

A MIGRÁCIÓ EURÓPAI ÉS ÁLLAMI SZABÁLYOZÁSÁNAK KIHÍVÁSAI – KÖZÖS MENEKÜLTÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉS ÉS KVÓTARENSZER BEVEZETÉSÉNEK KIHÍVÁSAI AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Absztrakt

Az elmúlt időszakban az Európai Unió tagállamainak komoly migrációs kihívással kellett szembenéznük. A közös európai menekültügyi együttműködésnek a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozására irányuló célkitűzések szerves részét kell képeznie. A tanulmány célja bemutatni a jelenlegi menekültügyi rendszer hiányosságait valamint a jövőbeni együttműködés lehetséges szintjeit. A tanulmány a hatályos német szabályozás vizsgálatával keresi a választ arra a kérdésre, vajon alkalmazható-e egy központi szintű „menekült újra-elosztási” rendszer Uniós szinten, és ha igen, milyen feltételek és garanciák mellett biztosítható a működése.

Kulcsszavak: Menekültügy, kvótarendszer, Európai Unió, Németország, közös-teherviselés

BEVEZETÉS

Az elmúlt időszakban az Európai Unió tagállamainak komoly migrációs kihívásokkal kellett szembenéznük. Az elmúlt évek adatai figyelmeztetésül szolgálnak, hogy ez a migrációs nyomás az elkövetkezendő években állandósulni fog. A közös európai menekültügyi intézkedéseket is magába foglaló közös menekültpolitika kidolgozása az Európai Uniónak a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség fokozatos létrehozására irányuló célkitűzésének szerves részét képezi. A menekültügyi rendszernek nem európai erődként kell funkcionálnia, hanem nyitva kell állnia mindazok számára, akik kényszerítő körülmények miatt jogszerűen keresnek védelmet az Európai Unióban.

A növekvő számok mellett az Európai Unió több tagállamában is felmerül a kérdés, hogyan lehetne az Unióba irányuló menekültáramlatot szabályozni, korlátok közé szorítani? Egyes – jellemzően bevándorlás ellenes – tagállamok főként a menekültek Unión kívül tartásában – a külső határok védelmének erősítésében és vízumszabályok szigorításában – látják a megoldást, míg mások az EU területére bejutott harmadik országbeli állampolgárok tagállami szolidaritáson alapuló kezelését tekintik megoldásnak.² Dolgozatomban ez utóbbi kérdéssel szeretnék részletesen foglalkozni, amely során bemutatom a jelenlegi rendszer hiányosságait, valamint a menekültügyi együttműködés lehetséges négy szintjét. Munkám során a német menekültügyi szabályozás bemutatásával keresem a választ a kérdésre, vajon alkalmazható-e egy központi szintű „menekült újra-elosztási” rendszer Uniós szinten, ha igen, milyen feltételek és garanciák mellett biztosítható a működése. A tagállamok készen állnak-e a menekültügyi együttműködés elmélyítésére, teljes mértékben uniós szintre emelésére.

A jelenlegi menekültügyi szabályozás egységesnek tekinthető abban az értelemben, hogy az uniós joganyag – összhangban a nemzetközi szabályozással – pontosan meghatározza a menekült fogalmát, kategóriáit valamint védelmük közös standardját. Ugyanakkor a tagállamok közötti eljárásjogi különbségek – legfőképp a kérelmek elfogadásának valószínűségét tekintve – igen eltérőek. A közös menekültügyi rendszerrel az eljárások egységesítése mellett a jelenlegi szabályozás hiányosságait is ki lehetne küszöbölni. Az egységes standardokkal ki lehetne szűrni a felelős ország meghatározásából adódó eljárásjogi problémákat. Az elmúlt

¹ Az Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar jogász szakos hallgatója, aki tanulmányával a Batthyány Lajos Szakkollégium Batthyány-esszépályázatán első helyezést ért el.

² Jelen dolgozatomban a nemzetközi jog által védett menekültek helyzetével foglalkozom. A menekültek meghatározása A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény (genfi egyezmény) 1.a cikkének megfelelően harmadik ország állampolgárai vagy hontalan személyek, akik faji, vallási okok, nemzeti hovartartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni, vagy aki állampolgársággal nem rendelkező és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni.

időszakban a strasbourgi és a luxemburgi bíróságok határozatai világossá tették, hogy a jelenlegi menekültügyi rendszer hiányosságai – különösen a dublini rendelet tekintetében – komoly veszélyt jelent a nemzetközi védelmet kérelmezők alapvető joginak tiszteletben tartása tekintetében.

Az egységes uniós szintű menekültügyi rendszer elősegítését tovább nehezíti, hogy a tagállamok nem egyenlő arányban érintettek a menekültkérdésben. Egyes tagállamok – elsősorban földrajzi elhelyezkedésüknek vagy az országban lévő menekült-hálózatuknak köszönhetően – jobban érintettek a menekültáramlásban, mint többi tagállam. Az egyenlőtlenesség következményeként főként az Unió külső határain elhelyezkedő országok – elsősorban Ciprus, Görögország, Málta valamint Magyarország – számára a fékezhetetlen menekültáramlás oly mértékű probléma, hogy az infrastrukturális hiányosságok következtében komolyan veszélybe kerül az uniós minimumstandardok megtartása. A külső határokon belépő harmadik országbeli állampolgárok ugyanakkor – főszabály szerint – nem maradnak a belépés helye szerint országban. Ezt erősíti a tény, hogy 2014-ben Németország fogadta be a legtöbb menedékkérőt, mintegy 173 ezer főt.³ Figyelembe véve a jelenlegi menekültügyi rendszer hiányosságait, kézenfekvő megoldásnak tűnne a közös szolidaritáson alapuló rendszer létrehozása, melynek alapja egy fair és egyenlő elosztási mechanizmus lenne a tagállamok között az Unió felelős szerveinek irányításával. Mivel Németország komoly tapasztalattal rendelkezik az országba irányuló menekültek kezelésében, először a hatályos német menekültügyi szabályozást vizsgálom meg.

1. NÉMETORSZÁG MENEKÜLTÜGYI RENDSZERE

Az Európai Unió egésze fontos bevándorlási célállomássá vált az elmúlt évtizedekben, holott a 20. századot megelőző évszázadokban – Franciaország kivételével – mindegyik európai ország kibocsátó és nem befogadó állam volt. A gyarmati rendszer 1960-as években végbement felbomlása, valamint a második világháború következményeként jelentkező munkaerőhiány következtében jelentős volumenű migrációs áramlatok indultak az Európai Közösségek felé. Már ebben az időszakban is megmutatkozott a bevándorlás egyenlőtlenége, egyes államokat jobban érintették a migrációs hullámok. Elsősorban Németországot, valamint a skandináv országokat részesítették előnyben ezen munkavállalók. A gazdasági célú bevándorlás mellett jelentős számú menedékkérelmező áramlott az Európai Közösségek felé. A 80-as években Európát sújtó gazdasági válság – és hozzá kapcsolódó munkanélküliség – komolyan próbára tette a befogadó államok szociális rendszerét és a bevándorlási rendszer felülvizsgálatára szólította fel az érintett országokat. Annak következtében, hogy Németországban 1991-ben majdnem 260.000 menekültkérelmezőt regisztráltak szükségessé vált a hatályos szabályozás felülvizsgálata.⁴ Az új Menedékjogról szóló törvény⁵ 1992. július 1-vel lépett hatályba, míg egyes rendelkezései csak egy évvel később. A kétlépcsős hatálybalépés oka, hogy az új szabályozás alapjaiban változtatta meg a német menekültügyi rendszer struktúráját. Az új törvény szigorúbban szabályozta a menekültkérelmek elbírálását és lehetővé tette, hogy visszaküldjék azokat az érkezőket, akik az Európai Unió valamelyik tagállamából vagy biztonságos harmadik országból érkeztek. Emellett jelentősen lecsökkentette a menekültügyi eljárás idejét továbbá a komplett intézményrendszert is átalakította.⁶ A jelenleg hatályos német menekültügyi szabályozás utolsó jelentős reformja 2011-re tehető.

