

Lengyel–magyar vétó: pillanatkép az uniós migrációs politika reformjáról

Bevezetés

Jogi nem, csak politikai viták övezhetik a Tanács azon migrációval kapcsolatos döntéshozatalait, amelyekkel szembement az állam- és kormányfők által kitűzött céllal. Az elfogadott dokumentumok azonban még csak az első előtti szakaszát jelentik az uniós jogalkotásnak.

Informális európai tanácsi (EiT) ülést tartottak október 6-án az uniós állam- és kormányfők Granadában. Az Európai Politikai Közösség harmadik ülését követő csúcstalálkozó legfőbb témái az erős és versenyképes Európa megteremtése, illetve az ahhoz szükséges intézkedések voltak.¹ Az ülés mégsem az eredményei miatt vált jelentős eseménnyé, hanem azért, amivel kapcsolatban végül nem hoztak közös döntést a tagországok vezetői. A migráció ügye nem csupán a tárgyaláson, de már a csúcstalálkozót megelőzően is megosztotta a politikusokat. Lengyelország és Magyarország a korábban elfogadott európai tanácsi következtetésekre hivatkozva bírálta a Tanács korábbi döntéseit,² és emiatt határoztak végül úgy, hogy vétójogukkal élve olyan nyilatkozatot fogadnak csak el a múlt heti európai tanácsi ülésen, amelyben nem említik a migrációt.³

Döntéshozatal a Tanácsban: nem etikus, de jogszerű?

A magyar és a lengyel kormány által hivatkozási alapul szolgáló 2016. decemberi,⁴ 2018. júniusi és 2019. júniusi európai tanácsi következtetésekből az állam- és kormányfők megállapodtak abban,⁵ hogy „konszenzust kell elérni a dublini

¹ MISZLIVETZ 2023.

² EUrologus 2023.

³ Európai Tanács 2023a.

⁴ Európai Tanács 2016.

⁵ Európai Tanács 2018; Európai Tanács 2019.

rendeletre vonatkozóan”, amely jogszabály az egyik alappillért jelenti a fennálló európai migrációs politikának. Ezzel a célkitűzéssel mentek szembe az uniós belügyminiszterek akkor, amikor júniusban,⁶ illetve október elején több állam ellenérvei ellenére minősített többséggel fogadták el a Tanács általános megközelítéseit a menekültügyi eljárásról, valamint a menekültügy és a migráció, illetve a válsághelyzetek kezeléséről szóló jogszabályjavaslatokra vonatkozóan.⁷ Ezen tervezeteket a legfőbb kritikák a menedékkérők, illetve a menekültstátuszra jogosultak szétosztását, valamint ezeket kiváltva, az anyagi segítségnyújtást rögzítő részekkel kapcsolatban érik.

Noha az Európai Tanács következtetései alapján érthető Magyarország és Lengyelország bírálata a későbbi fejlemények miatt, mégsem lehet azt mondani, hogy a Tanács jogszerűtlenül járt el. Az EiT-következtetéseknek ugyanis nincs jogi ereje,⁸ a hatályos jogszabályok értelmében pedig ezen a területen elegendő a Tanácsban a minősített többséggel történő döntéshozatal, amelynek feltételei megvalósultak mind júniusban, mind októberben. Hasonló okok miatt fordult 2015-ben az Európai Unió Bíróságához Magyarország és Szlovákia, amikor a Tanács kötelező áthelyezésekről szóló határozata ellentétben állt az Európai Tanács korábbi következtetésében foglaltakkal. Az Európai Unió Bírósága 2017-es ítéletében kiemelte (148. pont), hogy az EiT következtetéseivel nem módosíthatja a Tanácsra vonatkozó, szerződésekben meghatározott szavazási formát.⁹ Az elfogadott általános megközelítésekkel kapcsolatban tehát mindössze politikai és nem jogi kritikát lehet megfogalmazni. Az október 6-i csúcstalálkozó magyar és lengyel vétója is leginkább a politikai egyet nem értést volt hivatott kifejezni, a jogalkotást nem tudják megakadályozni vele.

Hol tart az uniós migrációs politika reformja?

Az uniós migrációs politika megreformálása a 2015-ben kezdődött migrációs válság következtében lett kiemelt fontosságú, és a közelmúltbeli olaszországi és spanyolországi események is arra mutatnak rá, hogy mekkora szükség van a szakpolitika valamilyen formában történő megújítására.¹⁰ A jelenlegi folyamatok a korábbinál szorosabb európai együttműködést vetítenek előre a migráció

⁶ KALAS 2023.

⁷ Európai Tanács 2023b.

⁸ KOMANOVICS 2020.

⁹ Európai Bíróság 2017.

