakúgy mint az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal (EASO) <sup>(10)</sup> létrehozására vonatkozó javaslat 2009. február 19-i elfogadása. Az intézkedések között szerepel a menekültügy külső dimenziójának erősítése is, többek között a regionális védelmi programok újraindításának és továbbfejlesztésének uniós programja révén.

2.8 Az Európai Unió Tanácsának elnökségét átvevő Belgium kormánya felkérte az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot egy, a menekültügy kérdésével kapcsolatos feltáró vélemény elkészítésére. A hivatalos felkérésben rámutatnak, hogy a nemzetközi védelemnek a veszélyeztetett helyzetben lévő személyek számára történő megadása az Európai Unió és a tagállamok előtt álló fontos kihívás. Az elmúlt években állhatatosan követték a legfontosabb felvállalt célkitűzést, mely a közös európai menekültügyi politika létrehozására irányul. Létrejötték a nemzetközi védelem megadására vonatkozó normák, kijelölték a felelősségi köröket, és új intézményeket is felállítottak. Mindezek ellenére számos tagállam tartózkodóan áll hozzá a jogszabályok és a szakpolitikák tényleges harmonizálásához. A tagállamok támogatása nélkül félő, hogy az európai jogszabályi

<sup>(2)</sup> Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum, az Európai Unió Tanácsa, 13440/08, 2008. szeptember 24.

<sup>(3)</sup> A bel- és igazságügyi politika jövőjével kapcsolatos konzultatív csoport jelentése „Liberty, Security, Privacy: European Home Affairs in an Open World”, 2008. június.

<sup>(4)</sup> COM(2009) 262.

<sup>(5)</sup> HL L 128., 2010.5.18., 80. o.

<sup>(6)</sup> HL C 204., 2008.8.9., 77. o.

<sup>(7)</sup> HL C 218., 2008.9.11., 78. o.

<sup>(8)</sup> COM(2008) 360 végleges.

<sup>(9)</sup> COM(2008) 815 végleges. COM(2008) 820 végleges. COM(2008) 825 végleges.

<sup>(10)</sup> COM(2009) 66 végleges.

és intézményi szerkezet hatástalanná és költségessé válik. A tagállamok számára még nem nyilvánvalóak a közös európai menekültügyi politika előnyei, és saját felelősségüket sem vállalják fel egyértelműen.

2.9 Az EGSZB építő javaslatokkal állt elő e téren, és elégedetten nyugtázta a közösségi és tagállami gyakorlatok szintjén elért haladást. Kifejtett álláspontjaiban nyíltan felvállalta az alapvető emberi jogokat előtérbe helyező elveket és értékeket, és olyan intézkedéseket javasolt, melyek a nemzetközi védelemre jogosultak személyes és szakmai kiteljesedésének megkönnyítését célozzák. Ugyanakkor számos alkalommal jelezte az európai politikák korlátait és ellentmondásait a tervezés és a végrehajtás szintjén egyaránt. A szóban forgó politikák és eszközök kiigazítása széles egyetértésen kell, hogy alapuljon, a tagállamokkal, a közösségi intézményekkel, a civil szervezetekkel, az üzleti körökkel és a helyi önkormányzatokkal folytatott valós párbeszéd keretében.

### 3. Általános megjegyzések

*A Közös Európai Menekültügyi Rendszer többletértéke a menedékkérők és a tagállamok számára*

3.1 Az EGSZB szerint érdemes a KEMR előnyeit hangsúlyozni, hiszen ezáltal lehetségessé válik az érdekelt feleknek és különösen a tagállamoknak a KEMR építési folyamatába vetett bizalmát visszaállítani.

3.2 Az EGSZB egyetértését fejezi ki a Közös Európai Menekültügyi Rendszer (KEMR) tökéletesítésével kapcsolatban vállalt európai uniós célkitűzésekkel. Ugyanakkor felhívja a figyelmet az európai szinten vállalt célkitűzések és az érintett területe jellemző nemzeti gyakorlatok közötti aránytalanságra, melyet még tovább fokozhat a gazdasági válság, annak társadalmi és politikai hatásaival együtt.

3.3 E rendszer nem építhető fel anélkül, hogy ne gyökerezne szilárdan a közös értékek és elvek olyan együttesében, amely az emberi lény méltóságát és biztonságát állítja az EU és a tagországok intézkedéseinek központjába.