A jelenlegi menekültügyi szabályozás értelmében az országba érkező menedékkérők elhelyezése valamint kérelmük vizsgálata és eldöntése megosztott hatáskörben, föderális és tartományi szinten történik. Országos hatáskörű szervezetként a Szövetségi Iroda jogosult a kérelmek tekintetében történő döntésről, míg tartományi szinten az illetékes tartományi szerv a felelős a menedékkérők elhelyezéséért.⁷ A központi elosz-

³ *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries*, 2014. UNCHR Report, elérhető: <http://www.unhcr.org/551128679.html> (2015.08.13.).

⁴ A Német Migrációs és Menekültügyi Hivatal (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*) honlapja, elérhető: <http://www.bamf.de/EN/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/EntwicklungAsylrecht/Neuregelung/neuregelung-node.html> (2015.08.13.).

⁵ Asylverfahrensgesetz (AsylVfG).

⁶ THIELEMANN, EIKO R.: Does Policy Matter? On Governments' Attempts to Control Unwanted Migration, in *IIIS Discussion Paper* (2003), 9. o. Elérhető: <http://personal.lse.ac.uk/thielem/Papers-PDF/CCIS-WP-112-2004.pdf> (2015.09.26.).

⁷ Az eljárás során a menekültkérelmező elsőként az országba lépés helyéhez legközelebbi befogadó központba kerül, mely során az érintett központ tájékoztatja a központi hatóságot a kérelemről. Ezt követően kerül sor a központilag kijelölt helyre történő elosztására, mellyel egy időben megindul az eljárás is. Az elosztási mechanizmust egy központi

tási rendszer kvóta rendszer alapján működik, mely kvótákat a Landok számára minden év elején központi-lag határozzák meg, lehetőség van azonban évközi felülvizsgálatra is. Ezen befogadási kvóták az előző éves adatok, adott tartomány adóbevételei, valamint lakosság száma alapján számítják ki.⁸ Mindezek mellett meghatározott Landokban más szempontokat is figyelembe vesznek az elosztás során, például Brandenburgban a kvóták számításánál figyelembe veszik a specifikus foglalkoztatási adatokat is.⁹

The distribution quotas for 2015 are as follows:

Federal Länder	Quota
Baden-Württemberg	12,97496%
Bavaria	15,33048%
Berlin	5,04557%
Brandenburg	3,08092%
Bremen	0,94097%
Hamburg	2,52738%
Hesse	7,31557%
Mecklenburg-Western Pomerania	2,04165%
Lower Saxony	9,35696%
North Rhine-Westphalia	21,24052%
Rhineland-Palatinate	4,83472%
Saarland	1,21566%
Saxony	5,10067%
Saxony-Anhalt	2,85771%
Schleswig-Holstein	3,38791%
Thuringia	2,74835%

1. táblázat: A Landok közötti kvótarendszer.

A Szövetségi Hivatal által történő „elosztás” után a Landok vállalnak felelőssé a menedékkérők elhelyezéséért, valamint alapvető szükségleteik kielégítéséért. Főszabály szerint az elhelyezés a befogadó létesítményekben történik, mely létesítmények működtetése a tartományok saját hatáskörébe tartozik. Egyes Landokban ezen befogadó központok működtetését tovább delegálják alsóbb – önkormányzati – szintekre, így a tartományi kormányzat csak anyagi erőforrások biztosításával járul hozzá a működéshez. A finanszírozás módja eltérő lehet, a Landok saját hatáskörükben döntenek a támogatás mértékéről és folyósításának módjáról. Rajna-vidék-Pfalz havonta 491 Euró támogatást nyújt minden egyes menedékkérő elhelyezése után a felelős önkormányzatoknak, ugyanakkor további anyagi segítséget biztosít szükség – pl. kórházi kezelés – esetén. Ezzel szemben Baden-Württemberg évente, egy összegben folyósítja a támogatást, mely 12.270 Euró összegű menedékkérelmezőkként.¹⁰ Ezen összegek főszabály szerint a költségek 70-85 százalékát fedezik. A maradék költségek az önkormányzatokat terhelik. A kormányzati finanszírozás mellett az EU különböző alapjából is történik támogatás jellegű kifizetés, valamint a civil szervezetek is részt vesznek a rendszer működtetésében, szociális és eljárási segítséget nyújtanak a menedékkérőknek.¹¹

nyilvántartási rendszer – *EASY – Erstverteilungssystem für Asylbewerber* – biztosítja, mely folyamatosan figyelemmel kíséri központok telítettségét és erre tekintettel jelöli ki az illetékes befogadóközpontot.

⁸ Ezt nevezik az ún. „Königsteiner Schlüssel”-nek, tehát adott Landok hozzájárulását a közös teherviseléshez.

⁹ MÜLLER, ANDREAS: *The Organisation of Reception Facilities for Asylum Seekers in Germany*, 2013, Federal Office for Migration and Refugees, 13. o. Elérhető: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/Nationale-Studien-WorkingPaper/emn-wp55-organisation-und-aufnahme-asylbewerber.pdf?__blob=publicationFile (2015.10.13.).

¹⁰ Baden-Württemberg 2013-ban 5.936.400 eurót különített el csak a karlsruhei befogadó központ működtetésére.

¹¹ MÜLLER: *i. m.* 21. o.

A jelenlegi menekültügyi rendszer fenntartásának kérdése egyike a legkiélezettebb vitatémáknak a német belpolitikában. Egyik oldal – elsősorban szélsőbal valamint egyházak – a jelenlegi rendszer humánusabb átalakítását támogatják, míg mások – jellemzően bevándorlás ellenes csoportok – a jelenlegi rendszert ítélik tarthatatlannak, és a menekült politika sürgős felülvizsgálatát és szigorítását szorgalmazzák.¹²

A menekültügy kérdésének megítélése igen ellentmondásos nemcsak tagállami, hanem uniós szinten is. A német menekültügyi rendszer jól működik, hiányosságai ellenére hatékonyan tudja kezelni az országba irányuló menedékkérők jelentős volumenét. Kérdés azonban, hogy ez a rendszer, amely nemzetállami szinten működőképes, mennyire lehet életképes szupranacionális szinten az EU 28 tagállamába. A következő fejezetben erre a kérdésre keresem a választ.

2. ÚTON A KÖZÖS TEHERVISELÉS FELÉ

Az Európai Unióba érkező menedékkérők száma 1992-ben tetőzött, ekkor a 15 tagállamba mintegy 670 ezer kérelmet nyújtottak be. 2001-ben volt még egy jelentősebb hullám, amikor a 27 európai uniós tagállamban közel 425 ezer menedékkérőt regisztráltak. Az ezt követő években enyhe csökkenés történt a 2006-os mélypontig, amikor 200 ezer alá esett a benyújtott kérelmek száma. Ezt mérsékelt emelkedés követette, mely a 2010-es évek eleje óta folyamatosan erősödik.¹³ A nemzetközi rendszert sújtó válságokra – közel-kelet és afrikai konfliktusaira elsősorban – az Európai Uniónak is reagálni kell, hogy hatékonyan tudjon fellépni a növekvő menekültek okozta kihívásokra.

