



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2013.6.10.
COM(2013) 411 final

2009/0165 (COD)

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK __az Európai
Unió működéséről szóló szerződés 294. cikkének (6) bekezdése alapján**

**a Tanács álláspontja a nemzetközi védelmi jogállás megadására és visszavonására
vonatkozó közös eljárásokról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló
javaslat elfogadásáról**

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK __az Európai Unió működéséről szóló szerződés 294. cikkének (6) bekezdése alapján

a Tanács álláspontja a nemzetközi védelmi jogállás megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslat elfogadásáról

1. HÁTTÉR

A javaslat Európai Parlament, illetve Tanács számára történő megküldésének időpontja 2009.10.29.; a módosított javaslat: (a COM(2009)554 végleges és a COM(2011)319 végleges 2011.6.6. dokumentumok – 2009/0165 COD):

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményének időpontja: 2010.4.28., 2011.10.26.

Az Európai Parlament álláspontjának időpontja (első olvasat): 2011.4.6.

A Tanács álláspontja elfogadásának időpontja: 2013.6.7.

2. A BIZOTTSÁG JAVASLATÁNAK CÉLJA

Az Európai Tanács 2009. december 10-11-i ülésén elfogadott Stockholmi Program hangsúlyozta, hogy 2012-ig létre kell hozni „egy közös és szolidáris védelmi terület[et]” [...], „amely terület alapja a közös menekültügyi eljárás és a nemzetközi védelemben részesülők egységes jogállása” „magas szintű védelmi előírások” és „hatékony eljárások” alapján. A Stockholmi Program megerősítette különösen, hogy a nemzetközi védelemre szorulóknak hozzáférést kell biztosítani a jogilag megbízható és hatékony menekültügyi eljárásokhoz. A programmal összhangban az egyének számára – függetlenül attól, hogy menedékjog iránti kérelmüket mely tagállamban nyújtották be – ugyanolyan bánásmódot kell biztosítani az eljárási szabályok és a jogállás meghatározása tekintetében. A célkitűzés az, hogy a hasonló eseteket hasonló módon kezeljék, és az eredményük megegyező legyen.

A fentiekkel összefüggésben és a 2008. évi menekültügyi politikai tervben¹ tett bejelentés szerint a 2005/85/EK irányelv módosítására irányuló bizottsági javaslat² arra irányult, hogy hatékony és tisztességes menekültügyi eljárásokat valósítsanak meg. A javaslat biztosítja az alapvető jogok – különösen a hatékony jogorvoslathoz való jog – teljes mértékű tiszteletben tartását az Európai Unió Bíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának kialakuló ítélkezési gyakorlata alapján. A 2005/85/EK irányelvhez képest felülvizsgálták az eljárási garanciákat, hogy még következetesebbé tegyék az eljárási elvek alkalmazását és biztosítsák a tisztességes

¹ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – „Politikai terv a menekültügyről - Az Unió országaiban biztosított védelem összehangolt megközelítése” – COM (2008) 360., 2008.6.17.

² A Tanács 2005. december 1-jei 2005/85/EK irányelve a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól, HL L 326., 2005.12.13., 13-34. o.

és hatékony eljárásokat. A javaslat emellett következetesebb és egyszerűbb eljárási fogalmakat és eszközöket vezet be, így ellátja a menekültügyi hatóságokat a szükséges eljárási eszközökkel ahhoz, hogy megelőzzék a visszaéléseket és gyorsan elbírálják az egyértelműen megalapozatlan kérelmeket.

3. A TANÁCS ÁLLÁSPONTJÁVAL KAPCSOLATOS MEGJEGYZÉSEK

A Tanács álláspontja az Európai Parlament és a Tanács közötti, a Bizottság közreműködésével lefolytatott informális háromoldalú egyeztetések során kialakult kompromisszumot tükrözi.

Az álláspont fenntartotta a Bizottság javaslatában szereplő fő célkitűzéseket, és lényeges javulást jelent a 2005/85/EK irányelvhez képest. Bár a Bizottság sajnálatát fejezi ki pár változtatás miatt, mégis támogatni tudja a kompromisszumot, és annak elfogadását ajánlja a Parlament számára.

