



Jogi Bizottság
Elnök

26.3.2024

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

Tárgy: Vélemény a határon folytatott visszaküldési eljárás létrehozásáról, valamint az (EU) 2021/1148 rendelet módosításáról szóló rendeletre irányuló javaslat jogalapjáról (COM(2016)0467 – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD))

Tisztelt Elnök Úr!

Az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság (LIBE) elnöke 2024. február 15-i levelében¹ felkérte a Jogi Bizottságot (JURI), hogy az eljárási szabályzat 40. cikkének (2) bekezdése alapján nyilvánítson véleményt többek között a határon folytatott visszaküldési eljárás létrehozásáról, valamint az (EU) 2021/1148 rendelet módosításáról szóló rendeletre irányuló javaslat (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 paktumban² foglalt jogalkotási javaslatokról. A paktum részét képezte továbbá a nemzetközi védelemre vonatkozó egységes uniós eljárás létrehozásáról és a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló rendeletre irányuló módosított javaslat³ (a továbbiakban: a menekültügyi eljárásról szóló rendelet), valamint a migrációs és menekültügyi válsághelyzetek és vis maior helyzetek kezeléséről szóló rendeletre irányuló javaslat⁴ (a továbbiakban: a válsághelyzetek

¹ D(2024)5159.

² 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.)

³ COM(2016)0467 (2016.7.13.) és a módosított COM(2020)0611 (2020.9.23.), (2016/0224A(COD)).

⁴ COM(2020)0613 (2020.9.23.), 2020/0277(COD).

kezeléséről szóló rendelet).

Az 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. Ennek eredményeként született a javasolt rendelet, amely lényegében a menekültügyi eljárásról szóló rendelet alapján megtárgyalt és ideiglenesen elfogadott, határon folytatott visszaküldési eljárásra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza, a válsághelyzetek kezeléséről szóló rendelettől való eltérésekkel és az (EU) 2021/1148 rendelettel⁵ létrehozott, a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszköz módosításaival együtt. A menekültügyi kapcsolattartó csoportnak a Tanács öt soros elnökségével tartott ülésén⁶ az Európai Parlament és a Tanács ideiglenesen jóváhagyta ezt az ajánlást és az abból eredő rendeletjavaslatot az önálló jogi aktus tervezete formájában. A LIBE ezt követően a JURI bizottság véleményét kérte arról, hogy helyénvaló-e a javasolt rendelet jogalapjaként az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 77. cikkének (2) bekezdését és 79. cikke (2) bekezdésének c) pontját alkalmazni.

II – A Szerződés vonatkozó cikkei

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

77. cikk

(az EKSZ korábbi 62. cikke)

1. Az Unió olyan politikát alakít ki, amelynek célja:

- a) annak biztosítása, hogy a belső határok átlépésekor a személyek, állampolgárságtól függetlenül, mentesüljenek mindenfajta ellenőrzés alól,*
- b) a személyek ellenőrzésének és a határátlépések eredményes felügyeletének biztosítása a külső határokon,*
- c) a külső határok integrált határőrizeti rendszerének fokozatos bevezetése.*

2. Az (1) bekezdésben foglaltak céljából az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg a következőkre vonatkozóan:

- a) a vízumokra és az egyéb rövid távú tartózkodásra jogosító tartózkodási engedélyekre vonatkozó közös politika;**

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1148 rendelete (2021. július 7.) a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszköznek az Integrált Határigazgatási Alap részeként történő létrehozásáról (HL L 251., 2021.7.15., 48. o.).

⁶ A KEMR-ről és az új migrációs és menekültügyi paktumról szóló tárgyalásokra vonatkozó, 2022 szeptemberében aláírt közös EP-tanácsi ütemterv alapján létrehozott formátum.

- b) azok az ellenőrzések, amelyeknek a külső határokat átlépő személyeket alá kell vetni;
- c) azok a feltételek, amely mellett harmadik országok állampolgárai rövid ideig szabadon mozoghatnak az Unión belül,
- d) a külső határok integrált határőrizeti rendszerének fokozatos bevezetéséhez szükséges valamennyi intézkedés;
- e) a személyek – állampolgárságuktól független – mentessége mindenfajta ellenőrzés alól a belső határok átlépésekor.