Jelen fejezetben a menekültügyi együttműködés lehetséges négy szintjét mutatom be. A szolidaritáson alapuló közös felelősségviseelés¹⁴ különböző változatait különböztethetjük meg, attól függően, hogy a tagállamok milyen szinten engedik menekültügyi szuverenitásuk egy részét Uniós szintre emelni. Ezek pedig a következőképpen alakulhatnak: (1) jogharmonizáció a tagállamok között – egységes menekültügyi szabályozás EU-n belül; (2) közös programok és jogi/intézményi segítségnyújtás a migrációs áramlatok kezelésében; (3) pénzügyi szolidaritás; valódi együttműködés – menekültkérelmezők és menekültek központi elhelyezése tagállamok között.¹⁵

2.1. Jogharmonizáció a tagállamok között – egységes menekültügyi szabályozás az Európai Unión belül

A közös európai menekültügyi politika felé az egyik legnagyobb lépést a Dublini Egyezmény 1990-es elfogadása jelentette. A rendelet kijelöli azt a tagállamot, amelynek adott menedékkérelme ügyében el kell járnia. Az alapelv az, hogy a kérelmet elsődlegesen annak a tagállamnak kell megvizsgálnia, amelyik a legnagyobb szerepet játszotta a kérelmező Unió területére történő belépésénél vagy az EU-ban történő tartózkodásánál. A szabályozás célja annak megakadályozása volt, hogy a menekültek egyszerre több országban nyújtsák be a menedékkérelmet. Az 1999-es tamperei Európai Tanács értekezleten¹⁶ a tagállamok állam és kormányfői megállapodtak egy közös európai menekültügyi rendszer létrehozásában, melynek célja a genfi egyezményben foglalt jogokat tiszteletben tartó közös uniós szintű menekültügyi rendszer létrehozása. Az azóta eltelt időben több „tamperei kötelezettség” megvalósult – többek között a menekültek fogadásának minimumszabályairól, a menekült meghatározásáról és kiegészítő védelméről szóló irányelv –, melyek egyfajta uniós szintű minimumszabályozást nyújtanak a menekültek jogainak védelmében.

A 2008-as Bevándorlási Paktum fektette le a fő irányt a közös bevándorlási politika számára. A Paktum hangsúlyozta, hogy a bevándorlásnak adott ország befogadóképességén kell alapulnia, szelektívnek és össze-

¹² Elérhető: <http://www.migration-info.de/artikel/2013-08-11/deutschland-zur-lageasylic-henden> (2015.08.13).

¹³ KENDE TAMÁS – SZÜCS TAMÁS: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*, 2011, Complex, Budapest, 679. o.

¹⁴ Az EUMSZ. 80 cikke értelmében a szolidaritás, és azzal együtt a felelősségi körök igazságos elosztása irányadó intézményi koncepció mindazon európai politikák esetében, amelyek a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség keretében a személyek mozgásával, különösen a külső határok kezelésével és átlépésének kérdéseivel, a menedéjjoggal és a nemzetközi védelemmel, valamint a bevándorlással foglalkoznak. Ez a cikk nyújt jogalapot az európai jogalkotás fejlesztéséhez valamint a tagállamok közötti szolidaritás elősegítésére.

¹⁵ NEWLAND, KATHLEEN: Cooperative Arrangements to Share Burdens and Responsibilities in Refugee Situations short of Mass Influx, in *Discussion Paper prepared for a UNHCR Expert Meeting on International Cooperation to Share Burdens and Responsibilities* (2011), 2. o.

¹⁶ Presidency Conclusions Tampere European Council (1999).

hangoltnak kell lennie.¹⁷ A svéd elnökség idején elfogadott Stockholmi Program is említést tett a tagállamok bevándorlási szabályainak – ezen belül a nemzeti menekültügyi rendszereinek – felülvizsgálatára, valamint egy egységes mechanizmus létrehozására, mely adott tagállami képességekkel kapcsolatos problémák meghatározására irányul.¹⁸

A Bevándorlási Paktumban vállalt kötelezettségek jelentős része is megvalósult, és kijelenthető, hogy az elmúlt évek uniós szintű jogalkotása komoly lépést tett a menekültek hatékonyabb védelme felé. Az Európai Parlament és a Tanács 2011. december 13-i 2011/95/EU¹⁹ Kvalifikációs irányelve az eddigiekhez képest magasabb védelmi szabályokat alkalmaz a menekültkérelmezőkre, valamint egyes különösen védett csoportok – pl. családok újraegyesítése – területén is erősítette az uniós szintű minimum szabályokat. A 2013/33/EU²⁰ irányelv pedig a jogharmonizáció során első esetben szabott meg konkrét határidőt a menekültügyi kérelmek elbírálására ezáltal is közelítve a tagállamok eljárásjogi sajátosságait egymáshoz.

Annak ellenére, hogy az elmúlt években felgyorsult a jogharmonizáció, az új Dublini rendelet²¹ nem változtatta meg alapjaiban az új rendszert, érintetlenül hagyta a felelősség kérdését. Az első belépés országa marad a legtöbb esetben az az ország, amely felelős a menekültügyi eljárás lefolytatásáért, valamint a menekült – eljárás alatti – elhelyezéséért. Nem tesz javaslatot a jelenlegi rendszer felülvizsgálatára.²²

Az előbbieken is láthattuk, annak ellenére, hogy az elmúlt időszakban jelentős előrelépés történt az EU-s menekültügyi harmonizáció területén, azonban még messze vagyunk a teljes jogharmonizációtól, mely lehetőséget biztosítana a tagállamok közötti különbségek lebontására. A korábbi Menekültügyi Főbiztos, Ruud Lubbers, is hangsúlyozta, hogy az európai kormányoknak a menekültügy területén jelentkező kihívásokra nem utólagosan kell reagálni, hanem megelőzni kell. Az ehhez kapcsolódó terheket nem továbbdelegálni kell, hanem megosztani, nem csak a jogharmonizáció terén, hanem a gyakorlatban is.²³

2.2. Közös programok és jogi/intézményi segítségnyújtás a migrációs áramlatok kezelésében

A tagállamok közötti gyakorlati együttműködés, valamint a menekültügy területén a jogalkotás elősegítése érdekében az Unió létrehozta az Európai Menekültügyi és Támogatási Hivatalt.²⁴ A Támogatási Hivatal európai menekültügyi szakértői központ szerepét tölti be, amelynek feladata, hogy megkönnyítse, koordinálja és megerősítse a gyakorlati együttműködést a tagállamok között a menekültügy számos vonatkozása tekintetében, hogy a tagállamok még inkább képesek legyenek nemzetközi védelmet nyújtani az arra jogosultaknak, miközben tisztességesen és hatékonyan kezelik azokat, akik adott esetben nem felelnek meg a nemzetközi védelemhez szükséges követelményeknek. A Támogatási Hivatalnak három fő feladatra kell összpontosítania, nevezetesen, hogy hozzájáruljon a Közös Európai Menekültügyi Rendszer végrehajtásához, támogassa a menekültügyi gyakorlati együttműködést a tagállamok körében és támogassa a különösen nagy terhelésnek

¹⁷ Az Európai Tanács 2008. október 16-i ülésén elfogadott Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum.

¹⁸ COM(2010) 171, a Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítása a polgárok szolgálatában A stockholmi program végrehajtásáról szóló cselekvési terv.

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2011. december 13-i 2011/95/EU irányelve 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.

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról.

²¹ A Tanács 343/2003/EK rendelete egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékkérelmi kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról.

