

**Mészáros Diána – Töttös Ágnes**

---

## **A menekültek áttelepítésének múltja, jelene és jövője az Európai Unióban<sup>1</sup>**

**The past, present and future of refugee resettlement in the European Union**

### **Absztrakt**

A tanulmány célja feltárni az áttelepítés múltját, jelenét és jövőjét elsősorban uniós viszonylatban, bemutatva a globális és uniós szinten ezzel kapcsolatban jelenleg is napirenden lévő javaslatokat, folyamatokat. A tanulmány rámutat a nemzetközi védelemre jogosult személyeknek közvetlenül a konfliktuszónából vagy egy tranzitországból való, szervezett és szabályszerű módon történő áttelepítésével kapcsolatos szakpolitikai viták során felmerülő szempontokra, beleértve a humanitárius és szolidaritási szempontok mellett az áttelepítés stratégiai jellegű felhasználását. Bemutatja az Európai Áttelepítési Keretet létrehozni hivatott rendelettervezet javaslatait, valamint az ennek tárgyalása során kialakult, egymással merőben ellentétes tanácsi és európai parlamenti álláspontot. A jogalkotási folyamatok mellett a tanulmány megismerteti az olvasót az uniós szinten a tagállamok önkéntes hozzájárulása segítségével megvalósított kétéves áttelepítési programok gyakorlatával, eredményeivel és kihívásaival is. A tanulmány végül rámutat arra, hogy az Európai Bizottság új Migrációs és Menekültügyi Paktuma révén az áttelepítés és egyéb szolidaritási intézkedések kérdése folyamatosan napirenden lesz az unió migrációs és menekültpolitika tárgyalásai során.

**Kulcsszavak:** áttelepítés, szolidaritás, európai áttelepítési keret, Migrációs és Menekültügyi Paktum, Közös Európai Menekültügyi Rendszer

---

<sup>1</sup> A tanulmány a Magyar Rendészettudományi Társaság (MRTT) Migrációs Tagozata, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (OIF), valamint az OIF Tudományos Tanácsa által kiírt 2019. évi tudományos pályázatra benyújtott, első helyezésben részesített pályamű rövidített változata.

## **Abstract**

The aim of the study is to explore the past, present and future of resettlement, primarily in EU context, presenting the proposals and processes currently on the agenda at global and at EU level. The study highlights aspects of policy debates related to the orderly resettlement of beneficiaries of international protection directly from a conflict zone or a transit country, including the strategic use of resettlement in addition to humanitarian and solidarity considerations. It introduces the provisions of a draft EU regulation establishing a European Resettlement Framework and the highly contradictory positions of the Council and the European Parliament during its negotiations. In addition to the legislative process, the study also introduces the reader the practice, results and challenges of two-year resettlement programmes implemented at EU level with the voluntary contribution of Member States. Finally, the study points out that, through the European Commission's new Migration and Asylum Pact, the issue of resettlement and other solidarity measures will be kept on the agenda of the EU when negotiating migration and asylum policy.

**Keywords:** resettlement, solidarity, European Resettlement Framework, Migration and Asylum Pact, Common European Asylum System

## **Bevezetés**

A 2015-ben eszkalálódó migrációs válság és az azóta is folyamatosan jelentkező migrációs nyomás állandó napirenden tartja a migráció és menekültügy globális reformjának igényét, beleértve a nemzetközi védelemre jogosultak és a pusztán illegálisan jobb életkörülményeket keresők konzekvens elhatárolásának szükségességét, valamint a védelemre jogosultak számára a jelenlegi, embercsempészek által működtetett migrációs metódus felszámolásának imperatívuszát. Ez utóbbi feladat kapcsán fogalmazódik meg – a szakpolitikai viták részeként – az a felvetés, amely szerint amellet, hogy a konfliktustér- ségekhez a lehető legközelebb szükséges védelmet biztosítani a menekülni kényszerülők számára. E konfliktuszónához közeli térségekből a legfejlettebb országok közvetlen áttelepítéssel egyrészt tehermentesítsék a menekdéket legnagyobb számban biztosító országokat, másrészt egy-egy konfliktus elhúzódása folytán tartós megoldást is biztosítsanak arányaiban kisebb számú, ám jellemzően sérülékenyebb menekülők számára áttelepítés révén. Az áttelepítés ugyanis tulajdonképpen nem más, mint a nemzetközi védelemre jogosult személyeknek közvetlenül a konfliktuszónából vagy egy tranzitor-

