



A huzamos tartózkodási jogállásról szóló 2003/109/EK irányelv hatályának kiterjesztése a nemzetközi védelmet élvező személyekre

A Közös Európai Menekültügyi Rendszer (*Common European Asylum System, CEAS*) megteremtése felé vezető lépések egyikeként 2011. áprilisában a Tanács elfogadta a 2011/51/EU irányelvet, amely kiterjesztette a huzamos tartózkodási jogállásról szóló irányelv hatályát 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 szóló 2004/83/EK (kvalifikációs) irányelv két kategóriájára. A 2011/51/EU irányelv orvosolta azt, hogy a 2003/109/EK irányelv kizárta a menekülteket és a kiegészítő védelemre jogosultakat azon harmadik országbeli állampolgárok köréből, akik valamelyik tagállam területén jogszerűen tartózkodva huzamos tartózkodási jogállást szerezhetnek. A kvalifikációs irányelv alapján a két kategóriába a következők tartoznak:

- a menekült, az 1967. január 31-ei New York-i jegyzőkönyvvel módosított, a menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-án Genfben megkötött egyezményben meghatározottak szerint¹ és akire a kvalifikációs irányelv 12. cikke² nem vonatkozik, valamint
- a kiegészítő védelemre jogosult, aki harmadik ország olyan állampolgára, illetve olyan hontalan személy, aki nem minősül menekültnek, de akivel kapcsolatban megalapozott okokból azt kell feltételezni, hogy származási országába, illetőleg hontalan személy esetében a korábbi szokásos tartó-

zkodási helye szerinti országba való visszatérése esetén a kvalifikációs irányelv 15. cikke szerinti súlyos sérelem³ elszenvedése tényleges veszélyének lenne kitéve, valamint rá a 17. cikk (1) és (2) bekezdése⁴ nem vonatkozik, és nem tudja vagy az ilyen veszélytől való félelmében nem kívánja ezen ország védelmét igénybe venni.

Az alanyi kör módosítása számos új előírást, illetve kiegészítést vont maga után. Így a menekültek és kiegészítő védelemben részesültek bekerülése folytán értelemszerűen következett a 2003/109/EK irányelv azon kiegészítése, mely szerint az irányelv alkalmazásakor már tekintettel kell lenni az 1967. január 31-én New Yorkban aláírt jegyzőkönyvvel módosított, a menekültek jogállásáról szóló, 1951. július 28-i egyezmény mellékletének (11) bekezdése, valamint a menekültekkel kapcsolatos felelősség átszállásáról szóló, 1980. október 16-ai európai megállapodás menekültekre vonatkozó kedvezőbb rendelkezéseire is.

A jogállás megadása, illetve visszavonása tekintetében a 2011/51/EU irányelv a következő kiegészítéseket vezet be. Egyértelműen előírja, hogy a tagállamok nem adhatják meg a huzamos tartózkodási jogállást, amennyiben a kvalifikációs irányelv 14. cikkének (3) bekezdésével és 19. cikkének (3) bekezdésével összhangban a nemzetközi védelem visszavonására, megszüntetésére vagy megújításának megtagadására került sor. Ugyanakkor a tagállamok döntésére bízva és nem követelményként rögzítve megadja a huzamos tartózkodási jogállás visszavonásának lehetőségét, amennyiben a kvalifikációs irányelv 14. cikkének (3) bekezdésével és 19. cikkének (3) bekezdésével összhangban a nemzetközi védelem visszavonására, megszüntetésére vagy megújításának megtagadására került sor. A kvalifikációs irányelv azonban szól egyéb esetekről is, amelyeknél előírja, illetve a tagállam döntésére bízva a menekült, illetve kiegészítő védelemben részesült jogállásának visszavonását. Mivel ezekre nem utal a 2011/51/EU irányelv, ezek nem jelentik egyben a huzamos tartózkodási jogállás visszavonásának, illetve megszüntetésének alapját.

A két új kategória esetében külön számítást vezet be a tartózkodás időtartamának kiszámításához. E szerint a

¹ Harmadik ország olyan állampolgára, aki faji, illetőleg vallási okok, nemzeti hovatartozása, politikai meggyőződése, avagy meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása miatti üldöztetéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országban kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy olyan hontalan személy, aki korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva a fenti okoknál fogva nem tud, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem akar oda visszatérni.

² A Genfi Egyezmény 1. cikkének D. pontja szerint nem az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosságának, hanem az Egyesült Nemzetek valamely más szervének vagy ügynökségének védelmében vagy támogatásában részesül. Amennyiben e védelem vagy támogatás bármely okból anélkül szűnt meg, hogy e személyek helyzetét az Egyesült Nemzetek Közigyelésének megfelelő határozataival összhangban véglegesen rendezték volna, e személyeket *ipso facto* megilletik az ezen irányelv által biztosított előnyök, és a tartózkodási helye szerinti ország illetékes hatóságai olyan személyként ismerték el, akit az érintett ország állampolgárával megegyező vagy az azokéval egyenértékű jogok és kötelezettségek illetnek meg. Úgyszintén, amennyiben nyomós ok van annak feltételezésére, hogy béke elleni, háborús vagy emberiség elleni, az ilyen bűncselekményekről rendelkező nemzetközi okmányokban meghatározott bűncselekményt követett el; a menedéket nyújtó országon kívül, az országba menekültként történő befogadását megelőzően – vagyis a menekült jogállás elismerésén alapuló tartózkodási engedély kiállításának időpontja előtt – súlyos, nem politikai bűncselekményt követett el; a különösen kegyetlen cselekmények akkor is súlyos, nem politikai bűncselekménynek minősíthetők, ha azokat állítólagos politikai célból követték el; az Egyesült Nemzetek – az Egyesült Nemzetek Alapokmányának preambulumban, illetve 1. és 2. cikkében meghatározott – céljaiba és elveibe ütköző cselekményekben bűnös.

