

**Szijártó István**

*joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ Közjogi Tagozatának tagja*

## **A Dublini Rendszer Reformjának Szerepe a Közös Európai Menekültügyi Rendszer Megújításában<sup>1</sup>**

### **I. Bevezetés**

Az Európai Unió menekültügyi politikája 1992-től, létrehozásától napjainkig jelentős fejlődésen ment keresztül, ami egy egységesebb, hatékonyabb és a menekültek és nemzetközi védelmet igénylők számára nagyobb védelmet biztosító rendszer irányába mutat. 1999-ben az Amszterdami Szerződés megteremtette a Közös Európai Menekültügyi Rendszer (a továbbiakban: KEMR) jogalapját, amely jelenleg, a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után a második fázisban van.<sup>2</sup>

Azonban a rendszer számos hiányosságát fedte fel a 2015-ben kezdődő menekültügyi válság, amelynek hatására 2016-ban megkezdődött a menekültügyi rendszer megújítása. A KEMR reformjának célja, hogy erősítse a menekültügyi rendszert annak érdekében, hogy az működőképes legyen tömeges bevándorlás esetén is, hogy megszüntesse a menedékkérők Unión belüli jogellenes helyváltoztatását és biztosítsa a menedékkérők fogadásával járó terhek igazságos elosztását és megszüntesse a rendszer jelenlegi hiányosságain alapuló tagállami visszaéléseket.<sup>3</sup>

Ehhez teljesen meg kell újítani a KEMR szabályanyagát. A reform azonban különösen nagy politikai jelentőséggel bír. Emiatt egyelőre úgy látszik, hogy nem valósítható meg egyszerre az összes eleme. Az Európai Bizottság leköszönő elnöke, Jean-Claude Juncker ezért a reform lépcsőzetes megvalósítását tűzte ki célul,<sup>4</sup> ami azonban aggályokat vet fel. Mivel a

---

<sup>1</sup> A cikk Az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-19-2-I Kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának szakmai támogatásával készült.

<sup>2</sup> *Federica Toscano*: The Second Phase of the Common European Asylum System: A Step Forward in the Protection of Asylum Seekers? IES Working Paper 2013/ 7. sz. 14. o.

A menekültügyi politika fejlődésének első szakasza 1999-2005 közé esett. Ekkor a Tanács egyhangúan megalkotta az uniós menekültügyi szabályozás első generációját. Ebben a folyamatban az Európai Parlament még csak konzultáló partnerként vett részt. Azonban a közös menekültügyi politika szabályozásának második generációját az Európai Parlament már társjogalkotóként alkotta az ún. rendes jogalkotási eljárás keretében. A 2015-ös menekültügyi válság hatására pedig megkezdődött a szabályozás újabb generációjának kialakítása. Ld.: *Bernd Parusel – Jan Schneider*: Reforming the Common European Asylum System: Responsibility-sharing and the harmonisation of asylum outcomes. DELMI Report. 2017/ 9. sz. 25-30. o.

<sup>3</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressures/ceas-reform/> (2019.09.10.)

<sup>4</sup> *Georgi Gotev*: Juncker Commission gives up on Dublin asylum reform. <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/juncker-commission-gives-up-on-dublin-asylum-reform/> (2019.09.10.)

dublini rendszer megújítása a reform sarkalatos pontja, a cikkben azt vizsgálom, hogy milyen hatással lehet annak elmaradása az ily módon csupán részben megújuló menekültügyi rendszerre.

A cikkben először röviden ismertetem a KEMR kialakulását és a 2015-ös menekültügyi válság hatását. Ezt követően pedig rátérek a dublini rendszer tervezett reformjára. Végül értékelem az eddigi reformtörekvéseket és azt, hogy milyen hatással lehet a KEMR reformjára az, ha a dublini rendszer megújítása nélkül valósulna meg.

## **II. A közös európai menekültügyi rendszer válsága**

Az Európai Unióról Szóló Szerződés 3. cikkének (2) bekezdése az Unió céljai közé sorolja egy olyan belső határok nélküli térség létrehozását, amely a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapszik.<sup>5</sup> Ebben a térségben biztosítani kell a személyek szabad mozgását és igazságügyi együttműködést kell kialakítani a polgári- és büntetőügyekben. Nem utolsó sorban pedig biztosítani kell a külső határok ellenőrzését, és közös menekültügyi és bevándorlási politikát kell létrehozni.<sup>6</sup> A tagállamok közös menekültügyi politikája tehát a bel- és igazságügyi együttműködés körébe tartozik.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta négy irányelv és két rendelet adja a KEMR szabályanyagát, amelyek között megtalálható a Tanács irányelve, amelyet 2001-ben alkotott meg és amely a tömeges bevándorlás esetére biztosít olyan szabályokat, amelyek elősegítik a tagállamok által tett erőfeszítések kiegyenlítését.<sup>7</sup> Ezen túl irányelv szabályozza a menedékkérők befogadásának feltételeit,<sup>8</sup> a menekültügyi eljárások közös szabályait és a menekültként vagy nemzetközi védelemre jogosultként történő elismerés minimális feltételeit.<sup>9</sup> Végül a KEMR részét képezi a dublini rendszer is, amely a 2013/603/EU és a 2013/604/EU rendeletekből épül fel. Azt határozza meg, hogy mely tagállam felelős meghatározott

---

<sup>5</sup> Az Európai Unióról Szóló Szerződés Egységes Szerkezetbe Foglalt Változata 2012. 3. Cikk (2) bekezdés

<sup>6</sup> Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés Egységes Szerkezetbe Foglalt Változata 2012. 67. Cikk

<sup>7</sup> A Tanács 2001/55/EK irányelve 1. cikk

Scott REYNOLDS: European Council Directive 2001/55/EC: Toward a Common European Asylum System. Columbia Journal of European Law. 2002/2. 359. o.

