



Jogi Bizottság  
Elnök

26.3.2024

Juan Fernando López Aguilar úr  
Elnök  
Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság  
BRÜSSZEL

Tárgy: Vélemény a nemzetközi védelemre vonatkozó egységes uniós eljárás létrehozásáról és a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló rendeletre irányuló javaslat jogalapjáról (COM(2016)0467 – C8-0321/2016 – 2016/0224A(COD))

Tisztelt Elnök Úr!

Az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság (LIBE) elnöke 2024. február 15-i levelében<sup>1</sup> felkérte a Jogi Bizottságot (JURI), hogy az eljárási szabályzat 40. cikkének (2) bekezdése alapján nyilvánítson véleményt többek között a nemzetközi védelemre vonatkozó egységes uniós eljárás létrehozásáról és a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló rendeletre irányuló javaslat<sup>2</sup> (a továbbiakban: a javasolt rendelet) jogalapjának megfelelőségéről.

A JURI bizottság a fent említett kérdést 2024. március 11-i rendkívüli ülésén vizsgálja meg.

### **I – Háttér**

2023 decemberében az Európai Parlament és a Tanács ideiglenes megállapodásra jutott a Bizottság által 2020 szeptemberében előterjesztett új migrációs és menekültügyi paktumban<sup>3</sup> foglalt jogalkotási javaslatokról. E paktum részét képezte a javasolt rendelet, amelyet a Bizottság eredetileg az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 78. cikke (2) bekezdésének d) pontjára alapozott, majd később módosított, és jogalapként kiegészítette az EUMSZ 79. cikke (2) bekezdésének c) pontjával.

<sup>1</sup> D(2024)5159.

<sup>2</sup> COM(2016)467 (2016.7.13.) és a módosított COM(2020)611 (2020.9.23.).

<sup>3</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az új migrációs és menekültügyi paktumról (COM(2020)609, 2020.9.23.)

A társjogalkotók által elért ideiglenes megállapodást követően felkérték az Európai Parlament és a Tanács jogi szolgálatait, hogy értékeljék az intézményközi tárgyalások eredményét, és tegyenek technikai ajánlásokat a schengeni vívmányok működőképességének és koherenciájának biztosítása érdekében.

Az értékelés elvégzését követően a Jogi Szolgálat azt ajánlotta, hogy a schengeni vonatkozású rendelkezéseket foglalják önálló jogi aktusba. Az új migrációs és menekültügyi paktum keretében ideiglenesen elfogadott egyes egyéb jogalkotási javaslatoktól való bizonyos eltérések és módosítások mellett az önálló jogi aktus tervezete lényegében a határon folytatott visszaküldési eljárásra vonatkozó, a javasolt rendelet alapján megtárgyalt és ideiglenesen elfogadott rendelkezéseket tartalmazza.

Az Európai Parlament és a Tanács 2024. január 31-én jóváhagyta ezt az ajánlást a menekültügyi kapcsolattartó csoportnak a Tanács öt soros elnökségével tartott ülésén<sup>4</sup>. Ennek következtében felmerült a kérdés, hogy lehetne-e törölni az EUMSZ 79. cikke (2) bekezdése c) pontját a javasolt rendelet jogalapjából. A LIBE ezért a JURI bizottság véleményét kérte a jogalap módosításának megfelelőségéről.

## **II – A Szerződés vonatkozó cikkei**

Az EUMSZ harmadik része V. címének 2. fejezete („A határok ellenőrzésével, a menekültügyel és a bevándorlással kapcsolatos politikák”) többek között a következőképpen szól (utólagos kiemelés):

### *78. cikk*

*(az EK Sz. korábbi 63. cikkének 1. és 2. pontja és a 64. cikkének (2) bekezdése)*

- (1) Az Unió közös menekültügyi, kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó politikát alakít azzal a céllal, hogy a nemzetközi védelmet igénylő harmadik országbeli állampolgárok mindegyike számára megfelelő jogállást kínáljon és biztosítsa a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartását. E politikának összhangban kell lennie a menekültek jogállásáról szóló, 1951. július 28-ai genfi egyezményvel és az 1967. január 31-ei jegyzőkönyvvel, valamint az egyéb vonatkozó szerződésekkel.*
- (2) Az (1) bekezdésben foglalt céljából az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg egy közös európai menekültügyi rendszer létrehozása céljából, amely a következőket foglalja magában:*
  - a) az Unió egészén belül érvényes, egységes menekült jogállás a harmadik országok állampolgárai számára,*
  - b) egységes kiegészítő védelmet biztosító jogállás a harmadik országok azon állampolgárai számára, akiknek, anélkül hogy európai menekült jogállást kapnának, nemzetközi védelemre van szükségük,*

---

<sup>4</sup> A KEMR-ről és az új migrációs és menekültügyi paktumról szóló tárgyalásokra vonatkozó, 2022 szeptemberében aláírt közös EP-tanácsi ütemterv alapján létrehozott formátum.

