



**Az Országgyűlés
Európai ügyek bizottsága**

Országgyűlés Hivatala

Irományszám: B/14334

Érkezett: 2020 DEC 14.

**Kövér László úr,
az Országgyűlés elnöke részére**

Tisztelt Elnök Úr!

Az Országgyűlés Európai ügyek bizottsága az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 142. § (2) bekezdése alapján benyújtja a **Menekültügyi és Migrációs Paktumot alkotó öt európai parlamenti és tanácsi rendelettervezet vonatkozásában az indokolt vélemény elfogadása feltételeinek fennállásáról** szóló jelentését.

Budapest, 2020. december 14.

Tisztelettel:

Dr. Höresik Richárd
elnök



**Az Országgyűlés
Európai ügyek bizottsága**

Bizottsági önálló indítvány

Jelentés

**a Menekültügyi és Migrációs Paktumot alkotó öt európai parlamenti és tanácsi
rendelettervezet vonatkozásában az indokolt vélemény elfogadása feltételeinek
fennállásáról**

Előadó: Dr. Hörcsik Richárd
elnök



Budapest, 2020. december 14.

1. A szubszidiaritásvizsgálat jogszabályi háttere

A szubszidiaritás elve értelmében a döntéseket mindig a lehető legalacsonyabb szinten kell meghozni. Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 5. cikke¹ alapján a szubszidiaritás elvének egy tervezett uniós intézkedés akkor felel meg, ha az tagállami szinten nem megvalósítható, illetve, ha a kitűzött cél uniós szintű fellépéssel jobban, hatékonyabban elérhető és az uniós szintű intézkedés hozzáadott értéket teremt.

Az EU-tagállam nemzeti parlamentje a lisszaboni szerződéshez csatolt 2. jegyzőkönyv² alapján jogosult az Európai Bizottság által e jegyzőkönyv alapján megküldött európai uniós jogalkotási javaslatokkal kapcsolatban vizsgálni a szubszidiaritás elve érvényesülését. Amennyiben az adott parlamenti kamara az elv sérelmét állapítja meg, indokolt véleményét a jogalkotási javaslat közzétételétől számított nyolc héten belül megküldheti az előterjesztőnek – az Európai Bizottságnak –, illetve az uniós jogalkotóknak. A 2. jegyzőkönyvben meghatározott számú indokolt vélemény esetén az előterjesztőnek felül kell vizsgálnia a jogalkotási javaslatot és végső esetben vissza is vonhatja azt. Az eljárás célja, hogy a nemzeti parlamentek szükség esetén megakadályozhassák, hogy az uniós intézmények átruházott hatáskörüket túllépjék.

Az Országgyűlés Európai ügyek bizottsága a 2. jegyzőkönyv hatálya alá tartozó uniós jogalkotási javaslatot a szubszidiaritás elvének érvényesülése szempontjából az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 71. § (1)-(2) bekezdése, valamint az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: HHSZ) 142. § (1)-(2) bekezdése alapján vizsgálhatja. Amennyiben az Európai ügyek bizottsága megállapítja, hogy egy uniós jogalkotási javaslat ellentétes a szubszidiaritás elvével, úgy az indokolt vélemény elfogadása feltételeinek fennállásáról szóló **jelentést**, és a jelentés elfogadásáról szóló **határozati javaslatot** terjeszt elő. A HHSZ 142. § (4) bekezdése alapján az Országgyűlés dönt a jelentés és a határozati javaslat elfogadásáról. Az indokolt vélemény előterjesztésére rendelkezésre álló nyolchetes határidő objektív, ezért az Országgyűlésnek ezt célszerű figyelembe vennie.

2. A szubszidiaritásvizsgálat tárgya: az Európai Bizottság javaslatai

Az Európai Bizottság 2020. szeptember 23-án terjesztette elő a Menekültügyi és Migrációs Paktumot (a továbbiakban: a Paktum) alkotó, alábbi rendelettervezeteket:

- a menekültügy és a migráció kezeléséről, valamint a 2003/109/EK tanácsi irányelv és az (EU) XXX/XXX rendeletre [Menekültügyi és Migrációs Alap] irányuló javaslat módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelettervezet [COM (2020) 610; 2020/0279 (COD)] (a továbbiakban: **COM (2020) 610 Javaslat**)
- az Unión belüli nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárások létrehozásáról, valamint a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendelettervezet [COM (2020) 611; 2016/0224 (COD)] (a továbbiakban: **COM (2020) 611 Javaslat**)
- a harmadik országbeli állampolgárok külső határokon történő előszűrésének bevezetéséről, valamint a 767/2008/EK, az (EU) 2017/2226, az (EU) 2018/1240 és az

¹ A szubszidiaritás elvének érvényesüléséhez kapcsolódó uniós jogszabályi háttér és az eljárás lehetséges következményei a Mellékletben olvashatók.

