

# Az Európai Unió menekültügyi politikája

## *The European Union's Asylum Policy*

---

Hautzinger Zoltán és Mágó András

[https://doi.org/10.47707/Kulugyi\\_Szemle.2025.3.03](https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2025.3.03)

**Összefoglaló:** Az Európai Unió menekültügyi politikája és intézményi rendszere a közösség egyik jól körülhatárolható, magában az EU működéséről szóló szerződésben lefektetett, nemzetközi jogi alapú politikájának a része. A fejlődéstörténete megmutatja, hogyan intézményesült a menekültügy az uniós jog rendszerében, milyen módon gyakorolt hatást az egyes tagállamok menedékjogi szabályozására. A közös menekültügyi rendszer újabb mérföldköve a migrációs és menekültügyi paktum, amely tíz jogszabály együtteseként hivatott megteremteni az összhangot az egyes tagállamok menekültügyi szabályozásában és gyakorlatában. Az elfogadását ugyanakkor sorozatos viták és kritikák övezik, és ennek Magyarország is részese.

**Kulcsszavak:** migráció, menekültügy, menedékjog, migrációs és menekültügyi paktum

*Abstract: The European Union's asylum policy and institutional system is part of one of the Community's well-defined policies based on international law, as set out in the Treaty on the Functioning of the European Union itself. The history of the development of this common policy shows how asylum has been institutionalized in the EU legal order and how it has influenced the asylum legislation of individual Member States. Another milestone in the common asylum system is the Pact on Migration and Asylum, which is a set of ten pieces of legislation designed to ensure consistency in the asylum legislation and practice of individual Member States. The adoption of the Pact itself, however, has been the subject of a series of debates and criticisms, of which Hungary is a part.*

**Keywords:** migration, asylum, right of asylum, Pact on Migration and Asylum

## **Bevezetés**

Az uniós menekültügyi politika és intézményi rendszer a közösség egyik jól körülhatárolható, magában az Európai Unió működéséről szóló szerződésben lefektetett, nemzetközi jogi alapú politikájának a része. Olyan szabályozási keret, amely a nemzetközi védelem terén egyszerre forrása a nemzeti szabályozás

kialakításához és az uniós joghoz történő harmonizálásához szükséges legfontosabb rendező elveknek, valamint integráló tényezője az egyes tagállamok nemzeti szabályozásának.

Az uniós menekültügyi alapja az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ), amely úgy rendelkezik, hogy az EU amellett, hogy „egy, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget alkot, amelyben tiszteletben tartják az alapvető jogokat és a tagállamok eltérő jogrendszereit és jogi hagyományait”, „a menekültügy, a bevándorlás és a külső határok ellenőrzése terén a tagállamok közötti szolidaritáson alapuló olyan közös politikát alakít ki, amely a harmadik országok állampolgáraival szemben méltányos bánásmódot biztosít”.<sup>1</sup> A szerződés meghatározza a határok ellenőrzésével, valamint a bevándorlással összefüggő alapvető szabályokat is: „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”.<sup>2</sup>

Minthogy az uniós tagállamok részéről a menedéket kereső külföldieknek a megítélése társadalmi, gazdasági és földrajzi értelemben is eltérő, az egyes nemzeti politikai megközelítések és szabályozási praxisok egységes modellbe illesztése sem tűnik egyszerűnek. Ez tapasztalható az eddigi uniós migrációs szabályozási gyakorlat történeti megoldásaiban, és ez rajzolódik ki napjainkban is a migrációs és menekültügyi paktum (a továbbiakban: Paktum) körül kialakult politikai nézetkülönbségekből, s nem utolsósorban az uniós jogalkalmazás egyes példáiból is.

E tanulmány célja az uniós menekültügyi politikának, az egyes érintett intézmények és jogszabályok alakulásának a bemutatása az Európát ért migrációs események tükrében, miközben arra is kitér, hogy milyen szakmapolitikai és jogi folyamatok eredményeként született meg 2024-ben a migrációs és menekültügyi paktum.

## **A menekültügy mint szakpolitika történeti formálódása**

Az Európai Unió menekültügyi – valamint a határok ellenőrzésére, illetve a bevándorlásra vonatkozó – politikája úgynevezett belső szabályozó politikának számít, amelyben a hatásköröket az EU a tagállamokkal megosztott módon gyakorolja.<sup>3</sup> A célja a nemzetközi védelmet kereső harmadik országbeli állampolgárok számára az Unió területén olyan közös, valamennyi tagállam esetében érvényes jogosítványok meghatározása, amelyek révén biztosítható a huzamosabb idejű ott-tartózkodásuk, valamint a visszaküldéssel szembeni védelmük. Ennek megfelelően az uniós menekültügyi politika terén az EU már közel három évtizede egy közös menekültügyi rendszer létrehozását szorgalmazza, amelynek

célja, hogy megszűnjenek a vonatkozó nemzeti szakpolitikák közötti eltérések, illetve a menedékkérők elosztására vonatkozó ideiglenes mechanizmus révén a gyakorlatban is valósuljon meg az EUMSZ által deklarált szolidaritási elv.<sup>4</sup>

A közös menekültügyi alapok kidolgozása az 1999-es tamperei program révén gyorsult fel,<sup>5</sup> amelyben az Európai Tanács a közös európai menekültügyi rendszer (KEMR) kiépítésének a főbb szakaszait határozta meg. Egyúttal megjelent az arra irányuló akarat, hogy a menedékkérőknek adandó nemzetközi védelem tárgyában a tagállamok az egységes minimumszabályok által körülhatárolt eljárás keretében dönthessenek az Unió területén érvényes jogállás megadását illetően. Ez tükröződik vissza az 1999–2005 közötti uniós jogalkotás eredményeiből is, hiszen akkor született meg több menekültügyi jogszabály, illetve az Európai Menekültügyi Alap<sup>6</sup> létrehozásáról szóló döntés is.

A témával kapcsolatos legfontosabb jogforrások közül időrendi sorrendben először az ún. Eurodac-rendeletet,<sup>7</sup> valamint az átmeneti védelemről szóló irányelvet<sup>8</sup> kell megemlíteni. Az első – az ún. dublini egyezmény alapján – arra volt hivatott, hogy a tagállamok számára lehetővé váljon a területükön tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok személyazonosságának az ujjlenyomatuk azonosítása révén történő megállapítása, illetve annak a megismerése is, hogy az illetők más uniós tagállamban kértek-e menedékjogot. Az átmeneti védelemről szóló irányelv jelentősége abban áll, hogy eligazítást adott a tekintetben, hogy a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén milyen minimumszabályok vonatkoznak a tagállamok általi befogadásukra és az abból eredő következmények viselésére.

A közös menekültügyi politika definiálásának a fontosabb jogforrásai is a 2005 előtti időszakban jelentek meg. A befogadási irányelv<sup>9</sup> *expressis verbis* állapítja meg, hogy „a tamperei következtetések előírják, hogy a KEMR-nek rövid távon ki kell terjednie a menedékkérők befogadásának [a] közös minimumfeltételeire”, valamint „a menedékkérők befogadására irányuló minimumszabályok megállapítása újabb lépés az európai menekültpolitika felé”. A Dublin II. rendelet<sup>10</sup> megalkotásának a célja az volt, hogy – az Eurodac-rendeletben meghatározott személyazonosítás eredménye alapján – a menedékjog iránti kérelmekben elvárható gyors döntéshozatal érdekében lehetővé tegye a felelős tagállam gyors meghatározását. A családegyesítési irányelv<sup>11</sup> a menekültügyi szabályokat illetően inkább egy kiegészítő jogforrás, mivel a menedékkérelmet előterjesztők családi körülményeinek a javításával kapcsolatos speciális rendelkezéseket tartalmaz. A kvalifikációs irányelv<sup>12</sup> célja annak biztosítása, hogy valamennyi tagállamban azonos módszereket alkalmazzanak a valóban nemzetközi védelemre szoruló beazonosítására, valamint annak elősegítése, hogy a jogosult személyek mindegyik uniós országban hozzáférhessenek az ellátások minimális szintjéhez. Végül a menekültügyi eljárásokról szóló irányelv<sup>13</sup> a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó eljárások szabályainak a

közelítése révén kíván segítséget adni a menedékkérőknek a tagállamok közötti másodlagos mozgásának a korlátozásában.

A tamperei jogalkotási elveknek megfelelően, az európai közös menekültügyi szabályok minimumkereteinek a megalkotását követő 2005–2010-es időszak normaalkotási folyamatát az Európai Tanács a Hágai Program mentén határozta meg. A szabályozási keret fokozatos alkalmazásának a lehetővé tétele, valamint a KEMR megvalósítása érdekében a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása általános program”<sup>14</sup> részeként a 2008 és 2013 közötti évekre létrehozták az Európai Menekültügyi Alapot, valamint az Európai Visszatérési Alapot, amely magában foglalta az Európai Integrációs Alapot, azaz a harmadik országok állampolgárainak beilleszkedését segítő európai alapot.<sup>15</sup>

A közös európai menekültügyi politika rendszerként történő működtetésére vonatkozóan jelent meg 2007-ben az ún. Zöld könyv,<sup>16</sup> amely a rendszer felépítését célzó javaslatok kialakításának a forrásául is szolgált. A dokumentum már utal a menekültügyi politika tagállami különbözőségeire, és kiemeli, hogy a menekültügyi eljárásaik fejlesztésére, illetve az annak színvonalában felfedezett hiányosságok megszüntetésére a tagországoknak úgy kell törekedniük, hogy azok mellett az uniós joghoz való közelítés is biztosított maradjon.<sup>17</sup> A Zöld könyvben szereplőhöz hasonló vélemény látott napvilágot a Politikai terv a menekültügyről címet viselő bizottsági közleményben is,<sup>18</sup> amely a rendszer második szakaszának a befejezésére vonatkozó stratégiákat mutatta be. Abból indult ki, hogy bár a jogi aktusainak a rendszerteremtő mivolta jelentős előrelépésnek tekinthető, de „a különböző nemzeti gyakorlatok eredményeképpen az EU-n belül a menekültügyi döntéseket következtelen módon hozzák meg, és a menedékjogi védelem nyújtásának esélyei rendkívüli mértékben különböznek az egyes EU-tagállamokban”. A probléma megoldását az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) a legfontosabb menekültügyi jogszabályok módosításában, valamint az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásában<sup>19</sup> látta.

