

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló 2013/32/EU irányelv alkalmazása céljából a biztonságos származási országok közös uniós jegyzékének létrehozásáról, valamint a 2013/32/EU irányelv módosításáról

[COM(2015) 452 final]

(2016/C 071/13)

Előadó: José Antonio MORENO DÍAZ

2015. szeptember 16-án az Európai Parlament, 2015. október 15-én pedig az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló 2013/32/EU irányelv alkalmazása céljából a biztonságos származási országok közös uniós jegyzékének létrehozásáról, valamint a 2013/32/EU irányelv módosításáról

(COM(2015) 452 final).

2015. október 21-én az Európai Unió Tanácsa szintén úgy határozott, hogy kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét ugyanebben a tárgyban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Külkapcsolatok” szekció 2015. november 12-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2015. december 9–10-én tartott, 512. plenáris ülésén (a 2015. december 10-i ülésnapon) 180 szavazattal 4 ellenében, 6 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

Következtetések

1. Az Európai Bizottság a 2013/32/EU irányelv⁽¹⁾ alapján időszerűnek tartja a biztonságos származási országok közös uniós jegyzékének létrehozását.

1.1. A rendeletjavaslat egy mellékletben is előterjeszt egy előzetes listát a biztonságos származási országok közös uniós jegyzékébe felveendő harmadik országokról: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Koszovó, Montenegró, Szerbia, Törökország.

1.2. Az EGSZB úgy véli, hogy konkrétan, egyértelműbben és megbízhatóbban kell meghatározni azokat a speciális feltételeket, amelyek alapján – a 2011/95/EU irányelvvel és különösen a 2013/32/EU irányelv I. mellékletével összhangban – biztonságossá nyilvánítanak egyes országokat.

1.3. Ennek megfelelően az EGSZB, bár kedvezően értékeli az Európai Bizottság kezdeményezését, úgy véli, hogy jelenleg elhamarkodottnak bizonyulhat a fentiek értelmében biztonságosnak tekintett országok konkrét jegyzékének kidolgozása.

2. Ajánlások

2.1. Az EGSZB kedvezően értékeli a javaslatot, és egyetért azzal, hogy a 2013/32/EU irányelvben meghatározott közös feltételek alapján létrehozzák a biztonságos származási országok közös uniós jegyzékét. Egy ilyen jegyzék valamennyi tagállamot segíti a biztonságos származási ország elvéhez kapcsolódó eljárások alkalmazásában, növelve ezáltal a menekültügyi rendszerek általános hatékonyságát.

2.2. A közös uniós jegyzék létrehozása mindenesetre megoldást nyújt a biztonságos származási országok tagállami jegyzékei között meglévő egyes különbségekre is.

⁽¹⁾ HL L 180., 2013.6.29., 1. o.

2.3. Még ha a tagállamok olyan jogszabályokat fogadhatnak is el, amelyek lehetővé teszik az uniós közös jegyzékben szereplő harmadik országoktól eltérő harmadik országok biztonságos származási országgént történő kijelölését, a közös jegyzék biztosítja, hogy az elvet valamennyi tagország egységesen alkalmazza azokra a kérelmezőkre, akik a jegyzékben szereplő országokból származnak.

2.4. A rendelet 2. cikkében mindenesetre kifejezetten meg kell nevezni azokat a specifikus, konkrét, meghatározott mutatókat és feltételeket, amelyeket mérlegelni kell egy országnak a biztonságos országok jegyzékébe való felvételéhez. Többek között az olyan forrásoktól származó, aktualizált információkról van szó, mint az Emberi Jogok Európai Bírósága, az Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa (UNHCR), az EASO, az Európa Tanács és más emberi jogi szervezetek.

2.5. Az egyes országoknak a közös jegyzékbe való felvételéről szóló döntést indoklással és magyarázattal kell ellátni, értékelve az előző pontban meghatározott valamennyi feltételt és figyelembe véve minden olyan, üldöztetéssel vagy súlyos sérelmekkel kapcsolatos okot, amely nemzetközi védelemre jogosít.