² Az Európai Unióról szóló szerződéshez, az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez, illetve az Európai Atomenergia-közösség létrehozásáról szóló szerződéshez csatolt, a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról szóló 2. jegyzőkönyv.

(EU) 2019/817 rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelettervezet [COM (2020) 612; 2020/0278 (COD)] (a továbbiakban: **COM (2020) 612 Javaslát**)

- a migrációs és menekültügyi válsághelyzetek és vis maior helyzetek kezeléséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendelettervezet [COM (2020) 613; 2020/0277 (COD)] (a továbbiakban: **COM(2020) 613 Javaslát**)
- az (EU) XXX/XXX rendelet [*a menekültügy és a migráció kezeléséről szóló rendelet*] és az (EU) XXX/XXX rendelet [*az áttelepítési rendelet*] hatékony alkalmazása érdekében a biometrikus adatok összehasonlítását, valamint a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek azonosítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről, valamint az (EU) 2018/1240 és az (EU) 2019/818 rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelettervezet (átdolgozás) [COM (2020) 614; 2016/0132 (COD)] (a továbbiakban: **COM (2020) 614 Javaslát**)

A fenti rendelettervezetek jogalapja: az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 77-79. cikke. A Paktumot alkotó öt rendelettervezet számos ponton kapcsolódik egymáshoz, így szubszidiaritásvizsgálatot egyszerre célszerű lefolytatni.

Az új Migrációs és Menekültügyi Paktum a migrációkezelés átfogó megközelítésén alapuló új kezdetet jelent a migráció terén. A migrációkezelés számos kihívással jár a menedékjog iránti kérelmek feldolgozására irányuló erőfeszítések egyensúlyának biztosításától kezdve a nemzetközi védelemre szoruló gyors azonosításán keresztül a védelemre nem szoruló hatékony visszaküldéséig. Emellett a tagállami menekültügyi rendszerekre nehezedő nyomás továbbra is súlyos terhet ró az első érkezés szerinti tagállamokra, valamint – a jogellenes mozgások következtében – más tagállamok menekültügyi rendszereire is. A jelenlegi migrációs rendszer nem képes kielégítően kezelni ezt a helyzetet.

A COM (2020) 610 Javaslát főbb tartalmi elemei:

- Az Európai Bizottság a COM (2020) 610 Javaslátban a 2016. évi menekültügyi csomag részét képező Dublin IV. rendelettervezet visszavonását és annak a menekültügy és migráció kezeléséről szóló rendelettervezettel történő felváltását kezdeményezte. A COM (2020) 610 Javaslát elfogadását követően felváltaná a jelenleg hatályos Dublin III. rendeletet³ is.
- A COM (2020) 610 Javaslát nem szakít teljes mértékben a jelenleg hatályos dublini felelősségmegállapítási eljárással, sőt igyekszik azt hatékonyabbá tenni az eljárások felgyorsításával. Egyrészt megreformálja az adott menedékkérelmek elbírálásáért felelős EU-tagállam (a továbbiakban: a tagállam) meghatározásának rendszerét, azaz a koncepció felelősségi pillérét, másrészt egy új, a menekültügyi szabályokon túlmutató szolidaritási rendszert hoz létre.
- Rögzíti a kérelmező jogait és kötelezettségeit: így különösen a kérelembenyújtás helyét, a felelős tagállamban való tartózkodás kötelezettségét, valamint a teljes körű együttműködési

³ 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

kötelezettséget és amennyiben azokat a kérelmező megszegi, az érdemi hatással lesz a kérelmének elbírálására és elutasítást eredményezhet.

