

Balogh Márton

jogballgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ Közjogi Tagozatának tagja

Emberi vagy embertelen jogok? A Dublini rendelet a migrációs válság tükrében*

I. Bevezetés

Az Európai Unió menekültjoga az elmúlt egy évtizedben történetének legkomolyabb megpróbáltatásain esett át. Jelen reflexióm célja bemutatni az európai menekültügyi politika fontosabb állomásait, különös tekintettel a 2014-ben kezdődő és a 2015-ös évben tetőző migrációs válságra, valamint az Európa-szerte alkalmazott Dublini rendelet¹ alkalmazási nehézségeire.

A témában való elmélyülés előtt néhány, a téma szempontjából fontos megállapítást szükségesnek tartok megtenni. A migráció, mint emberek vándorlása mindig is jelen volt a világtörténelemben, és tőlünk, magyaroktól sem áll távol, hiszen Honfoglalásunk története Ázsiából való *kivándorlásunk* és Európába történő *bevándorlásunk* eseményeit foglalja össze. A migráció lehet tehát ki- és bevándorlás egy adott országba/kontinensre. A migráció iránya emellett lehet külső és belső is. A belső migráció fogalma alatt emberek azonos országon vagy régióon belüli mozgását értjük, külső migráció alatt pedig az emberek országok vagy régiók közötti mozgása értendő. A reflexió szempontjából ez az elhatárolás két szempontból is fontos: egyrészt az Európai Unió külön szabályozza „külső és belső” migrációját, előbbit a már említett dublini jogforrásokkal, utóbbit a következő bekezdésben tárgyalt Schengen zónára vonatkozó szabályokkal. Másrészt, az Európai Unió, itt a Schengeni térséggel nem teljesen megegyező tagállamok² – a belső határok megnyitásával – területén nemcsak a tagállamok állampolgárai, hanem az Európai Unió határain belépő harmadik országbeli személyek is határellenőrzés nélkül közlekedhetnek.³



* A Kulturális és Innovációs Minisztérium ÚNKP-23-2 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (átdolgozás)

² A schengeni térséghez 26 ország tartozik: 22 uniós és 4 nem uniós ország: Izland, Norvégia, Svájc és Liechtenstein. Öt kivétellel minden uniós tagállam a schengeni térség része: Írország, ami kívül kíván maradni; Bulgária, Horvátország, Ciprus és Románia pedig a jövőben csatlakoznak majd a schengeni térséghez. [Schengen: útmutató a határok nélküli európai térséghez. Európai Parlament. <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/security/20190612STO54307/schengen-utmutato-a-hatarok-nelkuli-europai-terseghez> (2023. 11. 08.)]

³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) (kodifikált szöveg) lehetőséget biztosít ugyanakkor a határellenőrzések ideiglenes visszaállításához, ha a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély elhárításához feltétlenül szükséges (22. cikk). Számos tagállam visszaállította egyes határszakaszain a határellenőrzést, erről bővebben lásd: Temporary Reintroduction of Border Control. European Commission. <https://home->

Az Európai Közösségek öt tagja – Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság – 1985-ben a Schengeni Megállapodással⁴ kifejezték ambícióikat egy határok nélküli Európa létrehozására, amelyben a tagállamok állampolgárai ellenőrzés nélkül mozoghatnak az államhatárok között. A Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló Schengeni Egyezmény⁵ már a menedékkérő fogalmát is meghatározta: „*az ezen egyezmény értelmében menedékjog iránti kérelmet benyújtó külföldi személy, akinek kérelméről még nem hoztak végleges határozatot*”.⁶ Fontos azonban leszögezni, hogy a Schengeni vívmányok⁷ (*Schengeni acquis*) az Európai Közösségek belső migrációjára vonatkozó szabályokat tartalmazta elfogadásakor és tartalmazza a mai napig. A következőkben tehát az uniós jog külső migrációra vonatkozó szabályait mutatom be.