A közös európai menekültügyi politika kiépülésének második szakasza a Lisszaboni Szerződés által bevezetett elsődleges uniós jog reformjával indult el, az annak eredményeként megszületett új szabályok a rendszer továbbfejlesztését szolgálták.<sup>20</sup> A jogalkotási folyamat további katalizátorát jelentette az is, hogy az Európai Tanács 2009. december 10–11-i ülésén elfogadta a stockholmi programot, amely ismételten hangsúlyozta egy közös és szolidáris védelmi terület 2012-ig történő létrehozása melletti elköteleződését, amelyet a közös menekültügyi eljárás és a nemzetközi védelemben részesülők egységes, magas védelmi normákon, valamint tisztességes és hatékony eljárásokon alapuló jogállása jellemez. Ennek a más lényeges menekültügyi irányelvekben is megfogalmazott igény kielégítésének a támogatására született meg az Unió menekültügyi statisztikai irányelve<sup>21</sup> is, amely jogi alapokra helyezte, s egyben lehetővé tette a menekültügyi statisztikai adatok gyűjtését, rendszeres ellenőrzését és

az EU egészére kiterjedő összehasonlítását.<sup>22</sup> A menekültügyi eljárásról szóló irányelv<sup>23</sup> jelentette az útmutatást ahhoz, hogyan kell továbbfejleszteni a tagállamokban a nemzetközi védelem megadására és visszavonására alkalmazott eljárások szabályait a közös uniós eljárás létrehozása céljából.

Az átdolgozott befogadási irányelv<sup>24</sup> eredeti rendeltetése, a kérelmezők befogadási körülményeinek az egységesítése, a menekültek Unión belüli másodlagos migrációjának az elkerülése nem változott, de egy sor kérdésben határozottabb elvárásokat fogalmazott meg a tagállamok részére (például a fogva tartásra alkalmas alternatív intézmények kialakítása). A módosított kvalifikációs irányelv<sup>25</sup> a nemzetközi védelem elismerésére és tartalmára vonatkozó követelmények magasabb szintű szabályok alapján történő további meghatározását írta elő. Az átdolgozott Eurodac-rendelet<sup>26</sup> pedig olyan feltételeket állapított meg, amelyek garantálják mindazoknak a magánélet tiszteletben tartásához való alapvető jogát, akikről nem feltételezhető, hogy terrorcselekményt vagy egyéb súlyos bűnt követtek el. Az ún. Dublin III. rendelet<sup>27</sup> pedig a céljai elérése érdekében konkretizálta a menedékjogi eljárás lefolytatásáért felelős állam meghatározásához szükséges kritériumokat, valamint visszafogadási kötelezettséget állapított meg, amennyiben a tagállamok egyikének a területén korábban menedékjogi kérelmet benyújtó külföldi egy másikban is megteszi ugyanezt, vagy engedély nélkül tartózkodik ott.<sup>28</sup>

## **A közös menekültügyi rendszer kérdése a migrációs válságot követően**

### *A menekültügyi és migrációs paktum genezise*

2020. szeptember 23-án az Európai Bizottság elfogadta az új migrációs és menekültügyi paktumról szóló közleményt, amelynek célja többek között, hogy uniós szintű menekültügyi és migrációkezelési keretet hozzon létre, és előmozdítsa a tagállamok közötti kölcsönös bizalmat.<sup>29</sup> Feltűnő szakpolitikai újdonság a kezdeményezésben, hogy a migráció és a menekültügyi kezelését közös halmozba helyezte a Bizottság.

A KEMR második átfogó reformját célzó Paktum reflektálni kívánt az uniós migrációs és menekültügyi szakpolitika azon strukturális hiányosságaira, amelyek a 2015–2016. évi migrációs válság során megmutatkoztak. A Paktum ezért több intézkedést is tartalmaz a menedékjoggal való visszaélések, illetve a másodlagos mozgások visszaszorítására. E reformra a lakosság és a kapcsolódó szakmák (menedékjoggal foglalkozók, befogadó intézmények, határrendészet) részéről egyaránt rendkívül nagy igény mutatkozott.

Maga a jogszabálycsomag alapvetően azonban továbbra is az 1951-es menekültügyi egyezményen, a genfi konvención alapuló rendszert őrzi meg. Az

Unió társjogalkotóinak, az Európai Parlamentnek és az Európai Unió Tanácsának (a továbbiakban: EP, illetve Tanács) attól eltérő kodifikációs és jogpolitikai célkitűzése nem is lehetett, hiszen az EUMSZ világosan kimondja, hogy a közösség menedékjogi attitűdjének és értékrendjének a menekültek jogállásáról szóló, 1951. július 28-ai genfi egyezményrel és az 1967. január 31-ei jegyzőkönyvvel, valamint az egyéb vonatkozó szerződésekkel összhangban kell lennie.<sup>30</sup>

A KEMR csak a potenciális kérelmezők számára annál is kedvezőbb feltételeket vezetett be: a jogosultságok köre továbbra is igen széles, és a humanitárius szellemiség dominanciája e rendszer szerint is feltétlenül jellemző. A menekültügyi ágazat alapvetését adó, a menekültek helyzetére vonatkozó genfi egyezményben nevesített öt üldözési forma (faji, nemzeti hovatartozás, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás, vallás, politikai meggyőződés)<sup>31</sup> széles körű kiterjesztése érdekében a kiegészítő és ideiglenes védelmi forma kialakítását egyenesen az EUMSZ<sup>32</sup> deklarálja. E menedékjogi védelmi formáknak a gyökerét – szellemiségükben – az emberi jogok európai egyezményében és az Európai Unió Alapjogi Chartjának értékrendszerében kell keresnünk. A Paktum szerint megújított normarendszer erre az ágazati történelmi örökségre építve tehát továbbra is humanitárius megközelítést alkalmaz, a kérelmezők számára megelőlegezi a bizalmat, és – számos más jogosultság mellett – beengedi őket az Európai Unió tagállamainak a területére.

### *A Paktum jogpolitikai célja*

A reformnak az illegális migrációval szembeni fő intézkedései az előszűrés (*screening*), valamint a határon folytatott, a „be nem lépés” jogi fikcióján alapuló, korlátozott személyi hatályú menekültügyi és visszatérési eljárás, amely azonban a kritikusok szerint továbbra sem lesz alkalmas a beáramlások megállítására. Ellenkezőleg: az eljárások lefolytatásának a helyszínéhez szükséges kapacitások biztosítása következtében a migrációs frontországokra várhatóan további jelentős terhek hárulnak majd. E többletterhekkel azonban a normarendszer is számol, és szolidaritási, áthelyezési és bonyolult veszélyhelyzeti szabályozást vezet be.

A reformcsomag a tagállami felelősségre vonatkozó, jelenleg a Dublin III. rendelet által szabályozott rendszer teljes reformját is magában foglalja, amelyet egy kötelező, alapvetően a menedékkérőknek a tagállamok közötti elosztására (áthelyezésére, relokációjára) építő szolidaritási mechanizmus bevezetésével egészít ki.

A reformot megtestesítő Paktum emellett tartalmazza a KEMR további elemeinek a rendszer fő kérdéseiben való ellentétek következtében elmaradt átalakítását is, például a befogadási, elismerési feltételekre és az önkéntes áttelepítési keretrendszerre vonatkozó normákét. A Paktum célja továbbá a

menekültügyi ágazat informatikai rendszerei megújításának és a kialakítás alatt álló, monumentális interoperabilitási keretrendszerbe történő bekötésének a biztosítása is.

### *A Paktum elfogadása és kritikája*

Miután az EP 2024. április 10-én megszavazta, a Gazdasági és Pénzügyi Tanács (*Economic and Financial Affairs Council, ECOFIN*) május 14-i ülésén a Tanács (minősített többséggel) elfogadta a migrációs és menekültügyi paktum összes javaslatát. Magyarország a teljes jogszabálycsomag, azaz mind a tíz normatervezet ellen szavazott, és valamennyi kapcsán nemzeti nyilatkozatot nyújtott be, amelyek a jogalkotási folyamat során képviselt magyar álláspontok összegzései voltak, és a migráció hatékony menedzselésének igényével szemben a határőrizetet, a schengeni övezet vívmányait, a tagállamok lakosságának a biztonságához való jogát, a migráció kiváltó okainak a helyben történő orvoslását, az embercsempész-hálózatok elleni küzdelem jelentőségét, valamint a tagállamok területéhez való hozzáférés biztosításának az elhibázott voltát hangsúlyozták. Hasonlóan járt el Lengyelország, míg Csehország és Szlovákia, valamint a csomag egyes elemeinek az elutasítása okán részben Ausztria is tartózkodott.