- **Egy új szolidaritási rendszert hoz létre, amely túlmutat a menekültügyi eszközökön, és e közös mechanizmus a migrációs és menekültügyi joganyag minden eszközét lefedi. A szolidaritási mechanizmus fókuszában a relokáció és az ún. kiutasítási szponzoráció áll legfőbb szolidaritási elemként.**
- A kiutasítási szponzoráció keretében a tagállamok segítséget nyújtanak az első belépés helye szerinti tagállamnak a területére érkezett, és tartózkodási jogosultságot nem szerzett (kiutasított) migránsok kiutasításának végrehajtásához. Amennyiben a visszatérésre nem kerül sor 8 hónapon belül, úgy az érintett személyért szponzorációt vállaló tagállam köteles ezt a személyt átszállítani a saját területére az első belépés helye szerinti tagállamból, és onnan folytatni a kiutasítás végrehajtását.
- A javaslat szolidaritási hozzájárulást kötelezővé tenné: (1) a kutatási és mentési műveletekben kimentett és valamely tagállamban partra szállított migránsok esetén, (2) egy tagállamba érkező sérülékeny csoportba tartozó migránsok esetén, ha olyan számban érkeznek egy tagállam területére, ami kapacitáshiány miatt nem teszi lehetővé a megfelelő ellátásukat, valamint (3) ha egy tagállam migrációs nyomás alatt áll.
- A Paktum szolidaritási eszközként azonosítja – meghatározott mértékig – a kapacitásfejlesztéshez való hozzájárulást a nyomás alatt lévő tagállamban vagy a migrációs nyomással érintett harmadik országban is. Az áthelyezés (relokáció) helyett kapacitásfejlesztést vállaló tagállamok is kötelezve lennének a részesedésük 50%-át elérő mértékig relokációra vagy kiutasítási szponzorációra akkor, ha a kapacitásfejlesztési célú tagállami felajánlások mértéke meghaladja az áthelyezendő személyek számának 30%-át. A kötelező áthelyezés vagy kiutasítási szponzoráció pénzügyi megváltására nincs lehetőség. A kötelező relokáció vagy visszatérési szponzoráció alól csak akkor mentesülhet egy tagállam, amennyiben a migrációs nyomás alatt álló tagállam a relokáción kívül más jellegű támogatást kér, és erről a támogatásról sikerül kétoldalú megállapodást kötni. Emellett abban az esetben is, ha a Bizottság kapacitásfejlesztési szükségletet is előíranyoz a kutatási és mentési műveletekben partra szállított személyek, vagy a migrációs nyomás alatt lévő tagállam támogatására a relokáció mellett, és a tagállamok kapacitásfejlesztési felajánlását a Bizottság megfelelő mértékűnek értékeli.
- Felelősségi szabályok kapcsán fontos változás továbbá a már a Dublin IV. rendelettervezetben is megjelent azon javaslat, amely szerint a vízummentes állampolgárok részéről történő kérelmezés esetén nem a kérelmezés helye szerinti tagállam, hanem a belépés helye szerinti tagállam lesz a felelős, ráadásul 3 évig.

A COM (2020) 611 Javaslat főbb tartalmi elemei:

- A Javaslat új szabályokat rögzít egyrészt a menekültügyi és visszatérési határon lefolytatott eljárásra vonatkozóan, másrészt számos további eljárásjogi rendelkezést módosít az egyes visszaélésekkel szembeni fellépés érdekében. A nem módosított rendelkezések tekintetében továbbra is a 2016-os csomag részeként kiadott rendelettervezet az irányadó, illetve az arra vonatkozóan a Tanácsban folytatott tárgyalások, amelyek azonban még nem vezettek tanácsi általános megközelítéshez.
- A menekültügyi eljárással kapcsolatos visszaélésekkel szembeni fellépés érdekében, egyes javasolt módosítások bár előre mutatók (ld. toloncolás előtti utolsó pillanatban benyújtott ismételt kérelmekre vonatkozó módosítások), ugyanakkor a menekültügyi eljárási rendelkezések továbbra is a nemzetközi jogban rögzített területen maradás jogából indulnak ki. Az új kivételek rögzítésével is csak korlátozottan tesznek kivételt a jogorvoslat iránti

kérelmek felfüggesztő hatálya tekintetében, illetve számos tekintetben a nemzeti jogra bízzák a kivételek alkalmazását.

- Bár a jelenlegihez képest jelentősen módosulna a határon lefolytatott eljárás, mivel az csak 4 hétig és opcionálisan teszi lehetővé annak alkalmazását, az új szabályok is számos jogi kikaput hagynak, illetve gyakorlati megvalósíthatóság miatt a szabályok eredményessége nagyban kétséges. **Az új szabályok értelmében ugyanis a menekültügyi eljárást a kérelmezők előszűrését követően számított 12 héten belül jogerősen be kell fejezni ahhoz, hogy a kérelmezőt ne kelljen beléptetni az EU területére.** Ezen túlmenően a kötelező határon lefolytatott eljárás is csupán azokra az illegálisan érkezőkre terjed ki, akik vagy veszélyt jelentenek a nemzetbiztonságra, közrendre; valótlan információkat, dokumentumokat prezentáltak az eljárás során; vagy akik olyan országból származnak, amelynek állampolgárainak elismerési aránya 20 %-nál alacsonyabb.
- Az Európai Bizottság határon lefolytatott eljárások hatályát továbbra is csak azon eljárásokra korlátozza, amelyekben a kérelmek elfogadhatatlanságáról döntenek (pl. biztonságos harmadik ország), vagy a kérelmet érdemben vizsgálják, de gyorsított eljárási jogalapok (pl. biztonságos származási ország) állnak fenn. Emellett több személyi kategória is kivételt jelent a határon lefolytatott eljárás alól: például a kísérő nélküli kiskorúak, a 12 évnél fiatalabb gyermekekkel érkező családok, továbbá azon kérelmezők is, amikor a kezdetektől valószínűtlen, hogy a személyek visszafogadása menedékjog iránti kérelmükre vonatkozó negatív döntés esetén sikeres lenne.
- A Javaslat értelmében tehát az érkezők nagy része nem kerülne a határon lefolytatott eljárás hatálya alá. Akik pedig az alá kerülnének, azoktól is legfeljebb csak 12 hétig lehetne megtagadni a belépési jogot, illetve további 12 hétig, ha a menekültügyi eljárásuk 12 hét alatt jogerősen lezárult. Ennek eredményeképpen a határon lefolytatott eljárás csupán ideiglenesen tartóztatná fel azokat, akik illegálisan érkeznek az EU külső határára.