3.4 Az elfogadott kérelmek eltérő arányában, a megtámadott határozatok számában és a másodlagos vándorlásban tükröződő különbségek, valamint az egyes tagállamokra nehezedő eltérő nyomás miatt nem érvényesül a tagállamok közötti szolidaritás ki nem mondott elve.

3.5 A KEMR-et alapjaiban ássa alá a tagállamok azon törekvése, hogy a jogszabályok és a nemzeti gyakorlatok harmonizációját korlátozzák. A harmonizáció nem a menekültügyi politika kérdése, hanem a KEMR előnyeit kézzelfoghatóvá tevő legfőbb eszköz. A harmonizáció révén csökkenni fog a némely tagállamra jelenleg nehezedő közigazgatási és pénzügyi nyomás. Emellett magasabb védelmi szintet fog biztosítani a menedék-

kérők számára, legalábbis a kezdeti szakaszban. Ahhoz, hogy a harmonizáció az elvárt eredményekhez vezessen, nem a védelem szempontjából vett legkisebb közös nevező szerint kell megvalósítani.

3.6 A nemzetközi védelem tartalma a menekültügyi politika érzékeny területét képezi. Itt a tagországok közötti különbségek még jelentősebbek, mint a nemzetközi védelem megadására vonatkozó tulajdonképpeni eljárás esetében. Ha a szakképzettséget igazoló bizonyítványok elismerésével, valamint az oktatáshoz és a munkahelyhez való hozzáféréssel kiegészítve a védelem tartalma kézzelfoghatóbb tartalmat nyer, a nemzetközi védelemre jogosult személyek hozzájárulhatnak az egyéni és közösségi jólét növekedéséhez.

3.7 A menekültügyi politika kielégítő támogatása érdekében a szakosodott intézményeknek (különösen a FRONTEX-nek és az Európai Menekültügyi Támogató Hivatalnak) világos hatáskörrel kell rendelkezniük a felelősségi körükhöz mért pénzügyi támogatás mellett, valamint átlátható módon kell működniük annak érdekében, hogy biztosítva legyen a nemzetközi védelemért folyamodók és az arra jogosultak alapvető jogainak és a megfelelő eljárásoknak a tiszteletben tartása. Egyes hatékony intézmények pénzügyi támogatása szolgáltatathatja a legjobb példát egy valódi közös menekültügyi politika előnyeire.

### 4. Részletes megjegyzések

4.1 Az EGSZB úgy véli, hogy a menekültügyi politika különböző dimenziói szorosan egymáshoz kapcsolódnak. A közös európai menekültügyi rendszer kudarca vagy sikere több kulcsfontosságú tényezőtől függ, ezek pedig az emberi jogok tényleges védelme, a tagországok közötti szolidaritás, a menekültügyi jogszabályok és szakpolitikák harmonizálása, a védelem tartalmi lényegének javítása, valamint a menekültügyi politikáért felelős európai intézmények megfelelő finanszírozása. Az EGSZB úgy véli, hogy legelőször a széles közönség, a civil társadalom, valamint a tagországok kormányainak bizalmát kell kivívni egy közös európai menekültügyi politika iránt. Ez úgy érhető el, ha a szakpolitika gyorsan működőképessé válik, és konkrét eredményeket is fel tud mutatni, különösen a szakpolitika próbájaként is szolgáló esetekben.

*Az emberi jogok tiszteletben tartása a nemzetközi védelemhez való hozzáférés valamennyi szakaszában.*

4.2 Állásfoglalásaiban az EGSZB folyamatosan aláhúzta, hogy a nemzetközi védelem terén közös szabályokra és nem pusztán minimálszabályokra van szükség <sup>(1)</sup>. Ezek a szabályok a nemzetközi védelemért folyamodók alapvető jogainak nagyobb mértékű tiszteletben tartását célozzák a következők révén:

— a területre való bejutás biztosítása;

<sup>(1)</sup> HL C 2008.8.9., 77. o., HL C 218 2009.9.11., 78. o.