Az elfogadott – és összefoglalóan Paktumnak nevezett – tíz jogszabály 2024. május 22-én jelent meg az Európai Unió Hivatalos Lapjában, azonban a gyakorlati alkalmazásuk a főbb pontok esetében csak 2026. június 12. után kezdődik meg. A jogszabálycsomag elfogadása előtti utolsó hónapokban szokatlanul erőltetett ütem volt jellemző a társjogalkotók munkájára, a Paktum elfogadása már-már öncélúnak látszott. A Tanács rotációs elnöki tisztét betöltő Belgium, valamint több jelentős tagállam a normaszövegtől függetlenül csupán a mielőbbi sikeres végszavazásra törekedett, mert úgy gondolták, a tartalmat és a pontos részleteket majd az értelmezés után is ki lehet dolgozni. A motivációjuk részben a soron következő magyar elnökség esetleges halogató, kritikus hozzáállásától való aggodalom is lehetett, de feltehetően szerepet játszott az a megfontolás is, hogy még a 2024. júniusi EP-választások és azzal egyidejűleg az uniós intézményi vezetői mandátumok lejárta előtt döntésre lehessen jutni ebben a fajsúlyos kérdésben.

A gyorsuló ütemű jogalkotás végül az egymással összeegyeztethetetlen uniós intézményi és tagállami javaslatok és érdekek miatt a hosszas előkészítés végére egy olyan szabályozás többségi elfogadásához vezetett, amelynek a hatékonysága erősen megkérdőjelezhető. Például a határon folytatandó eljárások maximális határideje tekintetében csak a gyakorlat dönti majd el, hogy a rövidebb vagy a hosszabb eljárás mellett érvelő szereplőknek volt-e igazuk – kompromisszum viszont nem születhetett, és a rövidebb, 12 hétre vonatkozó javaslat lépett hatályba.

A Paktum kapcsán ezért nemcsak az azt el nem fogadó Magyarország és Lengyelország<sup>33</sup> élt kritikával, hanem – szinte példátlan módon – annak már a Tanács általi elfogadását követő napon, 2024. május 15-én, tizenöt tagállam migrációért és bevándorlásért felelős minisztere<sup>34</sup> is közös levelet írt, amely a médiából vált megismerhetővé.<sup>35</sup> Az aláíró miniszterek felszólították a Bizottságot, hogy dolgozzon ki új módszereket és megoldásokat az Európába irányuló illegális migráció megelőzése érdekében. Ez alapján az a következtetés sem tűnik megalapozatlannak, hogy az elfogadott és 2026 nyarától alkalmazandó Paktum szabályai kapcsán már most többségben vannak azok az országok, amelyeknek a véleménye szerint az új normarendszer (is) alkalmatlan lesz az illegális migráció következményeinek a megfelelő kezelésére.

#### *A Paktum közös végrehajtási terve*

A Bizottság rövid távon pénzügyi támogatással, a hiányosságok elemzésével, *monitoring*gal és az uniós ügynökségek támogatásával kíván hozzájárulni a tagállamoknak a Paktum végrehajtására való felkészüléséhez, mivel alapvető fontosságúnak tartja, hogy az alkalmazásig hátralévő időt a tagállamok megfelelően használják ki. Ennek biztosítására még a Paktum hivatalos elfogadása előtt a Bizottság Belügyi Főigazgatóságán (*Directorate-General for Migration and Home Affairs*, DG HOME) belül létrehozta egy tagállam-specifikus csoportokon alapuló szervezeti struktúrát, amelynek élén egy-egy kijelölt vezető áll.<sup>36</sup> E felsővezetői szint alatt minden országban egy koordinátor irányításával működő szervezeti egység végzi a támogatást. Az eredeti elgondolás szerint az ország-specifikus csoportok a Paktum végrehajtásának a megkezdését követően is fennmaradnának, annak folyamatos monitorozása és a szükséges finomhangolások érdekében.

A Bizottság 2024. június 12-én egy közös végrehajtási tervet mutatott be,<sup>37</sup> amely tartalmazza a Paktum megvalósításához szükséges nemzeti szintű dokumentumok elkészítésének a menetrendjét, mérföldköveit és ütemezését. Minden tagállam „személyre szabott” ajánlásokat kapott annak érdekében, hogy az egységes végrehajtás Uniós-szerte biztosított legyen. A Paktumot alkotó jogszabályokban foglalt kötelezettségek közül az implementáció megtervezéséhez fűződnek a legkorábbi kötelező határidők. A dokumentum pusztá tagolásából is felismerhető, hogy az a Magyarországon alkalmazott ideiglenes menekültügyi szabályozástól és az abból adódóan aktuálisan itt benyújtott menekültkérelmek számától merőben eltérő szisztémát és mennyiséget vett alapul.

A közös végrehajtási terv az egyes jogszabályok megértésének és megvalósításának a megkönnyítése érdekében tíz építőelembe sorolja a különböző tagállami kötelezettségeket és a foganatosításukhoz szükséges intézkedéseket, amelyek követik a Paktumot alkotó jogszabályok tárgyát:

1. közös migrációs és menekültügyi információs rendszer: Eurodac
2. az EU külső határain a migrációs áramlások kezelésére felállítandó új rendszer
3. megújított befogadási rendszer
4. igazságos, hatékony és konvergáló menekültügyi eljárások
5. hatékony és igazságos visszatérési eljárások
6. igazságos és hatékony rendszer: az új felelősségi szabályok alkalmazása
7. a szolidaritás megvalósítása
8. felkészültség, készenléti tervezés és válságkezelés
9. új biztosítékok a nemzetközi védelmet kérelmezők és sérülékeny személyek számára, valamint az alapvető jogok fokozott ellenőrzése
10. áttelepítés, befogadás és integráció

Az egyes elemek a tagállamok, a Bizottság és az uniós ügynökségek által végrehajtandó szabályozásra, igazgatási eljárásokra, az azokat végző szervezetekre, valamint a humán és az infrastrukturális kapacitásokra – elsősorban kapacitásbővítésre – vonatkozó jogi kötelezettségeket és azok következményeit fedik le.

#### *A Paktumhoz kapcsolódó nemzeti végrehajtási tervek*

A közös végrehajtási terv alapján a tagállamoknak a Bizottság és az érintett uniós ügynökségek támogatásával 2024. december 12-ig kellett elkészíteniük a saját nemzeti végrehajtási terveiket, amelyek meghatározzák a szükséges intézkedéseiket és azok megvalósításának az ütemezését, forrásigényét, illetve a később esedékes tagállami szintű ellenőrzési mechanizmust is. Ezt követően, 2025. június 12-ig kellett összeállítani a migrációs nemzeti stratégiákat.

Míg a nemzeti végrehajtási terv lényege azon lépések összeírása, amelyek biztosítják a Paktum 2026 júniusától történő alkalmazhatóságát, addig a nemzeti stratégia egy olyan átfogó terv, amely a migrációigazgatással kapcsolatos hosszú távú tagállami elképzeléseket vázolja. A rendeletek alkalmazásának az időpontjáig (2026. június 12-éig) minden tagállamnak elvileg be kell fejeznie a nemzeti terve végrehajtását.

Habár a Paktumot alkotó irányelvek és rendeletek érvényes és hatályos uniós jogszabályok, az alkalmazhatóságuk, illetve az alkalmazandóságuk csak 2026. június 12-én veszi kezdetét.<sup>38</sup> Ez elvben azt is jelentheti, hogy egy, a Paktum szabályait idejekorán alkalmazó tagállam végső soron kötelezettségszegési eljárásban felelősségre vonható egy érvényes és hatályos, de – egyelőre – nem alkalmazható (nem alkalmazandó) rendelet betartásáért és betartatásáért. Különösen is ellentmondásos ez annak tükrében, hogy a társjogalkotók kívánalma szerint éppen egy, a kérdést aktuálisan és megfelelően, az eddigieknél hatékonyabban, sőt szigorúbban szabályozó jogforrást kívántak létrehozni.

Tekintettel ugyanakkor a Paktummal szemben szakmai és politikai alapon is képviselt elutasító magyar álláspontra, illetve az Európai Unió Bírósága által 2024. június 13-án kelt migrációs tárgyú ítéletre és az akkor kiszabott jelentős bírságra, Magyarország – Lengyelországhoz hasonlóan – nem adott le végrehajtási tervet. Magyarország Kormánya az abszurd mértékű bírság és a Paktum ügyét egy csomagban kezeli, amely témakör ráadásul a politikai diskurzus egyik – ha nem a leginkább – fókuszban lévő eleme. Az uniós jog domináns megjelenése miatt az ügyben nem csupán a belügyminiszter, hanem az európai uniós ügyekért felelős miniszter is egyeztetést folytat a Bizottsággal.

#### *A Paktum végrehajtásának finanszírozása*

A jelenlegi többéves pénzügyi keret (*Multiannual Financial Framework*, MFF) értelmében a Paktum végrehajtására fordítható források nagy részét a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapon (MMIA), a Határigazgatási és Vízümpolitikai Pénzügyi Támogatási Eszközön (HAVE) és a Belső Biztonsági Alapon keresztül a nemzeti programokba kell beépíteni. A finanszírozás másik ága a tematikus eszköz, amelyet az MFF féldícs felülvizsgálatából származó további pénzeszegekkel is megerősítenek. Az Európai Tanács 2024. februári következtetései szerint 2 milliárd eurót különítenek el erre a célra. A gyakorlatban a forrásokat az MMIA és a HAVE tematikus eszközeihez adják hozzá, majd az uniós és a nemzeti végrehajtási tervek véglegesítése utáni igényelemzés alapján, valamint a meghatározott prioritási területekkel összhangban a tagállamok programjaiba csatornázzák. A rendelkezésre álló forrásokat elsősorban a határon lefolytatott eljárások intézéséhez szükséges kapacitásokra, jogi tanácsadásra, valamint a menekültügyi és a befogadási rendszerek fejlesztésére fordítanak.