A COM (2020) 612 Javaslat főbb tartalmi elemei:

- A Javaslat előremutató eleme, hogy
 - egységes szűrési feltételeket támaszt az illegálisan belépő vagy belépni szándékozók, illetve a mélységben elfogott személyekkel szemben és
 - széleskörűen határozza meg a szűrési feladatokat, ideértve az egészségügyi, biztonsági, illetve adatbázisokban történő ellenőrzéseket.
- A Javaslat hiányossága, hogy az előszűrés lefolytatására vonatkozó rendelkezések nem tartalmazzák azt, hogy az elfogott személyeket hol, milyen jellegű intézményben kell elhelyezni, s miként akadályozható meg, hogy az előszűrésben érintett személyek ismeretlen helyre történő távozásukkal ne vonhassák ki magukat e kötelezettségek alól.
- További probléma, hogy a Javaslat kimondja ugyan, hogy az előszűrés alatt sem az uniós menekültügyi joganyag, sem a Visszatérési irányelv nem alkalmazandó, de nem teremt önálló jogalapot az őrizet elrendelésére, hanem azt a nemzeti jogra bízta. Annak ellenére, hogy az uniós jog alapján a nemzeti jog is csak a menekültügyi vagy a kiutasítási eljárásban ismeri az őrizet elrendelésének szabályait.
- A Javaslat egyik legaggályosabb eleme, hogy az előszűrés során egy független emberi jogi monitoring mechanizmust kíván létrehozni, annak biztosítására, hogy nem sérülnek az előszűrés alatt lévő harmadik országbeli állampolgár jogai. Mindez szükségtelen, indokolatlan és politikailag negatív üzenetet hordoz. Az alapító szerződésekkel és az Alapjogi Chartával összhangban már jelenleg is biztosított a hatósági intézkedésekkel szembeni panasztételi lehetőség, illetve működik a rendészeti szervek intézkedéseinek jogszerűségét ellenőrző rendszer.

A COM (2020) 613 Javaslat főbb tartalmi elemei:

- A Javaslat különös szabályokat vezet be a menekültügy és a migráció kezeléséről szóló rendeletben (**COM (2020) 610 Javaslat**) meghatározott szolidaritási mechanizmus alkalmazásáról annak érdekében, hogy strukturálisan kezelje a tagállamok bármelyikében a személyek tömeges beáramlása által előidézett válsághelyzeteket, és hogy méltányos felelősség-megosztás valósuljon meg a tagállamok között. Jellemzően fakadóan e Javaslat olyan esetekkel foglalkozik, amikor egy tagállam egyedül nem képes megbirkózni a helyzettel.
- Kiemelt célja, hogy hatékony eljárásokkal lássa el az Európai Uniót esetleges további válsághelyzetek kezelésére a menekültügyi és visszatérési eljárások esetén, valamint a szolidaritási mechanizmus alkalmazásakor. Ennek érdekében lehetővé teszi a regisztrációs kötelezettség teljesítésére nyitva álló határidők, a felelősség átvállalási és átvételi megkeresésekre adandó válaszadási határidő meghosszabbítását, egyúttal lerövidíti a visszaküldési szponzoráció teljesítésére nyitva álló időkeretet.
- Szélesíti a kötelező relokáció személyi hatályát például az azonnali védelemben és visszatérési szponzorációban részesülőkre is. A visszatérési szponzoráció tekintetében lehetőség nyílik az illegálisan az EU területén tartózkodó személyek elszállítására a segítséget nyújtó tagállamba már akkor is, ha csak 4 hónap telt el a visszatérési eljárás megkezdésétől.
- Meghatározza a válsághelyzet fogalmát. Ez olyan kivételes helyzet, amely során valamely tagállam tömeges illegális úton érkező harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy beáramlásával szembesül, akár kutató-mentő műveletek következtében is. A Javaslat értelmében a fenti mértékű beáramlás közvetlen veszélye is válsághelyzetnek minősül.
- Bővíti az Európai Bizottság hatáskörét, amikor kimondja, hogy válsághelyzetben megvizsgálja a nyomás alatt lévő, és a szolidaritási mechanizmus aktiválását kérő tagállam előterjesztését és az eltérő szabályrendszer alkalmazhatóságának feltételeit. Továbbá az Európai Bizottság a szolidaritási mechanizmus működése érdekében végrehajtási aktusban határozza meg a relokációval vagy visszatérési szponzorációval érintett személyek számát, valamint azok elosztási kulcsát (50% lakosságszám, 50% GDP alapján).
- A Javaslat a fő szabállyal ellentétben nem teszi lehetővé a szolidaritási kötelezettség végrehajtását kapacitásépítés, végrehajtási segítség vagy harmadik állammal történő együttműködés erősítése útján.
- A Javaslat lehetőséget kínál arra, hogy a visszaküldések végrehajtása érdekében a határon lefolytatott eljárás határideje 8 héttel meghosszabbodjon, ahogyan a fogva tartás időtartama is.