²² Fontos azonban megemlíteni a Dublin rendelet által bevezetett új szabályozást, mely ugyan nem változtatja meg a hatályos menekültügyi együttműködés rendszerét, de újabb fontos eljárásjogi garanciákat vezetett be. A rendeletben pontosították a tagállamok közötti felelősség- és költségmegosztást, az eljárási határidőket. Másik fontos fejlemény, hogy a családegyesítési koncepciót a kísérő nélküli kiskorúakra is kiterjesztették. Egy új pont is bekerült a rendeletbe, miszerint nem lehet menedékkérelmet visszaküldeni olyan országba, ahol valószínűsíthetően nem megfelelő az ellátás.

²³ LUBBERS, LUUD: *EU needs fair and efficient asylum system*, elérhető: <http://www.unhcr.org/print/418b5f864.html> (2015.08.13.).

²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az 439/2010/EU rendelete az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról (a továbbiakban: 439/2010/EU rendelet).

kitett tagállamokat.²⁵ Funkcióját tekintve hasonló szerepet játszik, mint az Unió külső határainak védelméért felelős szervezet, a Frontex is. A közös programok, valamint tagállamok közötti segítségnyújtás a gyakorlatban jól működik, hatékony lehetőséget biztosít megváltozott migrációs áramlatok kezelésére.

2.3. Pénzügyi szolidaritás

A pénzügyi szolidaritásnak több dimenziója van, lehetőség van tagállamok közötti kétoldalú, Unió szintű, illetve nemzetközi szintű együttműködésre. Az Európai Unión belül az Európai Menekültügyi Alap, amely a közösségi finanszírozás elsődleges eszköze volt a menekültügy terén 2008-2013 között. Az ötéves időszak lejártá után az Alap tevékenységét a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap vette át a 2014-2020 közötti 7 éves időszakra. A Program összköltségvetése 3,1 milliárd euró. Az Alap keretében rendelkezésre álló források nagy részét – 2,4 milliárd eurót – a tagállamok nemzeti programjaikon keresztül használhatják fel, míg a kisebbik része felett – 746 millió eurón – az Európai Bizottság rendelkezik.²⁶ A tagállamok számára garantált alapösszeget a migrációs áramlásokra vonatkozó legfrissebb statisztikai adatok alapján állapítják meg.²⁷ A rendelkezésre bocsátott alapösszeg mellett a menekültügy terén tagállamok által folytatott közös programok finanszírozására kiegészítő egyéb pénzeszközöket is juttat. A tagállamok közötti szolidaritás ösztönzésére a más tagállamokból vagy nem uniós országoktól menekülteket átvállaló tagállamok számára a menekültügyi alap forrásai keretében menekülteket befogadó résztvevő országok minden letelepített menekült után 6000 eurót kapnak. Az összeg a kiszolgáltatott helyzetben lévő, vagy kiemeltként kezelt régiókból (jelenleg például Szíriából vagy Ukrajnából) érkező menekültek esetén tízezer Euróra emelkedik.²⁸

A tagállamok közötti pénzügyi szolidaritási mechanizmus fontos lépés a közös menekültügyi rendszer kiépítésében, ugyanakkor hosszú távon nem elégséges megoldás a menekültügyi együttműködés valódi – közösségi – szintre emeléséhez.

2.4. Közös kvótarendszer – az elméleti modell

Figyelembe véve a tényt, hogy a harmadik országokból érkező menekültek száma egyenlőtlenül érinti az Európai Unió tagállamait, érthető a közös teherviselés gondolatának előtérbe kerülése. Máltára 2008 és 2012 között arányosan 21,7 menekültkérelmező jutott 1000 főre, míg Svédországra ugyanez a szám 16,0 volt, míg az EU 27-ek átlaga 3 menekültkérelmes 1000 főre volt.²⁹ Mindezen számokat a tagállamokban eltérő szabályozás – menekültügyi eljárás időtartama, minősége valamint a befogadó központok színvonala – is befolyásolja, melyek további különbségeket okoznak az országok között. A menekültügyi eljárás során az illetékes szervek három lehetséges megoldás közül választhatnak. Első megoldásként helyt adhatnak a kérelemnek és elismeri a kérelmezőt menekültnek a Genfi Konvenció alapján, másodsorban egyéb jogcímen lehetőséget biztosítanak maradásra – kiegészítő védelmi státusz – illetve harmadik lehetőségként elutasíthatják a kérelmet és visszaküldhetik a kérelmezőt származási országba. Az állandó vagy ideiglenes menekültstátusz megadását tekintve az Unió statisztikái szerint Hollandia és Dánia a legnagyobb lélekszámú országok, míg Németországban a legnehezebb ezen védelmi státuszokat megkapni.³⁰

Ezek az eltérő számok is jól mutatják, hogy a jelenlegi rendszer távol áll az egységes szabályozástól, méltányosabb rendszerre van szüksége a menekültügyi eljárások kezelésére. Az előző fejezetben bemutatott

²⁵ 439/2010/EU rendelet 13. cikk.

²⁶ *Report on Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)*, European Commission, Migration and Home Affairs, elérhető: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund/index_en.htm (2015.08.13).

²⁷ Így az első menedékjog iránti kérelmek száma, a menedékjogot vagy kiegészítő védelmet biztosító pozitív határozatok száma, a letelepített menekültek száma, a jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok létszáma, illetve változásai, nemzeti hatóságok által kibocsátott kiutasítási határozatok száma, valamint a végrehajtott kiutasítások száma alapján.

²⁸ 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.

²⁹ ANGENDENDT, STEFFEN – ENGLER, MARCUS – SCHNEIDER, JAN: *European Refugee Policy, Pathways to Fairer Burden-Sharing*, in *Stiftung und Wissenschaft Politik Comments*, No. 36. (2013), 2. o.

³⁰ THIELEMANN, EIKO R.: *Towards A Common European Asylum Policy: Forced Migration, Collective Security and Burden-Sharing*, 5. o. Elérhető: <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/thielemann-e-08g.pdf> (2015.07.25.).

szolidaritási kategóriák mellett az együttműködés legszorosabb szintjét egy közös európai kvótarendszer létrehozása biztosítaná, mely lehetőséget teremtene a kvóták átlátható felülvizsgálatára, mely rendszer képes gyorsan reagálni a megváltozott trendekre.

Az UNHCR már korábban rámutatott ezen elv szükségességére, miszerint egyes országok menekültbefogadó képességét adott ország gazdasági teljesítményéhez, valamint lakosságának számához viszonyítva kellene meghatározni³¹ Említett két tényező mellett lehetőség lenne figyelembe venni a befogadó országok népességét, továbbá munkanélküliségi rátáját.

Az elméleti modellben négy változó alapján történne a tagállamokra eső kvóták kiszámítása. Elsősorban az adott ország GDP-je, valamint teljes népességének arányát (40%-40%) vennék figyelembe. Az említett két mutató súlyozása azon feltételezésre utal, hogy minél erősebb egy tagállam gazdasága – függetlenül minden más tényezőtől – annál inkább képes viselni a közös szolidaritással járó költségeket. Továbbá minél jelentősebb egy adott ország népessége, annál könnyebb elfogadnia menekülteket. Ehhez kapcsolódik a harmadik tényező, a földrajzi terület, mely a hely problémáját hivatott megoldani, biztosítva, hogy a kisebb területű országokban – pl. Málta – a kis területen jelentős számú bevándorlóból adódó feszültséget csökkenteni lehessen. A negyedik súlyozási kategória a munkanélküliség, mely a menekültek és munkanélküliség problémáját hivatott orvosolni. Szociológia és pszichológiai tanulmányok is kimutatták, hogy azokban az országokban, ahol magasabb a munkanélküliség, jellemzően magasabb a menekültekhez kapcsolódó negatív előítéletek.³²

Ha fent említett kvótarendszert alkalmazzuk a 2008 és 2012 között Európai Unió tagállamaiban benyújtott kb. 1,3 millió menedékkérelemre, a következő megállapításokat figyelhetjük meg. Svédországra ezen rendszert alkalmazva az említett időszakban kb. 42 ezer menekültkérelem jutott volna, míg a valóságban több mint háromszor ennyi kérelmet adtak be az országban.³³ Belgium, Görögország és Ausztriában is majdnem kétszer annyi menekültkérelmet regisztráltak, mint ahányat a kvótarendszer alapján kapott volna. Ezzel szemben a legtöbb tagállamban – elsősorban a 2004-es keleti bővítés tagállamaiban valamint Spanyolország és Portugáliában – kimutathatóan kevesebb ez a szám.