<sup>8</sup> A szabályozás célja, hogy a tagállamok harmonizált szabályok alapján biztosítsanak szállást, ételmezést és egészségügyi ellátást a menedékkérelmük elbírálására váró személyeknek. Ld.: MOHAY Ágoston – SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség. in: HORVÁTH Zsuzsanna – MOHAY Ágoston – PÁNOVICS Attila – SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Európai Közjog 2. Pécs PTE ÁJK 2016. 193. o.

<sup>9</sup> MOHAY – SZALAYNÉ: i.m. 193. o.

Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve

Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve

Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve

menedékjogi kérelem elbírálásáért,<sup>10</sup> méghozzá az Eurodac rendszer segítségével.<sup>11</sup> Az információs rendszer segítségével lehet megállapítani azt, hogy a dublini kritériumok értelmében melyik tagállam illetékes a menedékkérő által a tagállamok valamelyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálására.<sup>12</sup>

A dublini rendszer abból a célból nyert szabályozást, hogy megelőzze az ún. „asylum-shopping” jelenséget,<sup>13</sup> ami nem más, mint amikor a menedékkérő annyiszor, és abban az államban kér menedéket, ahol akar, illetve kedvezőbbnek látja a jövőbeni helyzetét. Ezzel egyfelől többszörözi az államok terheit, másfelől pedig felveti azt a problémát, hogy a menedékkérés joga nem involválja annak jogát, hogy a kérelmező maga eldönthesse, hogy egy közös menekültügyi rendszert működtető közösség mely államában kapjon nemzetközi védelmet.<sup>14</sup> A jelenség nem szigorúan az alaptalan kérelmet előterjesztőkre értendő, ugyanis számos esetben előfordul az, hogy már menekültként elismert személy kér több másik államban is menekült státuszt a jogállással járó szociális és egyéb juttatások megszerzése érdekében.<sup>15</sup> Emiatt a dublini rendszer a menedékkérő kérelmének benyújtásakor élesedik és a menedékkérő ezen időpontban fennálló helyzete határozza meg azt a tagállamot, amely egyedülként köteles elbírálni a menedékjogi kérelmét.<sup>16</sup>

Az ún. hierarchikus dublini kritériumrendszer alapján mindenekelőtt az a tagállam lesz felelős a kérelem megvizsgálásáért, amelyben a menedékkérő családtagja is tartózkodik. Amennyiben ez az eset nem áll fenn, úgy az a tagállam lesz felelős a kérelem megvizsgálásáért, amely vízumot vagy tartózkodási engedélyt bocsátott ki a menedékkérő számára. Ha ilyen sincs, akkor pedig minden esetben az a tagállam lesz felelős, amelybe először érkezett a menedékkérő. Természetesen ez több módon is megvalósulhat:

- tagállam területére történő jogtalan belépés és ott tartózkodás útján,
- tagállam területére történő jogszerű belépés útján és

---

<sup>10</sup> *Rachael E. De Orio*: Seeking Sanctuary across the Sea: Why the Influx of Refugees and Asylum Seekers to Greece Requires Major Policy Changes. *Suffolk Transnational Law Review*. 2018/ 1. sz. 72. o.

<sup>11</sup> *Dóczy Zoltán*: The Development, the Integration and the Assessment of the Existing Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice. *Acta Juridica Hungarica*. 2013/ 2. sz. 170. o.

<sup>12</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2013/603/EU rendelete 1. cikk (1) bek.

<sup>13</sup> *Mohay Ágoston*: Nemzetközi jogi standardok az uniós menekültügyben. *Scriptura*. 2016/ 1. sz. 106. o.

<sup>14</sup> Ehhez szorosan kapcsolódik az első biztonságos ország koncepciója is, amelyet a KEMR létrehozásától kezdve alkalmaz. Ennek értelmében a menedékkérő nem jogosult a nemzetközi védelemre, ha biztonságos harmadik államból érkezik. Ld.: *Nadine El-Enany*: The Safe Country Concept in European Union Asylum Law: In Safe Hands. *Cambridge Student Law Review*. 2006/ 2. sz. 2. o.; 2013/32/EU 33. cikk (2) bekezdés c) pont

<sup>15</sup> *Szép Árpád*: A védett beléptetési eljárás kudarca. A diplomáciai menedékjog vége? *Iustum Aequum Salutare*. 2012/ 1. sz. 160. o.

<sup>16</sup> *Andrew T. Rubin*: Shifting Standards: The Dublin Regulation and Italy. *Creighton International and Comparative Law Journal*. 2016/ 1. sz. 140. o.

- a menedékjog iránti kérelem nemzetközi repülőterek tranzitónáiban történő benyújtása útján.<sup>17</sup>

Már a menekültválság kezdetén kiderült, hogy ez a rendszer nem alkalmas menedékkérők tömeges érkezésének kezelésére, ugyanis nincs tekintettel a tagállamok gazdasági helyzetére és földrajzi elhelyezkedésére.<sup>18</sup> Ebből az következik, hogy a gyakorlatban a határmenti tagállamokhoz érkezett a legtöbb menedékjogi kérelem. Egyébként a dublini rendszert szabályozó rendeletnek van saját mechanizmusa arra az esetre, ha egy tagállam menekültügyi rendszere túlterhelődik, azonban az ún. korai előrejelzésre, a készülségre és a válságkezelésre vonatkozó mechanizmus,<sup>19</sup> amely ezt a válsághelyzetet lenne hivatott orvosolni, tulajdonképpen a megelőző cselekvési terv készítésén túl nem nevesít eszközt, amely a tagállamra nehezedő migrációs nyomás (értsd: a menedékjogi kérelmek kezelhetetlen sokaságának beérkezése) enyhítését szolgálná.<sup>20</sup> Sőt, a szóban forgó rendelkezés nem hoz létre a többi tagállamot érintő kötelezettséget,<sup>21</sup> holott akkor lehetne igazán hatékony ez a mechanizmus, ha a többi tagállam átvállalná a menedékkérelmek elbírálását arra az időre, amíg a megelőzési cselekvési tervet alkalmazó tagállam orvosolja menekültügyi rendszerének hiányosságait.