II. A dublini jogforrások⁸

Az Európai Unió menekültügyi politikájában a dublini jogforrások⁹ jelentős szerepet töltenek be. Az első, 1990-ben megkötött Dublini Megállapodás (az egyszerűség kedvéért Dublin I. vagy a „Megállapodás”) az Európai Közösségek valamelyik tagállamában benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős állam meghatározásának szabályairól szólt.¹⁰ A közös menekültügyi harmonizáció első lépéseként elfogadott Megállapodás kimondta, hogy a menedékjog iránti kérelmet („*olyan kérelem, amellyel egy külföldi a New York-i jegyzőkönyvvel módosított Genfi Egyezmény 1. cikke szerinti menekültstátusz igénylésével valamely tagállamtól a Genfi Egyezmény szerinti védelmet kér*”)¹¹ egyetlen tagállam vizsgálja meg. Ennek jelentősége az volt, hogy megakadályozzák, hogy a menekültek több tagállamban benyújtsák kérelmüket, ugyanis ezekkel a párhuzamos eljárásokkal leterhelték (volna) a menekültügyi rendszert.

affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en (2023. 12. 12.)

⁴ *Schengeni Acquis* – Megállapodás a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről (HL 2000 L 239)

⁵ *Schengeni Acquis* – Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról (HL 2000 L 239)

⁶ Uo. 1. cikk

⁷ A Megállapodás és az Egyezmény közös neve.

⁸ A pontosság kedvéért megjegyzem, hogy 1990-ben egy megállapodást kötöttek a partner tagállamok (nem volt részese mindegyik EU tagállam), a Dublin II. és a Dublin III. viszont valóban rendelet formában kerültek elfogadásra.

⁹ A három dublini jogforrás alkotja a közös európai menekültügyi rendszer (röviden: KEMR) a menedékkérők befogadására vonatkozóan a tagállamok által betartandó közös minimumszabályokat. [A menekültügyi politika. Európai Parlament. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/151/a-menekultugyi-politika> (2023. 11. 22.)]

¹⁰ Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities - Dublin Convention (OJ 1997 C 254).

¹¹ Uo. 1. cikk (b) pont

A Megállapodás egységesítette a felelős tagállam megállapításának, tehát annak az „egyetlen” tagállamnak a kiválasztási eljárását is, amely feladata volt a kérelmet elbírálni. Mindezt abból a célból tette, hogy a menedékkérők ne mind a legvonzóbb juttatásokkal rendelkező tagállamokhoz nyújtsák be menedékkérelmüket, hiszen ez egyes tagállamok, például Németország szociális hálóját aránytalan megpróbáltatások elé állítaná.¹² A Dublin I. felállított egy sorrendet, amelyet a további két dublini rendelet is megőrzött. Elsőként, ha a menedékkérőnek volt olyan családtagja, akinek menekültstátuszát valamely tagállamban elismerték, és ott jogszerűen tartózkodik, az adott állam volt felelős a kérelem megvizsgálásáért.¹³ Másodsorban, ha a menedékkérőnek nem volt családtagja, de érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezett az egyik tagállamban, a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért az engedélyt kiállító tagállam volt a felelős.¹⁴

A sorrendben első két helyen szereplő eset a rendszeres vagy hagyományos migrációhoz kapcsolódó szabályokat rendez, ugyanis a családegyesítést mindig is prioritásként kezelték az Európai Unió tagállamai. A Megállapodás hatálybalépését (1997.01.10.) követően nem sokkal később, 2003-ban a Tanács egy családegyesítési irányelvet is elfogadott, hogy a korábban szétszakadt családok egyesítését uniós szabályok is védjék.¹⁵ Csakúgy szabályos migrációnak tekintem azt az esetet, amelyben egy tagállam tartózkodási engedélyt ad egy harmadik tagállambeli személynek, majd az a tagállam vizsgálja felül a menedékjog iránti kérelmet is, aki már a tartózkodási engedélyt megadta. Ami azonban – sokkal később – a migrációs válságban különös nehézséget jelentett a tagállamoknak, különösen a Schengen zóna külső határain fekvő tagállamoknak, így Olaszországnak, Magyarországnak, Görögországnak az a menedékkérők szabálytalan határátlépése volt.