A pénzügyi források zömét az osztott felelősség keretében, a nemzeti programjaikon keresztül és a Paktum végrehajtásához kapcsolódóan használhatják fel a tagállamok és az érintett uniós intézmények. A kiegészítő finanszírozás a szükségletek szerint történik: a tagállamok közötti elosztás során figyelembe veszik a (2025. júniusig minden tagállam kapcsán elvégzett) bizottsági hiányelemzést és a megállapított prioritásokat. A nemzeti programokra szánt kiegészítő finanszírozás ettől az évtől áll rendelkezésre, és a Paktum végrehajtása (előkészítése) mellett továbbra is fel lehet használni a hatályos uniós rendelkezések teljesítésére, az önkéntes szolidaritási mechanizmusra vagy az Ukrajnából érkező ideiglenes védelmet igénylőkkel kapcsolatosan is, amennyiben a tervezett tevékenységek összhangban állnak az előre meghatározott kritériumokkal.

## A Paktum részét képező jogszabályok

Amint arra már utaltunk, a Paktum nem egy kizárólagos, anyagi és eljárásjogi szabályokat is megfogalmazó norma, nem egy kódex, hanem tíz, a tárgyukban egymással összefüggő jogforrásból álló jogszabálycsomag. Az elemeit egy évvel korábban kialakított jogpolitikai szándék szerint, egymással koherens rendszert alkotó uniós rendeletekként és irányelvekként tervezték meg és kodifikálták.

A közös európai menekültügyi rendszer megközelítőleg azonos arányban állt össze a tagállamok számára kötelező irányelvekből, valamint a kötelezően és közvetlenül alkalmazandó rendeletekből. A Paktum a föderatív irányú elmozdulás jeleként, továbbá nyilvánvalóan a migrációs krízis hatékonyabb kezelése reményében, jobbra rendeletekből áll.

A jogalkotás folyamatára és az éles vitákra jellemző azonban, hogy az uniós rendelet közvetlen alkalmazhatósága alapján elvárható, mindenben kógens szabályozás helyett végül – szokatlanul – számos, a tagállami szintű regulációt előíró vagy azt megengedő fordulat került a szövegbe. (Például a határon folytatott eljárás alá vonandó és nem vonható személyek köre esetében a tagállamoknak meglepően nagy értelmezési szabadsága maradt.)

### *A menekültügyi és migrációkezelési rendelet<sup>39</sup>*

A menekültügyi és migrációkezelési rendelet egyrészt módosítja az eddig a Dublin III. rendeletben rögzített, a menedékkérőkre, illetve migránsokra vonatkozó tagállami felelősségi szabályokat, másrészt egy új „kötelező szolidaritási mechanizmust” is magában foglal, és a migrációkezelést egy átfogó megközelítés alapján, a vonatkozó szakpolitikák (határigazgatás, menekültügy, legális migráció, visszatérés, vízumpolitika) összehangolásával valósítaná meg. E megközelítés érdekében a rendelet szerint a tagállamoknak 2025. június 12-ig el kellett fogadniuk a nemzeti stratégiájukat, amelyek alapján a Bizottságnak december 12-ig egy jogi kötőerővel nem bíró, de hosszú távú európai menekültügyi és migrációkezelési stratégiát kell kialakítania. Maga a rendelet a hatálybalépést követő 24. hónaptól alkalmazandó, és a Bizottság háromévente felülvizsgálja a sarkalatos pontjait és arányszámait.

A társjogalkotók megállapodtak a Dublin III. rendeletben foglalt keretrendszer felváltó új felelősségi kritériumokban és sorrendben, és két új elvárással egészítették ki azt: a valamely tagállam által korábban kiállított okleveleken alapuló felelősségi kritériummal, valamint a kérelmezőnek egy adott tagállamban már menekültként elismert, illetve huzamosan ott tartózkodó, esetleg már állampolgárrá vált családtagján alapuló felelősségi kritériummal. Az első szerint a tagállam azon kérelmek elbírálásáért is felelős lesz, amelyek benyújtói hat éven

belül a területén államilag elismert képzésben vettek részt. A második viszont az EP korábbi indítványától eltérően nem terjed ki a kérelmezők testvéreire, tehát az oldalági rokonaira. Amennyiben egy tagállam korábban tartózkodási engedélyt vagy vízumot adott egy kérelmezőnek, az előbbi esetén annak lejártát követően három évig (ez jelenleg két év), az utóbbié esetén pedig 18 hónapig (jelenleg 6 hónapig) marad fenn a felelőssége.

A külső határ illegális átlépésén alapuló felelősségi kritérium a jelenlegi 12 helyett 20 hónapig köti majd a tagállamokat, jellemzően a frontországokat, továbbá alkalmazandó lesz a földközi-tengeri kutatási és mentési műveletek során partra szállítottak esetében is, azonban rövidebb ideig (12 hónapra). A dublini rendszerben a jelenlegi visszavételi eljárást az úgynevezett visszavételi notifikációs eljárás fogja felváltani, amely a frontvonalbeli tagállamok felelősségének egy másikra történő átszállását nehezíti meg. A felelősségnek a kérelmező egy harmadik tagállamba való távozását követő megszűnése az új rendeletben megőrizte a tanácsi mandátum szerinti 9 hónapot (most 3 hónap). Fontos körülmény, hogy – a jelenlegi szabályozáshoz hasonlóan – a menedékjogot élvező személyek nem esnek a rendelet hatálya alá, csak a menedékkérők. A felelősségi szabályok átalakítása alapvetően a schengeni külső határokon fekvő, vagyis a klasszikus frontországok terheit csökkentené, viszont azt a „dublini” transzferek hatékonyabb végrehajtása ellensúlyozná.

A rendeletben megfogalmazott kötelező szolidaritási mechanizmus egy ún. éves migrációkezelési cikluson alapul, amely a migrációs nyomás növekedésének a megállapítása esetén aktiválódik. Ennek keretében a tagállamoktól és az uniós ügynökségektől bekért információk elemzése alapján a migrációs nyomás tényének a megállapítása a bizottsági értékelés, illetve az alapján készített jelentést követő tanácsi végrehajtási határozat (minősített többség általi) elfogadásával történik. A végrehajtást pedig a létrehozandó szolidaritási koordinátor fogja felügyelni.

A szolidaritási mechanizmusra vonatkozóan elfogadott jogszabályszöveg alapvetően megőrizte a korábban elfogadott tanácsi mandátumban foglaltakat, így a szolidaritási felajánlások a relokációra, pénzügyi hozzájárulásra és alternatív intézkedésekre terjedhetnek ki, míg az elégtelen relokációs felajánlás kompenzálását a tagállamok területén illegálisan tartózkodó személyek menedékkérelmének az elbírálásáért járó felelősség átvállalása garantálná. A hozzájárulások tekintetében uniós szinten megállapított éves áthelyezési minimumszám továbbra is harmincezer fő; az ezt kiváltó uniós szintű pénzügyi hozzájárulás pedig összesen 600 millió euró (vagyis 1 személy relokációja húszezer euróval váltható ki). A Tanács végrehajtási határozatban ugyanakkor a minimumértéknél magasabb éves szolidaritási keretet, illetve relokációs kötelezettséget is megállapíthat. A normarendszernek ezt az elemét illetve számos tagállam és szakmai elemzés – egy másik nézőpont kiemelésével – a „migránsváza”

elnevezéssel, mivel ez a migrációs probléma oktrojált szétosztásaként is leírható. A mandátumban rögzített, a lakosságszám és a GDP 50-50 százalékos arányán alapuló elosztási kulcs szerint az uniós célszám 1,62 százaléka hárulna Magyarországra szolidaritási kötelezettségként. Azaz a legkisebb szolidaritási küszöbértékek esetén Magyarországot ez évente várhatóan 485, más tagállamban menedékjogot kérő külföldi átvételére vagy 9.720.000 euró befizetésére (illetve ezek esetleges kombinációjára) köteleznék. A tanácsi mandátumhoz képest fejlemény azonban a hatályba lépett rendeletben, hogy a szolidaritási kereten belül lehetőség lesz arra, hogy a kutatási és mentési műveletek során partra szállítottak relokációjára külön arányszámot állapítsanak meg.