- a menedékre és védelemre vonatkozó kérelem benyújtási helyének szabad megválasztása;
- elsőként a hagyományos menekültstátusz lehetőségének vizsgálata, a kiegészítő védelem másodsorban való megfontolása, de csak akkor, ha az első jogállás feltételei nem teljesülnek;
- visszaküldés tilalma abban az esetben, ha a kérelmező élete veszélyben van származási országában vagy a legutolsó tranzitorszámban;
- a kiutasítás elleni felfüggesztő hatályú fellebbezés lehetősége mindaddig, amíg az illetékes bíróság nem hozott határozatot, az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlatával összhangban lévő hatályos fellebbezési joggal;
- a kiskorú vagy vélhetően kiskorú személyek által kért különleges védelem;
- a személyek – és különösen a nők – önálló jogának tiszteletben tartása a védelem iránti kérelem benyújtását illetően.

4.3 Lényeges, hogy az eljárások során a menedékkérők anyanyelvükön fejezhessék ki magukat, és az eljárás valamennyi szakaszában ingyenes jogsegélyben részesülhessenek.

4.4 A nemzetközi védelem megadásának elutasítását világosan meg kell indokolni, és szerepelnie kell benne a fellebbezési lehetőségekre vonatkozó információknak, beleértve azok módjait és határidejét is. A fellebbezési eljárás lezárásáig a kiutasítási intézkedést minden esetben fel kell függeszteni<sup>(12)</sup>.

4.5 Fogva tartásra/közösségi szálláson való őrizetben tartásra csak végső esetben és az illetékes bíróság határozata alapján kerüljön sor, miután a többi megoldási lehetőséget kimerítették, tiszteletben tartva a védelemhez való jogot, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény előírásaival összhangban<sup>(13)</sup>. A meghozott határozatok megtámadására fellebbezési eljárás révén lehetőséget kell biztosítani.

4.6 Az EGSZB rámutat a nők sajátos helyzetére, akik a férfiakhoz képest sokkal több nehézséggel szembesülnek a menedékkérelem benyújtása és a menekültstátusz megszerzése során. Szintén jelzi a kiskorúak problematikáját a menekültügyi politikában, és aláhúzza, hogy mennyire fontos a kiskorúak érdekének és biztonságának hatékony védelme.

4.7 Az EGSZB aggódva látja, hogy a bevándorláshoz és a menekültgyűző társuló olyan jelenségeknek, mint az ember-

csempészet vagy a hatalommal való visszaélés nem szentelnek elegendő figyelmet a tagállamokkal és a harmadik országokkal, különösen a tranzitországokkal kapcsolatban. Az 1951-es Genfi Egyezményt nem ratifikált országok nem lehetnek az EU partnerei a menekültügyi politikában. A menekültügyi politika sikerét csak úgy lehet biztosítani, ha szilárd intézményközi megállapodás jön létre a veszélyeztetett helyzetben lévő személyek jogainak és biztonságának sérülését nem egyszer lehetővé tevő tranzitországokkal.

*Több szolidaritás a tagállamok között a közös érdek és a felelősség megosztása alapján.*

4.8 A menekültáramlatoknak való eltérő kitettségük miatt egyes tagállamok a nemzetközi védelem megadására vonatkozó korlátozó szabályokkal igyekeznek válaszolni. A menekültügyi politika keretében ezeket az államokat hathatósan támogatni kell a menedékkérelmek kezelésében és különösen a védelem tartalmának javításában. E támogatás működőképessége érdekében az EGSZB egyetért egy új eljárás bevezetésével, mely felfüggesztené a menekülteknek a Dublini Egyezmény szerint történő átirányítását egy fokozott nyomásnak kitett felelős tagország felé<sup>(14)</sup>.

4.9 A fokozott nyomásnak kitett államokkal való szorosabb együttműködés számos előnnyel jár. Elsősorban korlátozni fogja a tagállamok közötti másodlagos vándorlást. A menedékkérelmeknek a tagállamok közötti igazságosabb elosztásával lehetővé válik a folyamat hatékonyabb kezelése és a nemzetközi védelemre jogosultaknak a tagállamokba való jobb beilleszkedése.

*A veszélyeztetett helyzetben lévő személyek védelmének javítására irányuló tényleges harmonizáció*

4.10 A menekültügyi kérelmek elbírálása a tagországok hatáskörébe tartozik. A nem elegendő mértékben harmonizált nemzeti jogrendszerek miatt egymástól eltérő hagyományok maradtak életben; a származási országban uralkodó helyzetet eltérően ítélik meg; hiányoznak az európai szintű közös gyakorlatok; eltérőek a közigazgatási kapacitások; a nemzetközi védelemért folyamadókról részéről megnyilvánuló nyomás egyenetlen földrajzi megoszlást mutat; Ebből következően a tagállamok rendkívül eltérő védelmi szintet biztosítanak, ezért továbbra is fennáll a menekültek másodlagos mozgása az EU-n belül<sup>(15)</sup>.