A Dublin I. a felelős tagállamok között soron következőként azt a tagállamot határozza meg, amely tagállam határán a menedékkérő szárazföldön, tengeren vagy levegőben szabálytalanul belépett.¹⁶ Amennyiben a Megállapodásban felsorolt egyéb kritériumok alapján nem jelölhető ki a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam – például a szabálytalan belépés helye nem deríthető ki¹⁷ – a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért az a tagállam felelős, amelyiknél

¹² Susan Fratzke: Not Adding Up: The Fading Promise of Europe's Dublin System. Migration Policy Institute Europe, Brussels 2015. 4. o. Nota bene: Németországot, mint az egyik legkecsegtetőbb célállomást a tanulmány több helyen, például a 9. oldalon említi.

¹³ Fontos megjegyezni, hogy a családtag nem lehet más, mint a menedékkérő házastársa vagy tizennyolc év alatti kiskorú, nem házas gyermeke, illetve apja vagy anyja, ha a menedékkérő maga is tizennyolc év alatti kiskorú, nem házas gyermek (Dublin I. 4. cikk).

¹⁴ Uo. 5. cikk. Ehelyütt a reflexió terjedelmi korlátja miatt az érvényes vízum eseteit, különösen annak részletszabályait nem kívánom elemezni, hiszen az nem kapcsolódik az elemzés központi témájához, a 2015-ös migrációs válsághoz. Ebben a fejezetben a rendeletek főbb szabályainak bemutatása a célom.

¹⁵ A Tanács 2003/86/EK irányelve a családegyesítési jogról (HL 2003 L 251)

¹⁶ Dublin I. 6. cikk

¹⁷ Kiemelés a szerzőtől.

a menedékjog iránti kérelmet először benyújtották.¹⁸ A felelősségi sorrend éppen azért fontos, hiszen a Dublin I. célja annak megakadályozása volt, hogy a menedékkérők több tagállamhoz több kérelmet nyújtsanak be abban a reményben, hogy így növelhessék esélyeiket a kérelmük elfogadására, vagy hogy a tagállamok között szabadon választhassanak.¹⁹

A Dublin II.,²⁰ azaz az első Dublini rendelet jelentősége éppen rendeleti jellegében rejlett: a rendelet valamennyi uniós tagállamban kötelező volt, beleértve Norvégiát, Izlandot, Svájcot és Liechtensteint is (tehát a Schengen zóna nem uniós országai is alkalmazták). A Dublin II. rendeletben hasonlóan a Dublin I.-hez a tagállami felelősség rangsorolva van, azonban a Dublin II. tartalmaz egy „*humanitárius záradékol*” is, hogy kik azok a személyek, akik védelmét humanitárius okokból a tagállamok nem tagadhatják meg. Ezek az esetek a terhesség vagy újszülött gondozása, súlyos betegség, súlyos fogyatékoság vagy előrehaladott kor miatt mások gondozására szoruló személyek, illetve a menedékkérő kísérő nélküli kiskorú.²¹ Őket a Dublin II. rendelet alapján a tagállamok általában együtt tartják vagy egyesítik a menedékkérőt egy másik tagállam területén tartózkodó hozzátartozójával. A dublini jogforrások mellett, hogy a tagállamok közötti adminisztrációs és szociális terhek csökkentését tekintették prioritásnak, azt is meg akarták akadályozni, hogy a tagállamok megtagadják egyes személyek védelmét, ha nem felelnek meg a felállított kritériumoknak.