A COM (2020) 614 Javaslat főbb tartalmi elemei:

- Az Európai Bizottság a 2016-ban benyújtott Eurodac rendelettervezet módosításáról szóló javaslattal az elmúlt években azonosított hiányosságok kijavítását célozza, illetve a megváltozott migrációs helyzetre kíván reagálni.
- A Javaslat az Eurodacot olyan közös európai adatbázissá szeretné átalakítani, amely támogatást nyújt a menekültügyre, az áttelepítésre és az irreguláris migrációra vonatkozó uniós szakpolitikák számára. A cél, hogy elősegítse az új menekültügyi és migrációkezelési rendeletre irányuló javaslatban előírt számos különféle intézkedés és szabály alkalmazását (pl. áthelyezés, felelősség átszállása), és biztosítsa az összhangot az előszűrésről szóló

rendelettel. Célja továbbá, hogy a tájékozottabb szakpolitikai döntéshozatalt elősegítő pontosabb és teljesebb körű adatokat gyűjtsön, és így jobban elősegítse az irreguláris migráció ellenőrzését és a jogellenes mozgások felderítését azáltal, hogy a kérelmek mellett a kérelmezőket is számba veszi. Azt is célul tűzi ki, hogy több adatbázisból származó adatokat kombináló statisztikák készítését lehetővé téve támogassa a megfelelő szakpolitikai megoldások meghatározását.

- Egy új személyi kategóriát is létrehozna a kutatási és mentési műveleteket követően partra szállított személyekre, akik a jelenleg hatályos Eurodac rendelet szerint az illegálisan belépők kategóriájába tartoznak.
- A menekültügyi és migráció igazgatási rendelettel való teljes összhang megteremtés érdekében gondoskodna a már nemzetközi védelemben részesítettek áthelyezésének rögzítéséről, a kérelmek jogerős elutasításának rögzítéséről, az önkéntes hazatérés vagy reintegrációs támogatás nyújtásának bejegyzéséről.
- Az interoperabilitás jegyében lehetővé tenné, hogy az Eurodac rendszert működtető EU-LISA rendszereken átnyúló statisztikai összevetést végezzen. Továbbá az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége és a Frontex is hozzáférést kapna a statisztikákhoz.

3. Az Európai ügyek bizottságában lefolytatott szubszidiaritásvizsgálat, valamint az az alapján megállapított kifogások és aggályok

Az Európai ügyek bizottsága 2020. november 16-i ülésén a Belügyminisztérium képviselője tájékoztatást nyújtott a **Menekültügyi és Migrációs Paktumot alkotó öt európai parlamenti és tanácsi rendeletervezet** céljáról, főbb elemeiről. Az Európai ügyek bizottsága megállapította, hogy a szubszidiaritás elvének vizsgálata jogilag lehetséges, mivel az indokolt vélemény megküldésére rendelkezésre álló nyolchetes határidő 2021. január 11-én jár le.

Az Európai ügyek bizottsága 2020. december 14-i ülésén lefolytatta a szubszidiaritás elve érvényesülésének vizsgálatát, s a **Paktum öt rendeletervezetéről az alábbi általános megállapításokat** fogalmazta meg:

- a Paktum jogalkotási javaslati kizárólag csomagban fogadhatók el. A rendeletervezetek bizonyos tartalmi elemei ugyanis túlmutatnak a technikai kérdéseken, ezért a szakmai viták során felmerülő politikai konszenzust igénylő kérdésekben az Európai Tanács szintjén javasolt meghozni a döntéseket;
- Magyarország Alaptörvényének XIV. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarországra idegen népesség nem telepíthető be. Idegen állampolgár – ide nem értve a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyeket – Magyarország területén a magyar hatóságok által egyedileg elbírált kérelme alapján élhet. Fentiek alapján a rendeletervezetek nem veszik figyelembe az egyes tagállamokban fennálló sajátos körülményeket és nemzeti sajátosságokat;
- a Paktum az illegális migráció elleni küzdelem erősítése helyett a fő hangsúlyt a migráció kezelésére helyezi, veszélyeztetve ez által az uniós polgárok biztonságát;
- a Paktum átfogó megközelítést ígér a szolidaritás és felelősség igazságos megosztásával, ám a tagállami egyedi adottságokat kevésbé veszi figyelembe.

