

## MIGRÁCIÓ AZ UNIÓS ELNÖKSÉGI TRIÓ PRIORITÁSAI TÜKRÉBEN

### 1. Előszó

2023 júniusában már csak egy év van hátra ahhoz, hogy Magyarország megkezdje a második soros elnökségét, amely a teljes állami szektort érinti és politikailag is kiemelt jelentőséggel bír, így bátran kijelenthetjük, hogy ez a periódus az egész országra hatással lesz. Egy elnökség mindig lehetőség és felelősség is arra, hogy annak lebonyolítása során megítélésre kerüljön, hogy egy ország milyen szinten elkötelezett az EU fejlődése tekintetében, milyen hatásfokkal tudja képviselni a teljes közösség érdekeit és milyen szinten képes reagálni az olyan válságokra, mint pl. legutóbb a Covid-19 vagy az orosz-ukrán háború esetében. Egy kisebb tagállam az elnökség alatt tudja „megmutatni magát” a nagyvilágnak, akár az Európán belüli, akár az Európán kívüli kapcsolatokra gondolunk.<sup>1</sup> Azt, hogy hazánk milyen komolyan veszi ezt az időszakot, az is bizonyítja, hogy augusztus 1-jével létrehozásra került az Európai Unió Ügyek Minisztériuma. A tárcáért felelős miniszter már az első nyilatkozataiban kijelentette, hogy a magyar uniós elnökség különleges politikai helyzetben lép hivatalba, mivel közvetlen az európai parlamenti választások után látjuk majd el ezt a feladatot, így a magyar elnökség időszakát az intézményi átmenet határozza meg. Ez széles lehetőségeket kínál ahhoz, hogy az elkövetkező intézményi és politikai ciklusnak a prioritásait alakíthassa Magyarország olyan módon, hogy a magyar érdekek és prioritások is megjelenjenek.

Az elnökségek trió keretben működnek, ezért a közös munka érdekében ezek az országok egy egységes és közös programot készítenek az előttük álló 18 hónap tekintetében, azonban ezen túl is minden egyes ország önállóan is kidolgozza a hat hónapra szóló elnökségi programját. Hazánk Spanyolországgal és Belgiummal együtt látja el a trió elnökség feladatait, amely túlnyomórészt közös elemeket tartalmaz, azonban mindenképpen érdemes megemlíteni, hogy politikai szempontból nem vagyunk azonos platformon a két országgal, különösen a migráció tekintetében. Ez egy nyilvánvaló nehézséget jelent majd az együttműködés során, de az utóbbi idők fejleményei arra engednek következtetni, hogy a kérdést már az első két tagállam elnöksége alatt le kívánják zárni, legalábbis egy időre. Az uniós polgárok szabadsága és biztonsága keretében az egyik leghangsúlyosabb téma a migráció, ezen belül a határok kérdése, valamint a határokon átnyúló szervezett bűnözés, a terrorizmus és az erőszakos szélsőségek.

A soron következő trió programját<sup>2</sup> 2023. június 27-én mutatták be az Általános Ügyek Tanácsában. A program négy pillérré épít: gazdaság és versenyképesség, az uniós polgárok szabadsága és biztonsága, zöldebb és igazságosabb Európa, valamint érdekek és értékek az uniós külpolitikában.

---

<sup>1</sup> Czigler Dezső Tamás: 2. Holland elnökség (2004. július 1- december 31.) in Vörös Imre: Az EU elnökség. Complex Kiadó. Budapest. 2011.

<sup>2</sup> A stratégiai menetrend előmozdítása. A Tanács 18 hónapos programja (2023. július 1 – 2024. december 31.) 10597/23

