

**Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye –****Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (átdolgozás)**(COM(2016) 465 *final*)

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról, valamint a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2003. november 25-i 2003/109/EK tanácsi irányelv módosításáról

(COM(2016) 466 *final*)**Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a nemzetközi védelemre vonatkozó egységes uniós eljárás létrehozásáról és a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről**(COM(2016) 467 *final*)

(2017/C 075/16)

Előadó: **José Antonio MORENO DÍAZ**Társelőadó: **Cristian PÎRVULESCU**

Felkérés:	az Európai Unió Tanácsa, 2016.9.7. az Európai Parlament, 2016.9.12.
Jogalap:	az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke
Illetékes szekció:	„Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2016.11.22.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2016.12.14.
Plenáris ülés száma:	521.
A szavazás eredménye:	211/2/5
(mellette/ellene/tartózkodott)	

**1. Következtetések és ajánlások****1.1. Általános észrevételek és ajánlások**

1.1.1. Az EGSZB szükségesnek tartja a közös európai menekültügyi rendszer (KEMR) tisztességes, hatékony és eredményes reformját és egy olyan, valóban közös eljárás kialakítását, amely megbízható, rugalmas és hatékony, továbbá – az üldöztetésnek kitett személyek emberi jogainak tiszteletben tartását előíró elvet követve – javítja az Európai Unióba jutás tisztességes és legális lehetőségeit.

1.1.2. Szem előtt kell tartani azt is, hogy az EUSZ 2. cikke kifejezetten úgy rendelkezik, hogy „az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul”. Ezeknek az értékeknek közösnek kell lenniük „a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában”.

1.1.3. Továbbá az EUMSZ 78. cikke úgy rendelkezik, hogy az Unió közös menekültügyi politikát alakít ki; e célból javaslatot kell tenni egy valamennyi tagállamra kiterjedő, valódi közös és kötelező rendszerre a nemzeti jogszabályok harmonizációja vagy – azok híján – legalább egy, a menekültügyi határozatok valamennyi uniós tagállam közötti kölcsönös elismerésére vonatkozó közös rendszer bevezetése érdekében. Ez lehetővé tenné egy valódi közös európai menekültügyi rendszer működését, máskülönben nem lehet elkerülni az ún. továbbutazásokat, amikor is a nemzetközi védelmet kérelmezők igyekeznek megtalálni az Unión belül a legjobb feltételeket kínáló országokat.

1.1.4. Fontos hangsúlyozni, hogy a 28 tagú Unió teljes lakossága hozzávetőlegesen 510 millió fő, és az Európai Bizottság 2015. őszi javaslataiban szereplő mintegy 160 000 áthelyezendő nemzetközi védelmet kérelmező személy az Unió teljes lakosságának mintegy 0,03 %-át teszi ki, míg más nem uniós országok több millió nemzetközi védelmet kérelmezőt fogadtak be.

1.1.5. Az EGSZB mindenesetre üdvözli a rendszer fejlesztéseit, például az eljáráshoz való hozzáféréssel kapcsolatos jogok és kötelezettségek egyértelműsítését, a kiszolgáltatottság fogalmának a különleges igények fogalmával való felváltását, illetve az ennek értékelésére vonatkozó egyértelmű kritériumokat, a kiskorúak számára biztosított fokozott garanciákat, továbbá a család fogalmának kibővítését.

1.1.6. Az EGSZB-t aggasztja az alapvető jogok korlátozása, úgymint a szabad mozgás szigorítása, a kiskorúak oktatáshoz való jogának korlátozása, a határon a kísérő nélküli kiskorúak esetében alkalmazott eljárás, a biztonságos ország elvénél elemzése során az eseti megközelítés lehetséges hiánya, az ismételt kérelmek és a gyorsított eljárások garanciáinak korlátozása, a védelmi jogállások automatikus felülvizsgálata és a befogadási feltételekre vonatkozó szigorítások büntető jellegű megközelítése.

1.1.7. Az EGSZB úgy véli, hogy szabványosítani kell a védelmi jogállásokat, fel kell számolni a menekültjogállás és a kiegészítő védelem között a tartózkodási engedély időtartama és megújítása, a kiegészítő védelemre jogosultaknak nyújtott szociális segítségnyújtás korlátozása tekintetében fennálló különbségeket.

## 1.2. Ajánlások a kvalifikációs rendeletről irányuló javaslatra

1.2.1. Az EGSZB javasolja, hogy szerepeltessék a belföldi menekülés alternatívájának értékelésére vonatkozó UNHCR-kritériumokat, vagyis elemezzék a megfelelőséget és az ésszerűséget, kifejezetten kizárva a 8. cikk alkalmazását állam általi üldöztetés esetén.