Az Európai ügyek bizottságának álláspontja a COM (2020) 610 Javaslat vonatkozásában a szubszidiaritás elve érvényesülésével kapcsolatban

A Javaslat

- jogalapja nem megfelelő, mert az a jelenleg hatályos Dublin III. rendelet jogalapját veszi át, ugyanakkor a bevezetni kívánt új szolidaritási elemek jelentősen túlmutatnak a Dublin III. rendelet eredeti célján, így a választott jogalap – EUMSZ 78. cikk (2) bekezdés e) pont – nem tekinthető megfelelőnek ezen elemek tekintetében;
- a szükségesség és arányosság elvét sérti azzal, hogy egyrészt mesterséges elosztási kulcs alapján meghatározott mértékű szolidaritási hozzájárulást ír elő, másrészt annak egy része tekintetében csak a relokációra és a visszatérési szponzorációra korlátozza a döntést. Ezzel korlátozza a tagállamok döntéshozatalát a kívánt cél elérése érdekében. Magyarország egyetért a kötelező szolidaritási mechanizmus létrehozásával, azonban ennek önkéntes választáson kell alapulnia a tagállamok egyéni képességeihez igazodva nemzeti sajátosságai figyelembevételével;
- sérti a szubszidiaritás elvét, ugyanis hiába teszi lehetővé a tagállamok számára a választást a relokáció és a visszatérési szponzoráció között, ez utóbbi a gyakorlatban csupán késleltetett relokációnak minősül. Ha kiutasítási szponzoráció meghiúsul, az relokációs kötelezettséget teremt az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgár tekintetében.

Az Európai ügyek bizottságának álláspontja a COM (2020) 611 Javaslat vonatkozásában a szubszidiaritás elve érvényesülésével kapcsolatban

A Javaslat

- által választott jogi eszköz nem megfelelő. A jelenleg hatályban lévő nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló 2013/32/EU irányelvet a 2016-ban közzétett rendelettervezettel együtt váltaná fel. Tekintettel arra, hogy a rendeletek intézkedés nélkül is a tagállamok belső jogrendjének részévé válnak, így a tagállamok mozgásteret megszünik. Szabályozási eszközként az irányelvi forma megőrzése az elfogadható, mert lehetőséget hagy a tagállami sajátosságok és körülmények figyelembevételére. Az irányelv magyar szempontból jobban szolgálná a hatékony végrehajtást;
- jogalapjául választott EUMSZ 78. cikke (2) bekezdésének d) pontja és 79. cikke (2) bekezdésének c) pontja nem nyújt felhatalmazást arra, hogy befolyásolja a tagállamok közigazgatási és bírósági működési szabályait (a hatékony jogorvoslattal kapcsolatban);
- nem tenné lehetővé a tranzitóna vagy azzal egyenértékű intézkedések alkalmazását, jóllehet az Magyarország migráció-kezelését az előző években eredményesen segítette. Magyarország számára prioritás egy olyan, határon lefolytatott eljárási rendszer kialakítása, amely a teljes külső határon képes megakadályozni az illegálisan érkező migránsok EU területére jutását, és még a belépést megelőzően a védelemre nem jogosultak kiszűrését. Ezzel szemben a Javaslat annyi kivételt határoz meg, hogy az veszélyezteti a hatékony végrehajtást;
- figyelmen kívül hagyja az egyes tagállamokban fennálló körülményeket, nemzeti sajátosságokat. A Javaslat ugyanis tágran állapítja meg azon harmadik országbeli állampolgárok körét, akik nem kerülnek a határon lefolytatott eljárás alá, és így lehetővé kell tenni számukra az Európai Unió területére való belépést.

Az Európai ügyek bizottságának álláspontja a COM (2020) 612 Javaslat vonatkozásában a szubszidiaritás elve érvényesülésével kapcsolatban

A Javaslat

- előkészítése során nem készült uniós szintű, előzetes hatástanulmány. Az Európai Bizottság álláspontja szerint a javasolt módosítás bizonyos ellenőrzött rugalmasságot tesz lehetővé a meglévő szabályokon belül anélkül, hogy megváltoztatná a belső határokon történő határellenőrzés kivételes visszaállításának logikáját, ezért nincs szükség teljes körű hatásvizsgálatra;
- előzetes hatástanulmányának hiánya miatt a javaslat végrehajtásából adódó, az egyes tagállamokra háruló költségek összege nem ismert; így az sem, hogy a tagállami oldalon keletkező költségek arányosak-e az elérendő céllal;
- az EUSZ 5. cikkében foglaltakkal, a szubsziaritás és arányosság elvével ellentétes módon egy független emberi jogi monitoring mechanizmust kíván létrehozni, annak biztosítására, hogy az átvilágítás során ne sérüljenek a harmadik országbeli állampolgárok jogai. A hatósági intézkedésekkel szemben ugyanakkor jelenleg is biztosított a panasztételi lehetőség, és a rendészeti intézkedések jogszerűségét ellenőrző intézmények, mechanizmusok.