- c) közös rendszer a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén e személyek ideiglenes védelmére,
  - d) közös eljárások az egységes menekült-, vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállás megadására és visszavonására vonatkozóan,
  - e) a menedékkérelme vagy kiegészítő védelem iránti kérelem elbírálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó kritériumok és eljárások,
  - f) előírások a menedékkérők és a kiegészítő védelmet kérők befogadásának feltételeire vonatkozóan,
  - g) partnerség és együttműködés a harmadik országokkal a menedékkérők, illetve a kiegészítő vagy ideiglenes védelmet kérő személyek beáramlásának kezelése céljából.
- (...)

79. cikk

(az EK Sz. korábbi 63. cikkének 3. és 4. pontja)

- (1) Az Unió közös bevándorlási politikát alakít ki, amelynek célja a migrációs hullámok hatékony kezelése azok minden szakaszában, méltányos bánásmód biztosítása a harmadik országok azon állampolgárai számára, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállamban, valamint az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem megelőzése és az ezek elleni megerősített küzdelem.
- (2) Az (1) bekezdésben foglaltak céljából az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg a következőkre vonatkozóan:
  - a) a beutazás és a tartózkodás feltételei, valamint a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumok és a hosszú távú tartózkodási engedélyek tagállamok által történő kiadására vonatkozó szabályok, beleértve a családdegyesítési célúakat is,
  - b) a tagállamok valamelyikében jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogainak meghatározása, ideértve a más tagállamokban való szabad mozgásra és tartózkodásra irányadó feltételeket is,
  - c) illegális bevándorlás és jogellenes tartózkodás, beleértve a jogellenesen tartózkodó személyek kitoloncolását és repatriálását is,
  - d) küzdelem az emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelme ellen.

(...)

### III – Az EUB ítélkezési gyakorlata a jogalap megválasztásáról

A Bíróság a megfelelő jogalap kérdését hagyományosan alkotmányos jelentőségű kérdésnek tekinti, amely garantálja a hatáskör-átruházás elvének betartását (az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikke), és meghatározza az Unió hatáskörének jellegét és terjedelmét<sup>5</sup>.

Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint egy uniós jogi aktus jogalapja nem attól függ, hogy valamely intézmény meggyőződése szerint a jogi aktus milyen célt szolgál, hanem a jogalapot bírósági felülvizsgálatra alkalmas, objektív kritériumok – különösen az intézkedés célja és tartalma – alapján kell meghatározni<sup>6</sup>.

Ha egy jogi aktus vizsgálatából az derül ki, hogy az két cél elérésére irányul, vagy két összetevőt foglal magában, és ezek egyike elsődlegesnek vagy túlnyomó súlyúnak mutatkozik, míg a másik csak járulékos jellegű, a jogi aktust csak egy jogalapra kell alapítani, mégpedig arra, amelyet az elsődleges vagy döntő cél vagy összetevő megkövetel<sup>7</sup>. Egy ilyen jogi aktus kizárólag kivételes esetben épülhet több különböző, megfelelő jogalapra, amennyiben megállapítható, hogy a jogi aktusnak több párhuzamos célja van, amelyek egymástól elválaszthatatlanok, és egyik sem tekinthető másodlagosnak és közvetettnek a másikhoz képest<sup>8</sup>. Ez azonban csak akkor lehetséges, ha a vonatkozó jogalapokhoz előírt eljárások nem összeegyeztethetetlenek az Európai Parlament jogával, és nem sértik azt<sup>9</sup>.

#### **IV – A javasolt rendelet célja és tartalma**

Mielőtt megvizsgálánk az ideiglenesen elfogadott javasolt rendelet célját és tartalmát, érdemes megjegyezni, hogy az EUMSZ 78. cikke (2) bekezdése d) pontjának megfelelése nem vitatott. Ami vitatott, az valójában az EUMSZ 79. cikke (2) bekezdésének c) pontja mint további jogalap megléte az ideiglenes megállapodást követően a javasolt rendeletben. Ezért hasznos először is megvizsgálni azokat az okokat, amelyek e kettős jogalaphoz vezettek.