3.1. Az előre ütemezés elve („Frontloading”): a menekültügyi eljárások minőségének javítására irányuló eljárási garanciák megerősítése

A Tanács álláspontja megfelel az előre ütemezés elvének („frontloading”), és szilárd biztosítékokat nyújt a menedékkérők számára.

Az álláspont biztosítja a menekültügyi eljárás gyors és könnyű igénybevételét. Mielőtt még az adott személyek védelmet kívánnának igényelni, a tagállamoknak saját kezdeményezésükre tájékoztatniuk kell a határátkelőhelyeken és idegenrendészeti létesítményekben tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat a nemzetközi védelem iránti kérelem lehetőségéről, amennyiben a jelek szerint az érintettek esetleg igényelni kívánják azt. Alapvető tolmácsolási lehetőséget is kell biztosítani annak érdekében, hogy igénybe vehessék a menekültügyi eljárást ezeken a területeken. Jóllehet a Bizottság javaslatához képest meghosszabbították az (akár rendkívül kötetlen formában kifejtett) menedékkérelmek nyilvántartásba vételére vonatkozó határidőket, egyértelművé tették, hogy az a személy, aki hangot adott a nemzetközi védelem iránti igényének, haladéktalanul kérelmezővé válik és megilleti őt az összes releváns jog, függetlenül attól, hogy hivatalosan regisztrálták-e, vagy nyújtott-e be kérelmet.

A szerkesztéstől, illetve a kisebb jelentőségű változtatásoktól eltekintve a szöveg megtartja a Bizottság javaslatának lényegi elemeit a kérelmezőknek nyújtott legtöbb biztosíték, így az egyetlen eljáró hatóság elve; a személyes meghallgatás tartalma; az első fokon nyújtandó jogi és eljárási tájékoztatás; a személyes meghallgatásról készülő jegyzőkönyv; a jogorvoslatok során az ingyenes jogi segítségnyújtás; az alapvető elvektől és garanciáktól való valamennyi eltérés és felfüggesztési záradék megszüntetése tekintetében.

Az eljárásban részt vevő alkalmazottak képzésére vonatkozó normák valamivel magasabb szintűek annál, mint ami a Bizottság javaslatában szerepelt. A tanácsi kompromisszum kimondja, hogy menekültügyi kérdésekre vonatkozó alapképzést kell kapniuk azoknak az eljáró hatóságtól eltérő hatóságoknak, amelyek személyes meghallgatást folytatnak a kérelem elfogadhatóságáról.

A Bizottság javaslatában szereplő előre ütemezésnek („frontloading”) az volt az egyik alapvető eleme, hogy a kérelem vizsgálatának elvégzéséhez általános hat hónapos – tizenkét hónapra meghosszabbítható – határidőt állapított meg. Ezt az alapvető elemet megtartották, bár a maximális időtartamot meghosszabbították. Ugyanakkor a javaslatához képest a Tanács álláspontja jobban meghatározza az

eljárás elhalasztásának lehetőségét, amennyiben a származási országban bizonytalan helyzet uralkodik, vagyis nem ésszerű a szokásos határidőn belül határozatot hozni.

3.2. A különleges eljárási igényű kérelmezők, köztük a kísérő nélküli kiskorúak

Bár a Bizottság sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy a tanácsi álláspontban csökkentették a kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozó garanciák szintjét, a Bizottság mégis elfogadja ezt a kompromisszumot, mivel az megfelelő szintű védelmet biztosít.

A Bizottság azt javasolta, hogy mentesítsék a kísérő nélküli kiskorúakat a gyorsított és a határon folytatott eljárások, valamint a jogorvoslati kérelmek nem automatikus felfüggesztő hatálya alól, mivel ezek az eljárási eszközök jelentős mértékben csökkentik az érintett igényének igazolására rendelkezésre álló időt, pedig a kiskorúaknak különleges támogatásra van szükségük ahhoz, hogy teljes mértékben kifejtessék nemzetközi védelem iránti igényeiket. Ami a határon zajló eljárásokat illeti, ezek keretében fogva tartásra kerül sor, amit a Bizottság meggyőződése szerint általában véve nem szabad alkalmazni a kísérő nélküli kiskorúak esetében. Végezetül a nem automatikus felfüggesztő hatály megakadályozhatja, hogy a kísérő nélküli kiskorú – a Chartában vállalt garanciának megfelelően – hatékony jogorvoslatot vegyen igénybe.