Az Európai ügyek bizottságának álláspontja a COM (2020) 613 Javaslat vonatkozásában a szubsziaritás elve érvényesülésével kapcsolatban

A Javaslat

- jogalapja nem megfelelő. A Javaslat jogalapjaként az EUMSZ 78. és 79. cikkeit jelöli meg, de ezek a javasolt intézkedések esetében nem elegendők. A Javaslatban szereplő utalások sokkal inkább tartalmi jellegűek, így a jogalapként megjelölt EUMSZ hivatkozások túl szűk körűek, különösen, hogy a kiutasítási határozattal rendelkező személyeket is érinti a Javaslat;
- sérti a szubsziaritás elvét, amikor túl tágan értelmezi az EUMSZ 80. cikke szerinti felelősség megosztást és szolidaritást, ami túlmegegy azokon a szempontokon, amelyeket a tagállamok önmagukban ne tudnának kielégítően elérni, vagy amelyeket az uniós jog már ne szabályozott volna;
- a szubsziaritás követelményével ellentétben tovább korlátozza a tagállamok döntéshozatali jogkörét a relokáció és a visszaküldési szponzoráció kötelező alkalmazására vonatkozó rendelkezéseivel.
Magyarország számára prioritás egy olyan eljárás, amely a külső határon képes megakadályozni az illegálisan érkező migránsok EU területére jutását, és még a belépést megelőzően a védelemre nem jogosultak kiszűrését. A Javaslatban azonban a határon lefolytatott eljárás célja tulajdonképpen megfordul, és nem arra törekszik, hogy a nemzetközi védelemre nagy eséllyel nem jogosult személyek belépését megakadályozza, hanem arra, hogy a határon minél előbb érdemben is elbírálásra kerüljön a kérelmek többsége;
- sérti a szubsziaritás elvét azáltal is, hogy a nyomás sújtotta tagállam megsegítése céljából a szolidaritási mechanizmus aktiválásakor szélesítené a kötelező relokáció személyi hatályát az azonnali védelemben és visszatérési szponzorációban részesülőkre is;
- a szükségesség és az arányosság elvével ellentétesen a javasolt intézkedések formája az Európai Bizottságot olyan többletjogosítványokkal ruházza fel, amelyek Szerződésekkel való összhangja vitatható. Az Európai Bizottság a szolidaritási mechanizmus működése érdekében végrehajtási aktusban határozná meg a relokációval vagy visszatérési szponzorációval érintett személyek számát, valamint azok elosztási kulcsát. Magyarország álláspontja szerint válsághelyzetben az Európai Tanács hatáskörébe tartozik a szükséges intézkedések meghatározása;
- a szükségesség és arányosság elvével ellentétben olyan intézkedéseket javasol, amelyek aránytalan kötelezettséget rónak a tagállamokra, így nem felelnek meg a szükségesség követelményének, ugyanis nem segítik az illegális migráció felszámolását.

Az Európai ügyek bizottságának álláspontja a COM (2020) 614 Javaslat vonatkozásában a szubszidiaritás elve érvényesülésével kapcsolatban

A Javaslat:

- jogalapjaként választott EUMSZ 78. és 79. cikkei nem elegendők. A jogalapot ki kellene terjeszteni az EUMSZ 77. cikkére is, tekintettel arra, hogy annak célja többek között a személyek ellenőrzésének és a határátlépések eredményes felügyeletének biztosítása a külső határokon, valamint a külső határok integrált határőrizeti rendszerének fokozatos bevezetése;
- sérti a szubszidiaritás követelményét, amikor az Eurodac rendszer átalakítását azzal indokolja, hogy a módosítások elfogadása hiányában a tagállamok önmagukban nem képesek az EU-ba irányuló illegális migráció és az illegális migránsok EU-n belüli jogellenes tovább utazásának ellenőrzésére. Az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdésének megfelelően az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörök alkalmazandók a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség vonatkozásában. Ezért az EUMSZ Harmadik Részének V. címe alá tartozó hatásköröket az EUSZ 5. cikk (3) bekezdésével összhangban kell gyakorolni, vagyis az Unió csak abban az esetben járhat el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani;
- a szükségesség és az arányosság elvével ellentétes módon új személyi kategóriákat vezetne be: a kutatási és mentési műveleteket követően partra szállított személyek köre. Az indoklás szerint ezzel kívánja őket elkülöníteni az illegális belépők kategóriájától. A valóságban azonban a módosítás csupán egyetlen célt szolgál, mégpedig, hogy technikailag biztosítsa e személyeknek a menekültügyi és migráció kezeléséről szóló rendelettervezetben rögzített kötelező jellegű relokációját;
- a szükségesség és arányosság elvével ellentétben a rögzítendő adatok körének bővítésére vonatkozó javaslatok nem megalapozottak. A relokáció miatt szükséges adatok rögzítése a felelősség és szolidaritás jövőbeni szabályait tartalmazó menekültügyi és migráció kezeléséről szóló rendelettervezet végrehajtását hivatott elősegíteni, amely szolidaritási hozzájárulásként a menedékkérők és illegális migránsok kötelező relokációját írná elő, ezzel alapjaival változtatva meg az Unió menekültügyi rendszerét.