## 2. Belügyi prioritások

### 2.1. Migráció

A trió program „uniós polgárok szabadsága és biztonsága” részében hangsúlyos szerepet kap a migráció kérdése, amely európai választ igényel, az elnökségi trió ismét megerősíti elkötelezettségét az iránt, hogy folytassa a közös európai menekültügyi rendszer reformjával, valamint a migrációs és menekültügyi paktummal kapcsolatos munkát, és minden erőfeszítést megtegyen azok elfogadásának biztosítása érdekében. Támogatni fogja továbbá azokat az erőfeszítéseket, amelyek a felelősségvállalás és a szolidaritás közötti megfelelő egyensúly kialakítására, valamint a migráció külső dimenziójával kapcsolatos intézkedések fokozására irányulnak, többek között a kulcsfontosságú származási és tranzitországokkal való átfogó és kölcsönösen előnyös migrációs partnerségek előmozdítása révén. Az elnökségi trió hozzá fog járulni a schengeni térség megfelelő működésének és rezilienciájának javításához, és e téren a külső határok megerősítésére fog összpontosítani. Az elnökségi trió erőfeszítéseket fog tenni a határokon átnyúló súlyos szervezett bűnözés, a terrorizmus és az erőszakos szélsőséges elleni hatékony küzdelem fokozására, ideértve az embercsempészt, a fegyvercsempészt, az emberkereskedelmet és a szélsőséges tevékenységek finanszírozása elleni küzdelmet, a terrorizmus megelőzését, valamint a terrorizmus áldozatainak nyújtott segítséget is. Az elnökségi trió úgy véli, hogy különös figyelmet kell fordítani a gyermekek szexuális bántalmazása, a nők elleni erőszak és a nemi alapú erőszak, valamint a gyűlöletbeszéd és a gyűlölet-bűncselekmények, a rasszizmus, az antiszemitizmus, az idegengyűlölet és az intolerancia egyéb formái elleni küzdelemre.<sup>3</sup>

Szinte minden tagállam egyetért abban, hogy a jelenlegi menekültügyi rendszer nem képes kezelni az Európára nehezedő migrációs nyomást, ezért annak megújítására mindenképpen szükség van. A 2015-ben berobbanó migrációs áramlás, amikor közel 2 millióan érkeztek az unió területére mindenkit váratlanul ért. Volt, hogy a számok az eltelt évek alatt ugyan csökkentek, azonban az utóbbi években ismét jelentős emelkedést mutattak. Abban, hogy ezt a nagyszámú illegálisan érkező tömeget miképpen kezeljük, lényeges eltérés mutatkozik a különböző országok álláspontjában. Többek között szükség lenne a határok szigorúbb védelmére, a bűnözők kiszűrésére, a jogszerűen és a jogellenesen védelmet kérő személyek szétválasztására, a kibocsátó és tranzit országokkal való együttműködés fokozására, a visszafogadási egyezmények megkötésére és a kötelezettségek végrehajtására, a jogellenesen az EU-ban tartózkodók hatékonyabb és nagyobb számú visszaszállítására, összességében tehát a pull faktorok csökkentésére.

A jelenségre adandó válaszok tekintetében nem egységes a tagországok megközelítése, ám a többség egyetért abban, hogy a Migrációs és Menekültügyi Paktum reformjára szükség van és abban a döntést még a következő európai parlamenti választások előtt meg kell hozni. Ezt a célt az Európai Bizottság is a zászlajára tűzte, így a folyamatot az elmúlt időben felgyorsították azért, hogy a kitűzött határidőt tartani tudják.

### 2.2. Migrációs és menekültügyi paktum

A statisztikai adatokon világosan látszik, hogy a nyomás 2015 óta nem enyhül még akkor sem, ha vannak kedvezőbb periódusok, mégis 2022-ben újabb radikális növekedésnek

<sup>3</sup> A trió 18 hónapos programja

lehattünk tanúi, hiszen a 2015-ben csúcsnak számító 1 322 850 EU-ban benyújtott menekültügyi kérelem után 2022-ben ez a szám már 965 665 volt.<sup>4</sup>

Ez is arra utal, hogy a korábban kialakított és jelenleg hatályos Közös Európai Menekültügyi Rendszer nem képes hatékonyan kezelni ezt a helyzetet. Az Európai Bizottság ezért korábban már több lépcsőben mutatta be javaslatait annak érdekében, hogy a hatályos jogszabályok modernizációjával valamilyen megoldást lehessen találni.<sup>5</sup> Tekintettel arra, hogy egységes rendszerről beszélünk, ezért az eredeti elképzelés szerint csomagmegoldásban gondolkodott mindenki, hiszen az egyes dossziék egymással összefüggenek, egymásra épülnek, ezért nincs értelme külön, egyesével módosítani tárgykörben az egyes dokumentumokat. Az elmúlt évek során azonban ez a célszerűbb elképzelés feledésbe merült, és a soron következő elnökségek inkább arra koncentráltak, hogy bármi áron, az egyes elemeket akár külön-külön is elfogadva valósítsák meg az elképzeléseiket.