szágból való, szervezett és szabályszerű módon történő beutaztatása, védelmi státusz biztosítása és társadalomba való beilleszkedésének elősegítése egy másik államba. Az áttelepítés egyértelmű előnnyel jár a védelemre jogosult személyek számára, hiszen mentesülnek a sokszor rendkívül hosszadalmas, életveszélyes és költséges vándorlástól, amiből az embercsempészek jelenleg hatalmas hasznot húznak. Az áttelepítés a védelemre jogosult személynek addig otthont adó államnak is kedvező megoldás, hiszen még ha csak arányában kis mértékben is, de csökkenti a menekültek befogadása révén az első befogadó államra nehezedő terheket. Végül előnyös lehet ez a végső fogadó államnak is, amennyiben migrációs politikája szerint kész bevándorlókat fogadni: a szabályszerű és rendezett módon történő befogadás eredményeképpen a személyazonosság megállapítása és a biztonsági ellenőrzések lefolytatása már a beutazás előtt megtörténhet, megbizonyosodhat arról, hogy az érkezők valóban nemzetközi védelemre jogosultak, ráadásul egy teljes, programszerű integrációs támogatás révén biztosíthatja a problémamentesebb társadalomba illeszkedést. A fenti, közvetlen előnyök mellett az áttelepítés a migráció külső dimenziójának, azaz a harmadik országokkal való migrációs együttműködésnek is szerves része. E megközelítésben a befogadó államok egyrészt globális humanitárius szerepvállalást is felmutathatnak, másrészt pedig stratégiai eszközként is használhatják azáltal, hogy a célállamban illegálisan tartózkodók visszavételére ösztönzik az adott harmadik országot, áttelepítést vállalva onnan cserébe. Ez a gondolat már az EU–Törökország nyilatkozat (URL1) egyik központi elemeként is testet öltött 2016 márciusában, az úgynevezett egy az egyért elv rögzítésével, amely szerint Törökország vállalja a tőle illegálisan a görög szigetekre érkező menedékkérők visszavételét, amiért viszonzásként az EU tagállamai a visszavettek számával azonos számú szír menekültet telepítenek át Törökországból. E konstrukció tehát arra hivatott, hogy az áttelepítést stratégiai eszközként használva az EU együttműködésre ösztönözze az adott államot a határvédelem és visszafogadások terén is, ezzel pedig megakadályozza az embercsempészek működését, valamint a továbbvándorlást és az annak során történő esetleges halálesetek megtörténtét, és egyben biztosítsa, hogy a konfliktuszónához lehető legközelebb kerüljön a védelmük és ellátásuk biztosításra. A tanulmány célja feltárni az áttelepítés múltját, jelenét és jövőjét, elsősorban uniós viszonylatban, bemutatva a globális és uniós szinten ezzel kapcsolatban jelenleg is napirenden lévő javaslatokat, folyamatokat. Ugyanakkor a tanulmány nem kívánja a döntéshozókat egy adott opció felé terelni, csupán összefoglalóan bemutatja a jogi és politikai környezetet, valamint az áttelepítéssel kapcsolatos szakpolitikai döntés esetén figyelembe veendő legfontosabb szempontokat.

## Terminológiai és rendszertani elhatárolások

Az áttelepítés koncepciója, mint a tartós megoldás biztosításának egyik eszköze<sup>2</sup> – az 1951. évi genfi menekültügyi egyezmény és azzal egyidejűleg az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR) létrejöttéhez hasonlóan – az 1950-es években kezdett testet öltetni intézményesített keretek között (Szép, 2017). 1956-ban az akkor mintegy hétmillió lakost számláló Ausztria jelentős számú magyar menekültnek adott otthont, így a kérésére elfogadott határozat végül megállapította, hogy a nemzetközi közösségnek osztoznia kell a terhek viselésében, azonban azt a rendelkezésre álló kapacitásuknak megfelelően teszik (URL3). A részt vevő országok végül mintegy 170.000 magyar menekült áttelepítését valósították meg néhány hónap leforgása alatt. A fentiekből is kitűnik, hogy az áttelepítésre már a menedékjog intézményesülésének hajnalán sem csak és kizárólag a menedékjog biztosításának egyik eszközeként tekintettek, de a menedékkérőket nagy számban befogadó országokkal viselt tehermegosztás eszközeként is. Ezt tükrözi elvi szinten az 1951. évi menekültügyi egyezmény preambuluma is, amelyben a menedéket nyújtó országok terheinek csökkentése fényében utal a nemzetközi együttműködésre. Az áttelepítés e helyen már a menekülteket nagy számban befogadó országok problémáira kínált megoldásként tűnik fel. Mindazonáltal megjegyzendő, hogy e célkitűzés az egyezmény operatív részében már nem jelenik meg, vagyis a teherviselésben való osztozás a részes országok önrendelkezésének és önként vállalt humanitárius szerepvállalásuknak függvénye.

Az áttelepítés (az angolszász szakirodalomban és a szakpolitikai dokumentumokban: *resettlement*) a harmadik országokkal szemben tanúsított szolidaritást és tehermegosztást hivatott kifejezni, és ekként a nemzetközi jogi rezsime eszköze, mely – ahogy arra a fentiekben utaltunk – a genfi egyezményre vezethető vissza. Áttelepítésre azok az uniós tagállamokon kívül tartózkodó személyek jogosultak, akiket az UNHCR már előzetesen regisztrált és nemzetközi védelmi igényük alapján áttelepítésre ajánlott.<sup>3</sup> Mindemelllett a fogadó ország önként tett áttelepítési felajánlása is elengedhetetlen, illetve az, hogy a fogadó ország pozitívan bírálja el a potenciális kedvezményezett jelölését. Az áttelepítéstől a gyakorlatban merőben eltérő, és más jogi alapokon nyugvó eszköz az áthelyezés/relokáció (*relocation*), amely az uniós tagállamok egymás közötti szolidaritását az EU-ba érkező menedékkérőknek az uniós tagállamok közötti elosztásával

2 Az UNHCR áttelepítési kézikönyve az áttelepítés mellett további két megoldást javasol a menekültek helyzetének tartós megoldására: a származási országba való önkéntes visszatérést, illetve a befogadó országban való integrációt (URL2).