Úgy tűnik tehát, hogy hiába írja elő az EUMSZ. a tagállamok számára a menekültügyi politika végrehajtására vonatkozó egymás iránti szolidaritást, nem volt sikeres ennek a mechanizmusnak a rendeletbe történő beépítése. Ugyan létezik a lehetőség arra, hogy a tagállamok átadják egymásnak, és visszavegyék egymástól a menedékjogi kérelmeket, ám ez nem jellemző a gyakorlatban.<sup>22</sup>

A KEMR másik három alkotóelemével kapcsolatban is aggályok merültek fel a menekültválság során, így reformjuk is időszerű. A tömegesen érkező menedékkérők befogadásával kapcsolatban elsősorban az jelent problémát, hogy a tagállamok menekültügyi rendszerei nincsenek felkészülve ennyi ember megfelelő elszállásolására arra az időre, amíg

---

<sup>17</sup> Jelenleg ezek közül a leggyakrabban alkalmazott szempont a jogtalan belépés és tartózkodás. Ld.: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160406/factsheet\\_-\\_the\\_dublin\\_system\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160406/factsheet_-_the_dublin_system_en.pdf) 1. o. (2019.09.07.)

<sup>18</sup> *Lana Maani*: Refugees in the European Union: The Harsh Reality of Dublin Regulation. *Notre Dame Journal of International and Comparative Law*. 2018/ 2. sz. 98-99. o.

<sup>19</sup> 2013/604/EU rendelet 33. cikk

<sup>20</sup> *Viola von Braun*: Europe's policy crisis: An analysis of the Dublin System. *SAOS Law Journal*. 2017/ 2. sz. 18-19. o.

<sup>21</sup> *Jason Mitchell*: The Dublin Regulation and Systemic Flaws. *San Diego International Law Journal*. 2017/ 1. sz. 319-320. o.

<sup>22</sup> Ezt tükrözi az is, hogy 2014-ben az összes menedékjog iránti kérelem 8%-át vették át a tagállamok. Ld.: *Braun*: i.m. 20. o.

várnak kérelmük elbírálására.<sup>23</sup> Ezt a helyzetet tovább rontja az, hogy a menekültügyi eljárások tartama hosszúra nyúlhat, de legalábbis rendkívüli eltérések mutatkoznak egy-egy tagállam viszonylatában.<sup>24</sup> Végül pedig az is beszédes adat, hogy hiába garantálja az egész Unióban az ún. kvalifikációs irányelv a menekült státusz és a nemzetközi védelem egységes minimumkövetelményeit, rendkívüli eltérések mutatkoznak a tagállamok által pozitívan elbírált menedékkérelmek arányában. Míg 2016-ban Bulgária az afgán menedékkérők 1,7%-nak biztosította a menekült státuszt, addig Olaszország az ugyanúgy afgán származású kérelmezők 97%-át részesítette védelemben.<sup>25</sup> Noha ennek számos oka lehet, figyelembe kell venni azt, hogy a kvalifikációs irányelv önmagában jelentős mérlegelési jogkört biztosít a tagállamok számára, hogy eldöntsék, ki érdemes védelemre,<sup>26</sup> másrészt pedig az irányelvi szabályozásból adódóan még implementálni is kell ezt a szabályozást a nemzeti jogba, ami további értelmezési lehetőségeket adhat, amiből a tagállami gyakorlat eltérése adódhat.<sup>27</sup>

E problémák okán időszerűnek mutatkozik a KEMR hibáinak orvoslása, amely egyrészt jelenti a dublini rendszer korrigálását, továbbá a menedékkérők befogadásának, a menekültként vagy nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésnek és a menekültügyi eljárások közös szabályozásának reformját,<sup>28</sup> méghozzá indokolt az új szabályozást más jogi aktussal,

---

<sup>23</sup> *Hanne Beirens*: Cracked Foundation, Uncertain Future. Structural weaknesses in the Common European Asylum System. Brüsszel. Migration Policy Institute Europe. 8. o.

<sup>24</sup> Németországban átlagosan 11 hónapra nőtt a menekültügyi eljárások időtartama, de kiugróan hosszú ideig, 22 hónapig várt egy csoport szómáliai menekült kérelmük elbírálására. Ezzel szemben Svédországban a menekültválság kezdetén 3,5 hónap volt ez az idő, ami az érkezők számának növekedésével 12 hónapra ugrott. Ld.: *Beirens*: i.m. 13. o.

<sup>25</sup> Migration Policy Institute: Asylum Recognition Rates in the EU/EFTA by Country, 2008-2017 <https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/asylum-recognition-rates-euefta-country-2008-2017> (2019.09.19.)

<sup>26</sup> A kvalifikációs irányelv számos tény és körülmény vizsgálatát írja elő a menedékkérelmek elbírálása előtt. Ezek között nem csupán olyan pontokat találunk, miszerint a felelős tagállam köteles megvizsgálni azt, hogy a menedékkérő származási országában a kérelem benyújtásának pillanatában milyen jogszabályok hatályosak és milyen e jogszabályok gyakorlati alkalmazása, hanem vizsgálni kell az üldöztetésről esetlegesen rendelkezésre álló megfelelő dokumentációt is, továbbá azt is, hogy azok az atrocitások, amelyek a menedékkérőt érték, valóban felérnek-e az üldöztetéssel. Ld.: 2011/95/EU 4. cikk (3) bekezdés

Mind a származási ország jogszabályainak, mind pedig a múltban történt események vizsgálata rendkívül nehéz feladat elé állítja a kérelem megvizsgálásáért felelős államot. Ez a szigorú követelményrendszer akár visszaélésekre is lehetőséget adhat azáltal, hogy a tagállam egy gyakorlatilag ellenőrizhetetlen tényt (például a származási állam jogszabályainak és ezek gyakorlati alkalmazásának a minősége) bizonyítottság hiányában nem vesz figyelembe vagy a dokumentáció hiányára hivatkozva utasítja el a kérelmet.