2.6. A jegyzék módosítását illetően gyorsabb módosítási mechanizmust kellene bevezetni, amelynek révén ésszerű határidőn belül lehet reagálni a jegyzékben szereplő országok változó körülményeire.

2.7. Az EGSZB egyetért azzal, hogy a jegyzék bármely módosítását indokolni és igazolni kell, figyelembe véve az UNHCR, az EASO, az Európa Tanács és más emberi jogi szervezetek erről szóló szakértői véleményét.

2.8. Az EGSZB ezenkívül úgy véli, hogy létre kell hozni egy mechanizmust arra, hogy az emberi jogok védelmével foglalkozó elismert szervezetek, ombudsmanok és gazdasági és szociális tanácsok is kezdeményezhessék a jegyzék módosításának eljárását.

2.9. Az EGSZB azt javasolja, hogy kötelező legyen indoklással ellátott határozatot hozni arról, hogy a 2013/32/EU irányelvnek megfelelő egyéni elemzést követően helyénvaló-e a biztonságos származási ország koncepciójának alkalmazása az egyes konkrét esetekben.

2.10. Másrészt meg kell erősíteni a felgyorsított eljárások garanciáit, minden esetben szavatolva a konkrét ügy egyéni vizsgálatát és annak mérlegelését, hogy helyénvaló-e a biztonságos származási ország elvének alkalmazása.

2.11. Az EGSZB úgy véli, hogy semmi esetre sem szabad a biztonságos származási ország elvét alkalmazni olyan országokra, ahol korlátozzák a sajtószabadságot vagy megsértik a politikai pluralizmust, illetve nem és/vagy szexuális irányultság alapján történő vagy nemzeti, etnikai, kulturális vagy vallási kisebbséghez való tartozás miatti üldöztetések tapasztalhatók.

2.12. Az EGSZB ezenkívül úgy véli, hogy javítani kell a kiszolgáltatott helyzetű menedékkérők azonosítására szolgáló mechanizmusokat. Abban az esetben, ha erre az azonosításra már a gyorsított eljárás alkalmazását követően került sor, haladéktalanul a rendes eljárást kell alkalmazni.

2.13. Végül pedig garantálni kell, hogy hatékony jogorvoslattal lehessen élni az olyan elutasító határozatokkal szemben, amelyek indoklása az, hogy a származási ország biztonságosnak tekinthető. Ilyen esetben – a 2013/32/EU irányelv 46. cikk (5) bekezdésének megfelelően – meg kell adni a felfüggesztő hatály lehetőségét.

3. Előzmények

3.1. Az Európai Uniónak a tagállami menekültügyi rendszerek közötti különbségek megszüntetésére irányuló – mindeddig eredménytelen – erőfeszítései nem újkeletűek. 1999 óta az Európai Unió egy sor jogi eszközt fogadott el egy közös európai menekültügyi rendszer létrehozása érdekében. Ennek célja, hogy összehangolja a menekültügyi eljárásokkal, a befogadási feltételekkel, valamint a nemzetközi védelmi rendszer egyéb szempontjaival kapcsolatos jogszabályokat.

3.2. Ennek kapcsán az Európai Tanács 2015. október 15-i következtetéseiben (EUCO 26/15) megállapította: „A migrációs és menekültválság kezelése közös kötelességünk, amelyhez átfogó stratégiára és a szolidaritás és a felelősségvállalás szellemében folytatott, tartós, eltökélt munkára van szükség”, valamint végül erre a következtetésre jutott: „A fenti iránymutatások újabb fontos lépést jelentenek a menedékkéresi joggal, az alapvető jogokkal és a nemzetközi kötelezettségekkel összhangban álló átfogó stratégiánk kialakítása irányában. Mindazonáltal az egyéb kiemelt intézkedések tekintetében – beleértve a bizottsági javaslatokat is – további megbeszélésekre van szükség a megfelelő fórumokon. Szükség van az európai uniós migrációs és menekültügyi politika egészének további átgondolására is.”