	Fair quota	De facto applications	Deviation from fair quota (%)
Sweden	42,017	153,900	+266.3%
Belgium	32,017	95,720	+199.0%
Greece	27,189	64,970	+139.0%
Austria	31,960	71,510	+123.7%
Cyprus	7,193	13,680	+90.2%
Malta	6,457	9,060	+40.3%
France	170,953	232,680	+36.1%
Netherlands	51,954	62,080	+19.5%
Germany	205,974	201,350	-2.2%
Denmark	22,706	21,100	-7.1%
United Kingdom	150,457	137,940	-8.3%
Italy	140,580	107,800	-23.3%
Finland	27,905	19,960	-28.5%
Hungary	20,837	13,740	-34.1%
Ireland	16,629	10,730	-35.5%
Luxembourg	9,951	5,810	-41.6%
Poland	67,695	38,590	-43.0%
Bulgaria	16,568	4,750	-71.3%
Slovakia	12,738	3,140	-75.3%
Croatia	12,195	2,600	-78.7%
Lithuania	9,350	1,740	-81.4%
Czech Republic	25,262	4,570	-81.9%
Romania	39,924	7,100	-82.2%
Spain	108,289	16,260	-85.0%
Slovenia	9,622	1,240	-87.1%
Latvia	7,416	690	-90.7%
Portugal	23,860	1,040	-95.6%
Estonia	6,537	230	-96.5%

2. táblázat: Menedékkérelmek a kvótarendszer alapján 2008 és 2012 között.³⁴

³¹ THIELEMANN, EIKO R: The Future of the Common European Asylum System: Need of a More Comprehensive Burden-Sharing Approach, in *Migration Studies Unit Working Papers*, No. 3. (2008), 5. o.

³² ANGENDENDT – ENGLER – SCHNEIDER : *i. m.* 5. o.

³³ A valós szám majdnem 154.000. Forrás: Eurostat.

³⁴ Forrás: ANGENDENDT – ENGLER – SCHNEIDER: *i. m.* 7. o.

Ha a tagállamok megállapodnának egy hasonló közös szolidaritási mechanizmuson alapuló kvótarendszer létrehozásában, lehetőség lenne a beérkező menekültek méltányosabb elosztásában, mely – elvben két módon valósulhatna meg.

Minden tagállam év elején meghatározott számú menekült befogadására lenne köteles. Ezen tagállamok felelnének a menekültek elhelyezéséért és a menekültügyi eljárás lefolytatásáért. A mechanizmus lehetőséget biztosítana továbbá, hogy kivételes helyzetekben, amikor valamely tagállam jelentős menekültáradattal szembesül, a központi hatóság a kvóták ideiglenes újraosztásával – olyan tagállamba történő delegálásával, amelynek szabad erőforrásai állnak rendelkezésére – segítséget nyújtson adott tagállamnak.

A másik alternatíva ezen rendszer megvalósítására az eljárás során felmerülő költségek fedezésére egy közös pénzügyi kvótarendszer létrehozása. Ebben az esetben minden tagállam – kvóta arányában – hozzájárulna a közös szolidaritási alaphoz. Azon tagállamok, akik felé kevesebb menekült kérelem irányul lennének a „Dublini Kompenzációs Alap” nettó befizetői, hasonlóan az ilyen elven működő többi politikához. A Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap tartalmaz már hasonló mechanizmust. Fontos azonban megjegyezni, hogy a jelenlegi rendszerben az Alap csupán a menedékkérők abszolút száma alapján osztja szét az erőforrásokat, egyéb tényezőket – GDP, népesség arány – nem vesz figyelembe. Ebből következik, hogy bizonyos esetekben a felelősség nem áll arányban a tényleges támogatással.³⁵

Rank	Country	Number of asylum applications per 1000 head of population	Country	Percentage of ERF contribution to all MS
1	Belgium	4.2	Germany	20.05
2	Ireland	2.9	United Kingdom	19.11
3	Netherlands	2.8	France	11.50
4	Denmark	2.3	Netherlands	9.46
5	Austria	2.2	Sweden	8.37
6	Sweden	1.8	Italy	8.06
7	United Kingdom	1.7	Belgium	5.73
8	Luxembourg	1.4	Austria	5.06
9	Germany	0.9	Ireland	2.69
10	Finland	0.6	Spain	2.59
11	France	0.6	Finland	2.35
12	Greece	0.3	Greece	2.35
13	Italy	0.3	Portugal	1.77
14	Spain	0.2	Luxembourg	1.12
15	Portugal	0.02	Denmark	
	Correlation Coefficient	1		0.06

3. táblázat: A Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap újraelosztási hatásai.³⁶

3. KÖZÖS KVÓTARENDSZER UNIÓS SZINTEN

Az előbbieken említett kvóta alapú közös felelősségviselés gondolata nem új keletű. Az első ezzel foglalkozó hivatkozás a bevándorlásért és migrációért felelős miniszterek 1992. november 30-a és december 1-je között zajló konferenciáján merült fel. A javaslat első tervezetét a német elnökség idején dolgozták ki.³⁷ Ez a javaslat említést tett egy közösségi szintű kvótarendszerről, mely három szempont alapján – népesség, terület

³⁵ THIELEMANN (2009): i. m. 17. o.

³⁶ Forrás: u.o.

³⁷ German Presidency Draft Council Resolution on Burden-sharing in July 1994 (Council Document 7773/94 ASIM 124).

és GDP – számolódnak volna. A rendszer továbbá bevezetett volna egy kötelező központi letelepítési mechanizmust is.³⁸ A javaslat azonban megfelelő támogatás hiányában elbukott a Tanácsban, elsősorban az Egyesült Királyság ellenezte a javaslatot, hiszen ebben az időszakban relatíve kevés menekültkérelmező volt a területén, számára hátrányos lett volna az említett kvótarendszer bevezetése.³⁹

Az uniós szintű szabályozás hiányzik, ugyanakkor a javaslat-tervezet óta eltelt két évtizedben a tagállamok kialakították saját mechanizmusukat az országba érkező – és ott menekültstátuszt kapott – harmadik országbeli állampolgárok elhelyezésére. Az Egyesült Királyság a helyi hatóságokkal konzultálva – meghatározott szempontok alapján – végzi a menekültek szétosztását az országban található befogadó központok között. Ezzel ellentétes a megismert német szabályozás, mely az áthelyezést szövetségi szinten végzi, a Landok nem vesznek részt a döntéshozatali eljárásban. Finnországban a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy adott város hány menekültet fogad be önkéntesen. Ezzel ellentétes Svédország és Franciaország „menekültközpontú” szabályozása, ahol a menekültek szabadon döntenek, hogy hol telepednek le országban belül.⁴⁰

3.1. A Menekültügyi Támogatási Hivatal kiemelt szerepe az együttműködésben

Jelen fejezetben azt vizsgálom meg, hogy lehetőség lenne-e egy egységes uniós szintű központi hatóság létesítésére, mely szerv a tagállamoktól függetlenül hatáskörrel rendelkezne az Unióba érkező menekültek központi szabályozására. Tehát, alkalmazható-e a német rendszer közösségi szinten?