1.2.2. A bizonyítási terhet – az EUB ítékezési gyakorlatának megfelelően – meg kell osztani a kérelmező és az elbíráló hatóság között, továbbra is biztosítva, hogy az elbíráló hatóságnak „a kérelmezővel aktívan együtt kell működni”.

1.2.3. Az EGSZB ajánlja, hogy vezessék be az arányosság értékelését a menekültként való elismerés kizárására vonatkozó indokok és az említett szabályok alkalmazása korlátozó jellegének vizsgálatakor, valamint töröljék a kvalifikációs rendelet 12. cikkének (6) bekezdését a kérelmezők sajátos személyes háttérét figyelembe nem vevő kizáró okok automatikus alkalmazásának elkerülése érdekében.

1.2.4. Garantálni kell az eseti alapon történő elemzést a nemzetközi védelmi jogállások felülvizsgálatára vonatkozó eljárások során, figyelembe véve az egyedi körülményeket és megfelelő eljárási garanciákat biztosítva ezekben az eljárásokban, amelyek nem korlátozódhatnak a szabályok automatikus alkalmazására.

1.2.5. A menekültjogállás felülvizsgálatát illetően minden újabb eljárás további adminisztratív terhet és mérlegelési lehetőséget jelent. Ha egy országban nagyon sok menekült van jelen, a közigazgatási szervek könnyen túlterhelte válnak, és túl gyors, adott esetben akár önkényes döntéseket hozhatnak. Ezért az érintett hatóságok számára az ellenőrzések végrehajtása és a menekültjogállás felülvizsgálata érdekében megfelelő személyzetet és képzést kell biztosítani.

1.2.6. Különbséget kell tenni a védelmi jogállások megszűnése, kizárása, visszavonása, meg nem újítása és lejáta között, ezzel elkerülve az ismétlődést és az egyes esetek háttéréül szolgáló ténybeli körülmények félreértését, és rendelkezni kell az alkalmazásukra vonatkozó korlátozó kritériumokról.

1.2.7. Meg kell szüntetni a nemzetközi védelemben részesülő személyek tagállamon belüli szabad mozgására vonatkozó korlátozásokat, mivel az ellentétes a Genfi Egyezmény 26. cikkével.

1.2.8. Törölni kell a kvalifikációs rendeletnek a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgáira vonatkozó irányelv módosításáról szóló 44. cikkét, amely szerint az 5 éves tartózkodási időszak újrakezdődik, ha az érintett személyről megállapítják, hogy jogszerűtlenül az öt elismerő tagállamon kívül tartózkodik, mivel ez ellentétes a 2015. májusi európai migrációs stratégia célkitűzésével.

### 1.3. *Ajánlások a közös eljárásról szóló rendeletre irányuló javaslatra*

1.3.1. Az EGSZB emlékeztet arra, hogy a szabályok rendelet formájában történő meghatározása nem járhat azzal, hogy a korlátozó jellegű jogosultsági kritériumok bevezetése, illetve a jogok és eljárási garanciák korlátozása miatt a védelmi előírások lazulnak.

1.3.2. Az EGSZB ajánlja, hogy szüntessék meg a biztonságos harmadik ország, az első menedékjogot nyújtó ország és a biztonságos származási ország elve, továbbá a rövidebb határidők automatikus alkalmazását, és garantálják a fellebbezések automatikus felfüggesztő hatályát.

1.3.3. Fokozni kell az eseti alapon történő értékelés garanciáit – az arányosság, a szükségszerűség és a kivételes körülmények kritériumai alapján – a szabadság korlátozása vagy őrizet esetén.

1.3.4. Fokozni kell továbbá a garanciákat közigazgatási őrizet esetén, az őrizetre egyértelmű határidőket kell megállapítani és azt kivételes esetekre kell korlátozni.

1.3.5. Meg kell szüntetni az ingyenes jogi segítségnyújtáshoz való jog kizárását a megalapozatlannak vagy ismételtnek tekintett, új bizonyítékot vagy érveket nem tartalmazó kérelmek esetében, mivel ez sérti az EJEE 13. cikkében foglalt jogot a hatékony jogorvoslathoz.

1.3.6. A szokásos eljárási garanciákkal megegyező garanciákat kell megállapítani a gyorsított eljárások, a határállomások és az ismételt kérelmek esetében.