III. A Dublin III. rendelet

A 604/2013/EU rendelet, vagyis a Dublin III. rendelet²² a máig hatályos közös menekültügyi szabályrendszere az Európai Uniónak. Alapja a korábbi két dublini jogforrás, azonban új szabályokat is tartalmaz.²³ A felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételeket illetően a kiskorúakra vonatkozó szabályok kerültek első helyre, ezt követik a családhoz kapcsolódó szabályok, a tartózkodásra jogosító engedélyek vagy vízumok kiadása, majd a szabálytalan belépések

¹⁸ Dublin I. 8. cikk

¹⁹ *Fratzke*: i. m. 4. o.

²⁰ A Tanács 343/2003/EK rendelete (2003. február 18.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (HL 2003 L 50)

²¹ Dublin II. rendelet 15. cikk (2)-(3) bekezdés

²² Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (átdolgozás)

²³ Különös jelentősége volt az M. S. S. (M. S. S. v. Belgium and Greece (application no. 30696/09)) és az N. S. és M. E. (C-411/10. és C-493/10. sz. egyesített ügyek) ügyeknek ahhoz, hogy a Dublin III. rendelet kodifikálja azt az elvet, hogy ha megalapozott okokból feltételezhető, hogy az adott tagállamban a menekültügyi eljárásnak és a kérelmezőkre vonatkozó befogadási feltételeknek szisztematikus hiányosságai vannak, aminek eredményeként az Európai Unió Alapjogi Chartájának 4. cikke értelmében vett embertelen vagy megalázó bánásmód kockázata áll fenn, akkor ne adják ki a felelős tagállamnak a személyt (Dublin III. 3. cikk (2) bekezdés). Mindez hozzájárult az államok helyett inkább a menedékkérők szempontjából való szabályozás kialakításához. Az ügyekről bővebben lásd: *Mohay* Ágoston: Nemzetközi jogi standardok az uniós menekültügyben. Scriptura 2016/1. sz.

szárazföldön, tengeri vagy a légi úton.²⁴ A felelős tagállamokra vonatkozó feltételrendszer utolsó két eleme a vízummentes beutazás, illetve a repülőtér nemzetközi tranzitterületén benyújtott kérelem. Különös jelentősége a rendeletnek, hogy 2013-as hatályba lépését követően egy évvel később elindult az Európai migrációs válság. A válság alatt nagy számban érkeztek szíriai menekültek Európába, akik a hazájukban dúló polgárháború elől menekültek, afgánok, akik a Tálib elnyomásból bujdokoltak, de jelentős számban eritreai, iraki, nigériai, pakisztáni, szomáliai és szudáni menekült is Európa „partjaira”²⁵ érkezett.²⁶

Jórészüket üldöztetés vagy háborúk elől menekül, azonban nem minden harmadik országbeli személy minősül automatikusan menedékkérőnek. A menedékkérő az ún. Kvalifikációs irányelv²⁷ utalószabálya alapján az a személy, aki a menedékjog iránti kérelmét benyújtja.²⁸ Menekültté akkor válhat jogilag, ha a menedékkérelmét elfogadják. Ezzel szemben, a nemzetközi védelem alá nem eső harmadik országbeli személyekre a migráns kifejezés illeszthető. A migrációs válság egyik sarkalatos kérdése az volt, hogy a valóban segítségre szoruló emberek (akik zömmel szíriaiak, eritreaiak, afgánok voltak)²⁹ mellett illegális migránsok is érkeztek Európába, és a rendelkezésre álló – korlátozott mennyiségű gazdasági, élelmezési és egészségügyi – forrásokat sosem gondolt mennyiségű érkező személy között kellett elosztani.³⁰ A következőkben bemutatom az Európai Bizottság elemzését a Dublini rendelet szabályainak végrehajtásáról a migrációs krízis alatt.³¹