A Tanács álláspontja lehetővé teszi, hogy gyorsított eljárásokat alkalmazzanak a kísérő nélküli kiskorúak esetében, azonban erre csupán rendkívül korlátozott körülmények között kerülhet sor. Többek között a biztonságos származási országbeli állampolgárság jelent objektív jelzést arra nézve, hogy a kérelem valószínűleg megalapozatlan; az ismételt kérelem gyorsított vizsgálatát indokolhatja a korábbi kérelem teljes körű kivizsgálása; a harmadik indok pedig a jogos nemzetbiztonsági vagy közrendi aggály.

Hat indok teszi lehetővé a tagállamoknak a határon folytatandó eljárások alkalmazását. A gyorsított eljárást megalapozó három okhoz az elfogadhatósággal kapcsolatos két körülmény (ismételt kérelmek és a biztonságos harmadik ország fogalmának alkalmazhatósága) társul. További két lényeges kiegészítés olyan helyzetekre vonatkozik, amikor a kérelmező hamis okmányok bemutatásával félrevezeti a hatóságokat, illetve személyazonossági vagy úti okmányokat semmisít meg vagy dob el rosszhiszeműen. Ezek az indokok önmagukban véve nem lettek volna elfogadhatók a Bizottság számára, mivel általában véve nem várható el a kísérő nélküli kiskorúaktól, hogy teljes mértékben megértsék a menekültügyi hatóságokkal való együttműködés szükségességét. Mindazonáltal a Tanács álláspontja szerint ezek az indokok – kiegészítő eljárási biztosítékok mellett – kizárólag akkor alkalmazhatók, ha alapos okkal feltételezhető, hogy a kérelmező megkísérel elleplezni olyan lényeges körülményeket, amelyek valószínűleg elutasító határozatot eredményeznének. A Tanács álláspontja ebben a formában elfogadható, ugyanis biztosítja, hogy csak azokat a kérelmeket dolgozhassák fel a határon folytatott eljárásban, amelyeknél határozott, objektív jelek utalnak a megalapozatlanságra, vagy egyéb jogos indokok (nemzetbiztonság vagy ismételt kérelmek) támasztják alá ezt az eljárást. Ezenfelül a gyorsított eljárással szemben a határon folytatott eljárások csak kivételes körülmények között alkalmazhatók, mivel azok során fogva tartásra kerül sor, és a befogadási feltételekről szóló új irányelv értelmében a kísérő nélküli kiskorúak csupán kivételes körülmények között tarthatók fogva.

Ami a jogorvoslati szabályokat illeti, bár lehetőség van nem automatikus felfüggesztő hatály érvényesítésére, az csak jelentős kiegészítő garanciák mellett

valósulhat meg. Először is a kérelmező számára legalább egy hét felkészülési időt kell biztosítani, és rendelkeznie kell az ahhoz szükséges jogi és tolmácsolási segítségnyújtással, hogy kérelmezze az ország területén maradásának engedélyezését. Lényeges, hogy e kérelem elbírálása keretében a bíróságnak vagy törvényszéknek újra meg kell vizsgálnia az elutasító határozatot megalapozó ténybeli és jogi elemeket, vagyis a vizsgálatnak nem pusztán a *visszaküldés tilalmának* teljesítésére kell vonatkoznia. A Bizottság álláspontja szerint ezek a biztosítékok és a kiváló minőségű elsőfokú vizsgálat együttesen hatékony jogorvoslatot biztosíthatnak, még akkor is, ha a kísérő nélküli kiskorúak által benyújtott nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmek esetében nem érvényesül teljes körűen az automatikus felfüggesztő hatály.