Jelenleg az alábbi dossziék szerepelnek a tárgyalási folyamatokban: Áttelepítési keretrendszerről szóló rendelet, Kvalifikációs rendelet, Befogadási feltételekről szóló átdolgozott irányelv, Eurodac rendelet, Előszűrési rendelet, Menekültügyi és migrációigazgatásról szóló rendelet, Eljárási rendelet, Válság és vis maior helyzetek kezeléséről szóló rendelet, Instrumentalizációs helyzetek kezeléséről szóló rendelet. Az első három dosszié tekintetében már az elmúlt év folyamán a döntés megszületett és a társjogalkotók is már előzetesen megállapodtak abban, hogy a csomag elfogadása után a korábbiak is aktiválásra kerülnek. Az Eurodac és az Előszűrési rendelettervezetek jelenleg a trilógus tárgyalási fázisban vannak. A válság és vis maior helyzetek és az Instrumentalizációs helyzetek kezeléséről szóló rendelet tervezetek tanácsi tárgyalása várhatóan 2023 második felére esik majd.

A Menekültügyi és migrációigazgatási rendelettervezet, valamint Menekültügyi eljárási rendelettervezet jelenti a Paktum legfontosabb elemeit. Ezek tekintetében először az Európai Parlament fogadta el a mandátumát 2023. április 20-án, majd ezt követően a Bel- és Igazságügyi Tanács (BIÜT) 2023. június 8-i ülésén minősített többséggel adott felhatalmazást a trilógus tárgyalások megkezdésére. A szavazás során Magyarország és Lengyelország nemmel szavazott, míg Litvánia, Szlovákia, Málta és Bulgária tartózkodott.<sup>6</sup>

Korábban ugyan az Európai Tanács háromszor is kimondta<sup>7</sup>, hogy a migrációs és menekültügyi kérdésekről konszenzussal kell döntenie, azonban a soros elnökség kihasználta a jogi lehetőséget a minősített többséggel történő elfogadásra.

Az egyes technikai részleteket figyelmen kívül hagyva a tervezet legnagyobb vitát kiváltó eleme a relokáció kérdése. A javaslat továbbra is nyitva hagyja annak lehetőségét, hogy nagyszámú beáramlás esetén egy olyan szolidaritási mechanizmus jöjjön létre, amely aktiválása során a tagállamokat relokációra vagy annak elutasítása esetén jelentős pénzügyi hozzájárulásra kötelezik. A relokáció ötletét mindkét nemmel szavazó ország a kezdetektől fogva elutasítja, hiszen annak alkalmazása eddig is eredménytelen volt, emellett egy pull

<sup>4</sup> Forrás: [https://www.europarl.europa.eu/infographic/asylum-migration/index\\_hu.html#filter=2022](https://www.europarl.europa.eu/infographic/asylum-migration/index_hu.html#filter=2022) (Letöltés ideje: 2023.07.30.)

<sup>5</sup> A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságának és a Régiók Bizottságának az új migrációs és menekültügyi paktumról COM (2020) 609 final. 2020.9.23.

<sup>6</sup> Forrás: <https://notesfrompoland.com/2023/06/09/poland-condemns-eu-migration-and-asylum-pact-agreed-by-european-council/> (Letöltés ideje: 2023.06.30.)

<sup>7</sup> Az Európai Tanács 2016. decemberi, 2018. júniusi és 2019. júniusi következtetéseivel összhangban kimondta, hogy a migráció tekintetében a döntéseknek valamennyi tagállam konszenzusos megállapodásán kell alapulnia.

faktort jelent a migráció tekintetében. A szolidaritási hozzájárulás tartalmazná az éves relokációs minimumot, amely 30 000 fő, valamint az ezt kiváltó uniós szintű éves pénzügyi hozzájárulást, amely 600 millió euró, így egy fő relokációja 20 000 euróval lenne kiváltható. Abban az esetben, ha hazánk továbbra is elutasítja, hogy akár egy főt is átvegyen relokáció keretében, akkor a ránk eső 485 fő esetében ez 9.270.000 euró befizetését jelentené évente. Ezek a számok még csak a kezdeti elképzeléseket jelentik, azonban azt most még megjósolni sem lehet, hogy a jövőben hányan érkeznek majd az EU területére, így az átvételek száma vagy a fizetendő összeg lehet akár magasabb is, hiszen a Tanács egy végrehajtási határozatban a minimumértéknél akár magasabb éves keretet is megállapíthatna. Az már egy másik kérdés, hogy milyen alapon határozták meg ezt a hatalmas összeget fejenként, hiszen a várható költségek tekintetében eddig semmilyen számítás nem készült. Feltehetőleg az volt a cél, hogy ezzel is rákényszerítsék a relokációban részt venni nem kívánó országokat a relokációs kötelezettség teljesítésére. Hazánk esetében ez különösen érzékeny kérdés, hiszen a 2022. évben elfogott nagyszámú illegális migráns miatt elég magas számú átvételi számokkal lehet kalkulálni.