3.3. A 2013/32/EU irányelv lehetővé teszi a tagállamok számára kivételes és gyorsított eljárások – különösen a határokon vagy tranzitónákban folytatandó gyorsított eljárások – alkalmazását, amennyiben a kérelmező olyan ország állampolgára, amely a nemzeti jog alapján biztonságos országnak minősül és a kérelmező szempontjából az ő konkrét körülményeit tekintve biztonságosnak tekinthető. Csak néhány tagállam fogadott el olyan nemzeti jegyzéket, amely a biztonságos származási országokat tartalmazza.

3.4. A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló átdolgozott irányelv (2013/32/EU, 2013. június 26.): ezen irányelv célja, hogy csökkentse a nemzeti eljárások közötti különbségeket és garantálja a gyorsabb és igazságosabb menekültügyi határozatokat a menedéjog iránti ismételt kérelmek és az új elemeket nem tartalmazó kérelmek esetében. Az új szövegben bevezetett javítások ellenére a tagállamoknak továbbra is széles mérlegelési jogkörük lesz, ami akadályozhatja egy ténylegesen közös eljárás létrehozásának célját.

4. Elemzés

4.1. A „biztonságos származási ország” meghatározásának fontos gyakorlati következménye van: például ennek ismeretében alkalmazható a gyorsított vizsgálati eljárás az ilyen kérelmekre (2013/32/EU irányelv 31. cikk (8) bekezdés b) pont), ezáltal rövidül a kérelemmel kapcsolatos érdemi határozathozatali határidő, e rövidebb határidőkön belül nehezebbé válik a kiszolgáltató helyzetű menedékkérők azonosítása (2013/32/EU irányelv 24. cikk), és végső soron ezen országok állampolgárai nehezebben jutnak nemzetközi védelemhez amiatt, hogy a kérelmet megalapozatlannak vélelmezik (2013/32/EU irányelv 32. cikk (2) bekezdés).

4.2. A nemzetközi védelem iránti kérelmek effajta, állampolgárság alapján megkülönböztetett kezelése annak tilalmába ütközhet, hogy származási országuk alapján különbséget tegyenek a menekültek között. Ezt a menekültek jogállásáról szóló 1951. évi genfi egyezmény 3. cikke rögzíti. Mindezek alapján ajánlatos korlátozottan alkalmazni a biztonságos származási ország fogalmát.

4.3. Hangsúlyozni kell, hogy a biztonságos származási országok közös jegyzékének elfogadása nem feltétlenül jár szorosabb harmonizációval, mivel a közös jegyzék adott esetben egyszerűen a 28 tagállam saját jegyzékeihez társul.

4.4. A rendeletjavaslat egy hét országból álló jegyzéket tartalmaz, melyet az Európai Bizottság a javaslatában foglalt alábbi mutatók alapján állított össze: jogi keret megléte az emberi jogok védelmére; nemzetközi emberi jogi szerződések ratifikálása; az adott országot hányszor marasztalta el az EJEB; uniós tagjelölti státusz; az ország állampolgárai által benyújtott nemzetközi védelemre irányuló kérelmek hány százalékát fogadták el; az ország szerepel-e a tagállamok saját, biztonságos származási országokat felsoroló jegyzékeiben.