A dublini ügyek kezelése kapcsán (szűrés, interjúk lefolytatása, a felelősségről szóló döntés meghozatala, kérelmek benyújtása/válaszolása, áthelyezések megszervezése) az eljáró tagállami hatóságtól az eljárás lefolytatásáig különböző szabályozások jöttek létre. Mi több, egyes

²⁴ Dublini rendelet III. Fejezet

²⁵ Az Európai partokra nemcsak átvitt értelemben kell gondolni: a 2014-ben kezdődő migrációs válság egyik legveszélyesebb útvonala a földközi-tengeri útvonal volt, ahonnan aztán az Olaszországi Lampedusa szigetére érkeztek a menekültek. Több hajótörés és számos élet veszett el ezen az útvonalon. Bővebben a földközi-tengeri hajótörésekről és lampedusai krízisről: Giulia Carbonaro: Four shipwrecks in five days: Why migrants tragedy keep happening in the Med. Euronews. <https://www.euronews.com/2023/08/09/four-shipwrecks-in-five-days-why-migrants-tragedy-keep-happening-in-the-med> (2023. 11. 10.)

²⁶ Jeanne Park: Europe’s Migration Crisis. Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/background/europes-migration-crisis> (2023. 11. 10.)

²⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) 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 (átdolgozás)

²⁸ Fontosnak tartom azt, hogy az uniós jog jelen esetben ne legyen leválasztva a nemzetközi jogról. A menekültek nemzetközi jogállását az 1951. évi menekültügyi egyezmény rögzíti. A menedékkérői státuszt üldöztetés vagy konfliktus előli menekülés indokolja. Ez a két helyzet az, ami nemzetközi védelem alá tartozik. (1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi júliut (sic!) hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről 1. cikk)

²⁹ Megjegyzem, a származási országban fennálló helyzet meghatározó tud lenni, de önmagában nem elégséges: minden menedékjogi eljárást egyéni döntés követ. Adott ország biztonságos lehet „A” személynek, ugyanez az ország azonban „B” személynek nem, ha „B” tegyük fel egy elnyomott kisebbség tagja.

³⁰ Park: i. m.

³¹ Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation – Final Report. European Commission (DG Migration and Home Affairs), Brussels 2016. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/evaluation_of_the_implementation_of_the_dublin_iii_regulation_-_executive_summary_en.pdf (2023. 11. 22.)

tagállamokon belül a hatóságok között sem volt egyértelmű hatáskör-elhatárolás, ehelyett informális eszközökre támaszkodtak (e-mailek, telefonhívások, kerekasztal-megbeszélések). A Bizottság elemzése alapján a Dublini rendelet 4. cikke³² szerinti tájékoztatást a tagállamok többségében megfelelően írásban vagy szóban tolmácsokkal közölték, azonban néhány országban – különösen Olaszországban és Görögországban – a kapacitáshiány miatt a hatóságok nem tudták rutinszerűen lefolytatni az érkezők személyes meghallgatását.³³ Ennek a következménye az volt, hogy az érkezők nem tudták a felelős tagállam kiválasztása szempontjából releváns információkat közölni és lelassult az eljárás. Megjegyzem, hogy az EU területi perifériáján levő tagállamokra nehezedő számtalan kérelem elbírálásban más, kevésbé leterhelt tagállamok segíthettek volna azzal, hogy átvesznek kérelmeket és elbírálják őket. Németország kivételével azonban egyetlen más állam sem hivatkozott erre, a Dublin III. rendelet 17. cikkében foglalt mérlegelési jogkörre.³⁴ A Dublini rendelet egyik legnagyobb hibája az aránytalan terhek telepítése volt egyes – határterületen levő – tagállamok hatóságaira.