³ Halálbüntetés kiszabása vagy végrehajtása; kínzás vagy embertelen, illetve megalázó bánásmód vagy büntetés alkalmazása a kérelmezővel szemben a származási országban; nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő megkülönböztetés nélküli erőszak következtében polgári személy életének vagy sértettségének súlyos és egyedi fenyegetettsége.

⁴ Béke elleni, háborús vagy emberiség elleni, az ilyen bűncselekményekről rendelkező nemzetközi okmányokban meghatározott bűncselekményt követett el; súlyos bűncselekményt követett el; az Egyesült Nemzetek – az Egyesült Nemzetek Alapokmányának preambulumban, illetve 1. és 2. cikkében meghatározott – céljaiba és elveibe ütköző cselekményekben bűnös; veszélyt jelent a tartózkodási helye szerinti tagállam társadalmára vagy biztonságára. Továbbá előbbi bűncselekmények vagy cselekmények felbujtójaként, illetve azok elkövetésében bármilyen módon részt vett.

nemzetközi védelem (menekültként vagy kiegészítő védelemben részesülőként történő elismerés) alapjául szolgáló kérelem benyújtásának időpontja és a 2004/83/EK irányelv 24. cikkében említett tartózkodási engedély megadásának időpontja közötti időtartam legalább felét számítják be. Ha a döntésre, illetve a tartózkodási engedélyre várás időtartama meghaladja a 18 hónapot, akkor a teljes időtartamot kell figyelembe venni a huzamosabb tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállás megszerzéséhez előírt, az erre vonatkozó kérelem benyújtását megelőző jogszerűen és folyamatosan eltöltött öt év kiszámításánál.

Az irányelv külön szól arról, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők jogállására utalni kell az engedélyben a tagállam nevének és a nemzetközi védelem megítélése időpontjának feltüntetésével. Ugyanezt a megjegyzést kell bejegyezni, amikor az előbb említett személy tartózkodási helyének megváltoztatása folytán egy másik tagállam állít ki EU tartózkodási engedélyt. Abban az esetben, ha a nemzetközi felelősség átszáll az engedély kiadását követően, akkor a második tagállam ennek megfelelően módosítja a bejegyzést. Úgyszintén a bejegyzés módosítását vonja maga után, ha a nemzetközi felelősség átszáll az EU-engedély második tagállam általi kiadása előtt, illetve ha a második tagállam nemzetközi védelemben részesíti az engedély kiállítására előtt. Az irányelv lehetővé teszi a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy kiutasítását egy másik olyan tagállamba, amely tagállam a személy említett jogállást megadta és amennyiben a személy abban a tagállamban továbbra is nemzetközi védelemben részesül. De az irányelv feljogosítja a tagállamot arra, hogy a visszaküldés tilalma elve alól mentesülve nemzetközi védelmet nyújtó tagállamtól eltérő tagállamba küldje a menekültet, amennyiben a kvalifikációs irányelv által előírtak teljesülnek, vagyis a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező menekült veszélyt jelent a tagállam társadalmára és biztonságára. Ez utóbbi lehetőség azonban csak a nemzetközi kötelezettségeivel összhangban vehető igénybe. A fenti esetekben a tagállamok között egyeztetési kötelezettséget ír elő az irányelv.

A 2003/109/EK irányelv megalkotásának az volt a célja, hogy az öt éve jogszerűen az Unióban tartózkodó EU-n kívüli államok polgárainak jogait közelítsék az uniós polgárokat megillető jogokhoz, a huzamos tartózkodási engedély megadásával elősegítsék a legális migrációt az Unión belül. A 2001-ben előterjesztett bizottsági javaslat a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállását rendező irányelv hatályát még a menekültekre is ki kívánta terjeszteni, ám a Bel- és Igazságügyi Tanács nem egyezett bele a javaslatba, így csaknem tíz évet kellett várni arra, hogy a menekültek és kiegészítő védelemben részesülteknek is lehetőségük legyen a jogállás megszerzésére. A módosítás sikere annak a „könnyítésnek” köszönhető, amit a Lisszaboni Szerződés hozott a migrációs ügyekben történő döntések menetében: az EUMSz 79. cikke (az EKSz korábbi 63. cikkének 3. és 4. pontja) értelmében a tanácsi döntést minősített többség alapján kell meghozni, a korábbi egyhangú döntés helyett.

A 2011/51/EU irányelv számos esetben kevésbé rugalmas, így például a tartózkodási időtartam kiszámításánál nem a teljes várakozási időt, hanem annak csak a felét veszi figyelembe, ha az a 18 hónapot nem haladja meg. Fel kell hívnunk a figyelmet arra is, hogy az irányelv kizárja a 2003/109/EK irányelv hatálya alól azokat, akik nemzetközi védelemtől eltérő védelem alapján tartózkodnak engedéllyel egy adott tagállamban. Ugyanakkor az irányelv módosításával hatékonyabbá válhat a migrációs kérdés kezelése, az irányelv kiterjesztése lehetővé teszi az egységes jogállás megteremtését, mivel a menekült, illetve kiegészítő védelemben részesült más huzamos tartózkodási jogállással rendelkező harmadik országbeli állampolgárhoz hasonlóan olyan feltételekkel részesül méltányos elbánásban, mint az adott tagállam állampolgára. Ez olyan jogok megszerzését vonja maga után, mint számos gazdasági és szociális jog, illetve a mozgásszabadság, amelyek segítségével nagyobb eséllyel valósulhat meg a menekültek és kiegészítő védelemben részesültek integrációja az Unió tagállamaiba.

Friedery Réka
tudományos munkatárs