#### *A válságkezelési és vis maior rendelet<sup>40</sup>*

Ez a rendelet jelentős migrációs válsághelyzetek, *vis maior* helyzetek, illetve instrumentalizáció, tehát rendkívüli körülmények fennállása esetére határoz meg kivételeket az általános menekültügyi szabályok alól; ezzel párhuzamosan a menekültügyi és migrációkezelési rendeletben elfogadott, fő szabályként alkalmazandó mechanizmus mellett újabb szolidaritási mechanizmust is rögzít. A lényegét tekintve a másik rendeletben szereplő migrációs nyomásnál magasabb küszöbértékeknel aktiválódik, így a közös menekültügyi és migrációmenedzsment legmagasabb fokozatát jelenti. Külön értelmezést igényel az instrumentalizáció, amely egyszerű megfogalmazásban a migráció politikai célokra történő alkalmazását jelenti, például a menedékkérők eszközként való felhasználását más, többnyire szomszédos országok állami intézményeinek a túlterhelésére.<sup>41</sup>

A válságkezelési rendelet szerint a szolidaritási mechanizmus aktiválásáról és ezáltal a válság fennállásáról a Bizottság szubjektív kritériumok alapján döntene. A döntéshozatali folyamat során a válsaggal (vagy instrumentalizációval) érintett tagállam annak tényét jelzi a Bizottságnak, és nyilatkozik arról is, hogy milyen intézkedéseket tartana alkalmasnak a válsághelyzet okozta migrációs nyomás csökkentésére, valamint a többi tagállamtól a segítségnyújtás (kötelező szolidaritás) milyen formáira tart igényt. Azonban e szabályok alkalmazása esetén sem lenne lehetőség a teljes menekültügyi eljárásnak az Unió területén kívüli lefolytatására vagy a kérelembenyújtás felfüggesztésére – még olyan helyzetekben sem, amikor harmadik országok kifejezetten az EU vagy valamely tagállam destabilizációjára használják fel az illegális migránsokat.

A rendelet szerint határon folytatott eljárást egy uniós tagállam abban az esetben végezhet, ha a menedékjogot kérelmező származási országából a kérelmezők legfeljebb 50 százalékát ismerték el az Európai Unióban. Itt kell megjegyezni, hogy a tárgyalási folyamat során ez az elismerési ráta a tanácsi mandátumban még 75 százalék volt. A menedékjogi eljárást lefolytató tagállamnak

az elismerés iránti kérelmet legfeljebb négy héten belül kell nyilvántartásba vennie, amennyiben a Paktum szerinti tömeges beáramlás esete áll fenn, ez a határidő 3 hónapra kiterjeszhető. A fokozatosság jegyében, ha – a fentebb már említett – instrumentalizáció vagy más *vis maior* (pl. természeti katasztrófa) idézi elő a tömeges bevándorlást, akkor időkorlát nélkül rögzíthetők a kérelmek. Az erre vonatkozó tagállami igényt azonban legfeljebb 10 napon belül be kell nyújtani.

A migrációs nyomással érintett tagállam kérheti az érkezőknek a tagállamok közötti elosztását, igényelhet pénzügyi hozzájárulást vagy egyéb szolidaritási formákat (pl. rendőri megerősítő erők rendelkezésre bocsátását, szállítóeszközöket, szociális munkásokat stb.). Miután a Bizottság megbizonyosodott a válság tényéről, a Tanács egy határozatban jelöli meg, hogy a közvetlenül nem érintett tagállamoknak milyen szolidaritási intézkedéseket kell foganatosítaniuk a megoldás érdekében. Ezt a tanácsi határozatról, ezáltal a javasolt szolidaritás módjáról és a tagállamok által vállalandó hozzájárulásokról való minősített többséggel történő döntés követi. A rendelet alapján a hangsúly azon van, hogy a válság alatt álló tagállamok relokációs igényei teljesüljenek, hiszen amennyiben ez nem történne meg, a menedékkérelmek elbírálásáért való felelősség átvállalása lenne kötelező. A Bizottság arra is ajánlást tehet, hogy mely nemzetiiségű személyek kérelmét lehet gyorsított (*prima facie*) eljárásban elbírálni. Az instrumentalizációs válsághelyzet fogalma is az EP-nek mint társjogalkotónak az igényeihez igazodott, hiszen a rendelet például kimondja, hogy az NGO-k által üzemeltetett hajók kutatási és mentési művelete nem minősülhet instrumentalizációnak, és a nem állami aktoroknak minden esetben ellenséges magatartást kell kifejtteniük ahhoz, hogy az instrumentalizációs válsághelyzet megállapítható legyen.

#### *A menekültügyi eljárási rendelet*<sup>42</sup>

A menekültügyi eljárásra vonatkozó rendelet a jelenleg hatályos vonatkozó irányelvet váltja fel. Olyan szabályozási elemeket tartalmaz, mint az általános menekültügyi, illetve a határon lefolytatott menekültügyi- és visszatérési eljárásokkal kapcsolatosak, valamint a biztonságos származási vagy biztonságos harmadik országok koncepciója, illetve közös uniós listájának a kérdése.

A rendelet továbbra is biztosítja a kérelmezők számára az EU-tagállamok területére való bejutást, de a határon folytatott eljárások (mint speciális menekültügyi eljárástípus) esetében a „be nem lépés jogi fikciója” (*legal fiction of non-entry*) alkalmazásával, amely azt jelenti, hogy az illetők jogi értelemben nem léphetnek be a tagállam területére a kérelmük elbírálásáig, illetve az eljárás maximális időtartamáig, a kérelmük elutasítása esetén pedig az ügyük határon folytatott kiutasítási eljárásaként folytatódna. Az elutasított kérelmezők

kiutasítása viszont továbbra is a jelenlegi uniós garanciáknak megfelelően történik majd.

A rendelet szerint a határon lefolytatott menekültügyi eljárás kötelező lenne mindazon személyek számára, akik biztonsági kockázatot jelentenek, félre akarták vezetni a hatóságokat, illetve olyan ország állampolgárai, amely esetében a menedékkérelmek uniós összelismerési aránya alacsonyabb 20 százaléknál. A kísérő nélküli kiskorúak (a biztonsági kockázatot jelentő gyerekek kivételével) nem kerülnek ezen eljárás hatálya alá. A családtag kíséretében érkező kiskorúak pedig a határon lefolytatott eljárások során a prioritás tekintetében a sor végére kerülnek (tehát amennyiben még marad szabad férőhely az intézményrendszerben), ugyanakkor az ilyen eljárásban elbírált család kérelmét a többiekénél előrébb kell venni.

A határon lefolytatott eljárás végrehajtására a tagállamoknak állandó jelleggel fenn kell tartaniuk egy rendkívül összetett, az előző három belépésmegtagadási és illegális határátlépési adatoknak az egyes tagállami határok szerint lebontott képlet segítségével meghatározott, uniós szinten egyszerre harmincezer kérelmező fogadását és hatósági ügyintézését biztosító kapacitást. A meghatározott számítási módszer Magyarország számára különösen előnytelen, mert a rendelet logikája szerint az eljárásokhoz rendelt uniós kapacitásból – egyes ellenérvek dacára – nagyobb arányban kell részesülnie. A Bizottság 2024. augusztus 5-i végrehajtási határozata<sup>43</sup> szerint ugyanis a kötelezően kialakítandó „megfelelő kapacitás” mértéke az ország esetében 7716 fő, azaz az összes uniós kapacitás 25,7 százaléka(!). Ennél némileg magasabb kapacitást csupán Olaszországnak írtak elő. (Az az ország, amely eléri a tagállami szinten meghatározott kapacitás négyszeresé, az adott évben teljesen mentesül ennek az eljárástípusnak a végrehajtása alól.)

A rendelet szerint mind az EU, mind az egyes tagállamok rendelkezhetnek a saját maguk által biztonságosnak tartott harmadik országokat tartalmazó listával. A rájuk vonatkozó koncepció a Magyarország által nem támogatott korábbi tanácsi mandátumhoz képest is gyengült az új rendeletben. Egy harmadik ország csak akkor minősülhet biztonságosnak, ha az EP elvárásait is magában foglaló ismérvek szerint képes „hatékony védelmet” biztosítani. A kérelmező és a biztonságosnak vélt harmadik ország közötti pozitív kapcsolat megléte továbbra is kötelező eleme maradt a koncepciónak, s ezzel az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdés második fordulatával<sup>44</sup> nem áll összhangban.

Az EP kérésének megfelelően az eljárás minden egyes szakaszában kötelező ingyenes jogi tanácsadást biztosítani a kérelmezőnek, és a gyorsított menekültügyi eljárás során a jogorvoslat nem bírna automatikus felfüggesztő hatállyal. A Bizottság értelmező kommunikációja szerint e jogi segítséget NGO-k is biztosíthatják, e célra külön uniós pályázati források hívhatók le.

A határon folytatott eljárások során is gondoskodni kellene egy tagállami alapjogi *monitoring* mechanizmusról, jóllehet az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége (*European Union Agency for Asylum, EUAA*) és számos más uniós, nemzetközi és nem kormányzati szervezet is hajt végre hasonló programokat a tagállami menekültügyi rendszerekkel összefüggésben.

Általánosságban elmondható, hogy a rendelet nem lesz alkalmas az Európai Unióra nehezedő migrációs nyomás megállítására, hiszen még a kötelező – szűk körben alkalmazott – határon folytatott eljárásba kerülő személyeket is csak átmenetileg tartóztatnák fel a külső határokon. A 12 hetes határidőnek ebben az eljárástípusban mind a közigazgatási, mind az esetleges közigazgatási peres szakaszra is elegendőnek kellene lennie, miközben az számos tagállamban majdnemhogy lehetetlen, és az illetékes bíróság akár uniós jogi hivatkozással is figyelmen kívül hagyhatja.<sup>45</sup> Az elutasított kérelmezők kitoloncolása a gyakorlati nehézségek miatt továbbra is csak alacsony hatékonysággal fog megvalósulni.

A főszabály szerint a tagállam határán vagy annak a közelében elhelyezkedő befogadó intézményben ezen eljárástípus lefolytatása érdekében legfeljebb 12 hétig akár *de facto* őrizetben is tartható a kérelmező. Tekintettel azonban arra, hogy ez a személyes szabadságkorlátozás az eljárásfajta jogszabályi jellegzettsége, a Bizottság jogértelmezése szerint a befogadási irányelvben szereplő menekültügyi őrizethez fűzött egyedi, egyéniesített jellegre és a bíróság által meghosszabbítandó periódusokra vonatkozó előírás nem fűződik magához a jogintézményhez.