A tagállamok nem rendelkeztek megoldással arra, hogy milyen módon vonjanak be más államokat a gyermek érdekeinek megfelelő eljárások lefolytatásához. Nem léteztek iránymutatások a Dublini rendelet alapján átadást kérő kiskorúak érdekeinek értékelésére, ami kommunikációs problémákhoz és bizalmatlansághoz vezetett a tagállamok között. A megkérdezett tagállamok közel egyharmada jelzett olyan helyzeteket, amikor a menedékkérelem elbírálása során késedelmesen vagy egyáltalán nem kaptak a kiskorúak érdekeit szem előtt tartó képviselőt. A gyermekekkel kapcsolatos eljárásokon túl általánosságban is elmondható, hogy a menekültügyi eljárások rendszerszintű hiányosságai Görögországban, Bulgáriában, Olaszországban vagy Magyarországon, különösen az egyéni jogok garantálása terén kimutatható volt. Visszautalnék azonban az aránytalan teherre, amivel szemben ezeknek a tagállamoknak teljesíteniük kellett.³⁵

A felelős tagállam kiválasztására létrehozott sorrendet (lásd fentebb) illetően a kritériumok hierarchiáját a legtöbb tagállam általánosságban érthetőnek tartotta, azonban az elfogadható bizonyítékok listája nem volt kellőképpen részletes. A tagállamoknak indokolatlan bizonyítási terhet jelentett egyes bizonyítékok beszerzése. Sok tagország a családra hivatkozás kapcsán okmányokat (születési vagy házassági anyakönyvi kivonatot) követelt meg, amelyet a menedékkérők nehezen

³² A tájékoztatáshoz való jog.

³³ Ha a menekült nem a felelős tagállam hatóság előtt nyújtotta be kérelmét, akkor át kellett adni a menekültet a felelős tagállamba. Az átadás kapcsán tagállamok tájékoztatták a kérelmezőt arról, hogy melyik tagállamba helyezik át, az éppen tartózkodási helye szerinti nemzeti jog alapján rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségekről és a jogorvoslati kérelmek benyújtásának határidejéről. A megkérdezett tagállamok többsége (21 a 31-ből) azonban őrizetben tartotta az átadások végrehajtásáig a menedékkérőket. Ezt az is jelenthette, hogy hat hónapon keresztül (!) őrizetben voltak egy-egy tagállamban.

³⁴ Gursimran *Bakshi*: *Adieu Dublin! But what's next?* European Law Blog. <https://europeanlawblog.eu/2020/11/23/adieu-dublin-but-whats-next/> (2023. 11. 22.)

³⁵ Uo.

tudtak bemutatni.³⁶ Az életkor megállapítása is eltérő volt a tagállamokban és nem volt garancia arra, hogy azonos következtetésre jutnak a hatóságok a kérelmező korát illetően. A közvetett bizonyítékokra általában nem lehetett támaszkodni, ugyanis a hatóságoknak meg kellett (volna) bízniuk a másik tagállam eljárásaiban, és ez a bizalom gyakran nem állt fent. A tagállamok hatóságai közötti kapcsolatfelvételre nem volt hivatalos út, csak informális összekötő tisztviselőkre (*liaison officers*) vagy telefonbeszélgetésekre hagyatkozhattak. Egyes tagállamok, akik a Dublin III. rendelet alapján felelősek voltak a menekültkérelmek elbírálására, szándékosan nem válaszoltak a határidőig a visszatérítési kérelmekre, hogy haladni tudjanak az előtük zajló eljárásokkal. Egyik tagállam sem alkalmazta a Dublini rendelet 37. cikkében leírt egyeztető eljárást, ugyanis a megkérdezett tagállamok szerint az volt, hogy informális úton kívánták megoldani a vitáikat. Ennek valamelyest ellentmond az, hogy a tagállamok közötti bizalmi kapcsolatok a Bizottság elemzése szerint gyengék voltak vagy nem léteztek.

IV. Kitekintés

A migrációs válság során kiderültek a dublini jogforrások hiányosságai és problémái. Már 2016-ban felmerült az Európai Bizottságban a kezdeményezés a rendeletek reformjára.