Ami a sajátos szükségletekkel rendelkező személyek egyéb kategóriáit illeti, a Tanács álláspontja egyértelmű kötelezettséget tartalmaz arra nézve, hogy hatékony azonosítási mechanizmust hoznak létre, és megfelelő támogatást nyújtanak az eljárás során. Ezenfelül kizárják a gyorsított és a határon folytatott eljárásokból azokat a személyeket, akik különleges szükségleteik miatt nem képesek részt venni különleges gyorsított eljárásokban, továbbá – a felfüggesztő hatály hiánya esetén – a kísérő nélküli kiskorúakéval azonos kiegészítő jogorvoslati garanciákat nyújtanak számukra. A menekültügyi eljárások során továbbra is szem előtt tartják a nemekhez kapcsolódó problémákat, lehetővé téve a kérelmezők számára, hogy azonos nemű tolmács vagy meghallgató személy közreműködését kérjék, valamint a különleges szükségletek értékelésekor figyelembe veszik a nemekhez kötődő erőszakot. Tehát a különleges szükségletekre vonatkozó rendelkezések fenntartják a Bizottság alapvető célkitűzéseit.

A különleges szükségletek kérdése szorosan kapcsolódik az orvosi jelentések, illetve vizsgálatok alkalmazásához a menekültügyi eljárás folyamán. A Tanács álláspontja ebben a tekintetben is megőrzi a javaslat fő célkitűzéseit (a tagállamokat terhelő kötelezettség, hogy adott esetben orvosi vizsgálatot végezzenek, és a kérelmezők lehetősége, hogy maguk folytassanak orvosi vizsgálatot). Mindazonáltal a Bizottság sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy szabadon választhatóvá tették a kínzás tüneteinek kivizsgálásáról és dokumentálásáról szóló isztambuli jegyzőkönyv alkalmazását, noha az Unió arra ösztönzi a harmadik országokat, hogy segítsék elő a jegyzőkönyv szisztematikus alkalmazását a kínzási esetek dokumentálása érdekében³.

3.3. A gyorsított és a határon lefolytatott eljárások és a hatékony jogorvoslat

A javaslatnak az volt az egyik legfontosabb célja, hogy a 2005/85/EK irányelv hatálya alá tartozó valamennyi ügyben összehangolják a gyorsított és a határon lefolytatott eljárások alkalmazását. Ez a célkitűzés megmaradt, ugyanis a Tanács álláspontja teljes körűen felsorolja a szóban forgó eljárások alkalmazásának indokait.

A kompromisszum az alábbi három további indokkal egészíti ki a Bizottság listáját: a nem elfogadhatatlan ismételt kérelmek; azok a kérelmezők, akik elutasítják, hogy ujjlenyomatot vegyenek tőlük az Eurodac rendszer alkalmazásának céljából; valamint azok a kérelmezők, akik jogellenesen léptek a tagállamok területére, vagy hosszabbították meg ottani tartózkodásukat, és alapos indok nélkül nem jelentek meg a hatóságoknál és/vagy nem töltöttek ki menedékkérelmet, amint a belépésük körülményeire tekintettel arra lehetőségük nyílt.

³

Iránymutatások a harmadik országokra irányuló, a kínzásra és egyéb kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódra vagy büntetésre vonatkozó EU-politikához, 6129/12 tanácsi dokumentum, 2012. március 15.

Az utolsó kiegészítő indoknak van a leglényegesebb hatása. Ugyanakkor fontos biztosítékokat is tartalmaz, amelyek megfelelő védelmet biztosítanak a kérelmező számára. Először is a tagállamok kizárólag visszaélésszerű kérelmek esetén alkalmazhatják ezt az indokot. Azok a kérelmezők, akik belépésük körülményeire tekintettel indokolni tudják, hogy nem jelentek meg a hatóságoknál (igazolják, hogy a kérelmük miért nem visszaélésszerű), nem tartozhatnak gyorsított/határon lefolytatott eljárás hatálya alá. Másrészt amennyiben a tagállamok ezt az indokot alkalmazzák – szemben a gyorsított/határon folytatandó eljárások összes többi indokával – minden esetben automatikusan biztosítaniuk kell a tagállamok területén maradáshoz való jogot a jogorvoslati szakasz folyamán (teljes körű automatikus felfüggesztő hatály).