Kijelenthető, hogy a Paktum szerinti határon folytatott eljárás számos eleme tekintetében Magyarország 2015. szeptember 15. – de különösen a 2017. március 18. – és 2020. május 20. közötti tranzitónai hatósági és menekültellátási rendszeréből merít.

#### *Az Eurodac-rendelet<sup>46</sup>*

Ez a rendelet lehetővé teszi, hogy a jelenleg a menedékkérők ujjlenyomatait rögzítő Eurodac informatikai rendszer az uniós interoperabilitási keretbe épített közös migrációs, idegenrendészeti és menekültügyi adatbázissá váljon. A megújult Eurodac így teljes mértékben átjárható lenne a határigazgatási adatbázisok tekintetében is, egy átfogó és integrált migrációs és határigazgatási rendszer részeként. Az Eurodac jelenleg a menedékkérelmek helyett a menedékkérőket és a tartózkodási helyüket követi nyomon. A személyazonosításhoz a reform után viszont az ujjlenyomatokon kívül alfanumerikus adatokat, valamint arcfényképeket is használni fog. A jelenleg csupán a dublini felelősségi rendszer működtetését szolgáló adatbázis a jövőben nyomon követi a kötelező szolidaritás elosztási kulcsa alapján meghatározott tagállamok közötti relokációk alakulását is.

Az Eurodac a Paktum és általában az EU jövőbeni migráció- és menekültügy-menedzsment struktúrájának az infrastrukturális alapja, amely ekként az egyet nem értő tagállamok részére is nélkülözhetetlen platform.

A rendelet értelmében az Eurodac-rendszert alkalmazzák a menedékkérők, az illegális határátlépők, a kutatási és mentési műveletek keretében partra szállított személyek, az áttelepített, valamint a nemzetközi, illetve az átmeneti védelmet kapott emberek esetében is. A menedékkérők adatait az Eurodac tíz, az áttelepítendőké adatait öt évig fogja tárolni.

#### *Az előszűrési rendelet<sup>47</sup>*

A harmadik országbeli állampolgárok külső határokon történő előszűrésének a bevezetéséről szóló rendelet célja egy olyan előzetes biztonsági vizsgálat beiktatása, amelyet mindenkire alkalmazni kell, aki a külső határokon tartózkodik anélkül, hogy teljesítené a beutazási feltételeket, vagy kutatási és mentési műveletet követően szállítottak partra az arra illetékes hatóságok. A rendelet tehát egy egységes szabályozást alakít ki a külső határoknál várakozó harmadik országbeli állampolgárok, valamint a schengeni térségbe való belépéskor a határellenőrzést kijátszó, a területen elfogott illegális bevándorlók előszűrésére.

Az előszűrés (amelynek az eredményét egy úrlapra viszik fel) a személyazonosság ellenőrzéséből, egészségügyi és sérülékenységi vizsgálatból, regisztrációból, illetve biztonsági ellenőrzésből áll. Ezt követően az érintett személy belépésének a megtagadása, a rendes menekültügyi eljárás lefolytatása, a határon lefolytatott menekültügyi eljárás, a relokáció vagy a kiutasítás következik.

A rendelet szerint az előszűrés (a be nem lépés jogi fikciójának a fenntartása mellett) kötelező minden olyan, harmadik országbeli állampolgár számára, akit illegális határátlépést, illetve tengeri kutatási és mentési műveletet követően, a határ közvetlen közelében fogtak el/szállítottak partra, vagy a határátkelőhelyen/tranzit-zónában nyújtott be menedékkérelmet a beléptetés feltételeinek a teljesítése nélkül. A tagállamok területén – legfeljebb 3 napon belül – végrehajtandó előszűrést az EP határozott tiltakozása ellenére sikerült a jogszabályalkotás során megőrizni, és bekerült a hatályba lépett végső szövegbe.

A kodifikáció során egyetértés született arról, hogy a tagállamok a nemzeti jogukba olyan rendelkezéseket vezetnek be, amelyek biztosítják, hogy a harmadik országok állampolgárai az előszűrés időtartama alatt az illetékes hatóságok rendelkezésére álljanak, s ezzel megelőzzék a szökést és az abból eredő esetleges biztonsági kockázatokat. Az előszűrés tekintetében létre kellene hozni egy nemzeti alapjogi *monitoring* mechanizmust, amely nem terjedne ki a határőrizetre, és nem tenné kötelezővé a nemzetközi, illetve a civil szervezetekkel való együttműködést.

A Paktum előszűrési rendeletéhez kapcsolódóan alkalmazott technika szükségesség tette egy azzal foglalkozó jogszabály elkészítését is.<sup>48</sup> Az előszűrés elvégzésére kijelölt hatóságoknak ugyanis hozzá kell férniük a határregisztrációs rendszerhez (*Entry/Exit System, EES*), az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszerhez (*European Travel Information and Authorisation System, ETIAS*), a vízuminformációs rendszerhez (*Visa Information System, VIS*) és a harmadik országbeli állampolgárok európai bűnügyi nyilvántartási információs rendszeréhez (*European Criminal Records Information System – Third Country Nationals, ECRIS-TCN*), amelynek biztosítása érdekében módosítani kell az említett adatbázisokat létrehozó rendeleteket.

#### *A határon lefolytatott visszatérési eljárás*

A határon lefolytatott menekültügyi eljárás során további jogorvoslattal nem támadható módon elutasított személyekre vonatkozó új iránymutatást, a határon folytatott visszatérési eljárásról szóló rendeletet<sup>49</sup> a Paktum integrált migrációs-menekültügyi visszatérési vezérelve alapján fogadták el.

Bizonyos értelemben a határon végzett menekültügyi eljárás fordítottja, hiszen azonos elhelyezési körülmények mellett, tehát akár zárt rezsim érvényesítésével, maximum 12 hét leforgása alatt kell törekedni a szabályos visszatérés lebonyolítására.

### **A 2016-ban előterjesztett, a Paktum elfogadásával összekötött további jogszabályok**

A korábban hivatkozott 2020. szeptemberi, a Bizottság által egy migrációs és menekültügyi paktum szükségességéről kiadott közlemény a szövegében is az előzményeként hivatkozott néhány tervezetre, amelyekről már évekkorábban megkezdődött a tárgyalás a jogalkotás bonyolult uniós folyamatában. Az elvi alapjaikat, a szakmailag indokolt megújításuk fő vonalainak a kialakítását a társjogalkotók már 2016-ban kezdték, de koherens módon, egy megújult kodifikációs motívációval csak a Paktum új elemeivel együtt kerültek a napirendre. Ezért a végleges szövegjavaslatok és a végszavazás is a Paktumhoz kapcsolja őket. Logikailag e körbe kívánkozik még az Eurodac reformját megfogalmazó rendelet is, mert egyrészt az interoperabilitási közösségi törekvések elemeként (is) értelmezhető, másrészt a továbbfejlesztésére vonatkozó első intenciók szintén már 2016-ban megjelentek.

*Az áttelepítési keretrendszerről szóló rendelet<sup>50</sup>*

Az áttelepítés (*resettlement*) a menedékkérőknek az Unión kívülről (válságövezetből vagy menekülteket nagy számban befogadó harmadik országból) közvetlenül az uniós tagállamok területére történő átköltöztetését az EU globális szerepvállalása részeként megvalósító humanitárius eszköz. A tagállamok jelenleg kétéves áttelepítési programok keretében, önkéntes felajánlással végzik a vele járó feladatokat, amelyekhez az Unió jelentős pénzügyi támogatást biztosít, emellett egyes országok saját áttelepítési programokat is működtetnek.

Az uniós áttelepítési keretrendszer az EU-nak – a jelenleg csupán koordinált – programjait intézményesíti az új rendelet révén, amely rögzíti egyrészt az áttelepítés anyagi és eljárási szabályait, másrészt azt az eljárást, amely alapján az egyes tagállami áttelepítések egy közös uniós tervet alkotnak. Az uniós terv koordinációját az újonnan létrejött Magas Szintű Áttelepítési és Humanitárius Befogadási Bizottság látja el, amely a Bizottság, az EP, a Tanács és a tagállamok képviselőiből áll. A rendelet – részben a magyar érdekvédelem érdekében – teljes egészében megőrzi az önkéntesség elvét, az alkalmazása pedig a Paktum többi elemétől eltérően már 2024 júniusában megkezdődött.

*A kvalifikációs rendelet<sup>51</sup>*

A kvalifikációs rendelet elsősorban a menekültként vagy oltalmazottként (kiegészítő védelemben részesített személyként) való elismerés feltételeire, a státusz igazoló okmány jellemzőire, valamint a biztosítandó jogokra, illetve a státusz felülvizsgálatának a lehetőségére vonatkozó szabályokat és kapcsolódó reformokat tartalmaz. Említést érdemel, hogy a tervezetnek a genfi egyezményhez való közelítése folyamatos igény volt a tagállamok részéről, ugyanakkor a Bizottság fokozottabb harmonizációt javasolt a státuszokat igazoló okmány tekintetében, amelyet már az uniós tartózkodási engedély formátumában meg kívánt valósítani, és a másodlagos mozgások megelőzése érdekében az egységesített időtartamra is javaslatot tett. Szakmai változás, hogy a rendelet a család fogalmát kiterjeszti a tranzitút során formálódó családokra is.