A Bizottság 2016 júliusában terjesztette elő a javasolt rendeletet, és azt kizárólag az EUMSZ 78. cikke (2) bekezdésének d) pontjára alapozta. 2020 szeptemberében a Bizottság az új migrációs és menekültügyi paktummal összefüggésben módosította a javasolt rendeletet, és akkor egészítette ki a jogalapot az EUMSZ 79. cikke (2) bekezdésének c) pontjával.

A módosított javasolt rendelet indokolásában a Bizottság ismételten kifejezte, hogy „[a] menekültügyi eljárásról szóló rendeletre irányuló 2016. évi javaslat célkitűzései továbbra is relevánsak, és fontos azok teljesítése. Olyan közös menekültügyi eljárást kell létrehozni, amely felváltja a tagállamok többféle eltérő eljárásait, és amely a tagállamokban benyújtott valamennyi kérelemre alkalmazható”. Ugyanakkor a Bizottság kijelentette azt is, hogy „nem tart szükségesnek mélyreható módosításokat a 2016. évi javaslatot illetően, amely kapcsán a társjogalkotók már jelentős eredményeket értek el”, azonban hozzátette, hogy „olyan célzott módosításokat fogalmaz meg a 2016. évi javaslathoz az említett konkrét kihívások kezelésére, amelyek hozzájárulnak a célkitűzésekhez, és – az előszűrés bevezetéséről szóló

<sup>5</sup> 2/00. sz. vélemény („Cartagena Jegyzőkönyv”), ECLI:EU:C:2001:664, 5. pont.

<sup>6</sup> C-300/89. sz., *Bizottság kontra Tanács* („Titán-dioxid”) ügy, ECLI:EU:C:1991:244, 10. pont.

<sup>7</sup> A C-137/12. sz., *Bizottság kontra Tanács* ügyben hozott ítélet (EU:C:2013:675) 53. pontja és a hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

<sup>8</sup> C-300/89. sz. ügy, 13. és 17. pont; C-42/97. sz., *Parlament kontra Tanács* ügy, ECLI:EU:C:1999:81, 38. pont; 2/00 sz. vélemény, 23. pont; C-94/03. sz., *Bizottság kontra Tanács* („Rotterdami Egyezmény”) ügy, EU és C-178/03. sz., *Bizottság kontra Parlament és Tanács* ügy, ECLI:EU:C:2006:4, 36. és 43. pont.

<sup>9</sup> C-300/89. sz. ügy, 17–25. pont; C-268/94. sz., *Portugália kontra Tanács* ügy, ECLI:EU:C:1996:461.

*rendeletjavaslattal együtt – hízagmentesen összekapcsolják a migrációs folyamat valamennyi szakaszát, az érkezéstől a menedékjog iránti kérelmek feldolgozásáig és adott esetben a visszaküldésig*” (utólagos kiemelés). Az előszűrés során nyilvántartásba vennék és a személyazonosság, valamint az egészségügyi és biztonsági kockázatok megállapítása érdekében előszűrnék a migránsokat. A migránsokat ezután „*a megfelelő eljárás alá vonnák, ami lehet menekültügyi, a beléptetés megtagadására vonatkozó vagy visszaküldési eljárás*” (utólagos kiemelés). Végezetül megállapításra kerülne, hogy a menedékjog iránti kérelem elbírálását a határon folytatott menekültügyi eljárás keretében kell-e elvégezni anélkül, hogy engedélyeznék a kérelmezőnek a tagállam területére való belépését, vagy rendes menekültügyi eljárás keretében. Amennyiben a határon folytatott menekültügyi eljárás alkalmazására kerül sor, és annak során megállapítást nyer, hogy az adott személy nem szorul védelemre, a határon folytatott visszaküldési eljárással folytatódik az ügy. A Bizottság a határon folytatott eljárás e megközelítését követően módosította a menekültügyi eljárásról szóló rendeletet azáltal, hogy a harmadik országbeli állampolgárok visszaküldésére vonatkozó rendelkezéseket illesztett be az ilyen visszaküldések végrehajtására irányuló, határon folytatott eljárás létrehozása révén.