<sup>27</sup> *Beirens*: i.m. 17-18. o.

<sup>28</sup> *Steve Peers*: Unfinished Business: The European Parliament in the negotiations for reform of the Common European Asylum System. (The State of Play of the Negotiations) EU Law Analysis: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/06/unfinished-business-european-parliament.html> (2019.09.08.)

rendelettel végrehajtani annak érdekében, hogy a gyakorlatban felmerülő különbségeket a lehető legminimálisabbra lehessen csökkenteni.<sup>29</sup>

### **III. A dublini rendszer reformja**

#### ***III. 1. Az Európai Bizottság jogalkotási javaslata***

Az Európai Bizottság 2016-ban nyújtotta be a rendszer fentebb bemutatott problémáinak orvoslására szolgáló jogalkotási javaslatát az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A reform célja, hogy gyorsítsa a menedékkérelmekkel kapcsolatos eljárásokat, továbbá, hogy kiküszöbölje a rendszer azon alapvető hibáját, hogy a schengeni határmenti tagállamokra helyezi a legtöbb menedékkérőt.

Ennek érdekében mindenekelőtt rövidebb határidőket tartalmaz a javaslat. Ez kiterjed az elbírálásért felelős tagállam meghatározásának folyamatára, az átvétel és a visszavétel iránti megkeresésekre és az ezekre történő válaszadás határidejére.<sup>30</sup> A Bizottság az átvétel iránti megkeresésre a menedékjogi kérelem beérkezésétől számított 1 hónapos határidőt szabna a jelenlegi 3 hónapos határidő helyett. Az átvétel iránti megkeresésre pedig kettő helyett egy hónapos határidőt adna. A visszavétel iránti kérelmet pedig a visszavételi értesítés váltaná fel. Ennek megtételére a jelenleg rendelkezésre álló két hónap helyett a javaslat csupán két hetet biztosítana. A visszavételi értesítésre való válaszadást pedig teljesen kiiktatná a rendszerből, mivel az értesítést kizárólag az Eurodac rendszer találata alapján lehetne megtenni. Az ilyen találat azon alapszik, hogy egy másik tagállamban már regisztrálták a menedékkérőt, így ez utóbbi tagállam felelőssége nem vitatható, így válaszadásra nem lenne szükség, a visszavétel kötelező volna.<sup>31</sup>

A javaslat emellett úgy módosítaná a rendszert, hogy a tagállamok, amelyekhez beérkezik a kérelem, még az elbírálásért felelős tagállam megállapítása előtt kötelesek lennének

---

<sup>29</sup> Az irányelv célkitűzéseket tartalmaz, de a tagállamok mérlegelési jogkörében marad az a döntés, hogy a meghatározott célokat miképp szeretnék megvalósítani. Ld.: OSZTOVITS András (szerk.): Eu-jog (Második, aktualizált és bővített kiadás), Budapest, hvg-orac Lap-és Könyvkiadó Kft. 2015. 179. o.

Ezzel szemben a rendelet általános hatályú, minden tagállamra kiterjedő, azok belső jogrendszerében közvetlenül alkalmazandó és közvetlenül hatályos jogszabály. Ld.: CSÁSZÁR Mátyás: Az Európai Unió intézményi jogi aktusai. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola. 2012. 135. o.

<sup>30</sup> COM(2016) 270 final 16. o.

Átvétel iránti megkeresésnek akkor van helye, ha az a tagállam, amelyben nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtottak be, úgy véli, hogy egy másik tagállam felelős a kérelem megvizsgálásáért. Visszavételi kérelemnek pedig akkor van helye, ha egy kérelmező több tagállamban is menedékjogi kérelmet nyújt be. Ha ilyenkor a menedékkérő olyan tagállamban tartózkodik, amely a dublini rendszer alapján nem felelős a kérelem elbírálásáért, akkor kérelemmel fordulhat a felelős tagállam felé a menedékkérő visszavételére. Ld.: 2013/604/EU 21. cikk (1) bekezdés, 23. cikk (1) bekezdés

<sup>31</sup> COM (2016) 270 final 24. cikk (1) bekezdés, 25. cikk (1) bekezdés, 26. cikk (1) bekezdés

megvizsgálni a menedékjogi kérelem befogadhatóságát. Ennek az indoka az, hogy már ebben a fázisban lehetőség volna elutasítani a kérelmet, ha a menedékkérő olyan országból érkezett, amelynél fennáll az első menedék országának elve,<sup>32</sup> vagy biztonságos harmadik országból érkezett. Amennyiben ezen okok valamelyike miatt nem alapos a menedékjogi kérelem, úgy automatikusan az a tagállam lenne felelős a menedékjogi kérelem elbírálásáért, amely az előzetes vizsgálatot végezte.<sup>33</sup> Ezzel nem az a cél, hogy az előzetes vizsgálatot folytató tagállamra még több adminisztratív teher háruljon, hanem, hogy elkerülhető legyen a felelős tagállam megállapításának folyamata, ugyanis ha a fenti körülmények fennállnak, úgy rögtön el lehet utasítani a kérelmet, így a menedékkérő más tagállamba történő esetleges átszállítása teljesen felesleges volna.