¹⁰ HORVÁTH 2023; Euractiv 2023.

kezelésének területén. 2020 szeptemberében mutatta be az Európai Bizottság (EB) az új Migrációs és Menekültügyi Paktumról szóló javaslatát, amely egyebek mellett öt, rendelet elfogadására irányuló jogszabályjavaslatot tartalmaz.¹¹ Ezek közül valamennyit a rendes jogalkotási eljárás keretében kell elfogadnia a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek.¹² Az eljárásban a jogalkotási kezdeményezést az első olvasat követi. Ekkor elsőként az Európai Parlament dönt arról, hogy elfogadja vagy módosítja a Bizottság tervezetét, majd a Parlament álláspontjáról a Tanács határoz. Döntéshozatalukban az intézmények itt nincsenek határidőhöz kötve. Véleménykülönbség esetén a következő szakaszába lép a jogalkotási folyamat, ha viszont a Tanács és az Európai Parlament között egyetértés van, akkor a jogszabály elfogadottnak minősül és hatályba lép.

A migrációs politikához kapcsolódó javaslatok mindegyike rendeletalkotásra irányul, vagyis hatálybalépésük után valamennyi uniós tagországban közvetlenül alkalmazandók lesznek. Mindez azt is jelenti, hogy ha valamely tagország nem tesz eleget a bennük foglaltaknak, úgy az EB kötelezettség-szegési eljárást indíthat ellene. Az Európai Bizottság azt szeretné, ha a 2024. júniusi választások előtt sikerülne végső megállapodásra jutniuk a feleknek,¹³ jelenleg azonban még az Európai Parlament első olvasatban történő véleménynyilvánítása is várat magára az egyes tervezetek esetében.¹⁴ A Tanács által elfogadott általános megközelítésekben az intézmény politikai álláspontja jelenik meg, ezek célja a tárgyalások, a jogalkotás felgyorsítása. Az Európai Parlament pedig eljárási szabályzatának 71. cikke alapján úgy határozott, hogy az első olvasatban való szavazás előtt intézményközi, úgynevezett háromoldalú egyeztetést kezdeményez a javaslatokról a Tanács és a Bizottság képviselőivel.¹⁵ Noha a tervezetek hivatalosan külön-külön is tárgyalhatók, a Parlament mégis ahhoz kötötte a megbeszélések kezdetét, hogy a Tanács valamennyi esetében alakítson ki álláspontot.¹⁶ A válsághelyzetek kezeléséről szóló dokumentum október 4-i elfogadásával a miniszterek az utolsó akadályt is elhárították a háromoldalú egyeztetések folytatása előtt. Mivel azonban a jogalkotás formális része a tárgyalások után kezdődik, a migrációs politika tényleges reformja csak később várható.

¹¹ TÁRNOK 2020; Európai Bizottság 2020.

¹² Európai Tanács 2023c.

¹³ SORGI 2023.

¹⁴ Európai Parlament [é. n. a].

¹⁵ Európai Parlament [é. n. b].

¹⁶ SORGI 2023.

Milyen lehetőségei vannak Magyarországnak és Lengyelországnak?

A most zajló vitákban, annak ellenére, hogy a Tanácsban a döntéshozatal során júniusban és októberben is több ország a tartózkodást választotta a szavazáskor, egyedül Magyarország és Lengyelország fejezi ki nyíltan egyet nem értését a migrációs politika reformjának irányzaival kapcsolatban.¹⁷ A múlt heti vétőjük azonban inkább csak szimbolikus jelentőségű, és jelenleg kevés lehetőség mutatkozik arra, hogy érdekeiket érvényesíteni tudják. Tekintettel arra, hogy a valódi döntéshozatal még hátravan, a két ország dolgozhat azon a következő időszakban, hogy szövetségeseket szerezzen, és így változtasson a Tanács álláspontján, ám a mostani viszonyok között ennek sikeressége nem túl valószínű.

A rendeletek hatálybalépésekor dönthetnek úgy is, hogy nem hajtják végre az intézkedéseket, ugyanakkor ez csak egy ideig jelenthetne megoldást, mert a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indítana, amelynek végén az Európai Unió Bírósága kötelezheti a végrehajtásra a két országot, a Bíróság döntése pedig kötelező érvényű.

Magyarország számára nem érdektelen ebből a szempontból sem az október 15-i lengyel törvényhozási választás eredménye. Egy esetleges kormányváltás után ugyanis, ha az új lengyel végrehajtó hatalom más elveket képvisel majd a migrációs politika terén, akkor hazánkban egyedül még nehezebb lesz változást elérnie.

2023. október 10.

Felhasznált irodalom

- Euractiv (2023): More than 900 Migrants Arrive on Spain's Canary Islands. *Euractiv.com*, 2023. október 23. Online: www.euractiv.com/section/migration/news/more-than-900-migrants-arrive-on-spains-canary-islands/?fbclid=IwAR36vmY_GMFrSBczkRVFxCcW87Gv-PeJmMcREjdLYrqOltDZ0ilpOQRqk
- EUrologus (2023): Orbán: „Jogi értelemben megerőszakoltak bennünket”. *Hvg.hu*, 2023. október 6. Online: https://hvg.hu/eurologus/20231006_Orban_jogi_ertelemben_megeroszakoltak
- Európai Bíróság (2017): *A Bíróság ítélete (nagytanács) a C-643/15. és C-647/15. sz. egyesített ügyekben*. ECLI:EU:C:2017:631. 2017. szeptember 6. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:62015CJ0643>

¹⁷ KALAS 2023; SORGI–BARIGAZZI 2023.