Elméleti szinten az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal tölthetné be a Központi Hivatal szerepét. A Hivatal feladata, hogy megkönnyítse, koordinálja és megerősítse a gyakorlati együttműködést a tagállamok között a menekültügy számos vonatkozása tekintetében, hogy a tagállamok még inkább képesek legyenek nemzetközi védelmet nyújtani az arra jogosultaknak, miközben tisztességesen és hatékonyan kezelik azokat, akik adott esetben nem felelnek meg a nemzetközi védelemhez szükséges követelményeknek.⁴¹

Ugyanakkor a Hivatal sem közvetve sem közvetlenül nem rendelkezhet jogkörrel azon döntésekkel kapcsolatban, amelyeket a tagállamok menekültügyi hatóságai a nemzetközi védelem iránti egyéni kérelmek ügyében hoznak.⁴² Ez utóbbi mondat fontos. A Hivatal csak koordináló és támogató szerepet játszik, valós jogköre a tagállamok tekintetében nincsen. A „régibb tagállamok” féltek, hogy a hivatal szupranacionális szintre emelésével jelentős hatalmat vesz kézbe a szolidaritás tekintetében, míg az „új tagállamok” a menekültügyi eljárások túlzott harmonizálásában látták a veszélyt.⁴³

A Támogatási Hivatal lehetne az a központi szerv, mely megfelelő szervezeti és infrastrukturális átalakításokkal alkalmas lenne a menekültügyi rendszer irányítására. A hatékony irányítás csak egy több struktúrájú, decentralizált szervezetben lenne működőképes. A központi hivatal mellett minden tagállamban létre kellene hozni egy nemzeti szintű kirendeltséget – akár csak a német tartományokban – amely közvetlen kapcsolatban állna a központi szervezettel. Ezen tagállami kirendeltséget felelnének a közös menekültügyi politika megvalósításáért adott országban/régióban. Fontosnak tartom kiemelni, hogy a kirendeltségeken dolgozók nem adott tagállam nemzeti szervei alatt dolgoznának, hanem kifejezetten az EU-s alkalmazásban állnának. Ebből adódóan a tagállamoknak nem lenne közvetlen befolyásolási lehetősége.

A szervezet finanszírozását tekintve is független lenne, a központi szerv rendelkezhetne a menekültügyi kapcsolatos közösségi források felett. Továbbá a menekültügyi eljárás két szintű lenne, a területi hivatalok felelnének a kérelmek elbírálásáért, másodfokon a központi hivatal, míg jogorvoslati fórumként az EU bírósága járna el.

Összességében megállapíthatjuk, hogy a hivatal létrehozásakor a tagállamok túlzottan ragaszkodtak szuverenitásuk fenntartásához, valódi hatalmat nem voltak hajlandóak átadni az újonnan létrejövő szervezetnek.⁴⁴ A konszenzus hiánya betudható a félelemnek is, mely a szervezet létrehozását övezte, ugyanis a tagál-

³⁸ Érdekeség, hogy a hasonló elven működő német menekültügy törvény reformjára is ebben időben került sor.

³⁹ THIELEMANN (2009): *i. m.* 18. o.

⁴⁰ RAPOPOR, HILLEL – MORAGA, JESUS FERNÁNDEZ-HUERTAS: Tradable Refugee-admission Quotas: a Policy Proposal to Reform the EU Asylum Policy, in *EUI Working Papers*, No. 101. (2014), 4. o.

⁴¹ 439/2010/EU rendelet 13. cikk.

⁴² 439/2010/EU rendelet 14. cikk.

⁴³ ANGENENDT, STEFFEN – RODERICK, PARKES: A New Impulse for EU Asylum Policy? The Potential of the European Asylum Support Office, in *Stiftung Wissenschaft und Politik Comments*, No. 21. (2010), 4. o.

⁴⁴ U.o. 5. o.

lamok nem akartak abba a hibába esni, mint a Frontex esetében, amelynél a problémát az jelenti, hogy nem minden tagállamot tudtak érdekeltté tenni a közös határok védelmében.⁴⁵ A hatékony menekültügyi rendszer kiépítése azonban csak is egy valódi hatáskörrel felhatalmazott szervezet vezetésével hozható létre, úgy ahogy Németországban is a Szövetségi Iroda látja el a központi irányítást. Egy jelentőségteljes központi szerv csak akkor működőképes, ha a tagállamok lemondanak szuverenitásuk egy részéről és magasabb szintre emelik az együttműködést.

Véleményem szerint jelen pillanatban az EU még nem áll készen olyan szintű együttműködésre a menekültügy terén, mely ennyire központosítaná az egész menekültügyi eljárást. A jogharmonizáció terén jó úton halad az integráció, a pénzügyi együttműködés is működőképes. Úgy gondolom, hogy realisabb következő lépés a tagállamok szintjén egy közös kvótarendszer kiépítése lenne, mely ugyan tovább mélyítené az integrációt, de nem emelné ki a teljes menekültügyi politikát a tagállamok kezéből. A következő fejezetben, ezt vizsgálom meg.

3.2. A tagállamok kiemelt szerepe az együttműködésben

Az Európai Unióba belépő menekültek tagállamok közötti elhelyezésének egy másik lehetséges módja a tagállamok közötti menekültek önkéntes alapon történő elosztása, melyet először az Európai Közösségek alkalmazott az 1970-es évek végén az első komolyabb menekültválság idején. A módszer lényege, hogy adott tagállamok önként vállalnak kötelezettséget menekültek befogadására. Ez a megoldás az Egyesült Királyság jogában létezik a gyakorlatban, melyet az 1999-es Immigration and Asylum Act vezetett be. Ha az ország fő befogadó állomásai – elsősorban a londoni és kelet-angliai – megtelnek lehetőség van a központi kormány beavatkozására a méltányosabb elosztás érdekében. Az önkéntességen alapuló felelősség megosztás már létezik az EU jogban, a 2011/55/EK⁴⁶ irányelv (a továbbiakban: 2001/55/EK irányelv) honosította meg az átmeneti védelemben vétel területén. A tagállamok az átmeneti védelemre jogosult személyeket a közösségi szolidaritás szellemében fogadják be, melyeket az előre bejelentett befogadási kapacitásuk mértékéig teljesítenek. Abban az esetben, ha az átmeneti védelemre jogosult személyek száma valamely hirtelen és tömeges beáramlást követően meghaladja az adott tagállam befogadó kapacitást, a Tanács sürgősséggel megvizsgálja a helyzetet, és megteszi a szükséges lépéseket, beleértve a további támogatásra vonatkozó javaslatot az érintett tagállamok részére.⁴⁷ Az átmeneti védelmet élvező személyek tartózkodási helyének másik tagállamba történő áthelyezéséhez az érintett személy beleegyezése mellett a fogadó tagállam beleegyezése is szükséges.⁴⁸ Annak ellenére, hogy az átmeneti védelmet élvező személyek esetében az elvi lehetőség meglenne a tagállamok közötti szorosabb együttműködésre a menekültek mindössze 5 százaléka profitált a kezdeményezésből.⁴⁹

⁴⁵ ANGENDENDT – ENGLER – SCHNEIDER: *i. m.* 5. o.