A Bizottság reformjavaslatának másik szignifikáns eleme egy korrekciós mechanizmus létrehozása,<sup>34</sup> amire az elmúlt években nagy szükség lett volna. A rendszer létrehozásához először is szükséges volna egy információs rendszer, amellyel számon lehetne tartani minden beérkező kérelmet.<sup>35</sup> Ezzel nyomon lehetne követni azt, hogy egy tagállam mennyi kérelem elbírálásáért felelős beleértve ebbe azokat a kérelmeket is, amelyek elbírálásáért az előbb bemutatott előzetes vizsgálat útján válnak felelőssé a tagállamok. A korrekciós mechanizmus a tagállamok népességének és bruttó hazai össztermékének (GDP) arányában („referencia kulcs”) határozná meg, hogy egy tagállam mennyi kérelmet köteles elbírálni. A referencia kulcsot évente kell felülvizsgálni, azonban fontos, hogy nem éves kvótáról van szó, hanem a tagállamok menekültügyi rendszerinek pillanatnyi telítettségét kell nézni. Azaz jogszabályban meghatározott módszerrel lenne rögzítve a tagállamok teherbíróképessége. Amennyiben pedig a beérkező kérelmek monitorozása céljából létrehozott információs rendszer azt mutatja, hogy adott tagállamhoz pillanatnyilag annyi kérelem érkezett be, hogy az a számára meghatározott mennyiség 150%-át meghaladja, akkor ettől a ponttól olyan tagállamoknak kell átvenni a

---

<sup>32</sup> 2013/32/EU 35. cikk

<sup>33</sup> COM(2016) 270 final 15. o.

<sup>34</sup> Érdemes megjegyezni, hogy ez a korrekciós mechanizmus a menekültügyi válság kezdetén alkalmazott átmeneti intézkedés alapjául szolgáló kötelező „menedékkérő kvóta” számítási módszerét alkalmazza. Az Európai Bizottság az EUMSz. 78. cikk (3) bekezdése alapján kidolgozott egy ideiglenes mechanizmust, amely mentesítette volna a schengeni határmenti tagállamokat azáltal, hogy a hozzájuk érkező menedékkérőket más tagállamok veszik át. Erre egy kötelező kvótát hozott létre a tervezet. A Tanács elfogadta ezt a válságkezelési tervet, amely azonban éles ellenzést váltott ki a visegrádi négyek államaiból. Sőt, a Bizottság tervezetéhez pozitívabban hozzáálló tagállamok sem hajtották végre teljes mértékben az átvétel kötelezettségét. Többek között emiatt nem sikerült még politikai konszenzusra jutni a dublini rendszer reformjával kapcsolatban. Ld.: Raluca BEJAN: Problematising the Norms of Fairness Grounding the EU's Relocation System of Shared Responsibility. European University Institute. 2018. Fiesole 7-8.

<sup>35</sup> Megjegyzendő, hogy az Eurodac rendszer jelenleg nem ezt a célt szolgálja, és a Bizottság javaslata alapján egy teljesen új rendszert kellene létrehozni. Ld.: COM(2016) 270 final 19. o.

menedékkérőket, amelyek menekültügyi rendszere nincs túlterhelve. Az adott tagállamban folyamatban lévő kérelmekhez hozzá kell venni azokat a menedékkérőket is, akiket a tagállamok már védelemben részesítettek.<sup>36</sup> Amennyiben az átvételt egy tagállam megtagadja, azaz gyakorlatilag nem vesz részt a korrekciós mechanizmus működtetésében, menedékkérőnként 250.000 eurós támogatást kell fizetnie azoknak a tagállamoknak, amelyek vállalják az átvételt.<sup>37</sup>

### **III. 2. Az Európai Parlament jogalkotási tervezete**

Az Európai Parlament 2017-ben a *Wikström* jelentésben fogalmazta meg saját módosításait a Bizottság reformjával kapcsolatban. A reformcsomag szignifikánsan módosítaná a Bizottság eredeti javaslatának korrekciós mechanizmusát, ám megtartva az alapját adó referencia kulcsot. A korrekciós mechanizmus határát 150%-ról 100%-ra szállítaná le, tehát a tagállami felelősség 50%-os túllépés helyett már a menekültügyi rendszer telítettsége esetén szünetelne. Ám ezen túl a menedékkérők elosztásának folyamatosan működő rendszerét hozná létre, még hozzá oly módon, hogy az Unió területére történő első belépés tagállama köteles lenne regisztrálni a menedékkérőt.<sup>38</sup> Amennyiben ezt elmulasztja, úgy az újonnan létrehozandó elosztó rendszer a mulasztó esetében nem alkalmazható. Az első belépés tagállama megvizsgálja, hogy fűzi-e a menedékkérőt szoros kapcsolat (*genuine link*) bármely tagállamhoz. Ha létezik ilyen, akkor az a tagállam lesz felelős a menedékjogi kérelem megvizsgálásáért, amelyhez a menedékkérőt a kapcsolat köti. Szoros kapcsolat mindenekelőtt a családi kapcsolat, vagy egyéb korábbi kapcsolat, ami lehet például az, hogy korábban a menedékkérő tanulmányokat folytatott a tagállamban, vagy korábban már jogszerűen tartózkodott a területén. Azonban ha ilyen kapcsolat nem lelhető fel, akkor életbe lép a menedékkérők tagállamok közötti automatikus elosztása, még hozzá egy elektronikus rendszer határozná meg véletlenszerűen azt, hogy a négy legkevésbé leterhelt tagállam közül melyikbe kerüljön a menedékkérő.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Ez utóbbi rendelkezés azért kifejezetten hasznos, mert maga a referencia kulcs kizárólag a beérkező menedékjogi kérelmeket veszi figyelembe. Ha egy kérelmet érdemben megvizsgáltak és elfogadásáról vagy elutasításáról határozat születik, kikerül a rendszerből.

<sup>37</sup> COM(2016) 270 final 18-19. o.

<sup>38</sup> Itt megjegyzendő az, hogy az Európai Bizottság is előírná e kötelezettséget.

Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal is nagyobb feladatokkal lépne be az új rendszerbe, aminek egyik megnyilvánulása például az, hogy a regisztrált menedékkérők után támogatást nyújtana a tagállamoknak, amely szintén az igazságos teherelosztást szolgálná. Ld.: *Georg Koepfinghoff*: Why Dublin Fails. St. Gallen. University of St. Gallen School of Management, Economics, Law, Social Sciences and International Affairs (HSG). 2018. 59-60. o.

<sup>39</sup> *Wikström* Report: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-PR-599751\\_EN.pdf?redirect](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-PR-599751_EN.pdf?redirect) (2019.09.08.) 112-113. o. (a továbbiakban: *Wikström* Report)



Említést érdemel, hogy a jelentés megpróbálja kezelni a menedékkérők Unión belüli mozgását, ugyanis ez jelentős probléma volt az elmúlt években. Főképp azért, mert a túlterhelt tagállamok nem akarták, vagy nem voltak képesek minden menedékkérő adatait (többek között ujjlenyomatát) felvenni az Eurodac információs rendszerbe. Így viszont a schengeni határon belül a menekültek relatíve szabadon mozoghattak és ott adhatták be menedékjogi kérelmüket, ahol szerették volna, azaz látszólag feléledt az asylum-shopping jelensége annak ellenére, hogy a dublini rendszer pont ezt hivatott orvosolni. Emiatt a Parlament javaslata új megoldást dolgozott ki ennek az orvoslására a visszavétel iránti megkeresés helyett, amellyel korábban orvosolni lehetett ezeket az Unión belüli jogtalan mozgásokat. Ennek az indoka egyébként az, hogy a visszavétel hosszadalmas, és nem is mindig lehetséges végrehajtani. Ehelyett, ha egy menedékkérő regisztráció nélkül elhagyja az első uniós tagállamot, és egy másik tagállamban folyamidik menedékjogért, akkor a korrekciós mechanizmus kell, hogy életbe lépjen, és véletlenszerűen kell meghatározni azt, hogy mely tagállam lesz felelős a menedékjogi kérelmének elbírálásáért. Ezzel csökkenteni lehet a transzfer időtartamát és a menedékkérő számára is egyértelművé lehet tenni azt, hogy nem választhatja meg, mely tagállam részesítse védelemben.<sup>40</sup> Továbbá lehetővé tenné a menedékkérők számára, hogy legfeljebb 30 fős csoportokat alkotva kérelmezzék azt, hogy ugyanazon tagállamba helyezték át menekültügyi eljárásukat. Ha egy menedékkérő egészségügyi okokból pillanatnyilag nem utazhat tovább, akkor később is figyelembe kell venni azt, hogy a csoport, amit eredetileg alkottak, mely tagállamba került. Nem utolsó sorban még azt is lehetővé tenné a Parlament a menedékkérők számára, hogy áthelyezésük esetén válasszanak a négy legkevésbé terhelt tagállam közül. A jelentés készítője ettől a gyakorlatban azt várja, hogy csökkenjen a menedékkérők arra irányuló szándéka, hogy elhagyják a kérelmük megvizsgálásáért felelős tagállamot azáltal, hogy minimális kedvezményt biztosít számukra, ami miatt megéri nekik rögtön az első belépésnél hozzájárulni az Eurodac rendszerbe történő regisztrálásukhoz.<sup>41</sup>

Az Európai Parlament megszüntetné a mechanizmusból való „kivásárlási” lehetőséget. Azaz a javaslat először is törölte a menedékkérőnkénti 250.000 eurós támogatás biztosítását, ha egy tagállam nem kívánja őket átvenni. Ehelyett a korrekciós mechanizmust elutasító tagállam nem részesülhetne az európai strukturális és beruházási alapokból származó támogatásokból.<sup>42</sup> Végül, de nem utolsó sorban a menedékkérelmek előzetes vizsgálatával kapcsolatban a *Wikström* jelentés azt az igényt fogalmazza meg, hogy azok a tagállamok, amelyek ilyen

---

<sup>40</sup> *Wikström* Report 89. o.

<sup>41</sup> *Wikström* Report Amendment 13, 17

<sup>42</sup> *Wikström* Report 88. o.

előzetes vizsgálatokat végeznek, részesüljenek többlet támogatásban, ugyanis saját többletmunkájukkal mentesítik a menekültügyi rendszert az olyan menedékkérelmek elbírálása alól, amelyeknek egyébként rendkívül kis esélye van csak a pozitív elbírálásra.<sup>43</sup>

Mivel az Eurodac a dublini rendszer működésének elősegítése érdekében jött létre, nem lehet külön tárgyalni a két rendeletet. Az információs rendszer jelenleg csupán a menedékkérők ujjlenyomatát őrzi és azt a tényt, hogy valamely tagállamban nemzetközi védelemért folyamodott a személy. Azonban a menedékkérők tömeges érkezésekor bizonyossá vált, hogy gyakorlatilag lehetetlenség az, hogy a tagállamok valamennyi, az Európai Unió területére először belépő menedékkérő ujjlenyomatát feltöltsék a rendszerbe. Sokszor előfordult, hogy maguk a menedékkérők sem voltak hajlandók saját biometrikus adataikat rendelkezésre bocsátani. Emiatt akár olyan megoldásokhoz is fordultak, hogy leégették saját ujjlenyomatukat, vagy egyéb módon álltak ellen adataik felvételének.<sup>44</sup> A Bizottság jogalkotási javaslata emiatt az ujjlenyomat mellett arcképek nyilvántartását is lehetővé tenné az információs rendszerben. Továbbá nincs jelenleg olyan nyilvántartás, amely az Unió területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok adatait tartalmazza, így az Eurodac e célból történő bővítése is szükséges.<sup>45</sup> Ez utóbbi fejlesztés egyszerűbbé tenné a jogellenesen tartózkodó személyek kiutasítását.