„Az az általános cél, hogy a jelenlegi, kialakításából és elégtelen végrehajtásából adódóan egyes tagállamokra aránytalan felelősséget róvó, valamint az ellenőrizetlen és irreguláris migrációs áramlásokat ösztönző rendszert olyan, igazságosabb rendszer váltása fel, amely az EU-ba való rendezett és biztonságos eljutási lehetőségeket biztosít a védelemre szoruló harmadik országbeli állampolgárok számára, illetve azoknak, akik elősegítik az EU gazdasági fejlődését.”³⁷

Az Európai Bizottság reformjavaslatának neve az Új Migrációs és Menekültügyi Paktum. A Paktum egy ígéretes kezdeményezés arra, hogy egy új uniós keretszabályozás jöhessen létre a migrációs (krízis)helyzetek kezelésére. Az új rendszer ambíciója kétirányú: egyrészt az Európába érkező emberek számára tisztességes és gyors eljárásokat tervez létrehozni; másrészt az európai lakosságnak vissza akarja adni a bizalmát abban, hogy az Európai Unió migrációs politikája képes a 2015-ös migrációs válsághoz hasonló helyzeteket hatékonyan kezelni.³⁸ A fő problémát azonban

³⁶ Felvet egy érdekes problémát a bizonyítás kapcsán a visszaküldés tilalma (*non-refoulement*) elv is. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 78. cikke kimondja, hogy az EU elfogadja a visszaküldés tilalmának nemzetközi jogelvét, vagyis a menedékkérőktől nem tagadható meg a határon való belépés és nem küldhetők vissza harmadik országba, ha fennáll az üldöztetés vagy más súlyos sérelem veszélye. Hogyan hivatkozhatna bármelyik tagállam ennek ellenkezőjére, ha olyan konfliktus sújtotta országok, mint Szíria vagy Afganisztán állampolgárai érkeztek határainkhoz?

³⁷ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A közös európai menekültügyi rendszer reformja és az Európába jutás legális lehetőségeinek javítása felé. Európai Bizottság, Brüsszel 2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-HU/TXT/?from=EN&uri=CELEX%3A52016DC0197&qid=1700662599146> (2023. 11. 22.)

³⁸ Új migrációs és menekültügyi paktum. Európai Bizottság. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_hu (2023. 11. 22.)

az jelenti, hogy a reflexió megírásakor³⁹ a Paktum elfogadását számos kérdés övezi.⁴⁰ Többek között a dublini jogforrások helyét átvenné egy új rendelet.⁴¹ A javaslat alapján a visszatérés támogatás egy új megközelítést jelenthet az Európai Unió migrációs politikájában, hiszen ezzel az európai migrációs teher egy részét annak kialakulását jelentő származási országokban kezelnék.⁴²

³⁹ A kéziratot 2023. 11. 22-én zártam le.

⁴⁰ Érdemes elolvasni a 2023. október 4-ei strasbourgi plenáris jegyzőkönyvet „*A menekültügyi és migrációs csomag gyors elfogadásának szükségessége*” vitáról. [Forrás: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2023-10-04-ITM-003_HU.html (2023. 11. 22.)] Számos ellentétes vélemény és hozzáállás van a Parlamenti képviselők között. Egyértelműen érezhető az is, hogy a migrációs hullámban leterhelt, az Európai Unió külső határain levő tagállamok EP képviselői és a nem határon levő képviselők mennyivel másképpen közelítik meg a Paktum egyes javaslatait.

⁴¹ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a menekültügyi és a migráció kezeléséről [COM/2020/610 final].

⁴² A Paktum helyzetéről, és a V4 álláspontról bővebben lásd: Agoston *Mobay*: Migration and asylum law of the V4 in the European Union context: between harmonisation and reluctance. *Politics in Central Europe* 2021/1. sz. 782-785. o. <https://sciendo.com/article/10.2478/pce-2021-0031> (2023. 12. 12.)