4.5. Úgy tűnik ugyanakkor, hogy ezek a mutatók nem veszik kellően figyelembe az eljárásokról szóló irányelv I. mellékletében foglalt kritériumokat, mivel nem elemzik például a gyakorlati jogérvényesülést és az emberi jogok tényleges tiszteletben tartását, vagy azt, hogy tapasztalható-e üldöztetés vagy súlyos sérelmek olyan okokból, amelyek a nemzetközi védelem megadására jogosítanak:

4.5.1. Nemzeti és nemzetközi jogi keret az emberi jogok kérdésében: ez kétségtelenül elvárható minimumkövetelmény a biztonságos származási országok jegyzékébe való felvételhez, de nem elegendő, mivel a 2013/32/EU irányelv I. melléklete megköveteli az emberi jogok tényleges tiszteletben tartásának vizsgálatát. Mindenesetre úgy tűnik, hogy maga az Európai Bizottság sem értékeli kellőképpen ezt a minimumkövetelményt, hiszen javaslatában a biztonságos országok közé olyan országokat is felvett, amelyek – egyes esetekben – nem ratifikálták a főbb nemzetközi emberi jogi egyezményeket, ilyen például Koszovó.

4.5.2. Az EJEB 2014-ben hozott elmarasztaló határozatainak száma nem tükrözi a szóban forgó országokban uralkodó aktuális emberi jogi helyzetet. Azok az esetek, amelyekről 2014-ben született ítélet, jó pár évvel korábban történt eseményekről szólnak, részben az EJEB ügyhátralékából, részben pedig abból adódóan, hogy mielőtt valaki az EJEB-hez fordulna, ki kell merítenie a hazai jogorvoslati lehetőségeket.

Az Európai Bizottság adatelemzése félrevezető lehet, mivel kapcsolatba hozza az elmarasztaló ítéleteket az országról hozott EJEB-határozatok teljes számával, figyelmen kívül hagyva, hogy ezen ítéletek közül hánynak van érdemben köze ehhez a kérdéshez, azaz az emberi jogok tiszteletben tartásának mértékéhez. Törökország esetében például az Európai Bizottság által figyelembe vett 2 899 EJEB-kereset közül – ahol sem az esetek megtörténtének, sem a róluk hozott határozatoknak az idejét nem említik – érdemi határozat mindössze 110 ügyben született, és ezek 93 %-ában, azaz 94 ügyben mondták ki az Emberi Jogok Európai Egyezményének megsértését⁽²⁾. Bosznia-Hercegovina esetében 2014-ben 7 érdemi határozat született, ebből 5 (71 %) szólt az emberi jogok megsértéséről⁽³⁾. Montenegróban ez az arány 100 %⁽⁴⁾, Szerbiában 88 %⁽⁵⁾, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban⁽⁶⁾ és Albániában pedig 66 %⁽⁷⁾.

Arra sem utalnak, hogy mely emberi jogok sérültek, illetve az ítéletek tartalmára sem, pedig ez alapvető volna annak megítéléséhez, hogy sor került-e nemzetközi védelemre feljogosító üldöztetésre.

4.5.3. Az uniós tagjelölti státus nem jelenti azt, hogy az ország megfelel a koppenhágai kritériumoknak, csak azt, hogy megkezdődött a megfelelés ellenőrzésére irányuló eljárás. Sőt, a rendeletjavaslatban foglalt jegyzékben szereplő tagjelöltekről készült országjelentések⁽⁸⁾ hiányosságokról számolnak be többek közt az emberi jogok tiszteletben tartása, a jogállamiság, a korrupció, a média politikai ellenőrzése és a bírói függetlenség terén.

4.5.4. 2014-ben az adott ország nemzetközi védelemért folyamodó állampolgárainak hány százaléka részesült védelemben az EU-ban: Az egész Unióból származó 2014-es adatok Európai Bizottság által végzett statisztikai elemzése felreérthető lehet. Az arányszámok tagállamonkénti lebontásban történő elemzése változatosabb eredményt ad. Például a 2015 második negyedévében nemzetközi védelemben részesített koszovói állampolgárok aránya az egész EU-ra vetítve 18,9 %, országonként azonban jelentős eléréseket mutat: Olaszországban 60 %, Németországban 0,4 %⁽⁹⁾.

4.5.5. Az országok szerepelnek-e a tagállamok saját, biztonságos származási országokat felsoroló jegyzékeiben: ezek a tagállami jegyzékek sem egységesek, mivel minden tagállam más-más kritériumokat alkalmaz, így ezek alapján nem állítható össze közös jegyzék.