3 A nemzetközi szervezetek és a migráció vonatkozásában (Molnár, 2019).

kifejező, azonban a tagállamokat mélyen megosztó eszköz. 2015-ben a Földközi-tengeren bekövetkezett tragédiákat követően elfogadott, meghatározott számú menedékkérő önkéntes és kötelező, Görögországból és Olaszországból történő sürgősségi áthelyezését rögzítő tanácsi határozatok<sup>4</sup> 2017-es lejártára azonban egyértelművé vált, hogy a mechanizmus nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket,<sup>5</sup> ugyanis a tagállamok az előirányzott számú menedékkérő mintegy egyharmadát helyezték át, emellett pedig a görög és olasz menekültügyi rendszerek napjainkban is jelentős nyomás alatt állnak.

## Az áttelepítés jelenlegi szabályozási kerete és megvalósítása

Az Európai Bizottság (továbbiakban Bizottság) az Amszterdami Szerződés 1999-es hatálybalépése óta szorgalmazza, hogy az unió vállaljon fokozottabb szerepet a menedékkérők harmadik országokból történő áttelepítésében, továbbá, hogy az áttelepítés az uniós menekültügyi politika szerves részét képezze. Egy 2009 szeptemberében kiadott közleményében<sup>6</sup> a Bizottság egy közös uniós áttelepítési program létrehozását irányozta elő, melyet az alábbiakkal indokolt: a globális áttelepítési szükségletekre szülessen uniós válasz; a pénzügyi támogatás célzottabbá tételének szükségessége; az unión belül strukturált együttműködés jöjjön létre e téren. A 2009 decemberében elfogadott Stockholmi Program pedig rögzítette, hogy *„fontos a harmadik országok iránti szolidaritás kifejezésére szolgáló eszközök továbbfejlesztése. Ezért az Európai Tanács felkéri a Tanácsot, az Európai Parlamentet és a Bizottságot, hogy ösztönözzék a tagállamoknak a közös uniós áttelepítési rendszerben való önkéntes részvételét, és növeljék az áttelepített menekültek összlétszámát.”*<sup>7</sup> A 2008 és 2013 közötti időszakban az Európai Menekültügyi Alap jelentős pénzügyi támogatást biztosított az áttelepítések megvalósításához. Az Alapot létrehozó rendelet módosítása<sup>8</sup> már meghatározta, hogy mely sérülékeny

4 Az Európai Tanács (továbbiakban Tanács) (EU) 2015/1523 határozata (2015. szeptember 14.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról. A Tanács (EU) 2015/1601 határozata a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról.

5 Európai Számvevőszék Különjelentése NO 24/2019: Migránsok menedékjoga, áthelyezése és kiutasítása: ideje többet tenni, hogy az eredmények kevésbé maradjanak el a kitűzött céloktól.

6 A Bizottság Közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a közös uniós letelepítési program létrehozásáról, COM (2009) 447 végleges.

7 A stockholmi program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa, HL C 115., 2010.5.4., 1–38. 6.2.3. A menekültügy külső dimenziója.

8 Az Európai Parlament és a Tanács 2012/281/EU határozata (2012. március 29.) a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” általános program keretében a 2008–2013-as időszakra az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról szóló 573/2007/EK határozat módosításáról.

csoportokba tartozó személyek, és mely régiók élveznek prioritást az áttelepítések tekintetében. Az áttelepítések végrehajtásához nyújtott uniós támogatás költségvetési ciklushoz való igazítása érdekében a 2014 és 2020 közötti pénzügyi ciklusban kétéves programok keretein belül zajlottak az áttelepítések. A Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapot létrehozó rendelet<sup>9</sup> szerint az uniós áttelepítési programok keretében önkéntesen áttelepített személyek után fejenként 10.000 EUR támogatásban részesül az adott tagállam. A Közös Európai Menekültügyi Rendszer (KEMR) reformját előirányzó 2015-ös Európai Migrációs Stratégiában (URL4) a Bizottság már előrevetítette az áttelepítés fokozására és harmonizálására irányuló elképzeléseit, és egy uniós szintű áttelepítési rendszer létrehozását. E szerint egy, a tagállami GDP, lakosságszám, munkanélküliségi ráta és a múltbeli menedékkérelmek, illetve áttelepítettek száma alapján kialakított elosztási kulcs mentén valósította volna meg 20.000 fő áttelepítését, melyhez 50 millió eurós támogatás rendelkezésre bocsátását irányozta elő. Az elosztási kulcs megegyezett volna a relokációs mechanizmusban is alkalmazott négy indikátorral. A bizottsági ajánlás helyett végül a tagállamok kormányainak képviselői 2015 júliusában elfogadott következtetései (URL5) rögzítették a vállalásokat. A dokumentum a jogi eszköz tekintetében pedig már nem uniós szintű áttelepítési rendszerről tesz említést, hanem kormányközi együttműködésről. Mindemellett a tagállamok és társult államok az elosztási kulcsok helyett végül önkéntes felajánlások alapján vállalták 22.504 védelemre szoruló személy áttelepítését. A migrációs válság kezelésére irányuló bizottsági elképzelésekben rejlő inkonzisztenciát jelzi, hogy miközben a tagállami menekültügyi rendszerek 2015-ben gyakorlatilag összeroppantak az illegálisan érkezők száma alatt, addig a Bizottság fokozottabb uniós szerepvállalást és harmonizációt sürgetett az áttelepítések terén. A bizottsági ambíciószint ezt követően sem csökkent, és a következő kétéves időszakra vonatkozó javaslatában 50.000 menedékkérő áttelepítésére tett javaslatot<sup>10</sup>, és e célkitűzéshez 500 millió euró rendelkezésre bocsátását helyezte kilátásba. A bizottsági ajánlás önkéntes tagállami felajánlások megtételére hívta fel a tagállamokat, és a vállalások 2017 októberétől 2019 végéig teljesíthetők. A résztvevő tagállamok minden korábbi programnál nagyobb számban hajtottak végre áttelepítéseket, így 2019 decemberéig a vállalások

---

9 Az Európai Parlament és a Tanács 516/2014/EU rendelete (2014. április 16.) a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról, a 2008/381/EK tanácsi határozat módosításáról, valamint az 573/2007/EK és az 575/2007/EK európai parlamenti és tanácsi határozatok és a 2007/435/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 150., 2014. 5. 20., 168–194.).