A javaslat továbbá arra irányult, hogy megerősítse a bíróság, illetve törvényszék előtti hatékony jogorvoslathoz való jogot annak révén, hogy (kevés kivételtől eltekintve) kimondja a fellebbezés automatikus felfüggesztő hatályának elvét. Ez az elv a tanácsi álláspontnak is részét képezi. Mindazonáltal az utóbbi több kivételt állapít meg: az eljárás gyorsítására vonatkozó, alább kifejtésre kerülő két indok mellett a hallgatólagos visszavonás és a biztonságos európai harmadik ország fogalma alkalmazásának esetével egészíti ki a listát.

Ami a hallgatólagos visszavonást illeti, megfelelő biztosítékokat illesztettek be a jogorvoslati szakaszt megelőzően; különösen azt, hogy az érintett személy kérheti ügye újra megnyitását, továbbá minden esetben lehetőség van az igény ismételt kérelemként történő vizsgálatára. Annak a kockázata is rendkívül csekély, hogy az európai biztonságos harmadik ország fogalmának alkalmazása során megsértik a *visszaküldés tilalmának* elvét, mivel szigorú követelmények határozzák meg, hogy mely harmadik országok tekinthetők európai biztonságos harmadik országnak.

Továbbá automatikus felfüggesztő hatállyal nem rendelkező fellebbezés esetén igényelhető a felfüggesztő hatály, és az érintett személy számára lehetővé kell tenni, hogy e kérelem feldolgozása folyamán a tagállamok területén maradjon. Ezért nem áll fenn a bírósági jogorvoslat nélküli visszaküldés kockázata.

Végezetül a Bizottság az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélezési gyakorlatával összhangban azt javasolta, hogy a határon lefolytatott eljárásban hozott elutasító határozattal szembeni fellebbezés automatikus felfüggesztő hatállyal rendelkezzen. A Tanács álláspontja inkább a kísértő nélküli kiskorúakéval azonos garanciákat biztosít a határon lefolytatott eljárásokkal szembeni fellebbezések esetén. A nyilvánvalóan megalapozatlan esetekben ezek a garanciák enyhíthetik a nem automatikus felfüggesztő hatály negatív következményeit. Először is egyértelművé teszik, hogy nem kerülhet sor kitoloncolásra, amíg folyamatban van a felfüggesztő hatály iránti kérelem elbírálása (ami, amint kifejtettük, az egyéb, nem felfüggesztő hatályú fellebbezésekre is alkalmazandó általános elv); biztosítják, hogy a kérelmezők minden esetben hatékony jogi és nyelvi segítségnyújtásban részesüljenek; ésszerű minimális határidőt állapítanak meg a kérelem összeállítására; továbbá lényeges, hogy meghatározzák a felfüggesztő hatály iránti kérelmet elbíráló bíróság, illetve törvényszék vizsgálatának terjedelmét annak érdekében, hogy alapos és szigorú vizsgálatra kerüljön sor. Mindez elegendő lehetőséget biztosít a kérelmezőknek ahhoz, hogy igazolják igényük megalapozott jellegét, és így összhangban van az európai bíróságok ítélezési gyakorlata alapján kikristályosodó alapjogi kötelezettségekkel.

3.4. A visszaélések elleni küzdelem

Annak érdekében, hogy egyensúlyt teremtsenek a valódi menedékkérők védelme és a visszaélésszerű ismételt kérelmek elleni küzdelem célkitűzései között, a Bizottság javaslata szerint a tagállamok a második ismételt kérelem (azaz a harmadik benyújtott kérelem) után kitoloncolhatnák a kérelmezőt, amennyiben tiszteletben tartják a *visszaküldés tilalmának* elvét. A Tanács álláspontja megtartotta a javaslat célkitűzéseit, azonban kiegészítette azt egy további olyan esettel, amikor megvonhatják a kérelmezőnek a tagállamok területén való tartózkodáshoz fűződő jogát: erre abban az esetben kerülhet sor, ha az elfogadhatatlan első ismételt kérelmet pusztán az azonnali kiutasítás megghiúsítása érdekében nyújtották be. A Tanács érvelése szerint erre azért van szükség, hogy ne kerüljön sor az utolsó pillanatban visszaélésszerű ismételt kérelem benyújtására.