⁴⁶ A Tanács 2001/55/EK irányelve 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.

⁴⁷ 2001/55/EK irányelv 25. cikk.

⁴⁸ 2001/55/EK irányelv 26. cikk.

⁴⁹ RAPOPOR – MORAGA: *i. m.* 6. o.

EU Member States resettlement quota 2012 and 2013		
Member State (pro year)	2012 total quota	2013 total quota
Belgium	-	100
Czech Republic	40	40 (tbc)
Denmark (multi-year programme 2012-2013)	500	500
Finland	750	750
France	100	100
Germany	300	300
Hungary	10	10
Ireland	-	80
The Netherlands (multi-year programme 2011-2014)	500	500
Portugal	30	30
Romania	0	40
Spain	-	30
Sweden	1900	1900
United Kingdom	750	750
TOTAL	4580	4580

4. táblázat: Az EU tagállamainak újraelosztási kvótái 2012-ban és 2013-ban.⁵⁰

A kvótarendszer bevezetése az egész menekültügyi politikára azonban felvet egy másik kérdést is. Lehetőséget kellene-e biztosítani a tagállamok közötti „kvótakereskedelemre”? Az elméleti modell szerint minden tagállamnak előre meghatározott kvótakeret állna rendelkezésére, amely meghatározná, hogy hány menekültet kellene befogadnia. Kérdés, hogy a kiotói kvótákkal kapcsolatos kereskedelemhez hasonlóan egyik állam átjátszhatná a menekülteket a másik államnak előre meghatározott rátán.⁵¹ Tehát lenne egy befogadott menekültenként fizetendő kvóta, valamint ha adott tagállam a rá eső menekülteknél kevesebbet fogadna be, abban az esetben is fizetési kötelezettség terhelné a közös szolidaritás jegyében.

Ha a közös menekültügyi együttműködés alapjául szolgáló kvótarendszer megvalósul, fontos megvizsgálni a morális kérdéseket is. A rendszer kritikusai azzal érvelnek, hogy a menekültek nem szolgálhatnak tagállamok közötti kereskedelem alapjául. Ezen érvelés ellenzői azzal védekeznek, hogy nem maga a menekült a kereskedelem tárgya, csupán az elhelyezése. Anélkül, hogy állást foglalnánk valamely oldal mellett fontos látni, annak ellenére, hogy a kvótarendszer a menekültek alapvető jogait nem sértené, mégis felvethet etikai aggályokat, valamint előre nem megjósolható következménye is lehetne – pl. társadalmi elfogadottság hiánya – melyek jelentősebb abszolút költségeket okozhatnak, veszélyeztetve a rendszer hatékonyságát.⁵²

Mіндеzen aggályok ellenére az Unió egyre komolyabban – legalábbis elméleti szinten – fontolgatja a rendszer bevezetésének lehetőségét. A Régiók Bizottságának véleménye egyetért az UNHCR azon javaslatával, hogy dolgozzanak ki egy olyan „formulát”, amelynek célja az áthelyezési rendszer működésének biztosítása, és amely figyelembe vesz olyan elemeket, mint az érintett ország GDP-je, a tagállam területének nagysága, nemzeti és egyéb forrásai, lakossága, befogadási képessége, a helyi és regionális jellegzetességek, a menedékkjogot kérők száma, valamint a letelepítési kötelezettségvállalások – hogy csak néhány kritériumot említsünk.⁵³

3.3. A közös kvótarendszer megvalósíthatósága

Fontos látni, hogy a fent említett javaslat megvalósíthatóságát először is egy minden tagállamra kiterjedő előzetes vizsgálatnak kell megelőznie. Elméleti vizsgálódások már történtek, mely elsősorban pénzügyi megvalósíthatóság felől vizsgálta meg a kérdést. Thielemann által készített elemzésből kiderül, hogy egy menekült áthelyezése egyik tagállamból a másikba megközelítőleg 8.000 EUR lenne, amely a jelenlegi egy

⁵⁰ Forrás: *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2012, 2013*, European Asylum Support Office, 61. o. Elérhető: <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Annual-Report-Final.pdf> (2015.07.25.).

⁵¹ THIELEMANN (2009): *i. m.* 20. o.

⁵² GERVER, MOLLIE: Refugee Quota Trading within the Context of EU-ENP Cooperation: Rational, Bounded National and Ethical Critiques, in *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 9. Issue 1. (2013), 71. o.

⁵³ J LX/2009/ERFX/PR/1005 *Study on the feasibility of establishing a mechanism for the relocation of beneficiaries of international protection*, 2010, European Commission, Directorate-General Home Affairs, 27. pont.

menekültre jutó támogatás több mint kétszerese.⁵⁴ A gyakorlati együttműködés pilot programját az Európai Unió 2009-ben indította el Máltában. Az Európai Tanács által kezdeményezett EUREMA célja volt, hogy a Málta szigetét érő folyamatos migrációs nyomást enyhítse. A programban több ország vett részt, melyek közül Franciaország és Németország telepítette át a legtöbb menekültet. A többi ország azonban nem teljesítette maradéktalanul a program indulásakor tett vállalását.⁵⁵

Member State/Schengen Associated State	Number of relocation places pledged (2011-2012)	Number of beneficiaries relocated (as at 23 January 2013) ⁽⁷⁴⁾	Bilateral/EU funded project
Germany	150	153 ⁽⁷⁵⁾	Bilateral
Poland	50	6 ⁽⁷⁶⁾	EU-funded Project
Spain	25		Bilateral
The Netherlands	20	20 ⁽⁷⁷⁾	Bilateral
Denmark	10	10 ⁽⁷⁸⁾	Bilateral
Romania	10		EU-funded project
Slovakia	10		EU-funded project
Hungary	5		EU-funded project
Ireland	10	20 ⁽⁷⁹⁾	Bilateral
Lithuania	6	4 ⁽⁸⁰⁾	EU-funded project
Portugal	6	4 ⁽⁸¹⁾	EU-funded project
Bulgaria	4		EU-funded project
Total	306	217	

5. táblázat: Az EU belüli áthelyezések Máltáról a többi tagállamba.⁵⁶

Az EUREMA program sikerességéről változóak a vélemények, ugyanakkor nem lehet elvitatni, hogy a program fontos lépést tett a kvótarendszer bevezetésének előkészítésére. A tanulságok levonása után egyértelmű, hogy jelen állás szerint az EU-n belül egy olyan megoldás lehet életképes, mely a tagállamok érdekeit veszi figyelembe, melyben meghatározhatják a preferenciákat és amely egy – elsősorban tagállami irányítás alatt álló – központi hivatal vezetése, nem irányítása alatt áll. A tagállamoknak egy másik elképzelés szerint lehetőségük lenne saját preferenciáik alapján kialakított szempontok szerinti kvóta alapján történő befogadásra. A központi hivatal által kialakított mechanizmus ezen preferenciák – pl. nyelvismeret, családdegysítési szempontok stb. – szerint listázná és osztaná szét a menekülteket.

Konklúzió

Dolgozatomban igyekeztem bemutatni az Európai Unió menekültügyi politika jelenlegi helyzetét, valamint aktuális kihívásait. Arra kerestem a választ, hogy az utóbbi években az Uniót sújtó egyre erősödő menekültáradatra a 28 tagállam hogy tud eredményesen reagálni, úgy hogy közben a menekültkérelmezők jogai sem sérülnek.