10 A Bizottság (EU) 2017/1803 ajánlása (2017. október 3.) a nemzetközi védelemre szoruló személyek legális beutazási lehetőségeinek javításáról (HL L 259., 2017. 10. 7., 21–24.).

mintegy 83%-át – 41.300 fő áttelepítését – hajtották végre (URL6). A 2015 és 2019 között zajló uniós áttelepítési programokban a Törökországból, Libanonból és Jordániából történő áttelepítések mindvégig elsőbbséget élveztek. Az EU–Törökország nyilatkozatnak egyik elemeként az unió vállalta egy szír menedékkérő áttelepítését minden Görögországból Törökországba kitoloncolt szír állampolgárért cserébe. Az unió mindemellett az áttelepítések fokozásával igyekszik elejét venni a kelet- és közép-mediterrán útvonalak mentén történő tengeri útra keléseknek. Továbbá az egyre romló líbiai helyzet kezelése érdekében a Líbiában tartózkodók egy részének ideiglenes befogadását Niger vállalta, azzal a feltétellel, hogy az unió vállalja a védelemre szorulókat Nigerből történő mielőbbi áttelepítését; ehhez a konstrukcióhoz később Niger mellett Ruanda is csatlakozott (URL7). Az UNHCR meghatározó szerepet tölt be a menekültek áttelepítésére vonatkozó programok megvalósításában, ugyanakkor az áttelepítési programok tényleges működtetése, illetve az azokban való részvétel az egyes államok saját döntése. Az UNHCR 2020. évi áttelepítési szükségleteket ismertető előrejelzése szerint az áttelepítésre szoruló menekültek száma 2020-ban 1.440.408 főre emelkedik. A szervezet 2020. évi globális áttelepítési szükségletei és hároméves stratégiája (URL8) a 2020-ra vonatkozó áttelepítési szükségleteket ismertető előrejelzést, valamint hároméves áttelepítési és kiegészítő útvonalakra vonatkozó stratégiát tartalmaz. A stratégiája három pillérré épül. Egyrészt a hagyományos áttelepítésre, amelynek értelmében az áttelepítési program kibővítésére kerülne sor, többszörösére emelve az áttelepítettek és a befogadó országok számát is. A cél, hogy 2021-ig már több mint 200.000 fő kerüljön áttelepítésre, míg 2028-ra az időszakban áttelepítettek száma meghaladja az egymilliót. Ennek eléréséhez évente körülbelül 10.000 fővel kell növelni az áttelepített személyek számát. Az UNHCR az áttelepítési programban részt vevő jelenlegi 29 ország számát 50-re kívánja növelni. A stratégia második pillére kiegészítő útvonalak biztosítását is előirányozza, amelynek révén a befogadó országok a menekültek számára munkavállalási, ösztöndíj, családgyegetési lehetőségeket biztosítanak, a cél e tekintetben, hogy 2021-ig 420.000, 2028-ig pedig összesen több mint kétfélmillió menekült vehesse azokat igénybe. Harmadsorban a stratégia figyelmet fordít az inkluzív és befogadó társadalom létrejöttére is.

2020-ban a Bizottság a többéves pénzügyi keret fennmaradó időszakára kivételesen egyéves, ám egy éven túl is végrehajtható áttelepítési program finanszírozását irányozta elő, a tagállamok pedig önkéntes vállalásaik alapján együttesen több mint 30.000 áttelepítési helyet ígértek 2020-ra a genfi első Globális Menekültügyi Fórumon (URL9). Bár ezen áttelepítések végrehajtása a Covid19 járványra tekintettel felfüggesztésre került, a Bizottság iránymutatásokkal

igyekezett a tagállamok számára gyakorlati megoldásokat felvázolni az áttelepítési eljárások folytatása érdekében.<sup>11</sup> Az EU mindemellett gyakorlati segítségnyújtást is biztosít a tagállamok számára az áttelepítés megvalósításához. Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO) áttelepítési támogatási eszközének (Resettlement Support Facility – RSF) kísérleti projektje lehetővé teszi az EASO számára, hogy együttműködési és innovatív módon támogassa az EU tagállamainak Törökországból történő áttelepítési műveleteit azáltal, hogy változatos áttelepedési szolgáltatás igénybevételét biztosítja. Mindez azonban jelenleg kísérleti szakaszban van 2019 áprilisától 18 hónapon át. Az RSF szolgáltatásait Isztambulban, Törökországban nyújtják, és a Nemzetközi Katolikus Migrációs Bizottsággal (ICMC) együttműködve dolgoznak.