1.3.7. A kérelmek tényleges benyújtása előtt a kérelmezőknek időt kell biztosítani a pihenésre és a feltöltődésre.

### 1.4. *Ajánlások a befogadási szabályokról szóló irányelvre irányuló javaslatra*

1.4.1. A továbbutazások megakadályozására pozitív ösztönzőket kell alkalmazni ahelyett, hogy a befogadási feltételeket büntető jelleggel kizárnák, csökkentenék, visszavonnák vagy helyettesítenék stb. Ez különösen aránytalan olyan kérelmezők esetében, akik nem kérnek nemzetközi védelmet a jogellenes belépés szerinti első országban vagy a jogszerű tartózkodás helye szerinti országban.

1.4.2. Ugyanazt a jogalkotási eszközt kell a befogadási feltételek, eljárások és jogosultsági követelmények szabályozására alkalmazni, hogy elkerülhetőek legyenek az eltérések az egymással összefüggő rendelkezések közvetlen alkalmazása során.

1.4.3. Korlátozni kell vagy pedig meg kell szüntetni egyes meg nem határozott jogi fogalmak, úgymint a „méltó életszínvonal” és a „szökés kockázata” alkalmazását, mivel ezek súlyos következményekkel járnak, meghatározásuk kritériumai pedig a tagállamok mérlegelési jogkörébe tartoznak.

1.4.4. A Dublini Rendelet javaslatával összhangban a családtag fogalmát testvérekre és más rokonokra is ki kell terjeszteni.

1.4.5. A munkaerőpiacra való belépést nem szabad kizárni a biztonságos származási országból érkező kérelmezők esetében, mivel ez állampolgárság alapján történő megkülönböztetés lenne.

1.4.6. Fel kell számolni a foglalkoztatáshoz, a szociális biztonsághoz és a szociális segítségnyújtáshoz való jogok feltételeességét.

1.4.7. Ezenkívül biztosítani kell a kiskorúak oktatáshoz való abszolút jogát, az egészséghez való jogra vonatkozókkal azonos feltételek mellett.

## 2. Észrevételek a kvalifikációs rendeletről

2.1. Az EGSZB támogatja az uniós szintű menekültügyi eljárási szabályok, elismerés és védelem további harmonizálását. A tagállamok között az alkalmazott eljárások, az elismerési arányok, a nemzetközi védelmet kérelmezők és az erre jogosultak számára biztosított védelem tartalma, továbbá befogadási feltételeik tekintetében komoly különbségek vannak.

2.2. A tagállamok különféle okokból egyedi intézményi menekültügyi gyakorlatokat alakítottak ki. Ez továbbutazásra ösztönöz, és veszélyezteti a kérelmezőkkel szemben uniós területen alkalmazott egyenlő bánásmódot. A tagállamok közötti különbségek jelentős hatást gyakorolhatnak az alapvető jogok védelmére, ideértve az emberi méltóság védelmét, a magánélet és a családi élet tiszteletben tartását, a véleménynyilvánítás és a tájékoztatás szabadságát, az oktatáshoz való jogot, a foglalkozás szabad megválasztását és a munkaerőpiacra való belépés jogát, az üzleti vállalkozás folytatására való jogot, a menedékhez való jogot, a megkülönböztetésmentességet, a gyermekek jogait, a szociális biztonságot, a szociális segítségnyújtást és az egészségügyi ellátást is, az Európai Unió Alapjogi Chartájában foglaltak szerint.

2.3. Az EGSZB üdvözli a származási és tranzitországok helyzetével kapcsolatos információk megszerzésére, szervezésére és terjesztésére irányuló rendszernek az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségének égíse alatt történő létrehozását. Ez a rendszer a nemzetközi védelem megadására vonatkozó döntések tényleges harmonizálásának alapja. Nem egyértelmű ugyanakkor, hogy a nemzeti hatóságok milyen mértékben veszik figyelembe a kapott információkat, és hogy tulajdonképpen miként biztosítható ezek figyelembevétele. A nagyon eltérő döntések elkerülése érdekében a rendszernek egyszerű és egyértelmű módon jeleznie kell a biztonságosnak nem tekinthető országokat.

2.4. A védelem nyújtóiról szóló 7. cikket illetően megfelelően kell felmérni a magánfelek és a nemzetközi szervezetek védelemnyújtási képességeit. A szűkös erőforrások és a jogbizonytalanság miatt mindkettő számára komoly nehézséget jelent, hogy tartósan megbízható védelmet nyújtson, különösen polgárháború vagy a kormány részéről gyakorolt intenzív elnyomás esetében.