(...)

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 családegyesítési 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 terjedelmét⁷.

⁷ 2/00. sz. vélemény („Cartagena Jegyzőkönyv”), ECLI:EU:C:2001:664, 5. pont.

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.⁸

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.⁹ 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.¹⁰ Ez azonban csak akkor lehetséges, ha a vonatkozó jogalapokhoz előírt eljárások nem összeegyeztethetetlenek az Európai Parlament jogával, és nem sértik azt.¹¹

IV – A javasolt rendelet célja és tartalma

A javasolt rendelet céljának magyarázata a menekültügyi eljárásról szóló rendeletre vonatkozó módosított javaslat indokolásában található, amelyet a Bizottság 2020-ban terjesztett elő az új migrációs és menekültügyi paktum keretében. A Bizottság kijelentette, hogy „nem tart szükségesnek mélyreható módosításokat a 2016. évi javaslatot illetően, amely kapcsán a társjogalkotók már jelentős eredményeket értek el”, azonban „olyan célzott módosításokat fogalmaz meg a 2016. évi javaslathoz az említett konkrét kihívások kezelésére, amelyek hozzájárulnak a célkitűzésekhez, és – az előszűrés bevezetéséről szóló rendeletjavaslattal együtt – hézagmentesen összekapcsolják a migrációs folyamat valamennyi szakaszát, az érkezéstől a menedéjog 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 menedéjog 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, és egészítette ki a menekültügyi eljárásról szóló

⁸ C-300/89. sz., Bizottság kontra Tanács („Titán-dioxid”) ügy, ECLI:EU:C:1991:244, 10. pont.

⁹ A C-137/12. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélet (EU:C:2013:675) 53. pontja és a hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

¹⁰ 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, ECLI:EU:C:2006:2 és C-178/03. sz., Bizottság kontra Parlament és Tanács ügy, ECLI:EU:C:2006:4, 36. és 43. pont.

¹¹ C-300/89. sz. ügy, 17–25. pont; C-268/94. sz., *Portugália kontra Tanács ügy*, ECLI:EU:C:1996:461.

rendelet jogalapjaként az EUMSZ 79. cikke (2) bekezdésének c) pontjával. A menekültügyi eljárásról szóló rendeletre vonatkozó módosított javaslat indokolása jogalapról szóló második pontjának első pontjában a Bizottság kifejti, hogy a menekültügyi eljárásról szóló 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, hézagmentesen kapcsolódó menekültügyi és visszaküldési eljárások tekintetében.*”

Az intézményközi tárgyalások során a társjogalkotók ideiglenesen megállapodtak a menekültügyi eljárásról szóló rendelet keretében a határon folytatott visszaküldési eljárásról, többek között a határon folytatott visszaküldési eljárásról, illetve az őrizetbe vételi eljárásról szóló 41 g. és 41h. cikkről. 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 magában foglalná a nemzetközi védelemre vonatkozó egységes uniós eljárást (azaz a menekültügyi eljárásról szóló rendeletet) létrehozó valamennyi rendelkezést, a határon folytatott visszaküldési eljárásra vonatkozó rendelkezéseket kivennék, és a második szövegbe illesztenék be (az e vélemény tárgyát képező javasolt rendelet).

Ennek eredményeként önálló jogi aktus jön létre, amelynek célja „*a tagállamok eljárási szabályainak észszerűsítése, egyszerűsítése és harmonizálása egy a határon folytatott visszaküldési eljárás létrehozása révén*”. A javasolt rendelet preambulumbekzdése emellett kimondja, hogy „*a menekültügyi eljárás és a visszaküldési eljárás közötti folytonosság biztosítása érdekében a visszaküldési eljárást is le kell folytatni egy határon folytatott eljárás keretében*”. A javasolt rendelet egyértelművé teszi a „szabályos” visszatérésről szóló irányelvvel¹² való kapcsolatot is. Meghatározza az olyan személy őrizetére vonatkozó szabályokat, akinek már nincs joga a tagállamban maradni, és ez nincs számára engedélyezve, a területre való belépés megakadályozása és a visszaküldés végrehajtása céljából. A határon folytatott visszaküldési eljárásnak „*válsághelyzetben meg kell könnyítenie azon jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok, illetve hontalan személyek visszaküldését, akiknek a kérelmét [...] valamely válsággal összefüggésben elutasították, továbbá akiknek nincs joguk a tagállamban maradni, és ez nincs számukra engedélyezve*”. Ezt a határon folytatott visszaküldési eljárásról, az őrizetről és a határon folytatott visszaküldési eljárásra alkalmazandó intézkedésekről szóló cikkek tükrözik, nevezetesen a 4., az 5. és a 6. cikk.

