



*Jogi Bizottság
Elnök*

26.3.2024

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

Tárgy: Vélemény a migrációs és menekültügyi válsághelyzetek és vis maior helyzetek kezeléséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat jogalapjáról (COM(2020)0613 – C9-0308/2020 – 2020/0277(COD))

Tisztelt Elnök Úr!

Az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság elnöke 2024. február 15-i levelében¹ felkérte a Jogi Bizottságot, hogy az eljárási szabályzat 40. cikkének (2) bekezdése alapján nyilvánítson véleményt a migráció és a menekültügy területén fennálló válsághelyzetek és vis maior helyzetek kezeléséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat² (a továbbiakban: a javasolt rendelet) megfelelő jogalapjáról.

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 paktumban³ foglalt jogalkotási javaslatokról. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 78. cikke (2) bekezdésének c), d) és e) pontján, valamint 79. cikke (2) bekezdésének c) pontján alapuló javasolt rendelet az említett paktum részét képezte.

A társjogalkotók által elért ideiglenes megállapodást követően felkérték az Európai Parlament és a Tanács jogi szolgálatait, hogy értékeljék az intézményközi tárgyalások eredményét, és

¹ D(2024)5159.

² COM(2020) 0613, 2020.9.23.

³ 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.)

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 töröljék a javasolt rendeletből, és foglalják önálló jogi aktusba. Ennek eredményeként megszületett a határon folytatott kiutasítási eljárás létrehozásáról és az (EU) 2021/1148 rendelet⁴ módosításáról szóló rendeletre irányuló javaslat, amely lényegében a határon folytatott kiutasítási eljárásra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, amelyeket az Unión belüli nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárás létrehozásáról szóló rendeletre irányuló javaslat⁵ keretében megtárgyaltak és ideiglenesen elfogadtak, illetve tartalmazza a javasolt rendeletről való eltéréseket, valamint az (EU) 2021/1148 rendelettel⁶ létrehozott, a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszköz módosításait.

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. Ennek következtében felmerült a kérdés, hogy lehetne-e törölni az EUMSZ 79. cikke (2) bekezdése c) pontját a javasolt rendelet jogalapjából.

Ezenkívül a javasolt rendelet eredetileg a 2001/555 tanácsi irányelv⁷ (a továbbiakban: az ideiglenes védelemről szóló irányelv) hatályon kívül helyezését is előírta, és új szabályokat állapított meg a válsághelyzetekben az azonnali védelmi jogállás megadására vonatkozóan azon harmadik országokból származó, lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek számára, akik nem tudnak visszatérni származási országukba, ami indokolta az EUMSZ 78. cikke (2) bekezdése c) pontjának jogalként való beillesztését. Az intézményközi tárgyalások során ideiglenesen megállapodtak abban, hogy az ideiglenes védelemről szóló irányelvet nem helyezik hatályon kívül, és nem hoznak létre új azonnali védelmi jogállást sem. Ezért az EUMSZ 78. cikke (2) bekezdésének c) pontját szintén törölni kell a javasolt rendelet jogalapjából.

A fentiek alapján a LIBE bizottság kikérte a JURI bizottság véleményét a módosított jogalap megfelelőségéről.

II – A Szerződés vonatkozó cikkei

Az EUMSZ harmadik része V. címének 2. fejezete („A határforgalom-ellenőrzési, menekültügyi és bevándorlási politikák”) többek között a következőképpen szól (utólagos kiemelés):

78. cikk

(az EKSz. korábbi 63. cikkének 1. és 2. pontja és a 64. cikkének (2) bekezdése)

⁴ 2016/0224B(COD)

⁵ 2016/0224A(COD) (COM(2016) 467, 2016.7.13. és a módosított COM(2020) 611, 2020.9.23.)

⁶ 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.).

⁷ A Tanács 2001/55/EK irányelve (2001. július 20.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről (HL L 212., 2001.8.7., 12. o.).

- (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 foglaltak 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,
 - 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 menedékjog 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 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 terjedelmét⁸.

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 meghatározni⁹.

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 megkövetel¹⁰. 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 képest¹¹. Ez azonban csak akkor lehetséges, ha a vonatkozó jogalapokhoz előírt eljárások nem összeegyeztethetetlenek az Európai Parlament jogával, és nem sértik azt¹².

IV – A javasolt rendelet célja és tartalma

Amint azt a javasolt rendelet indokolása a 2015-ös menekültválság tapasztalataira emlékeztetve kifejti, az ad hoc válaszok elkerülése érdekében az Uniónak strukturált megközelítésre van szüksége a válság kezeléséhez. Bár úgy tűnik, hogy a Bizottság eredeti szövegét az intézményközi tárgyalások során jelentősen módosították, az ideiglenesen

8 2/00. sz. vélemény („Cartagena Jegyzőkönyv”), ECLI:EU:C:2001:664, 5. pont.

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

10 C-137/12. sz. ügy, *Bizottság kontra Tanács*, ECLI:EU:C:2013:675, 53. pont és az idézett ítélkezési gyakorlat.

11 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. , *Bizottság kontra Parlament és Tanács* ügy, ECLI:EU:C:2006:4, 36. és 43. pont.

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

elfogadott rendeletjavaslat célja továbbra is a migráció területén működő jogi keret kiegészítése, amely biztosítja, hogy az Unió olyan konkrét szabályokkal rendelkezzen, amelyek hatékonyan képesek kezelni a rendkívüli válsághelyzetet.