2.5. A védelem megadásáról való döntés meghozatalakor fontos szempont, hogy a kérelmező számára biztosítható-e a belső védelem. Az érintett hatóságoknak figyelembe kell venniük valamennyi olyan kockázatot, amely országon belüli lakóhelyelhagyás esetén az egyén biztonságát fenyegetheti. Biztonságos területek különféle okokból – katonai vereség, külföldi segítségnyújtás és beavatkozás, szabotázs és terrortámadások – gyorsan válhatnak nem biztonságos területté. Habár a 8. cikk egyértelműen meghatározza, hogy mit jelent a „biztonságos” jelző – ideértve a biztonságos utazást és a védelem elérhetőségét –, az európai nemzeti hatóságok feladata a rendelkezésre álló adatok és tények értelmezése.

2.6. A 9. cikkben az üldöztetés fogalm meghatározása átfogó, és megfelel a menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény (a Genfi Egyezmény) 1. cikke A. pontjának. Ez a cikk – az üldöztetési okokról szóló 10. és az üldöztetés, illetve a súlyos sérelem forrásairól szóló 6. cikkel együtt – úgy értelmezendő, hogy az állami hatóságok és a nem állami szereplők által elkövetett üldöztetést egyaránt figyelembe veszi. A politikai elnyomás és a belső háborúskodás tapasztalatai alapján különféle félkatonai és polgárőrségi csoportok úgy követnek el erőszakos cselekményeket, hogy a részvételüket általában tagadó állami hatóságok biztosítanak számukra magasabb szintű védelmet.

2.7. Az EGSZB már régóta szorgalmazza a menekültek és a kiegészítő védelemben részesülők számára biztosított védelem tartalmi összehangolását<sup>(1)</sup>. A védelem tartalma az Unión belüli továbbutazás további fontos mozgatórugója. Kiemelten fontos azonban, hogy az EGSZB azt szorgalmazta, hogy a harmonizáció a legmagasabb, nem pedig a legalacsonyabb szintű védelemre irányuljon. Az Európai Bizottság javaslata számos megfelelő lépést tartalmaz ebben az irányban.

2.8. Pontosabb információk szükségesek a tájékoztatással, a tartózkodási engedélyekkel és az úti okmányokkal kapcsolatosan. Meg kell jegyezni, hogy egyértelműsítették a munkaerőpiacra való belépést, és növelték a védelem mértékét, például a munkafeltételek, a társulás szabadsága és a foglalkoztatással kapcsolatos oktatási lehetőségekhez való hozzáférés területén, amelyeken a nemzetközi védelemre jogosultak a tagállami állampolgárokéival megegyező jogokkal rendelkeznek. Ugyanez vonatkozik a képesítések elismerésére, a szociális biztonságra, a szociális segítségnyújtásra és az egészségügyi ellátásra.

<sup>(1)</sup> Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: „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/2 – 2009/0164 (COD))”, HL C 18., 2011.1.19., 80. o.

2.9. A sikeres beilleszkedés kulcsa a beilleszkedési intézkedésekhez – nyelvtanfolyamokhoz, állampolgári ismeretekkel és beilleszkedéssel foglalkozó programokhoz, valamint szakképzéshez – való hozzáférés. Határozottan üdvözlendő a beilleszkedést előmozdító intézkedések, és ezeket ösztönözni kell.

2.10. Ugyanakkor problémát jelenthet, ha a beilleszkedési intézkedésekben való részvételtől teszik függővé a más szolgáltatásokhoz, például a szociális segítségnyújtáshoz való hozzáférést (lásd a 34. cikket), és az ilyen feltételeltséget gondosan kell megfogalmazni. A beilleszkedési intézkedések akkor segítik elő a részvételt, ha könnyen hozzáférhetőek és hasznosak. Előfordulhat azonban, hogy a nemzetközi védelemre jogosult személyeket kizárják a beilleszkedési intézkedésekből és azon szolgáltatásokból, amelyek megkövetelik a beilleszkedési intézkedésekben való részvételt (pl. nyelvtanulás, oktatás és foglalkoztatás).

### 3. Észrevételek a közös eljárásról szóló rendeletre irányuló javaslatról

3.1. Az EGSZB üdvözli a javaslatot és az abban megfogalmazott célt, azaz egy olyan nemzetközi védelemre vonatkozó, valóban közös eljárás létrehozását, amely hatékony, méltányos és kiegyensúlyozott. A választott eszköz – valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazandó rendelet – szükséges a menekültügyi eljárások kimenetelével kapcsolatos magasabb szintű harmonizáció és nagyobb mértékű egységesség valamennyi tagállamban történő megvalósításához. Az EGSZB szerint a rendelet a megfelelő irányba tett lépés, mivel korlátozza a tagállamok közötti továbbutazásokat, és ezáltal előmozdítja a szolidaritás elvének gyakorlását.