Ennek következtében a Bizottság a javasolt rendelet jogalapját kiegészítette az EUMSZ 79. cikke (2) bekezdésének c) pontjával. A 2020-ban módosított javasolt rendelet indokolása jogalapról szóló második pontjának első pontjában a Bizottság kifejti, hogy a javasolt rendelet jogalapjait „*az Európai Unió működéséről szóló szerződés 78. cikke (2) bekezdésének d) pontja és 79. cikke (2) bekezdésének c) pontja képezik. E pontok rendelkeznek az egységes menekült-, vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállás megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokhoz, valamint az illegális bevándorláshoz és jogellenes tartózkodáshoz – beleértve a jogellenesen tartózkodó személyek kitoloncolását és repatriálását is – kapcsolódó intézkedések megállapításáról*”, és „*szükséges az utóbbi jogalap bevonása is, hogy különös rendelkezéseket lehessen hozni az elutasított menedékkérők visszaküldésének szabályozására, mindenekelőtt a kiutasítási határozatnak a kérelmet elutasító határozattal egyidejűleg történő meghozatala, az ilyen határozatokkal szemben együttesen benyújtható jogorvoslat, valamint a határon folytatott, hízagmentesen kapcsolódó menekültügyi és visszaküldési eljárások tekintetében*” (utólagos kiemelés).

Az intézményközi tárgyalások során a társjogalkotók a javasolt rendelettel összefüggésben ideiglenesen megállapodtak a határon folytatott visszaküldési eljárásról. A záró lépések során azonban a társjogalkotók megállapodtak abban, hogy az úgynevezett schengeni változó geometria miatt a javasolt rendeletet két részre kell bontani: míg az első szöveg (amely e vélemény tárgyát képezi) magában foglalná a nemzetközi védelemre vonatkozó egységes uniós eljárást létrehozó valamennyi rendelkezést, a határon folytatott visszaküldési eljárásra vonatkozó rendelkezéseket kivennék, és a második szövegbe illesztenék be.

Ennek eredményeképpen tehát az ideiglenesen elfogadott javasolt rendelet célja „*a tagállamok eljárási szabályainak észszerűsítése, egyszerűsítése és összehangolása egy Unión belüli nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárás létrehozása révén*” (első preambulumbekkezdés), amelyet az 1. cikk is tükröz. A javasolt rendeletet „*a tagállamok területén, többek között a külső határon, a parti tengeren vagy a tagállami tranzitónákban tett, nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtására irányuló valamennyi szándéknyilatkozatra és a nemzetközi védelem visszavonására kell alkalmazni*” (2. cikk (1) bekezdés). Rendelkezik a kérelmezők jogairól és kötelezettségeiről (7–9. cikk), a kérelmezők személyes meghallgatásáról (10–13. cikk), a jogi tanácsadásról, jogi segítségnyújtásról és

képviselőről az eljárás során (14–17. cikk), különleges garanciákról (19–22. cikk), valamint a kérelmezők orvosi vizsgálatáról és életkorának megállapításáról (23. és 24. cikk).

Meghatározza továbbá a nemzetközi védelem iránti kérelmek benyújtására és nyilvántartásba vételére vonatkozó közigazgatási eljárást (25–32. cikk), valamint a kérelmek vizsgálatára vonatkozó eljárást és annak időtartamát (33. és 34. cikk), a különleges eljárásokat (40–43. cikk) és a biztonságos harmadik ország fogalmára vonatkozó rendelkezéseket (43a–50. cikk). Végül a nemzetközi védelem visszavonására (51. és 52. cikk) és a fellebbezési eljárásra (53–55. cikk) vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, amelyeket bizonyos záró rendelkezések (56–62. cikk) követnek. A határon folytatott visszaküldési eljárásról, illetve az őrizetbe vételi eljárásról szóló 41 g. és 41h. cikket – a vonatkozó preambulumbekendésekkel együtt – az ideiglenes megállapodásnak megfelelően ténylegesen törölték a javasolt rendeletből.

## V – Elemzés

A fentiekből következik, hogy az ideiglenesen elfogadott javasolt rendelet célja és tartalma valóban a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárás létrehozása, amely vitathatatlanul az EUMSZ 78. cikke (2) bekezdésének d) pontját teszi szükségessé jogalapként. Az Unión belüli nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárásra vonatkozó rendelkezések nem képezik a schengeni vívmányok részét, ezért azokat külön jogi aktusban kell fenntartani. Ezen a ponton érdemes megjegyezni azt is, hogy a javasolt rendelet számos lényegi változtatást tartalmaz az elődjéhez, a 2013/32/EU<sup>10</sup> irányelvhez képest, amelyet hatályon kívül helyez és felvált. Az említett irányelv szintén kizárólag az EUMSZ 78. cikke (2) bekezdésének d) pontján alapul.