A Bizottság elfogadhatónak tartja ezeket a rendelkezéseket, ugyanis megtartották a javaslatba foglalt alapvető biztosítékokat, különösen annak érdekében, hogy a valódi ismételt kérelmeket benyújtó kérelmezőket állításaik alapos vizsgálata nélkül ne toloncolhassák ki a tagállamok területéről. Továbbra is csupán az első kérelemre vonatkozó jogerős határozat megszületése után lesz mód az ismételt kérelmekre vonatkozó különös eltérő szabályok alkalmazására, továbbá kizárólag abban az esetben, ha sor került legalább egy olyan ismételt kérelemre, amely megalapozatlan, illetve nem tartalmaz új elemeket a korábbi kérelemhez képest, ez ugyanis egyértelműen mutatja annak visszaélésszerű jellegét. Ezenfelül a Tanács álláspontja egyértelműen leszögezi, hogy a tagállam területén maradáshoz fűződő jog alóli kivételeket továbbra is a *visszaküldés tilalmának* elvével összhangban kell alkalmazni.

A Tanács álláspontja a kérelem hallgatóságos visszavonására vagy a kérelemtől való elállásra vonatkozó szabályok tekintetében is módosítja a Bizottság javaslatát. A javaslat arra irányult, hogy összehangolja az említett helyzetekre vonatkozó szabályokat, és különösen annak megelőzésére, hogy érdemi vizsgálat nélkül utasítsanak el kérelmeket. Ez a célkitűzés a Tanács álláspontjában is megjelenik, amely kimondja, hogy egyetlen kérelem sem utasítható el annak megfelelő érdemi vizsgálata nélkül. A Bizottság sajnálatát fejezi ki annak a rendelkezésnek a felvétele miatt, hogy a kérelmező ügye csupán egy alkalommal nyitható meg újra, ha a kérelmező a kérelem visszavonását követően ismét benyújtja azt. Mindazonáltal ennek a rendelkezésnek a kedvezőtlen hatását jelentősen mérsékelik a kiegészítő biztosítékok, amelyek értelmében a kérelem egyáltalán nem kezelhető hallgatóságosan visszavontként, ha a kérelmező igazolni tudja, hogy a kérelmet rajta kívül álló ok miatt tekintették hallgatóságosan visszavontnak.

4. KÖVETKEZTETÉS

A Tanács álláspontja megtartja a Bizottság javaslatában szereplő fő célkitűzéseket. Ugrásszerű változást ér el a menekültügyi eljárásokban igénybe vehető eljárási garanciák összehangolásának mértéke tekintetében azáltal, hogy világos, részletes és kötelező szabályokat vezet be, továbbá megszünteti az eltéréseket és a felfüggesztési záradékokat. Az álláspont eredményeként könnyen igénybe vehető, gyorsabb és tisztességesebb eljárások jönnek létre az előre ütemezés („frontloading”) költséghatékony elve alapján. A dokumentum összehangolja a gyorsított és a határon lefolytatott eljárások alkalmazását, továbbá részletes uniós szintű szabályozás bevetésével gondoskodik a hatékony jogorvoslathoz való jog érvényesüléséről.

Felgyorsítja a menekültügyi eljárásokat és javítja azok minőségét, ugyanakkor új eszközöket biztosít a visszaélésszerű ismételt kérelmek leküzdésére. Az álláspont határozott előírásokat vezet be a különleges eljárási szükségletekre vonatkozóan, beleértve azokat is, amelyek a nemekhez kapcsolódnak. Végezetül a dokumentum megfelelő védelmet nyújt a kísérő nélküli kiskorúak számára, ugyanakkor figyelembe veszi az esetleges visszaélésekkel kapcsolatos aggodalmakat.

Ezért a Tanács álláspontja lényegét tekintve nagyrészt összhangban van a Bizottság javaslatával, és támogatható.