3.2. Az eljárásoknak egyértelműeknek kell lenniük, és biztosítaniuk kell a kiszámíthatóságot. Ésszerű megtartani a hat hónapos határidőt az eljárás kérelmező által történő megindítására és a kérelmek elbírálására úgy a közigazgatási, mint a bírósági szakaszban.

3.3. A kivételek tekintetében a megalapozatlan és elfogadhatatlan kérelmek fogalommeghatározását egyértelműbbé kell tenni.

3.4. Az EGSZB teljes mértékben támogatja, hogy az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége támogatást nyújtson azoknak a tagállamoknak, amelyekben aránytalanul sok kérelmet nyújtanak be egyszerre.

3.5. Az EGSZB üdvözli a kérelmezők jogait biztosító eljárási garanciák létrehozását. Ezen a területen az EGSZB álláspontja mindig is egyértelmű volt. A tagállamokba érkező kérelmezők mindegyike kiszolgáltatót, és szinte mindegyikük messziről érkezett, továbbá nehézségeket és veszélyeket élt át. Az alkalmazkodás és a hatóságokkal való együttműködés érdekében nyelvi, kulturális és pszichológiai akadályokat kell leküzdeniük. Habár az újonnan javasolt eljárások egyértelműbbek, azokat a tagállami hatóságoknak kell végrehajtaniuk. Arra az esetre, ha a hatóságok számára problémát jelentene az új eljárások alkalmazása, segítségnyújtási és támogatási formákat kell meghatározni.

3.6. A biztonságos országokra vonatkozó szabályok harmonizálására irányuló szándékot illetően az EGSZB általában támogatja a teljes körű harmonizáció felé történő fokozatos elmozdulást oly módon, hogy a biztonságos országok nemzeti jegyzékét a rendelet hatálybalépését követő öt éven belül európai jegyzékek vagy egy uniós szintű megjelölések váltják fel<sup>(2)</sup>.

3.7. A jogorvoslati eljárás tekintetében az Európai Bizottság javaslata rendelkezik a hatékony jogorvoslatihoz való jogról, konkrét meghatározott határidőkről és automatikus felfüggesztő hatályról, kivéve a gyorsított eljárásban történő elutasítás, az elfogadás első menedékjogot nyújtó ország által történő elutasítása és az ezt követően benyújtott ismételt kérelem, a kifejezett vagy hallgatólagos visszavonás miatti elutasítások és a korábbi intézkedésekkel kapcsolatos határozatok esetét.

3.8. A védelem időtartama közvetlen hatással van a beilleszkedés kilátásaira. Az időtartamnak kellően hosszúnak kell lennie ahhoz, hogy ösztönzőként hasson a nemzetközi védelemben részesülő személyekre, a hatóságokra és a munkáltatókra.

<sup>(2)</sup> Az EGSZB e témával kapcsolatos álláspontját a következő dokumentumban fejtette ki: „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)”, HL C 71., 2016.2.24., 82.o.

#### 4. Észrevételek a befogadási szabályokról szóló irányelvről

4.1. Az EGSZB aktívan támogatja a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadási feltételeinek harmonizálását, mivel ez a továbbutazások számának csökkentése mellett elsősorban növelheti a sikeres beilleszkedés esélyeit és az alapvető jogok teljes körű védelmét.

4.2. Az EGSZB üdvözli azt a követelményt, hogy a tagállamoknak szükséghelyzeti tervekkel kell rendelkezniük a kérelmezők megfelelő befogadásának biztosításához olyan esetekben, amikor a kérelmezők aránytalanul magas számával szembesülnek.

4.3. Az EGSZB teljes mértékben támogatja azt az Európai Bizottság által kitűzött célt, hogy erősítsük a kérelmezők önellátását és lehetséges beilleszkedési kilátásait. Ez a célkitűzés összhangban van az EGSZB álláspontjával, amely a munkaerőpiacra való gyorsabb belépést és a beilleszkedés megkönnyítését szolgáló szolgáltatásokhoz és programokhoz való hozzáférést szorgalmazta (pl. nyelvi téren). Ennélfogva a munkaerőpiacra való belépés időkorlátjának a kérelem benyújtásától számított legfeljebb kilenc hónapról legfeljebb hat hónapra való csökkentése a megfelelő irányba tett lépés.

Kelt Brüsszelben, 2016. december 14-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke  
Georges DASSIS

---