Ugyanakkor a harmadik országbeli állampolgárok visszatérésére vonatkozó rendelkezések eredetileg a Schengeni Egyezmény részét képezték (23. és 24. cikk) a II. cím „*A belső határokon történő ellenőrzés megszüntetése és a személyek mozgása*” c. VI. fejezete alapján. Alapvetően fontos megőrizni a schengeni vívmányok<sup>11</sup> működőképességét és koherenciáját, valamint egyrészt a vonatkozó IB-jegyzőkönyveknek<sup>12</sup>, másrészt az Unió által Norvégiával, Izlanddal, Svájjal és Liechtensteinnel kötött schengeni társulási megállapodásoknak való teljes körű megfelelést. A harmadik országbeli állampolgároknak a schengeni térségből való visszaküldését minden esetben a schengeni vívmányok továbbfejlesztésének kell tekinteni, mivel a schengeni térségbe belépő harmadik országbeli állampolgárok mindegyike a Schengeni Határellenőrzési Kódexben megállapított egységes beutazási feltételek hatálya alá tartozik. Ezért a határon folytatott visszaküldési eljárást az integrált határigazgatással kapcsolatos schengeni vívmányok részének kell tekinteni. Ezeket a rendelkezéseket ezért a vonatkozó preambulumbekendéseikkel együtt egy, a schengeni térségre vonatkozó külön jogi aktusba kell foglalni.

<sup>10</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról (HL L 180., 2013.6.29., 60. o.).

<sup>11</sup> Lásd többek között a C-482/08. sz., *Egyesült Királyság kontra Tanács* (VIS) ügyben 2010. október 26-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2010:631) 48. pontját, amelyben a Bíróság úgy fogalmaz, hogy „*figyelembe kell venni e [schengeni] vívmányok szükségszerű egységességét, valamint – esetleges alakulása esetén – ezen egységesség megtartásának szükségességét*”; lásd ugyanezen ítélet 49. és 58. pontját is.

<sup>12</sup> Az Európai Unió keretébe beillesztett schengeni vívmányokról szóló (19.) jegyzőkönyv, az Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében fennálló helyzetéről szóló (21.) jegyzőkönyv, valamint Dánia helyzetéről szóló (22.) jegyzőkönyv.

A társjogalkotók ezért megállapodtak abban, hogy az eljárást szétválasztják, és a schengeni vonatkozású rendelkezéseket a javasolt rendeletből önálló és önálló jogi aktussá helyezik át. Következésképpen az EUMSZ 79. cikke (2) bekezdésének c) pontját helyesen szintén törölni kell az ideiglenesen elfogadott javasolt rendelet jogalapjából.

## **VI – Következtetés és ajánlás**

A Jogi Bizottság 2024. március 11-i ülésén ennek megfelelően 17 igen szavazattal, ellenszavazat nélkül és 1 tartózkodás mellett úgy határozott<sup>13</sup>, hogy javasolja az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságnak, hogy helyénvalónak tartja az EUMSZ 79. cikke (2) bekezdése c) pontjának törlését, valamint azt, hogy a javasolt rendeletet kizárólag az EUMSZ 78. cikke (2) bekezdésének d) pontjára alapozzák.

Tisztelettel:

Adrián Vázquez Lázara

---

<sup>13</sup> A zárószavazáson jelen vannak: Adrián Vázquez Lázara (elnök), Marion Walsmann (alelnök), Lara Wolters (alelnök), Alessandra Basso, Ilana Cicurel, Ibán García Del Blanco, Pascal Durand, Daniel Freund (Sergey Lagodinsky helyett, az eljárási szabályzat 209. cikkének (7) bekezdése alapján), Heidi Hautala, Pierre Karleskind, Gilles Lebreton, Maria-Manuel Leitão-Marques, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, René Repasi, Franco Roberti, Michaela Šojdrová (Jiří Pospíšil helyett, az eljárási szabályzat 209. cikkének (7) bekezdése alapján), Axel Voss, Javier Zarzalejos.

**MELLÉKLET: AZON SZERVEZETEK VAGY SZEMÉLYEK, AMELYEKTŐL,  
ILLETVE AKIKTŐL AZ ELŐADÓ ÉSZREVÉTELEKET KAPOTT**

Az előadó kizárólagos felelősségi körében kijelenti, hogy az eljárási szabályzat I. mellékletének 8. cikke értelmében feltüntetendő egyetlen szervezettől vagy személytől sem kapott észrevételeket.