4.6. Az említett hét országnak a biztonságos származási országok jegyzékébe való felvételére vonatkozó európai bizottsági javaslatnak olyan egyéb hasznos mutatókra is támaszkodnia kellene a származási ország helyzetének, valamint kiutasítás esetén a kockázatnak a megítéléséhez, amelyek valóban mérni tudják a jogállamiság és az emberi jogok érvényesülését. Ilyenek volnának például azok az információforrások, amelyeket az EJEB⁽¹⁰⁾ relevánsnak tartott az ítéleteinél. Maga a rendeletjavaslat is megemlíti ezeket a forrásokat – különösen az EKSZ-t, az EASO-t, az UNHCR-t, az Európa Tanácsot és más érintett nemzetközi szervezeteket – a 2. cikk (2) bekezdésében, de csak a jegyzék felülvizsgálatához, nem pedig annak összeállításához.

4.7. Ezenkívül az EGSZB szerint olyan mutatókat kellene alkalmazni, amelyek a nemzetközi védelemre feljogosító **összes** indok kapcsán tükrözhetik az emberi jogi helyzetet, ilyen például a véleménynyilvánítási és sajtószabadság, valamint a politikai pluralizmus tiszteletben tartása, a leszbikus, meleg, biszexuális, transznemű és interszexuális (LMBTI) közösségek, illetve az etnikai, kulturális vagy vallási kisebbségek helyzete.

⁽²⁾ Az Emberi Jogok Európai Bírósága: Összefoglaló adatlap Törökországról, 2015. július
http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Turkey_ENG.pdf

⁽³⁾ Az Emberi Jogok Európai Bírósága: Összefoglaló adatlap Bosznia-Hercegovináról, 2015. július
http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Bosnia_and_Herzegovina_ENG.pdf

⁽⁴⁾ Az Emberi Jogok Európai Bírósága: Összefoglaló adatlap Montenegróról, 2015. július
http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Montenegro_ENG.pdf 1 érdemi határozat, melyben kimondták az emberi jogok megsértését.

⁽⁵⁾ Az Emberi Jogok Európai Bírósága: Összefoglaló adatlap Szerbiáról, 2015. július
http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Serbia_ENG.pdf 18 érdemi határozat közül 16 esetében mondták ki az Egyezmény megsértését.

⁽⁶⁾ Az Emberi Jogok Európai Bírósága: Összefoglaló adatlap Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságról, 2015. július
http://www.echr.coe.int/Documents/CP_The_former_Yugoslav_Republic_of_Macedonia_ENG.pdf

⁽⁷⁾ Az Emberi Jogok Európai Bírósága: Összefoglaló adatlap Albániáról, 2015. július
http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Albania_ENG.pdf A 2014-ben hozott 150 határozatból valójában csak 6 érdemi, és ebből 4 mondta ki az Emberi Jogok Európai Egyezményének megsértését.

⁽⁸⁾ Megtekinthetők a http://ec.europa.eu/enlargement/countries/package/index_en.htm címen.

⁽⁹⁾ Eurostat: A kérelmekről hozott elsőfokú határozatok állampolgárság, kor és nem szerint, negyedéves adatok <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

⁽¹⁰⁾ Például: NA kontra Egyesült Királyság, 25904/2007. sz. kérelem, 2008. július 17.; Gaforov kontra Oroszország, 2010. október 21.

4.8. A rendeletjavaslat 2. cikkének (2) bekezdése rendelkezik a biztonságos származási országok jegyzékének rendszeres felülvizsgálatáról, a módosításokat rendes jogalkotási eljárás keretében kell elfogadni (2. cikk (3) bekezdés). A rendeletjavaslat arról is rendelkezik, hogy ha egy ország helyzete hirtelen megváltozik, a jegyzékben való szereplése egy éves időtartamra felfüggeszthető, és ez egy évvel meghosszabbítható (3. cikk).