Érdekes kettősség jellemzi a dublini rendszer reformját, ugyanis a tagállamok felelősségét megállapító szabályozás reformja jelenleg nem halad, az Európai Parlament eddigi javaslatai az úgynevezett befejezetlen ügyek közé kerültek.<sup>46</sup> Az Európai Bizottság pedig letett a reform megvalósításáról, mivel a visegrádi országok elutasították a korrekciós mechanizmus bevezetését. Ezzel szemben azonban az Eurodac reformjával kapcsolatban gördülékenyebben folynak a tárgyalások és jelenleg egyetlen eldöntendő kérdés maradt: az Eurodac rendszer meddig tárolja a menedékkérők és jogellenesen tartózkodó személyek adatait.<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> Wikström Report 114. o.

<sup>44</sup> Maani: i.m. 99. o.

Ennek elkerülése érdekében a menekültügyi eljárásokat szabályozó új rendelet a biometrikus adatok felvételéhez és tárolásához való hozzájárulás kötelezettségét írta elő a menedékkérők számára. E kötelezettség megszegését pedig szankcionálná. Ebben az esetben ugyanis mérlegelés nélkül el kellene utasítani a menedékkérelmet. Ld.: Beirens: i.m. 6. o.

<sup>45</sup> COM(2016) 272 final 2-3. o.

<sup>46</sup> Steve Peers: Unfinished Business: The European Parliament in the negotiations for reform of the Common European Asylum System. EU Law Analysis: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/06/unfinished-business-european-parliament.html> (2019.09.08.)

<sup>47</sup> Presidency: progress report. 6600/19: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6600-2019-INIT/en/pdf> (2019.09.08.) 6-7. o.

#### **IV. A dublini rendszert érintő reform és elmaradásának értékelése**

A reform két célt tűzött ki maga elé: gyorsítani a dublini rendszerhez kapcsolódó eljárásokat és végre átformálni az eddig egyszerűen „tagállami felelősséget megállapító” rendszert, „felelősséget elosztó” rendszerré, ezáltal érvényre juttatni a tagállamok egymás iránti szolidaritásának követelményét a menekültügyi politikában.

A 2013/604/EU rendeletben található eljárási fajták határidejének lerövidítésére vonatkozó módosítások reálisak, nem várnak el lehetetlent a tagállamoktól, ugyanis elsősorban a válaszadási határidők és az egyes eljárások megkezdésére rendelkezésre álló határidők rövidültek. Ezek a határidők pedig jelentős mértékben növelhetik a menedékkérők számára a várakozási időt, hiszen amíg egy átvétel vagy visszavétel iránti eljárás be nem fejeződik, a felelős tagállam érdemben nem vizsgálja menedékjogi kérelmet. A rövidebb határidők nem okoznának indokolatlan terhet a tagállamok számára, ugyanis a korrekciós mechanizmus alkalmazásával optimalizálni lehet a tagállamok menekültügyi rendszereit és az új szabályozásban nagyobb hangsúly kerülne a pontosabban működő Eurodac rendszerre is, ezáltal nem jelentene problémát a bizonyítás kérdése. A hatékonyabb működés garantálása mellett pedig biztosított az, hogy a rövidebb határidőket is képesek legyenek megtartani az illetékes hatóságok. Ezt az irányvonalat erősíti az Európai Parlament tervezete is.

Ezzel szemben a reform rendkívül átpolitizált és vitatott pontja a korrekciós mechanizmus. A rendszer alapvető problémája az, hogy bármilyen szabályozást adunk a menedékkérelmek befogadásának, szinte kivétel nélkül mindig a schengeni határmenti tagállamokba fognak először megérkezni a menedékkérők. A tagállamok ehhez kapcsolódó álláspontjai napjainkban széles skálán mozognak. A határmenti tagállamok érdeke, hogy a belső tagállamok átvegyék a menedékkérőket, de a belső tagállamok közül több is elutasítja ezt. Azaz jelenleg nincs meg a tagállamok közötti szolidaritás. A mechanizmus részletszabályaiban nem csupán a tagállamok, de még az uniós jogalkotó testületek sem egyeztek meg. A Bizottság válságkezelési mechanizmust tervezett, míg az Európai Parlament a tagállami szolidaritást rendkívüli mértékben előmozdító, ám végsősoron ugyanúgy a menedékkérelmek elosztásának kötelezettségét és annak megszegése esetére súlyos szankciót megállapító rendszert hozna létre.

Szembetűnő eltérés, hogy a Bizottság javaslata a referencia kulcs 50%-os túllépése esetén, míg a Parlament javaslata a referencia kulcs felett azonnal életbe léptetné a válságkezelési mechanizmust, amivel a menedékkérelmek azonnal és automatikusan átkerülnének a legkevésbé leterhelt tagállamok valamelyikébe. Sőt az Európai Parlament tervezete emellé egy állandó rendszert hozna létre, amely átformálná a dublini rendszer jelenlegi kritériumrendszerét. Mindenekelőtt megszüntetné azon tagállamok felelősségét, ahol

a menedékkérő először az Unió területére lépett. Ezen túlmenően olyan kritériumokat alkalmazna, amelyek ténylegesen tükrözik a menedékkérő és a kérelem elbírálásáért felelős tagállam kapcsolatát. Ha pedig nem áll fenn ilyen kapcsolat, a menedékkérőket rögtön szét kell osztani a tagállamok között. E rendszer valóban képes volna érvényesíteni a tagállamok közötti szolidaritás elvét és az állandó elosztással képes volna megakadályozni a tagállami menekültügyi rendszerek túlterhelődését. Azonban nem garantált, hogy ez a gyakorlatban is megvalósítható, hiszen rendkívül nagy költséggel járna a menedékkérők szállítása.<sup>48</sup> Nem utolsó sorban e rendszer hatékonyan akadályozná meg a menedékkérők Unión belüli mozgását azáltal, hogy a felelős tagállammal fennálló tényleges, szoros kapcsolatot helyezi előtérbe és ha ilyen nincs, akkor is minimális választási lehetőséget biztosít számukra, amely még uniós szinten is tolerálható volna.