## **Az uniós áttelepítési keretrendszerre vonatkozó új uniós jogalkotási javaslat**

A Bizottság 2015. május 13-án közzétette az Európai Migrációs Stratégiát, ami azt a deklarált szándékát tükrözte, hogy a bevándorlás kérdését prioritásai középpontjává tegye, így a stratégia egyik pillére a szilárd közös európai menekültügyi politika kialakítása volt. A Bizottság 2016-ban összesen hét jogalkotási javaslatot terjesztett elő a KEMR teljeskörű reformjának megvalósítása érdekében.<sup>12</sup> Míg hat jogalkotási javaslat a KEMR-nek már korábban is részét képező jogi aktusok reformját kívánja megvalósítani, a hetedik javaslat – az Uniós Áttelepítési Keretrendszert létrehozó rendelettervezet<sup>13</sup> – új elemét képezné a KEMR-nek, hiszen célja, hogy az ezidáig ideiglenes programok révén megvalósított áttelepítés kapcsán állandó szabályrendszert hozzon létre mind az uniós áttelepítési tervek elfogadása, mind az ennek keretében megvalósított áttelepítések eljárásának minimumharmonizációja céljából. Az Uniós Áttelepítési Keretrendszer létrehozásáról szóló rendelettervezet kiinduló pontja, hogy az áttelepítés az EU globális szerepvállalása keretében, a menedékkérők unión kívülről (válságövezetből vagy menekülteket nagy számban befogadó harmadik országokból) közvetlenül az unió területére történő áttelepítésével megvalósított humanitárius eszköz. Az uniós javaslat jogalapja az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 78. cikk

---

11 Communication from the Commission COVID-19: *Guidance on the implementation of relevant EU provisions in the area of asylum and return procedures and on resettlement*. (Brussels, 16.4.2020 C (2020) 2516 final)

12 A menekültügyi reformjavaslatok (Töttös, 2019).

13 Bizottsági javaslat: az Európai Parlament és a Tanács rendelete az uniós áttelepítési keret létrehozásáról, valamint az 516/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról (COM (2016)0468 végleges).



(2) bekezdés d) pontja (közös eljárások), és g) pontja (partnerség és együttműködés a harmadik országokkal) tekintettel arra, hogy a Bizottság megítélése szerint e javaslat részét képezi a közös európai menekültügyi rendszert alkotó intézkedéseknek. A bizottsági javaslat célja, hogy a harmadik országokkal partnerként együttműködve, a nemzetközi védelem megszerzéséhez vezető jogi lehetőségeket biztosítva hozzájáruljon a nemzetközi védelmet kérelmező, harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek beáramlásának kezeléséhez. A választott jogalap felveti annak a kérdését, hogy vajon e menekültvédelmi eszköz tényleg a menekültügyi *acquis* részét képezi-e, vagy helyette inkább a legális migrációs *acquis* részét. Ez utóbbi esetben ugyanis az EUMSZ 79. cikkéből kellene kiinduljon a jogalkotó, és szükséges lenne érvényt szerezni az EUMSZ 79. cikk (5) bekezdésében rögzített rendelkezésnek is, amely alapján a tagállamok plafonszámokat határozhatnak meg a munkavállalás céljából érkező migránsok esetében. A tagállamok jelenleg kétéves áttelepítési programok keretében, önkéntes felajánlással valósítják meg az áttelepítést, amelyhez az unió jelentős pénzügyi támogatást biztosít. Emellett egyes tagállamok nemzeti áttelepítési programokat is működtetnek. Az Unió Áttelepítési Keretrendszer e jelenleg csupán koordinált uniós programokat intézményesítené az újonnan létrehozandó rendelet révén, amely egyrészt rögzíti magát az áttelepítés anyagi és eljárási szabályait, másrészt azt az eljárást, amely alapján az egyes tagállami áttelepítések egy közös uniós tervet alkotnak. A Bizottság úgy véli, hogy a tagállamok áttelepítési gyakorlatának bizonyos mértékű harmonizációja esetén az áttelepítésre jogosult személyek kisebb eséllyel utasítják majd el áttelepítésüket az egyik tagállamba egy másikkal szemben. A bizottsági javaslat szerint egy ilyen harmonizáció emellett általában erősítené a harmadik országok körében gyakorolt uniós befolyást az olyan harmadik országokkal való szakpolitikai és politikai párbeszéd, és felelősségmegosztás tekintetében, ahová, vagy amelyeken belül nagyszámú, nemzetközi védelemre szoruló ember menekülni kényszerült. A bizottsági helyzetértékelés szerint a célkitűzéseket a tagállamok önmagukban nem tudják megfelelően elérni, azokat az uniós áttelepítési keret mérete és hatásai miatt uniós szinten jobban meg lehet valósítani. A bizottsági javaslat egy olyan eljárásrendet határoz meg az áttelepítési vállalkozások megtételére vonatkozóan, amely strukturált módszert kíván biztosítani az uniós áttelepítési és humanitárius befogadási kötelezettségvállalások gyakorlati megvalósításához. A bizottsági javaslat szerint egy Magas Szintű Áttelepítési Bizottság jönne létre a Bizottság elnökségével, és azzal a céllal, hogy iránymutatást adjon az uniós áttelepítési keret végrehajtásához. A bizottsági javaslat eredetileg egy uniós áttelepítési terv létrehozásáról szóló tanácsi végrehajtási jogi aktust, illetve a terv végrehajtására vonatkozó bizottsági végrehajtási jogi aktust irányzott elő. 2017. november 15-én konszenzussal elfogadásra került az áttelepítési keret-