*A befogadási feltételekről szóló irányelv átdolgozása<sup>52</sup>*

A befogadási irányelv átdolgozásának a célja a menedékkérők számára biztosított jogok és ellátások szabályrendszerének a reformja. Mivel megtartotta az irányelvi jogforrási formát, nagyobb teret biztosít a tagállamoknak az uniós normák sajátos végrehajtására; ennek megfelelően a tagállamok által a menedékkérők számára biztosítandó juttatások összegét továbbra sem harmonizálták.

Az irányelv számos olyan szenzitív kérdést szabályoz, mint a menedékkérők őrzése vagy a rendszerrel visszaélő menedékkérőknek korábban biztosított szolgáltatások és ellátások korlátozása vagy megvonása.

Az átdolgozott irányelv továbbá előírja, hogy a kérelmezők számára a kérvény regisztrálásától számított 6 hónapon belül biztosítani kell a munkaerőpiachoz való hozzáférést, valamint arra kötelezi a tagállamokat, hogy szabad felhasználású napidíjat, „zsebpénzt” biztosítsanak nekik. Mindezek következtében a kérelmezők az eddiginél is kedvezőbb helyzetbe kerülnek, sőt az – elsősorban az oktatás és a munkavállalás terén – elismert személyek számára olyan előnyös feltételek válnak biztosítottá, amelyek felvetik a migrációs *pull*-faktor, azaz a migrációra ösztönző vonzóerő felerősödésének a veszélyét.

Az irányelv egy, a menedékkérők befogadására vonatkozó készenléti/vészhelyzeti tervnek a 2025. április 12-ig történő kialakítását is előírta a tagállamok számára, amelynek a kidolgozásában az EUAA nyújt(ott) támogatást a tagállami hatóságoknak. A célja, hogy azok egymással könnyebben összehasonlíthatók legyenek – azonban a gyakorlatban a tervek elkészültét akadályozta, hogy a reziliencia tárgyában íródott nemzeti forgatókönyvek számos tagállamban minősített adatot tartalmazó iratok, így a Paktum ezen kötelezése alapján történő kivonatolásuk nehézkes, s esetleg csak sekélyes tartalommal valósulhat meg.

## Összefoglalás

A közös európai menekültügyi rendszer evolúciós folyamatának a vizsgálatok kirajzolódik az az uniós akarat, hogy az egyes tagállami szabályozások egyfelől minél inkább közelítsenek egymáshoz, másfelől pedig a menekültügyi és a migráció szabályozását meghatározó legfontosabb jogi eszközök egy rendszerbe ágyazottan, annak szerves részeként jelenjenek meg. Az e téren újabb mérföldkönek tekinthető Paktum az alkalmazandósága kezdetét megelőző időszak uniós menekültügyi normarendszerénél, azaz napjaink menekültügyi jogszabályai összességénél mind anyagi jogi, mind eljárásjogi értelemben szigorúbb szabályozást jelent. A közösségi menekültügyi *acquis*, azaz az e tárgyban elért normatív vívmányok összessége így az eljárás lefolytatásáért, továbbá az elhelyezés és az ellátás biztosításáért felelős hatóság, valamint a menedékkérők számára is feszesebb ütemű, Unió-szerte egységesebb és a kérelmező rendelkezésre állását szigorúbban biztosító elemekkel bővült.

A Paktum elvi alapjait lefektető társjogalkotók az EU fejlett nyugati és északi országai, a hagyományosnak számító migrációs úti célok nézőpontjából tekintettek a kérdésre, és a migráció okaival, a migránsok céljaival továbbra sem számoltak. Márpedig számukra a biztonságos és fejlett infrastruktúrájú uniós országok elérése vélhetően egzisztenciális alapon teljességgel elegendő, és a menedékjog iránti igény a többségük részéről mindössze

a tartózkodás legegyszerűbb, legkönnyebben elhúzható megvalósításának az eszköze. A tényleges kiutasítások rendszerszintű nehézségei miatt a tömeges, sablonos és gyakran visszaélészerű kérelmezéssel élők *de facto* a tagállamok lakosává válnak. A schengeni övezet külső határán fekvő és a biztonságos határőrizetet előtérbe helyező országok mindezek következtében kevésbé motiváltak a nemzeti migrációs és menekültügyi politikájuknak a Paktummal való összeegyeztetése iránt.

A Paktum, egészen a tárgyalássorozat kezdete, de főként a csomag elfogadása óta jelentős kritikák tárgya. A fenti részletes ismertetésből kitűnik, hogy az új szabályozás – és az általa képviselt átfogó ágazati reform – végeredményben inkább az általános migrációkezelés és a menekültügyi ügyintézés rendjének az átdolgozását jelenti, míg a migráció létét és annak a tömeges mértékét tényként kezeli, s nem módosít például sem a menedékjogi kérelmezés lehetőségén, módján, sem az elhelyezéshez és az integrációs/szociális juttatásokhoz való hozzáférés rendjén. Félő, hogy ezzel a migráció jelentős vonzó komponensei vagy *pull*-faktorai fennmaradnak, sőt akár keletkeznek is. Más megfogalmazásban: a rendkívüli energiabefektetéssel járó jogszabályreform során a KEMR kapcsán felmerült strukturális megújítás igényét a társjogalkotók a közigazgatás igénye és teherbíró képessége felől közelítették meg az uniós tagállamok lakossága részéről jelentkező elvárás helyett, amely sokkal inkább a migráció kiváltó okai és magának a jelenségnek a racionalizálása terén megvalósuló mélyreható újrászabályozás.

Ha a tapasztalható tagállami ellenérzések dacára a Paktumot alkotó jogszabályok – az eredeti deklaráció szerint – 2026 nyarán hatályba lépnek, s az infrastrukturális alapot biztosítani tudó, támogató informatikai rendszerek is alkalmazhatók lesznek, még mindig egy kihívással kell az új rendszernek szembenéznie: magukkal a menedékkérőkkel. Amennyiben ugyanis a menedékkérelmek száma emelkedik, és az esetlegesen elutasított kérelmük ellenére a hazájukba vissza nem küldhető külföldiek aránya a tagállamokban stagnál vagy nő, akkor a kritikai hangok még erőteljesebbek lehetnek majd.

## Jegyzetek

- 1 *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, „Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata” (a továbbiakban EUMSZ), 5., no. 9. (2008), 67. cikk (1)-(2) bek.. HU C 115/73.
- 2 Uo., 78. cikk (1) bek. HU C 115/76.
- 3 Az Európai Unió szakpolitikai rendszeréről lásd bővebben: Koller Boglárka és Varga András: „Tagállami és uniós hatáskörök a szakpolitikák rendszerében” in *Az Európai Unió szakpolitikai rendszere*, szerk. Ördögh Tibor (Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022), 32–33. o.

- 4 Tóttös Ágnes: *Az Európai Unió bel- és igazságügyi politikája – vízum-, bevándorlás- és menekültpolitika* (Budapest: Dialóg Campus, 2016), 9. o.
- 5 Jagusztin Tamás és Bodnár Gergely: „Az Európai Unió migrációs politikájának alapjai” in *Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok*, szerk. Póczik Szilveszter és Dunavölgyi Szilveszter (Budapest: HVG-ORAC, 2008), 82. o.
- 6 *EUR-Lex*, „A Tanács határozata (2000. szeptember 28.) az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32000D0596> (a letöltés ideje: 2025. augusztus 29.).
- 7 *EUR-Lex*, „A Tanács 2725/2000/EK rendelete (2000. december 11.) a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az újjelenyomatok összehasonlítására irányuló Eurodac létrehozásáról”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32000R2725> (a letöltés ideje: 2025. augusztus 29.).
- 8 *EUR-Lex*, „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”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32001L0055> (a letöltés ideje: 2025. augusztus 29.).
- 9 *EUR-Lex*, „A Tanács 2003/9/EK irányelve (2003. január 27.) a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=celex:32003L0009> (a letöltés ideje: 2025. augusztus 29.).
- 10 *EUR-Lex*, „A Tanács 343/2003/EK rendelete (2003. február 18.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékkérelmi kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32003R0343> (a letöltés ideje: 2025. augusztus 29.).
- 11 *EUR-Lex*, „A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról” <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2003/86/oj> (a letöltés ideje: 2025. augusztus 29.).
- 12 *EUR-Lex*, „A Tanács 2004/83/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=celex:32004L0083> (a letöltés ideje: 2025. augusztus 29.).
- 13 *EUR-Lex*, „A Tanács 2005/85/EK irányelve (2005. december 1.) a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32005L0085> (a letöltés ideje: 2025. augusztus 29.).
- 14 *General Programme Solidarity and Management of Migration Flows. EUR-Lex*, „Az Európai Parlament és a Tanács 2007/573/EK határozata (2007. május 23.) a Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása általános program keretében 2008-2013-as időszakra az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról és a 2004/904/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32007D0573> (a letöltés ideje: 2025. augusztus 29.).
- 15 *EUR-Lex*, „Az Európai Parlament és a Tanács 2007/574/EK határozata (2007. május 23.) a Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása általános program keretében 2007-2013-as időszakra a Külső Határok Alap létrehozásáról”, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2007/574/oj> (a letöltés ideje: 2025. augusztus 29.); *EUR-Lex*, „2007/435/EK: A Tanács határozata (2007. június 25.) a Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása általános