4.9. Úgy tűnik, hogy sem a rendes, együtdöntési jogalkotási eljárás, sem pedig a 3. cikkben szereplő felfüggesztési eljárás nem kínál gyors, problémamentes és rugalmas megoldást arra az esetre, ha a közös jegyzékben szereplő származási országok helyzete megváltozik. Sajnos számos országból lehet példákat sorolni arra, hogy a politikai helyzet, a demokratikus biztosítékok és az emberi jogok tiszteletben tartása hirtelen megromlik, és ezekkel nehezen lehetne szembenézni a javaslatban előirányzott mechanizmusok segítségével. Ráadásul ezek a helyzetek hosszabb ideig is eltarthatnak, így a legfeljebb kétéves felfüggesztési időszak igen rövid.

4.10. Egy adott ország helyzetében hirtelen bekövetkező változások értékelésekor mindig figyelembe kellene venni „az EASO, az UNHCR, az Európa Tanács és más érintett nemzetközi szervezetek” szakvéleményét, ugyanúgy, ahogy a jegyzék rendes jogalkotási eljárással történő módosításakor.

4.11. Másrészt, mivel rendeletről van szó, a menedékkérőknek nincs lehetőségük arra, hogy a nemzeti hatóságok előtt megtámadják egy ország jegyzékbe való felvételét, ami viszont a tagállami jegyzékek esetében lehetséges. Ajánlatos volna lehetőséget biztosítani arra, hogy emberjogi szervezetek vagy menedékkérők ilyen módosítást kezdeményezhessenek.

4.12. A 2013/32/EU irányelv 31. cikke (8) bekezdésének b) pontja engedélyezi, hogy a tagállamok gyorsított eljárásban bírálják el a biztonságos származási országok állampolgárainak kérelmeit. Nem szabad, hogy a rövidebb határidők miatt a gyorsított eljárás aláássa az eljárási garanciákat⁽¹¹⁾, mint ahogy nem eredményezheti azt sem, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmeket nem egyénileg bírálják el, ami a 2013/32/EU irányelv 10. cikke (3) bekezdésének a) pontja értelmében tilos is.

4.13. A 2013/32/EU irányelv 36. cikkének (1) bekezdése ugyanis kimondja, hogy a biztonságos származási országok jegyzékeiben szereplő országok egy konkrét kérelmező szempontjából csak egyéni vizsgálatot követően tekinthetők biztonságosnak. Ebben az egyéni vizsgálatban értékelni kellene, hogy a biztonságos származási ország fogalma alkalmazható-e a konkrét esetben. Erről indokolással ellátott határozatot kellene hozni úgy, hogy a bizonyítási kötelezettség a tagállamot terhelje, és lehetőség legyen fellebbezni.

4.14. Mivel egy rendelet esetében a menedékkérőknek korlátozottak a lehetőségeik, hogy megtámadják egy ország felvételét a biztonságos származási országok jegyzékébe, az egyes esetekre vonatkozóan meg kell erősíteni a hatékony jogorvoslathoz való hozzáférés garanciáit, a halasztó hatály lehetőségét megadva, melyről az eljárásokról szóló irányelv 46. cikkének (5) bekezdése rendelkezik.

4.15. Ugyanígy garantálni kell a különösen kiszolgáltatott helyzetű kérelmezők azonosítását, akik esetében a 2013/32/EU irányelv 24. cikkének (3) bekezdése értelmében a gyorsított eljárás nem alkalmazható. Ezekben az esetekben figyelembe kell venni, hogy az azonosítást a gyorsított eljárás alkalmazásáról hozott döntés előtt kell elvégezni, illetve ha erre mégis utólag kerül sor, akkor lehetőséget kell adni arra, hogy a gyorsított eljárást megszüntetve visszatérjenek a rendes eljárásra.

Kelt Brüsszelben, 2015. december 10-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS

⁽¹¹⁾ EUB C-175/11. sz. ügy, 2013. január 31., 74–75. pont.