Az Európai ügyek bizottsága a fentiek alapján megállapítja, hogy a Menekültügyi és Migrációs Paktumot alkotó öt európai parlamenti és tanácsi rendelettervezet – COM (2020) 610 Javaslat, COM (2020) 611 Javaslat, COM (2020) 612 Javaslat, COM (2020) 613 Javaslat, COM (2020) 614 Javaslat – sérti a szubszidiaritás elvét.

Melléklet

A szubszidiaritás elvének vizsgálatához kapcsolódó eljárásrend és annak lehetséges következményei

Az EU-tagállam nemzeti parlamentje a lisszaboni szerződéshez csatolt 2. jegyzőkönyv alapján jogosult az európai uniós jogalkotási javaslatokkal kapcsolatban – egy jogilag szabályozott eljárásban – vizsgálni a szubszidiaritás elvének érvényesülését. Amennyiben az adott parlamenti kamara az elv sérelmét állapítja meg, indokolt véleményét a jogalkotási javaslat közzétételétől számított nyolc héten belül megküldheti az előterjesztőnek – az Európai Bizottságnak –, illetve az uniós jogalkotóknak. A 2. jegyzőkönyvben meghatározott számú indokolt vélemény esetén az előterjesztőnek felül kell vizsgálnia a jogalkotási javaslatot és végső esetben vissza is vonhatja azt. Az eljárás célja, hogy a nemzeti parlamentek szükség esetén megakadályozhassák, hogy az uniós intézmények átruházott hatásköreiket túllépják.

A szubszidiaritás elve az EUSZ 5. cikke szerint: „(3) *A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók. (...)*
(4) *Az arányosság elvének megfelelően az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges. (...).*”

A szubszidiaritás elve érvényesülésének vizsgálata a 2. jegyzőkönyv 6. cikke alapján: „*A jogalkotási aktus tervezetének az Unió hivatalos nyelvein való továbbításától számított nyolc héten belül bármely nemzeti parlament, illetve bármely nemzeti parlamenti kamara indokolt véleményt küldhet az Európai Parlament, a Tanács, illetve a Bizottság elnökének, amelyben ismerteti azokat az okokat, amelyek alapján az adott tervezetet nem tartja összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével. (...)*”

Az indokolt vélemény következménye attól függ, hogy ugyanazon uniós javaslat esetében a meghatározott nyolchetes határidőn belül hány tagállami parlament állapítja meg a szubszidiaritás elvének sérelmét. Az eljárás során a 27 tagállami parlament országonként 2-2 szavazattal rendelkezik (összesen 54 szavazat). Az uniós döntéshozatalra érdemi befolyást az indokolt vélemények különösen akkor gyakorolhatnak, ha – az adott uniós jogalkotási eljárástól függően – a tagállami parlamentek egynegyede, egyharmada, illetve többsége állapítja meg a szubszidiaritás elvének sérelmét.

A 2. jegyzőkönyv 7. cikke alapján ún. sárga lapos eljárás esetében, amennyiben a tagállami parlamentek egyharmada (18 szavazat) állapítja meg a szubszidiaritás elvének sérelmét ugyanazon javaslat esetében, a javaslatot felül kell vizsgálni. A felülvizsgálatot követően az előterjesztő a javaslatot fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja. A lisszaboni szerződés hatályba lépése óta sárga lapos eljárásra három esetben került sor. Első esetben a javaslat visszavonásra került, míg a többi két esetben⁴ az Európai Bizottság a javaslatát változtatás nélkül fenntartotta.

⁴ Az Európai Ügyészség létrehozásáról tanácsi rendelettervezet vonatkozásában az Országgyűlés a 87/2013. (X.22.) OGY határozatban, a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló, 1996. december 16-i 96/71/EK európai parlamenti tanácsi irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelettervezet vonatkozásában az Országgyűlés a 9/2016. (V.10.) OGY határozatban állapította meg a szubszidiaritás elvének sérelmét.