A végső cél a javaslatcsomag minden elemének elfogadása még a jelenlegi Európai Parlament ciklusa alatt, amely az Európai Bizottság és a belügyi biztos célja, és jelen állás szerint a tagállamok többségének támogatását is élvezzi.

### 2.3. Magyarország álláspontja

Hazánk azért ellenezte a Bel- és Igazságügyi Tanács június 8-i ülésén meghozott döntést, mert a két rendelettervezetre vonatkozóan elfogadott általános megközelítések nem veszik figyelembe az egyes tagállamok, így például a nyugat-balkáni migrációs útvonalon található Magyarország speciális helyzetét, ezzel is újabb terhet ránk ruházva. A szolidaritási mechanizmus részünkről csak akkor fogadható el, ha a tagállami határvédelmi költségek és a migráció külső dimenziójában végzett erőfeszítések is egyenrangú szolidaritási eszköznek minősülnek és emellett a korábban már ismertetett relokáció bármilyen formája csak önkéntes szolidaritási eszköz marad. Célunk lenne egy olyan rendszer elfogadása, amely a teljes külső határon képes megakadályozni az illegálisan érkező migránsok EU területére jutását, és még a belépést megelőzően a védelemre nem jogosultak kiszűrését. Úgy gondoljuk, hogy egy ilyen fontos kérdésben a minősített döntéshozatali forma nem hozza közelebb a tagállamokat, ezért különösen fontos lenne a konszenzusra törekvés. A konszenzus előmozdításában nagy szerepe lehetne a soron következő elnökségeknek, amennyiben azonosulni tudnának ezzel az állásponttal.

### 2.4. Tárgyalások várható kimenetele

A jövőt ugyan nehéz megjósolni, azonban a folyamatok értékelése során el lehet jutni arra a következtetésre, hogy jelen pillanatban négy verziót érdemes átgondolni a várható eredmény tekintetében. Az első és legkevésbé valószínű forgatókönyv, hogy a tagállamok konszenzussal hozzák meg az elfogadó döntést, hiszen Magyarország és Lengyelország már az első pillanattól fogva elutasító álláspontot képviselt a kötelező relokáció tekintetében, amelyen azóta sem változtatott. A többség azonban vagy kifejezetten akarja ezt vagy hallgatólagosan elfogadja. A második lehetőség, amely egyben a legvalószínűbb kimenetel, hogy a javaslatokat minősített döntéssel fogadják el a tagállamok, hiszen eddig minden esetben ez a forgatókönyv valósult meg és jelen pillanatban is ez az országok és az

intézmények hozzáállása. A harmadik eshetőség, hogy menet közben összeáll egy blokkoló kisebbség, így nem lesz meg a minősített többség. A negyedik opció pedig, hogy bármely oknál fogva az intézményi tárgyalások során a Tanács és a Parlament nem tud megállapodni a még vitás pontokban vagy olyan súlyos akadály merül fel, amely valamelyik fél számára elfogadhatatlan lesz.

### 3. Schengeni bővítés

A schengeni térség kialakítása az EU egyik olyan vívmánya, amely mind az egyéni utazók, mind a gazdasági szereplők életét megkönnyíti azzal, hogy a belső határok szabadon átjárhatóak, a közlekedés határelőzések nélkül valósulhat meg. Ennek a folyamatnak vált áldozatává több ország is a 2015-ben kezdődő migrációs hullám felerősödésével, hiszen a migrációs nyomásra hivatkozással több ország is visszaállította a belső határain az ellenőrzést, amely mind a mai napig tart.