- program keretében a 2007–2013-as időszakra a harmadik országok állampolgárainak beilleszkedését segítő európai alap létrehozásáról”, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2007/435/oj> (a letöltés ideje: 2025. augusztus 29.).
- 16 *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, „Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Zöld könyv a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről COM(2007) 301 végleges”, no. 204. (2008): 77–84. Elektronikusan elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:204:0077:0084:HU:PDF> (a letöltés ideje: 2025. augusztus 29.).
- 17 Molnár Tamás: „Mily színes e táj! Az Európai Unió menekültügyi acquis-jának kialakulása és fejlődése a kezdetektől napjainkig”, *Fundamentum*, no. 2. (2013): 57.
- 18 *EUR-Lex*, „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”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0360>
- 19 Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatalt (EASO) az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EK rendelete alapján hozták létre. Vö. Klenner Zoltán (szerk.): *Menekültügyi ismeretek* (Budapest: Dialóg Campus, 2019), 48. o.
- 20 Friedery Réka és Molnár Tamás: „Az Európai Unió, valamint Magyarország migrációs és menekültügyi politikája a szabályozás tükrében: leltár az uniós csatlakozás óta eltelt húsz évről”, *Állam és Jogtudomány*, no. 2. (2024): 125.
- 21 *EUR-Lex*, „Az Európai Parlament és a Tanács 862/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a migrációra és a nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikákról, valamint a külföldi állampolgárságú munkavállalókra vonatkozó statisztikák összeállításáról szóló 311/76/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg)”, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2007/862/oj> (a letöltés ideje: 2025. augusztus 29.).
- 22 Urbán Ferenc: „A Közös Európai Menekültügyi Rendszer előrejelzési képességének jellemzői”, *Magyar Rendészet*, no. 3. (2017): 115.
- 23 *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, „Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról (átdolgozás)”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=HU> (a letöltés ideje: 2025. augusztus 29.).
- 24 *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, „Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (átdolgozás)”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033> (a letöltés ideje: 2025. augusztus 29.).
- 25 *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, „Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról (átdolgozás)”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095> (a letöltés ideje: 2025. augusztus 29.).
- 26 *EUR-Lex*, „Az Európai Parlament és a Tanács 603/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről,

- valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző ügynökség létrehozásáról szóló 1077/2011/EU rendelet módosításáról (átdolgozás)”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32013R0603> (a letöltés ideje. 2025. augusztus 29.).
- 27 *EUR-Lex*, „Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26. ) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikeben benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (átdolgozás)”, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/604/oj?locale=hu> (a letöltés ideje. 2025. augusztus 29.).
- 28 Nagy-Nádasdy Anita Rozália: „Kényszerbetelepítés vagy a valódi dublini rendelet?”, *Magyar Rendészet*, no. 3. (2017): 63.
- 29 *EUR-Lex*, „A Bizottság közleménye az új migrációs és menekültügyi paktumról”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609> (a letöltés ideje. 2025. augusztus 29.).
- 30 *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, „EUMSZ”, 78. cikk (1) bekezdés második fordulata.
- 31 *UNHCR*, „1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről”, [https://www.unhcr.org/hu/wp-content/uploads/sites/21/2016/12/TEXT\\_1951\\_convention\\_HUN.pdf](https://www.unhcr.org/hu/wp-content/uploads/sites/21/2016/12/TEXT_1951_convention_HUN.pdf), (a letöltés ideje. 2025. augusztus 29.), 1. cikk A) bekezdés (2) pont.
- 32 *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, „EUMSZ”, 78. cikk (1) bekezdés első fordulata.
- 33 Vö. Dócza Edith Krisztina, Kovács Blanka, Marsai Viktor, Párducz Árpád és Sayfo Omar: „2025-ös migrációs prognózis – Mi várható az Európába irányuló migráció frontján?”, *Horizont*, no. 1. (2025): 11.
- 34 Az aláíró szakminiszterek országai szerint: Ausztria, Bulgária, Ciprus, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Görögország, Hollandia, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Málta, Olaszország, Románia.
- 35 Vö. *Politico*, „Joint Letter from the Undersigned Ministers on New Solutions to Address Irregular Migration to Europe”, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2024/08/27/Joint-Letter-to-the-European-Commission-on-new-solutions-to-address-irregular-migration-to-Europe.pdf> (a letöltés ideje: 2025. április 17.).
- 36 Magyarország esetében a francia Olivier Onidi főigazgató-helyettes a kapcsolattartó, támogató vezető a Bizottság részéről.
- 37 *EUR-Lex*, „A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A migrációs és menekültügyi paktumra vonatkozó közös végrehajtási terv. COM(2024) 251 final” [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C\\_202407063](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202407063) (a letöltés ideje. 2025. augusztus 29.).
- 38 Példaként említendő az Európai Parlament és Tanács (EU) 2024/1348 rendelete (2024. május 14.) az Unión belüli nemzetközi védelem iránti közös eljárás létrehozásáról, valamint a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről (közismert rövidítéssel: APR) 79. cikke, amely az e dátum előtt indult ügyek esetében kifejezetten alkalmazandó uniós jogként jelöli meg az irányelvet, amit magának a jogforrásnak a címe hatályon kívül helyezendőként (!) említ.
- 39 *EUR-Lex*, „Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1351 rendelete (2024. május 14.) a menekültügy és a migráció kezeléséről, az (EU) 2021/1147 és az (EU) 2021/1060 rendelet módosításáról, valamint a 604/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről”, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1351/oj> (a letöltés ideje. 2025. augusztus 29.).

- 40 *EUR-Lex*, „Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1359 rendelete (2024. május 14.) a migrációs és menekültügyi válsághelyzetek és vis maior helyzetek kezeléséről és az (EU) 2021/1147 rendelet módosításáról”, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1359/oj> (a letöltés ideje. 2025. augusztus 29.).
- 41 Fakhry, Alia, Parkes, Roderick és Rácz András: „Migration Instrumentalization: A Taxonomy for an Efficient Response”, *Hybrid CoE Working Paper*, (2022): 8.
- 42 *Jogkódex*, „Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1348 rendelete (2024. május 14.) az Unión belüli nemzetközi védelem iránti közös eljárás létrehozásáról, valamint a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről”, <https://web.jogkodex.hu/doc/4457545> (a letöltés ideje. 2025. augusztus 29.).
- 43 *EUR-Lex*, „A Bizottság (EU) 2024/2150 végrehajtási határozata (2024. augusztus 5.) az (EU) 2024/1348 európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a tagállamok megfelelő kapacitása és a tagállamok által a határon folytatott eljárás keretében megvizsgálandó kérelmek évenkénti maximális száma tekintetében történő alkalmazására vonatkozó szabályok megállapításáról”, [https://eur-lex.europa.eu/eli/dec\\_impl/2024/2150/oj](https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2024/2150/oj) (a letöltés ideje. 2025. augusztus 29.).
- 44 „Nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.”
- 45 Az Európai Unió Bíróságának C-564/18. számú ügyben hozott ítélete kimondja, hogy a tagállami törvényi határidő a menekültügyi eljárást követő bírósági jogorvoslati eljárásban mellőzhető, ha az ügy egyedi körülményeinek kivizsgálása és az ítékezés ennél hosszabb időt tesz indokolttá.
- 46 *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, „Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1358 rendelete (2024. május 14.) a biometrikus adatok összehasonlítására szolgáló Eurodacnak az (EU) 2024/1351 és az (EU) 2024/1350 európai parlamenti és tanácsi rendelet, valamint a 2001/55/EK tanácsi irányelv hatékony alkalmazása és a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek azonosítása érdekében történő létrehozásáról, valamint a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Eurodac által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről, az (EU) 2018/1240 és az (EU) 2019/818 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, továbbá a 603/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről”, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202401358](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401358) (a letöltés ideje. 2025. augusztus 29.).
- 47 *EUR-Lex*, „Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1352 rendelete (2024. május 14.) az (EU) 2019/816 és az (EU) 2019/818 rendeletnek a harmadik országbeli állampolgárok külső határokon történő előszűrésének bevezetése céljából történő módosításáról”, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1352/oj> (a letöltés ideje. 2025. augusztus 29.).
- 48 *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, „Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1356 rendelete (2024. május 14.) a harmadik országbeli állampolgárok külső határokon történő előszűrésének bevezetéséről, valamint a 767/2008/EK, az (EU) 2017/2226, az (EU) 2018/1240 és az (EU) 2019/817 rendelet módosításáról”, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202401356](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401356) (a letöltés ideje. 2025. augusztus 29.).
- 49 *EUR-Lex*, „Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1349 rendelete (2024. május 14.) a határon folytatott visszaküldési eljárás létrehozásáról és az (EU) 2021/1148 rendelet módosításáról”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32024R1349> (a letöltés ideje. 2025. augusztus 29.).

- 50 *EUR-Lex*, „Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1350 rendelete (2024. május 14.) az uniós áttelepítési és humanitárius befogadási keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2021/1147 rendelet módosításáról” [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=oj:L\\_202401350](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=oj:L_202401350) (a letöltés ideje. 2025. augusztus 29.).
- 51 *EUR-Lex*, „Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1347 rendelete (2024. május 14.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemben részesülő személyként való elismerésére, a menekültek vagy a kiegészítő védelemre jogosult személyek egységes jogállására, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról, a 2003/109/EK tanácsi irányelv módosításáról és a 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről”, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ%3AL\\_202401347](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ%3AL_202401347) (a letöltés ideje. 2025. augusztus 29.).
- 52 *EUR-Lex*, „Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1346 irányelve (2024. május 14.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról”, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1346/oj> (a letöltés ideje. 2025. augusztus 29.).