rendszerre vonatkozó rendelettervezet tanácsi mandátuma (URL10), amelyben az észtnökség olyan, a magyar érdekekre is reflektáló szövegjavaslatot rögzített, amely szerint nemcsak a tagállamok előzetes felajánlása során, hanem a kétéves áttelepítési terv elfogadási eljárása, valamint annak végrehajtása során mindvégig teljes mértékben tiszteletben tartandó az önkéntesség. A tanácsi egyeztetések eredményeként kialakított kompromisszum szerint tehát – bizottsági végrehajtási jogi aktus helyett – már csupán egy tanácsi határozat formájában kerülne sor egy kétéves áttelepítési terv elfogadására. E tanácsi határozat alapja egy olyan bizottsági javaslat, amelynek kialakítása során a Bizottság tekintettel van a tagállamoknak a Magas Szintű Áttelepítési Bizottságban tett indikációira arra vonatkozóan, hogy önkéntes alapon honnan, milyen eljárással és maximum hány főt terveznek befogadni. A rendelettervezet tanácsi mandátuma azt is leszögezi, hogy a tagállamok hozzájárulása önkéntes alapú, melyet a Bizottságnak teljes mértékben tiszteletben kell tartania a kétéves áttelepítési tervre vonatkozó javaslat előterjesztése során. A tanácsi mandátum mindemellett nagyobb mozgásteret biztosít a tagállamoknak annak meghatározásában, hogy mely harmadik országokból és milyen eljárással kívánják befogadni a potenciális kedvezményezetteket. A tanácsi mandátum szerinti tervezet továbbá már két eljárást tesz lehetővé a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek befogadása tekintetében: a klasszikus áttelepítési, és a rugalmasabb humanitárius befogadási csatornát. A két eljárás közötti különbség a felajánlás, a lefolytatott befogadási eljárás részletessége és a státusz után járó jogok/jogosultságok tekintetében áll fenn. Az áttelepítés esetén az UNHCR által felajánlott lista (az UNHCR mandátuma szerinti menekültkénti elismerés) alapján a tagállam lefolytatja a kiválasztási és befogadási eljárást. A tagállam kiválasztási misszió lefolytatásával, vagy dosszié alapú kiválasztással dönt arról, hogy befogadja-e a harmadik országbeli állampolgárt vagy hontalan személyt. Humanitárius befogadás esetén azonban már nem feltétel az UNHCR vagy egyéb releváns nemzetközi szervezet felajánlása (javaslata) a listát illetően, ezáltal rugalmasságot biztosít a tagállamok számára a bevonhatók körének meghatározására. A befogadási eljárás a védelemre jogosultság tekintetében nem teljeskörű vizsgálatra terjed ki, csak előzetes vizsgálat történik a jogosultság megállapítására. A 2017 októberében elfogadott parlamenti tárgyalási mandátum (URL11) szerint a tagállamoknak hosszú távú megoldást kell biztosítaniuk az áttelepített személyek számára, elsősorban menekült vagy kiegészítő védelmi státusz megadásával.<sup>14</sup> A jelentés arra is felhívja a tagállamokat, hogy fokozzák az áttelepítési erőfeszíté-

---

14 Az Európai Parlament már a mediterrán helyzetről és a migráció holisztikus uniós megközelítésének szükségességéről szóló, 2016. április 12-i állásfoglalásában is hasonló álláspontot képviselt: Az Európai Parlament határozata a Földközi-tenger térségében kialakult helyzet és a migrációval kapcsolatos átfogó uniós megközelítés szükségessége tárgyában (2016.04.12., Strasbourg, 2015/2095(INI)).

seket és az áttelepítési helyek számát a globális felelősség tisztességes részesedésének viselése érdekében. E tisztességes globális részesedés garntálása érdekében az Európai Parlament (EP) mandátuma értelmében az EU-nak vállalnia kellene az UNHCR meghatározása szerint az éves előrejelzett globális áttelepítési igények legalább 20%-át, amely 2017-ben, az EP mandátum elfogadásakor körülbelül 250.000 fő befogadását jelentette volna. Az EP mandátuma tehát a UNHCR által jelzett globális igények 20%-át tekinti az uniós áttelepítési célszámának, amelynek biztosítása érdekében az EP további garanciákat is beépíteni szorgalmaz: az e célszám 75%-át el nem érő tagállami áttelepítések esetén a dublini rendelettervezet szerinti, népességszámom és GDP-n alapuló elosztási kulcs mentén kötelező áttelepítést írta elő. Az EP meggyőződése továbbá, hogy az áttelepítést nem szabad más külpolitikai célokra felhasználni, és nem függhet attól, hogy harmadik országok más migrációval kapcsolatos kérdésekben együttműködnek-e, amint azt a Bizottság javasolja. Ehelyett az áttelepítésnek humanitárius programnak kell lennie, és az EU áttelepítési keretének az éves, globálisan előirányzott áttelepítési igényeken kell alapulnia. Az intézményközi tárgyalások így 2017 decemberétől kezdődhettek meg, azonban a rendelet elfogadására egyelőre nem került sor. A Tanács és az EP merőben eltérő mandátuma ugyanis lassú előrehaladást vetítettek elő. A Tanács számára prioritást jelentett a tagállami önkéntesség és az, hogy az áttelepítést végrehajtó tagállamok a jövőben is rugalmas keretek között tudjanak harmadik országból védelemre jogosultakat befogadni. Mindeközben az EP a liberálisabb, emberi jogi központú megközelítést helyezte előtérbe. A tárgyalásokat lassította az is, hogy a KEMR reformjára előterjesztett további hat jogalkotási javaslatl is szoros összefüggésben áll, így a menekültügyi reformok egy csomagban történő elfogadásához ragaszkodó tagállamok, beleértve Magyarországot is, elleneztek a reformok egy-egy szeletének, így az áttelepítési rendeletnek is a Juncker Bizottság alatti elfogadását.