Ezen túlmenően a Parlament nem támogatja a 250.000 eurós hozzájárulást, ha egy tagállam nem vállalja az átvételt. Ehelyett pénzügyi támogatástól vágná el ezeket a tagállamokat, ami azonban komoly aggályokat vet fel. A Parlament véleménye az, hogy a tételes hozzájárulás ellentétes az elérendő céllal: nem szabad biztosítani a lehetőséget, hogy a tagállamok kivásárolják magukat a korrekciós mechanizmusból. Azonban a pénzügyi támogatástól történő megfosztás megoldásának indokolása sem megnyugtató. A *Wikström* jelentés úgy fogalmaz, hogy amely tagállam nem veszi ki a részét a menekültügyi politika terén egymás iránt tanúsítandó szolidaritásból, az ne részesüljön olyan pénzügyi támogatásokból, amelyek szintén a szolidaritás elvén alapulnak.<sup>49</sup> Azonban nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a beruházási alapokat a tagállamok partnerségi megállapodás alapján hozzák létre és kezelik. Ezek a megállapodások jelölik ki azokat a beruházási területeket és régiókat, amelyekre fel kell használni e támogatásokat. Azaz ezek uniós érdekeket szolgálnak. Logikátlan lenne egy-egy tagállamot elvágni a támogatástól, miközben az összességében az egész közösséget mozdítja előbbre, nem kizárólag egy-egy tagállamnak előnyös.<sup>50</sup> Ez a lépés nem jelentene mást, minthogy az Unió egyik politikája lerontja egy másik politikáját, nem is beszélve arról, hogy a tagállamok és az Európai Bizottság közötti megállapodásokat nem

---

<sup>48</sup> *Steve Peers*: Unfinished Business: The European Parliament in the negotiations for reform of the Common European Asylum System. (A too Ambitious Reform for a still Weak Legislator) EU Law Analysis: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/06/unfinished-business-european-parliament.html> (2019.09.08.)

<sup>49</sup> *Wikström* Report 88. o.

<sup>50</sup> Ilyen beruházási terület pl. a digitális egységes piac, az energiaunió és az éghajlat-politika – ez még akkor is igaz, ha kohéziós politika keretében nem minden tagállam részesülhet támogatásokból, mivel egyfelől ez a politika sem egy-egy tagállamra nézve alkalmazandó, másfelől a gazdasági-társadalmi kohézió megteremtése ill. erősítése összuniós érdek.

befolyásolhatja az Európai Parlament irányelve.<sup>51</sup> Erre a célra külön szabályozást kellene kialakítani. Így tehát ha a korrekciós mechanizmus alkalmazása másként nem garantálható, akkor a Bizottság javaslatát lenne érdemes alkalmazni. Ám ha a tagállamok nem önszántukból vesznek részt egy ilyen rendszerben, az eleve megkérdőjelezi azt, hogy beszélhetünk-e szolidaritásról.

Említést érdemel az, hogy a dublini rendszer reformja továbbra sem foglalkozik a menekültek befogadásának társadalmi aspektusaival, bár az Európai Parlament tervezetében látható, hogy bizonyos mértékű elmozdulás már történik ez irányba. A menedékkérők oldaláról próbálja az integrációt növelni és a tagállamok közötti mozgásokat csökkenteni mind a csoportos áthelyezés, mind pedig a célország kiválasztásának lehetősége. Azonban számos szerző javasolja azt, hogy a tagállamok oldalán is figyelembe kell venni bizonyos, az integrációt segítő faktorokat. Példának okáért figyelembe lehetne venni azt, hogy a tagállamoknak pillanatnyilag milyen képzettségű munkaerőre van szüksége.<sup>52</sup>

Végsősoron a dublini rendszer reformja a KEMR fejlesztésének sarokpontja. A megfelelő felelősséget megosztó rendszer nélkül nem működhet jól a megújuló menekültügyi rendszer. Hiába lesz egységes szabályozása a menekült státusznak, a menedékkérők befogadásának és a menekültügyi eljárásoknak, ha egyes tagállamok továbbra is túlterheltek lesznek mentesítő megoldás nélkül, és ebből kifolyólag más tagállamok kibújhatnak a felelősség alól. Sőt, a menekültválság idején tapasztalt tömeges bevándorlás hatása lehetséges, hogy még így sem lenne kezelhető. Emiatt számos szerző hangsúlyozza annak a fontosságát, hogy a dublini rendszer bizonyos mértékben a tagállamokon is túlterjedjen, és az Unió szomszédságában található harmadik államokkal is együtt kellene működni. Az ilyen együttműködésnek hangsúlyos elemei lehetnek a visszafogadási megállapodások és a biztonságos származásiországok uniós listájának kialakítása – utóbbi még várat magára,<sup>53</sup> előbbieket megkötése és gyakorlati alkalmazása pedig szintén nem problémamentes.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds\\_hu](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_hu) (2019.09.11.)

<sup>52</sup> *Steve Peers*: Unfinished Business: The European Parliament in the negotiations for reform of the Common European Asylum System. (A too Ambitious Reform for a still Weak Legislator) EU Law Analysis: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/06/unfinished-business-european-parliament.html> (2019.09.08.)

<sup>53</sup> *Daniel Thym*: Minimum Requirements under EU Primary Law and International Refugee Law for Rules in Secondary Legislation on the Rejection of Applications for Asylum as Inadmissible with a view to Protection and Housing Options in Third Countries (Transit and Other Countries) or in Parts of any such Countries. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3163014](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3163014) (2019.09.14.) 57. o.

<sup>54</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Evaluation of EU Readmission Agreements in Force [COM(2011) final 76], 14. o.