Lengyel–magyar vétő: pillanatkép az uniós migrációs politika reformjáról

- Európai Bizottság (2020): *Migration and Asylum Package: New Pact on Migration and Asylum Documents Adopted on 23 September 2020*. 2020. szeptember 23. Online: https://commission.europa.eu/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en?fbclid=IwAR0fMGdU6lRps6FG8STZfqIn6lDejzwdSCiLlXYIbSbir2WL7XD_gei-8l
- Európai Parlament [é. n. a]: *Legislative Observatory*. Online: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/search/search.do?searchTab=y>
- Európai Parlament [é. n. b]: *Az Európai Parlament eljárási szabályzata*. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-RULE-071_HU.html
- Európai Tanács (2016): *Az Európai Tanács következtetései, 2016. december 15.* Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/12/15/euco-conclusions-final/?fbclid=IwAR0Jv9Hw2Qxs8R8eTkDjokgugnIKMeeWVqTztyVwV2YMhEApui-nVx8cSJ0
- Európai Tanács (2018): *Az Európai Tanács következtetései, 2018. június 28.* Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/?fbclid=IwAR2Nz-QbVu9mPq3M0zadl_SKwKSdrTorGSNOt2Ptvxj2taG6y1do7CzNok8
- Európai Tanács (2019): *Európai Tanács, 20–21 június 2019.* Online: www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2019/06/20-21/?fbclid=IwAR03OgKvyfWibDRD-VG0_3jqdi1U3oknb1tr2N7pXmehltAQu-wAk9VBV10c
- Európai Tanács (2023a): *A granadai nyilatkozat*. 2023. október 6. Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/
- Európai Tanács (2023b): *Migrációs politika: a Tanács megállapodott a válsághelyzetek kezelésével foglalkozó uniós jogszabállyal kapcsolatos megbízásról*. 2023. október 4. Online: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2023/10/04/migration-policy-council-agrees-mandate-on-eu-law-dealing-with-crisis-situations/?fbclid=IwAR3f_FLW6OayRMwu_DFhgoqOgaYWtWE8KOUmtTl0x4W3hNbXrWB94t0dYvY
- Európai Tanács (2023c): *A rendes jogalkotási eljárás*. 2023. október 18. Online: www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/?fbclid=IwAR-1ZG3-xmBcfZPDKrEniioFiFhU_pqyv2KFaTeVdMTSMU85LON-Fmhjx14
- Európai Unió Bírósága (2017): *C-643/15. és C-647/15. sz. ügyek. Szlovák Köztársaság, Magyarország kontra az Európai Unió Tanácsa*. 2017. július 26. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=197142&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=332030>
- HORVÁTH Ferenc (2023): *Lampedusa lakosai nem bírják tovább a migrációs nyomást*. *Euronews.com*, 2023. szeptember 17. Online: <https://hu.euronews.com/2023/09/17/lampedusa-lakosai-nem-birjak-tovabb-a-migracios-nyomast>
- KALAS, Vivien (2023): *Változás az uniós migrációs politikában?* *Ludovika.hu*, 2023. június 14. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2023/06/14/valtozas-az-unios-migracios-politikaban/
- KOMANOVICS Adrienne (2020): *Az Európai Unió intézményrendszere*. In KENGYEL Ákos (szerk.): *Európai uniós politikák*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 75–117.
- MISZLIVETZ Áron (2023): *Megerősített partnerségek: az Európai Politikai Közösség 2023-ban*. *Ludovika.hu*, 2023. július 21. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2023/07/21/megerosített-partnersegek-az-europai-politikai-kozosseg-2023-ban/
- SORGI, Gregorio (2023): *EU Lawmakers Pressure Member Countries to Complete Migration Deal*. *Politico.eu*, 2023. szeptember 20. Online: www.politico.eu/article/eu-migration-deal-screening-pressure-european-countries/?fbclid=IwAR07MTpuUbmMxqzKQJskA_njs2zy1oXF10eE—jvIEif2yR_ZTMjFERncPo

- SORGI, Gregorio – BARIGAZZI, Jacopo (2023): Meloni Claims Win as EU Approves Final Plank of Migration Reform. *Politico.eu*, 2023. október 4. Online: www.politico.eu/article/gior-gia-meloni-eu-approve-final-plank-migration-reform/?fbclid=IwAR0OyOUgQqz7iaUQsy_qORCU3Z_6tOzk5rNQgZWfQnw3FTQiPSW1HZ2njY8
- TÁRNOK Balázs (2020): A Bizottság bemutatta a migrációs paktum új tervezetét – továbbra is a migráció menedzselése, és nem annak megállítása a cél. *Eustrat.uni-nke.hu*, 2020. szeptember 25. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/09/25/a-bizottsag-bemutatta-a-migracios-paktum-uj-tervezetet-tovabbra-is-a-migracio-menedzselese-es-nem-annak-megallitasa-a-cel>