## **Következtetések**

Az uniós áttelepítési programok stratégiai célú alkalmazása mellett leginkább azzal érvelnek, hogy az áttelepítés legális migrációs csatornák biztosítása révén, az embercsempész hálózatok működési modelljét megtörve, elejét vehetik a Földközi-tengeren és a főbb migrációs útvonalakon bekövetkező tragédiákat. Mindemellett megoldást kínálhat azon tagállamok igényeire is, melyek nemzetbiztonsági megfontolásokat előtérbe helyezve az uniós területén kívül folytatnák le a menekültügyi eljárásokat, vagy nemzetpolitikai érdekeket szem előtt tartva fogadnának be harmadik országbeli állampolgárokat. Nem utolsó sorban

pedig az áttelepítés képes az első menedéket biztosító országok terheit is csökkenteni. Az áttelepítés humanitárius jellege mellett annak stratégiai alkalmazása révén elérni kívánt cél továbbá, hogy csökkenjen az uniót terhelő migrációs nyomás volumene. Mindez azonban feltételezi a harmadik országokkal való együttműködést is, melyet az unió elsősorban pozitív ösztönző eszközök alkalmazása révén igyekszik előmozdítani. Amennyiben ugyanis például áttelepítés felajánlása révén gesztust gyakorol az EU, partnerként nyerheti meg magának az első menedéket biztosító vagy más tranzitországokat ahhoz, hogy fokozottabban védjék határaikat, illetve ők maguk még fokozottabban gondoskodjanak a náluk menedéket keresőkről, mindezzel megakadályozva a továbbvándorlást és csökkentve a célországokra helyeződő migrációs nyomást. A célországok, mint például az uniós tagállamok szakpolitikai döntéshozói, előtt álló kérdés tehát, hogy mikor és milyen feltételekkel vegyék fontolóra az áttelepítés, mint menekültvédelmi eszköz alkalmazását. A jelenlegi magas migrációs nyomás közepette gyakori reakció, hogy az egyébként is egyes határszakaszokon előre nem teljesen becsülhető mértékben megjelenő menedékkérők esetén nem vállalják az országok az áttelepítés eszközének alkalmazását, ehelyett elnapolnak az áttelepítés megfontolását a migrációs nyomás csökkenésének, megszűnésének előre nem látható időpontjára. Mindez tehát egy 22-es csapdájához hasonló helyzetet is jelenthet: az áttelepítés stratégiai alkalmazása pozitív ösztönzőként hathat az első menedéket biztosító vagy egyéb tranzitországok együttműködésére, amely így hozzájárulhat a migrációs nyomás csökkentéséhez, ehhez azonban már a migrációs nyomás enyhülése előtt szükség lenne áttelepítési vállalatokra. Fontos továbbá figyelemmel lenni arra is, hogy az áttelepítési kezdeményezések eredményességét beárnyékolhatják egyrészt nemzetközi politikai kihívások, így különösen a segített állam rossz biztonsági helyzete, illetve az EU-val fennálló politikai konfliktusa. Másrészt gyakorlati, eljárási nehézségek és a menekültügyi rendszerből fakadó hiányosságok is csökkenthetik az eredményességet: egy-egy eljárás lefolytatása akár 6–9 hónapot is igénybe vehet, ami nem tudja felvenni a versenyt az embercsempész hálózatok kínálta lehetőségekkel. Az UNHCR által megkövetelt adminisztrációs terhek, valamint a kérelmezők egészségügyi állapota szintén hátráltathatja az áttelepítések megvalósítását, továbbá gyakori, hogy a meghallgatásra kiválasztottak visszalépnek a programban való esetleges részvételtől, amint tudomást szereznek arról, hogy mely tagállam kívánja áttelepíteni őket, vagy milyen integrációs követelményeknek kell megfelelniük. Mindemellert az uniós áttelepítési programoknak sem sikerült megoldást találniuk az unión belüli másodlagos mozgások kérdésére. Az azonban egyértelmű, hogy a szolidaritás központi eleme lesz az EU menekültügyi és migrációs politikájának a jövőben. Mindezt erősíti a szocialista svéd