Végezetül a javasolt rendelet módosítja az (EU) 2021/1148 rendelettel¹³ (9. cikk) létrehozott, a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközt is annak

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról (HL L 348., 2008.12.24., 98. o.).

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1148 rendelete (2021. július 7.) a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszköznek az Integrált Határigazgatási Alap részeként történő létrehozásáról (HL L 251., 2021.7.15., 48. o.).

érdekében, hogy az eszközt igénybe lehessen venni a javasolt rendelet alkalmazására irányuló tagállami erőfeszítések támogatása érdekében.

V – Elemzés

A javasolt rendelet lényegében a menekültügyi eljárásról szóló rendelet 41 g. és 41h. cikkét tartalmazza (a javasolt rendelet 4. és 5. cikke), a válsághelyzetek kezeléséről szóló rendelet 14. cikkét (a javasolt rendelet 6. cikke), valamint a kapcsolódó preambulumbekendéseket. Ezek mind a harmadik országbeli állampolgárok visszatérésére vonatkozó rendelkezések, amelyek 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. Ezért vitathatatlanul a schengeni vívmányok részét képezik, de nem kerültek schengeni vonatkozású jogi aktus hatálya alá.

Alapvetően fontos megőrizni a schengeni vívmányok¹⁴ működőképességét és koherenciáját, valamint egyrészt a vonatkozó IB-jegyzőkönyveknek¹⁵, másrészt az Unió által Norvégiával, Izlanddal, Svájjal és Liechtensteinnel kötött schengeni társulási megállapodásoknak való teljes körű megfelelést. Továbbá, a harmadik országbeli állampolgárok 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 – válsághelyzetekben is – az integrált határigazgatással kapcsolatos schengeni vívmányok részének kell tekinteni. Úgy tűnik tehát, hogy ezek a rendelkezések – azok preambulumbekendéseivel együtt – helyesen kerültek be egy önálló, schengeni vonatkozású jogi aktusba, amely helyesen az EUMSZ 79. cikk (2) bekezdésének c) pontján alapul.

Emellett az (EU) 2021/1148 rendelet módosításait is beemelték a javasolt rendeletbe annak érdekében, hogy módosítsák a határigazgatás és a vízumpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközt, hogy azt mozgósíthassák annak érdekében, hogy támogatást nyújtsanak a tagállamoknak a külső határokon az erős és hatékony európai integrált határigazgatás biztosítására irányuló erőfeszítéseikhez. Az EUMSZ 77. cikkének (2) bekezdése szolgál jogalapként többek között a vízumokra, a határforgalom-ellenőrzésre, az Unió integrált határigazgatási rendszerére és a belső határellenőrzések hiányára vonatkozó intézkedésekhez. Úgy tűnik tehát, hogy ezt a rendelkezést helyesen alkalmazzák az EUMSZ 79. cikke (2) bekezdésének c) pontja mellett, mivel a kitűzött célok elválaszthatatlanul kapcsolódnak egymáshoz, és az egyik nem csupán másodlagos és közvetett a másikhoz képest. A kettős

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

jogalap alkalmazása ezért összhangban lenne az e feljegyzés III. pontjában említett kritériumokkal.

VI – Következtetés és ajánlás

A Jogi Bizottság 2024. március 11-i ülésén ennek megfelelően 17 igen szavazattal, ellenszavazat nélkül és 1 tartózkodás mellett¹⁶ úgy határozott, hogy az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságnak szóló ajánlásában kijelenti, hogy az EUMSZ 79. cikke (2) bekezdésének c) pontja, és 77. cikkének (2) bekezdése a javasolt rendeletnek megfelelő jogalapját képezi.

Tisztelettel:

Adrián Vázquez Lázara

¹⁶ A zárószavazáson a következők voltak jelen: 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 JEGYZÉKE,
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.