4.11 Szükséges lépés a menedékkérelmek közös információs bázis alapján történő elemzése. Az EGSZB többször ajánlotta már a biztonságosnak feltételezett országokról összeállított listák elhagyását és ezek helyettesítését egy olyan rendszerrel, mely valós időben értékeli a harmadik országokban egyéni és közösségi szinten jelentkező kockázatokat. Ez a rendszer a tervek szerint az EMTH illetékességi körébe tartozna. A közös értékelő rendszer közös kritériumok együttesét kell, hogy használja, beleértve az ország területén belül meglévő védelmet és annak szereplőit.

<sup>(12)</sup> Az EGSZB 2010. április 28-i véleménye a következő tárgyban: Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól (átdolgozás) COM(2009) 554 végleges – 2009/0165 (COD), előadó: Antonello PEZZINI.

<sup>(13)</sup> HL L 317., 2009.12.23., 110. o.

<sup>(14)</sup> HL L 317., 2009.12.23., 115. o.

<sup>(15)</sup> HL C 218., 2009.9.11.

4.12 Az EGSZB szerint a védelem nem állami szereplői hasznos, sőt néha nélkülözhetetlen szolgálatokat nyújthatnak rövid távon, különösen egyes humanitárius problémák megoldása során. Ugyanakkor egy adott területen a személyek védelmének biztosításával kapcsolatos felelősséget még részben sem lehet rájuk bízni, hanem csak az állami szervekre. Egy ország belsejében csak akkor beszélhetünk érvényes védelemről, ha a terület legnagyobb része a belső közrendet, a közszolgáltatások minimális szintjét és az egyéni jogok és biztonság megfelelő védelmét biztosítani képes és arra hajlandó központi hatalom ellenőrzése alatt áll.

4.13 Az EGSZB pozitívan értékelte a két (menekülti, illetve kiegészítő védelmi) védelmi jogállás tartalmi egységesítése felé történt elmozdulást. Ez az EGSZB által már számos alkalommal üdvözölt irány biztosíthatja a jövőben a veszélyhelyzetben levő személyek teljesebb védelmét és jobb beilleszkedését az EU tagországaiba. Emellett a két védelmi jogállás egységesítése nem csökkentheti közvetlenül vagy közvetetten sem a védelem szintjét, sem a jogállások tartalmának minőségét<sup>(16)</sup>, hanem csakis javíthatja azokat.

4.14 A menekültügyi politika kezelésében a nemzeti kormányokra háruló felelősség nem vezethet egymástól teljesen eltérő gyakorlatok bevezetéséhez. Egyes tagállamok (például Hollandia és Svédország) a bevált gyakorlatok olyan együttesét fejlesztette ki, mely más államokat is hasonló intézkedések meghozatalára ihlethet. A bevált gyakorlatok szerepét hajlamosak vagyunk alulértékelni. Pedig ezek képesek megmutatni a menekültügyi politika gyakorlatba való átültetésének módját, illetve a nemzeti szinten végzett kísérletezés költségeit is csökkentik.

*Több lényegi tartalmat a nemzetközi védelemben.*

4.15 Ezen a téren eltérőek a nemzeti szakpolitikák és programok. Ez a kijelentés viszont csupán megérzésen alapul, hiszen nem létezik részletes elemzés a tagállami politikákról. Proaktív intézkedések hiányában a nemzetközi védelem megadása súlytalanná válik, ami az e jogállást élvező személyek hallgatólagos diszkriminációját fogja eredményezni. Az EGSZB a szakszervezetek és a munkaadói szervezetek bevonását javasolja a nemzeti szintű menekültügyi politika kidolgozásába és végrehajtásába.

4.16 Az EGSZB pozitívan értékeli az iskolai végzettségek és bizonyítványok elismerésére/elismertetésére vonatkozó kitételek megjelenését, valamint a nemzetközi védelmet élvező személyek

szakképzési programokhoz való hozzáféréseinek ösztönzését<sup>(17)</sup>. Ezek a gazdaságba és társadalomba való beilleszkedés és az életminőség javításának irányába mutató fontos lépések. A munkaerőpiachoz való hozzáférést erőteljes diszkriminációellenes intézkedésekkel és a gazdasági szereplők ösztönzésével kell előmozdítani.