Ylva Johansson belügyi portfólióval való megbízása Ursula von der Leyen bizottsági elnök részéről. A svéd biztos számára megfogalmazott, feladatszabást rögzítő elnöki levél (URL12) szerint a migráció és menekültügy tekintetében a biztosjelölt feladata lenne, hogy segítsen megtalálni a közös alapot és egy új kezdetet, arra törekedve, hogy közös értékeink és humanitárius felelősségünk mentén egyesüljünk és törekedjünk arra, hogy közösségeinket és társadalmunkat összetartóbbá és integráltabbá tegyük. E szellemben von der Leyen asszony egy Új Migrációs és Menekültügyi Paktumot (New Pact on Migration and Asylum) szeretne kidolgozni, amely komprehenzív megközelítésben lefedné a külső határokat, menekültügyi és visszatérési rendszereket, a schengeni térséget és az unión kívüli partnereinkkel való együttműködést, azaz a migráció külső dimenzióját is. A komprehenzív megközelítés részeként a bizottsági elnök a menekültügyi reformok újraindítását kéri, amelynek része kell legyen a szolidaritás új formáinak megtalálása, illetve biztosítania kell, hogy valamennyi tagállam jelentősen hozzájáruljon a legnagyobb nyomás alatt álló országok támogatásához. Emellett von der Leyen asszony szerint arra kell összpontosítania, hogy valódi legális útvonalak álljanak rendelkezésre az Európai Unióba, mind a nemzetközi védelmet igénylő személyek áttelepítése révén, mind a képzett munkavállalók számára foglalkoztatási lehetőségek biztosításával. Johansson biztosnak meg kell vizsgálnia továbbá a humanitárius folyosók létrehozásának lehetőségeit a menekültek támogatása, valamint tisztességes és humánus feltételek biztosítása érdekében. Nem tesz ugyanakkor kifejezett említést a biztos megbízólevél a Tanács által 2018. júniusában elfogadott következtetésekből említett regionális kikötési platformokról<sup>15</sup>, holott ez a koncepció azt célozná, hogy még az EU-ba érkezés előtt különbséget tehessenek a nemzetközi védelemre jogosult személyek és az arra nem jogosultak között, és az előbbieket számára tartós megoldást kínáljanak, beleértve az áttelepítés lehetőségét is (URL14). A fentiek egyértelművé teszik, hogy az áttelepítés és egyéb szolidaritási intézkedések kérdése folyamatosan napirenden lesz az unió migrációs és menekültpolitika tárgyalásai során. Fontos tehát, hogy e komplex, ugyanakkor a migrációs és menekültpolitikának csupán egy szegmensét képező kérdésben az unió és nemzeti szakpolitikai döntéshozók az áttelepítés menekültvédelmi eszközének számos aspektusáról, céljáról, szabályozásáról, de emellett gyakorlati megvalósíthatóságáról is képet kapjanak a jövőbeni döntési opciók és azok várható következményeinek beazonosítása és a döntések meghozatala során.

---

15 A regionális kikötési platformokkal kapcsolatos kritika (URL13).

## Felhasznált irodalom

---

- Maiani, F. (2018): “Regional Disembarkation Platforms” and “Controlled Centres”: *Lifting The Drawbridge, Reaching out Across The Mediterranean, or Going Nowhere?* EU Immigration and Asylum Law and Policy, 5.
- Molnár T. (2019): *A migráció nemzetközi jogi szabályozása*. Budapest: Internetes Jogtudományi Enciklopédia
- Szép Á. (2017): *A menedékkérők hozzáférése az államterülethez. Elérhető-e az egyensúly a menedékjog és az illegális migrációval szembeni küzdelem között?* Ph.D. értekezés. Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem
- Töttös Á. (2019): *How to interpret the European migration crisis response with the help of science*, In: Hautzinger Z. (szerk.) (2019): *Dynamics and Social Impact of Migration*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó

## A cikkben található online hivatkozások

---

- URL1: *EU–Törökország nyilatkozat*. <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>
- URL2: *UNHCR Resettlement Handbook 2011*. <https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.html>
- URL3: *Az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának jelentése, 1958. január 1.* <https://www.refworld.org/docid/3ae68c710.html>
- URL4: *Európai Migrációs Stratégia*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1589550409417&uri=CELEX:52015DC0240>
- URL5: *A tagállamok kormányainak képviselőinek következtetése, 2015. július 20.* <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11130-2015-INIT/en/pdf>
- URL6: *Áttelepítési tájékoztató*. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/201912\\_delivering-on-resettlement.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/201912_delivering-on-resettlement.pdf)
- URL7: *UNHCR sajtóközlemény*. [https://www.unhcr.org/news/press/2019/9/5d5d1c9a4/joint-statement-government-rwanda-unhcr-african-union-agree-evacuate-refugees.html?utm\\_source=&utm\\_medium=email&utm\\_content=here&utm\\_campaign=](https://www.unhcr.org/news/press/2019/9/5d5d1c9a4/joint-statement-government-rwanda-unhcr-african-union-agree-evacuate-refugees.html?utm_source=&utm_medium=email&utm_content=here&utm_campaign=)
- URL8: *Globális áttelepítési szükségletek*. <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/5d1384047/projected-global-resettlement-needs-2020.html>
- URL9: *Bizottsági tájékoztató*. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_19\\_6794](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6794)
- URL10: *Áttelepítési keretrendszerre vonatkozó rendelettervezet tanácsi mandátuma*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/11/15/eu-resettlement-framework-council-ready-to-start-negotiations/>
- URL11: *Áttelepítési keretrendszerre vonatkozó rendelettervezet európai parlamenti mandátuma*. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0316\\_HU.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0316_HU.html)

URL12: *Feladatszabást rögzítő elnöki levél.* [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-ylva-johansson\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-ylva-johansson_en.pdf)

URL13: *Maiani 2018.* <https://eumigrationlawblog.eu/regional-disembarkation-platforms-and-controlled-centres-lifting-the-drawbridge-reaching-out-across-the-mediterranean-or-going-nowhere/>

URL14: *Regionális kikötési platformok.* [http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/20180724\\_non-paper-regional-disembarkation-arrangements\\_en.pdf](http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/20180724_non-paper-regional-disembarkation-arrangements_en.pdf)