A javasolt rendelet meghatározza a válsághelyzetet (1. cikk (4) bekezdés), valamint a vis maior (1. cikk (5) bekezdés), amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy ideiglenesen eltérjenek a menekültügy és a migráció kezeléséről szóló rendelet¹³ és a menekültügyi eljárásról szóló rendelet¹⁴ szerinti kötelezettségek teljesítésétől. Ilyen helyzetekben és körülmények között a tagállamok kérhetik a javasolt rendelet szerinti ideiglenes intézkedések kivételes alkalmazását (2. cikk). A válsághelyzetet vagy vis maior ezt követően egy bizottsági végrehajtási határozat (3. cikk) állapítaná meg, ami ugyanakkor javaslatot tenne egy, az eltérések engedélyezéséről és a szolidaritási intézkedések bevezetéséről szóló tanácsi végrehajtási határozatra (4. cikk). A javasolt rendelet meghatározza „*az eltérések és a szolidaritási intézkedések alkalmazásának időszakát*”, amely három hónap, és ugyanazon időszakra egyszer meghosszabbítható (5. cikk). Rendelkezik továbbá a helyzet Bizottság általi folyamatos nyomon követéséről, valamint a szolidaritási koordinátorról (6., illetve 7. cikk). A III. fejezet (8. és 9. cikk) a „*válsághelyzetben alkalmazandó szolidaritási és támogatási intézkedéseket*” szabályozza, míg a IV. fejezet (10–13. cikk) a migráció területén működő jogszabályi kerettől való, válsághelyzet vagy vis maior idején ideiglenesen alkalmazható eltéréseket határozza meg. Az e fejezetre vonatkozó ideiglenes megállapodás része volt a 14. cikk is, amely „*válsághelyzetben a határon folytatott visszaküldési eljárásra alkalmazandó intézkedésekről*” szól (utólagos kiemelés). Ezt a cikket később áthelyezték egy schengeni vonatkozású önálló jogi aktusba, és az ideiglenes politikai megállapodás végleges szövegében már nem szerepel. Végül pedig az ideiglenesen elfogadott rendeletjavaslat tartalmaz egy gyorsított eljárást a nemzetközi védelem iránti kérelmek bizonyos feltételek melletti vizsgálatára (15. cikk) és a záró rendelkezésekről szóló fejezetet (16–20. cikk).

V – Elemzés

Bár nem vitatott az EUMSZ 78. cikke (2) bekezdésének d) és e) pontja, amely jogalapot biztosít az egységes menekültügyi vagy kiegészítő védelmi jogállás megadására és visszavonására, valamint a menedékjog vagy kiegészítő védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és mechanizmusok elfogadására vonatkozó közös eljárásokhoz, érdemes megjegyezni, hogy a javasolt rendeletjavaslat pontosan ezeket a célokat követi válsághelyzet vagy vis maior esetén. Itt azt is érdemes megjegyezni, hogy ezek a rendelkezések nem képezik a schengeni vívmányok részét.

A vita tárgyát az EUMSZ 78. cikke (2) bekezdésének c) pontja és 79. cikke (2) bekezdésének c) pontja képezi, mint kiegészítő jogalapok a javasolt rendeletben az ideiglenes megállapodást és a schengeni vívmányok koherenciáját figyelembe vevő technikai értékelést követően.

Az EUMSZ 78. cikke (2) bekezdésének c) pontját a válsághelyzetekben az azonnali védelmi jogállás megadására vonatkozó új szabályok beillesztése indokolta, illetve következképpen az ideiglenes védelemről szóló irányelv hatályon kívül helyezése a Bizottság által eredetileg elfogadott rendeletjavaslatban. Tekintettel arra, hogy a társjogalkotók által ideiglenesen

¹³ 2020/0279(COD) (COM(2020) 610, 2020.9.23.)

¹⁴ 2016/0224(COD) (COM(2016) 467, 2016.7.13 és a módosított COM(2020) 611, 2020.9.23.).

elfogadott intézményközi tárgyalások eredményeként a javasolt rendelet nem helyezné hatályon kívül az ideiglenes védelemről szóló irányelvet, és nem hozna létre új azonnali védelmi jogállást, valóban helyénvalónak tűnik az EUMSZ 78. cikke (2) bekezdésének c) pontját törölni a jogalapjából.

Ami pedig az EUMSZ 79. cikke (2) bekezdésének c) pontját illeti, a társjogalkotók e rendelettel összefüggésben tárgyalásokat folytattak és ideiglenesen megállapodtak a határon folytatott visszaküldési eljárásra válsághelyzetben alkalmazandó intézkedésekről is. A harmadik országbeli állampolgárok visszatérésére vonatkozó rendelkezések azonban 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. Alapvető fontosságú megőrizni a schengeni vívmányok¹⁵ működőképességét és koherenciáját, valamint egyrészt a vonatkozó IB-jegyzőkönyveknek¹⁶, másrészt az Unió által Norvégiával, Izlanddal, Svájjal és Liechtensteinnal kötött schengeni társulási megállapodásoknak való teljes körű megfelelést. 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 javasolt rendeletben a határon folytatott visszaküldési eljárásra alkalmazandó intézkedésekről szóló cikket és a visszaküldésre vonatkozó bármely egyéb rendelkezést az integrált határigazgatással kapcsolatos schengeni vívmányok részének kell tekinteni, és törölni kell a javasolt rendeletből, amely nem schengeni vonatkozású jogi aktus. Következésképpen az EUMSZ 79. cikke (2) bekezdésének c) pontját helyesen szintén törölni kell a 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 mellett¹⁷ úgy határozott, hogy javasolja az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságnak, hogy az EUMSZ 78. cikke (2) bekezdése c) pontjának és 79. cikke (2) bekezdése c) pontjának a javasolt rendelet jogalapjából való törlését, valamint helyénvalónak tartja az EUMSZ 78. cikke (2) bekezdésének d) és e) pontjára való alapozását.

Tisztelettel:

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

Adrián Vázquez Lázara

**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.