*A menekültügyi politikáért felelős intézmények megerősítése és megfelelő finanszírozása.*

4.17 Az EGSZB szerint az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal tevékenységeinek minél hamarabb működésbe kell lépniük. A Hivatal költségvetésének elegendőnek kell lennie ahhoz, hogy logisztikai szempontból összetett és intenzív tevékenységét el tudja látni. Például a harmadik országokbeli kockázatok felmérésére szolgáló közös európai rendszert, mely a menekültügyi politika fontos alkotóeleme, az EMTH-nak kell elsőbbségi alapon kifejlesztenie. A Hivatal megfelelő finanszírozása nyilvánvalóvá tenné, hogy milyen előnyök származnak egyes közös európai intézményekből és eljárásokból. Az EMTH-nak az EU egyéb intézményeivel, és különösen a tagállamok kormányaival koordináltan kell fellépnie.

4.18 A menekültügyi politika különböző alkotóelemeinek finanszírozását újra kell gondolni. A forrásokat meg kell növelni és a legjobb eredményekkel járó, illetve a tagállamok számára valós támogatást nyújtó eszközök felé kell átcsoportosítani. A szolidaritásnak van egy nem elfelejtendő pénzügyi összetevője is. Például az Európai Menekültügyi Alap mintegy 5 millió eurós költségvetése túlzottan kis összeg ahhoz, hogy a menekültügyi politika közösségi és nemzeti végrehajtásához hasznos támogatást nyújthasson.

4.19 Az EGSZB aggódva jelezte a tagállamok és a FRONTEX ügynökség által számos esetben követett gyakorlatot, mely esetlegesen nemzetközi védelemre szoruló személyek kiutasításához kötődik<sup>(18)</sup>. Az ilyen – mind átfogóbbá és egyben gyakoribbá is váló – műveleteknek a teljes átláthatóság és felelősségvállalás feltételei között kellene lezajlaniuk<sup>(19)</sup>. Az EGSZB a FRONTEX és az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal együttműködését javasolja az emberi jogok megsértésének elkerülése érdekében. Az érintett személyeknek olyan országokba/övezetekbe való kiutasítása, ahol biztonságukat veszély fenyegeti, egyértelműen sérti a visszaküldés tilalmának elvét.

<sup>(16)</sup> 2010. április 28-i EGSZB-velemény a következő témában: Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére és jogállására, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó minimumszabályokról COM(2009) 551 végleges – 2009/0164 (COD), előadó: Cristian PÎRVULESCU.

<sup>(17)</sup> Uo.

<sup>(18)</sup> Lásd a Human Rights Watch jelentését: Pushed Back, Pushed Around Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers, HRW 2009.

<sup>(19)</sup> Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság az irányú szándékát, hogy a menekültügyi eljárásokat átláthatóbbá tegye.

4.20 Az EGSZB úgy véli <sup>(20)</sup>, hogy a FRONTEX szakembereinek nyújtott képzés a következők javítását szolgálja:

- a tagállamok közötti operatív együttműködés koordinációja;
- közös normák kidolgozása a képzés terén;
- megfelelő támogatás biztosítása a tagállamok számára a befogadási és visszatoloncolási műveletek kulturális közvetítők segítségével történő lebonyolításához;

— az állami tisztviselők felkészítése az EU által kidolgozott humanitárius menedékjog tekintetében.

4.21 Az EGSZB javasolja, hogy a menekültügyi politika intézményi fejlesztése mellé rendeljék hozzá a civil szervezetek fokozott bevonását a szakpolitika döntési folyamatába és gyakorlati megvalósításába is. A civil szervezetek bevonása növelni fogja a közös politika hitelességét, és hozzá fog járulni a felhasznált eszközök folyamatos javulásához is.

Kelt Brüsszelben, 2010. július 14-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke

Mario SEPI

---

<sup>(20)</sup> Az EGSZB 2010. április 28-i véleménye a következő tárgyban: Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól (átdolgozás) COM(2009) 554 végleges – 2009/0165 (COD), előadó: Antonello PEZZINI.