A megvalósításhoz egy valódi közös menekültügyi politika kell, mely a jogoknak és eljárásoknak az EU egész területére kiterjedő egységességén alapul, és amely abba az irányba törekszik, hogy a menekültkérelmek elbírálása között ne alakuljanak ki a tagállamok közötti jelentős eltérések, melynek következtében a jelenlegi rendszer nem nyújt elegendő védelemét a menedékkérők számára, sőt egyes rendelkezései sértik személyes jogaik érvényesülését. Tehát a jelenlegi minimumszabályok helyett valódi közös szabályozás kell. A jogharmonizáció – akár csak a pénzügyi teherviselés – jó úton halad, ezen a területen jelentkezik a szolidaritás gondolata.

Az együttműködés következő szintjére a közös kvótarendszer bevezetésére lenne szükség, hogy a valódi közös teherviselés megvalósuljon. A kvótarendszer megvalósításának esetében is két opció közül lehet választani. Első körben azt vizsgáltam meg, hogy lehetőség lenne-e egy teljes mértékben központi elosztási rendszer bevezetésére, mely során – hasonlóan a bevezetőben ismertetett német modellhez – az Unió egyik szerve központilag irányítaná a menekültek és a menedékkérelmezők elosztását tagállami szinten. Véleményem szerint a tagállamok jelen pillanatban még nem állnak készen ennek a rendszernek a bevezetésére, az együttműködés ilyen mértékű elmélyítésére. Realisabb lenne a második opció, amely ugyan meghatározná a

⁵⁴ THIELEMANN (2007): *i. m.* 16. o.

⁵⁵ RAPOPOR – MORAGA: *i. m.* 16. o.

⁵⁶ Forrás: *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2012, 2013*, European Asylum Support Office, 47. o. Elérhető: <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Annual-Report-Final.pdf> (2015.07.25.).

tagállamok számára a megállapított kvótákat ugyanakkor nem venné ki a kezükből teljes mértékben a menekültügyi politika irányítását.

Fontos lenne, ha a tagállamok belátnák, hogy a közös felelősségviseelés biztosítást nyújtana a hirtelen megnőtt menekültáramlásokkal szemben, a kölcsönös segítségnyújtás keretében támogatást kaphatnának. A kvótarendszer bevezetése lehetőséget biztosítana a tagállamoknak, hogy rövid távú hozzájárulásokkal bebiztosítják magukat az előre nem látható menekültügyi kockázatra, amelyekre a közös fellépés hiányában csak jelentős költségekkel tudnának reagálni. Ez ugyanolyan elven működik, mint ahogy egy magánszemély életbiztosítást köt.⁵⁷ Ők is inkább egy előre meghatározott fix összeget áldoznak időközönként, azért hogy a baj bekövetkezésekor elkerüljék az egyszerre jelenő súlyosabb következményeket.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1] ANGENENDT, STEFFEN – RODERICK, PARKES: A New Impulse for EU Asylum Policy? The Potential of the European Asylum Support Office, in *Stiftung Wissenschaft und Politik Comments*, No. 21. (2010).
- [2] ANGENENDT, STEFFEN – ENGLER, MARCUS – SCHNEIDER, JAN: European Refugee Policy, Pathways to Fairer Burden-Sharing, in *Stiftung und Wissenschaft Politik Comments*, No. 36. (2013).
- [3] GERVER, MOLLIE: Refugee Quota Trading within the Context of EU-ENP Cooperation: Rational, Bounded National and Ethical Critiques, in *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 9. Issue 1. (2013), 61-77. o.
- [4] KENDE TAMÁS – SZÜCS TAMÁS: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*, 2011, Complex, Budapest.
- [5] NEWLAND, KATHLEEN: Cooperative Arrangements to Share Burdens and Responsibilities in Refugee Situations short of Mass Influx, in *Discussion Paper prepared for a UNHCR Expert Meeting on International Cooperation to Share Burdens and Responsibilities* (2011).
- [6] RAPOPOR, HILLEL – MORAGA, JESUS FERNÁNDEZ-HUERTAS: Tradable Refugee-admission Quotas: a Policy Proposal to Reform the EU Asylum Policy, in *EUI Working Papers*, No. 101. (2014).
- [7] THIELEMANN, EIKO R.: Does Policy Matter? On Governments' Attempts to Control Unwanted Migration, in *IIIS Discussion Paper* (2003). Elérhető: <http://personal.lse.ac.uk/thielema/Papers-PDF/CCIS-WP-112-2004.pdf> (2015.09.26.).
- [8] THIELEMANN, EIKO R.: The Future of the Common European Asylum System: Need of a More Comprehensive Burden-Sharing Approach, in *Migration Studies Unit Working Papers*, No. 3. (2008).

FELHASZNÁLT NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK

- [1] A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott genfi egyezmény.
- [2] Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Közösséget Létrehozó Szerződés Módosításáról.

FELHASZNÁLT EURÓPAI UNIÓS KÖTELEZŐ JOGI AKTUSOK

- [1] A Tanács 343/2003/EK rendelete egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról.
- [2] Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az 439/2010/EU rendelete az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról.
- [3] A Tanács 2001/55/EK irányelve 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.
- [4] Az Európai Parlament és a Tanács 2011. december 13-i 2011/95/EU irányelve 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.
- [5] Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról.
- [6] 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

⁵⁷ THIELEMANN (2009): *i. m.* 13. o.

575/2007/EK európai parlamenti és tanácsi határozatok és a 2007/435/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről.

- [7] Az M. S. S. Belgium és Görögország elleni ügye (30.696/09 sz. ügy) valamint Bíróság N. S. (C-411/10) kontra Secretary of State for the Home Department és M. E. és társai (C-493/10) kontra Refugee Applications Commissioner és Minister for Justice, Equality and Law Reform ügyekben hozott ítélete.

FELHASZNÁLT JOGI KÖTŐERŐVEL NEM RENDELKEZŐ EURÓPAI UNIÓS FORRÁSOK

- [1] *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2012, 2013*, European Asylum Support Office. Elérhető: <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Annual-Report-Final.pdf> (2015.07.25.).
- [2] German Presidency Draft Council Resolution on Burden-sharing in July 1994 (Council Document 7773/94 ASIM 124).
- [3] Presidency Conclusions Tampere European Council (1999).
- [4] Az Európai Tanács 2008. október 16-i ülésén elfogadott Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum.
- [5] COM(2010) 171, a Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítása a polgárok szolgálatában A stockholmi program végrehajtásáról szóló cselekvési terv.
- [6] *Report on Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)*, European Commission, Migration and Home Affairs, elérhető: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integrati-on-fund/index_en.htm (2015.08.13).
- [7] JLX/2009/ERFX/PR/1005 *Study on the feasibility of establishing a mechanism for the relocation of beneficiaries of international protection*, 2010, European Commission, Directorate-General Home Affairs.

FELHASZNÁLT INTERNETES FORRÁSOK

- [1] *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries*, 2014. UNCHR Report, elérhető: <http://www.unhcr.org/551128679.html> (2015.08.13.).
- [2] LUBBERS, LUUD: *EU needs fair and efficient asylum system*, elérhető: <http://www.unhcr.org/print/418b5f864.html> (2015.08.13.).
- [3] MÜLLER, ANDREAS: *The Organisation of Reception Facilities for Asylum Seekers in Germany*, 2013, Federal Office for Migration and Refugees. Elérhető: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/Nationale-Studien-WorkingPaper/emn-wp55-organisation-und-aufnahme-asylbewerber.pdf?__blob=publicationFile (2015.10.13.).
- [4] THIELEMANN, EIKO R.: *Towards A Common European Asylum Policy: Forced Migration, Collective Security and Burden-Sharing*. Elérhető: <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/thielemann-e-08g.pdf> (2015.07.25.).