Ez a helyzet nem segítette elő a schengeni bővítési folyamatot sem, amely így egy jelentős fékezőerőt kapott az uniós intézményi fejlődés menetében. Ennek előzménye mégis korábbra mutat vissza, hiszen Románia és Bulgária már az első magyar elnökség időszakában is készen állt technikailag a schengeni tagságra, amint már akkor az értékelő ellenőrző bizottság a Scheval<sup>8</sup> is megállapította.

Az előző elnökségünk utolsó BIÜT ülésén, 2011. június 9-én is kísérletet tettünk arra, hogy a két ország csatlakozását elfogadja a közösség, azonban ez nem sikerült, mivel a döntő pillanatban azt két tagország (Franciaország és Németország) megakadályozta<sup>9</sup>. Akkor az a döntés született, hogy a következő, szeptemberi BIÜT ülésén ismét visszatérnek a bővítés kérdésére.<sup>10</sup> Most már látjuk, hogy az elmúlt évtizedben ebben nem történt előrelépés.

Kísértetiesen hasonló forgatókönyv játszódott le 2022 decemberében, amikor a BIÜT Horvátország schengeni tagságát elfogadta, Romániát és Bulgáriát azonban ismét nem vették fel a tagok közé olyan okokra hivatkozva, amelyek nem is szerepelnek a schengeni tagság feltételei között. Ezúttal Ausztria és Hollandia akadályozta meg a bővítést.

Az Európai Parlament a 2023. július 12-i strasbourgi plenáris ülésén ugyan 526 szavazattal, 57 ellenszavazattal és 42 tartózkodással megszavazta, hogy Romániának és Bulgáriának ez év végéig a schengeni térség tagjává kell válnia<sup>11</sup>, azonban ez a politikai deklaráció a Tanácsot semmire sem kötelezi.

Figyelemmel arra az osztrák álláspontra, hogy ameddig a schengeni övezet nem működik és a belső határelőzések fenntartására szükség van<sup>12</sup>, addig továbbra is elutasítják a schengeni bővítést, és reálisan nem is várható, hogy a jövő év őszén esedékes osztrák választásokig ebben elmozdulás történne, így még az a lehetőség is felmerülhet, hogy a jövő év második felében esedékes magyar elnökség során kerüljön sor a két jelölt ország schengeni felvételére.

<sup>8</sup> <https://www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/preparatory-bodies/working-party-schengen-matters/>

<sup>9</sup> <https://www.bbc.com/news/world-europe-12055299> (Letöltés ideje: 2023.07.30.)

<sup>10</sup> [https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vi1rcrpbiry?ctx=vga1clrljzlj&start\\_tab0=540](https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vi1rcrpbiry?ctx=vga1clrljzlj&start_tab0=540) letöltés ideje (Letöltés ideje: 2023.07.30.)

<sup>11</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0278\\_HU.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0278_HU.html) letöltés ideje (Letöltés ideje: 2023.06.30.)

<sup>12</sup> <https://www.romania-insider.com/austria-maintains-veto-against-schengen-expansion-nehammer> (Letöltés ideje: 2023.06.22.)

#### **4. Záró gondolatok**

Az uniós elnökség várhatóan számos olyan témával is kénytelen lesz foglalkozni, amelyet ma még nem is látunk, azonban ezen a helyen kifejezetten a migrációval összefüggő aspektusokat tekintettük át. Ahogy a korábbiakból kikövetkeztethető, nem is az lesz a kérdés, hogy hazánk elnöksége idejére a Paktum elfogadásra kerül-e, hanem inkább az, hogy ennek az újnak tűnő rendszernek lesz-e bármilyen hatása az illegális migrációra. Kevesebb lesz-e a belépni szándékozó személy, kevesebben fognak-e visszaélni a jelenleg igen humánus európai menekültügyi rendszerrel, elbírja-e a jövő európai társadalma a különböző kultúrák keveredési arányának eltolódását, elbírja-e a gazdasági rendszerünk, hogy továbbra is olyan életszínvonalon éljük az életünket, mint azt az elmúlt évtizedekben már megszoktuk. Mivel a most tárgyalás alatt lévő dossziékban igazán új gondolatok, új mechanizmusok nem jelennek meg, csak a korábban használt intézmények tekintetében lesz bizonyos eltolódás, így nem látjuk annak reális esélyét, hogy a jelenlegi folyamatok a migráció tekintetében pozitív elmozdulást tudnának mutatni.