

**KÖTELEZŐ VAGY VÁLASZTHATÓ
BEFOGADÁS? — AZ EURÓPAI UNIÓ
RELOKÁCIÓS EGYEZMÉNYEI**

Migrációkutató Intézet

Gyorselemzések

Párducz Árpád

2023/14

2023.06.23.

KÖTELEZŐ VAGY VÁLASZTHATÓ BEFOGADÁS? — AZ EURÓPAI UNIÓ RELOKÁCIÓS EGYEZMÉNYEI

A 2015-ben tetőző irreguláris migrációs válság közös fellépésre sarkallta az Európai Unió tagállamait. Napjainkra kijelenthető, hogy a közös fellépés sarokpontjait a külső határok védelme és a harmadik országokkal való együttműködés mellett a különböző relokációs megállapodások jelentik. Az első két alapelvvel ellentétben azonban a relokáció kérdése a kezdetektől fogva a politikai viták keresztüzébe került. Jelen elemzés célja, hogy bemutassa a 2015 óta elfogadott relokációs megállapodásokat, illetve az azokkal kapcsolatos problémákat.

A kvótarendszer

A Közel-Kelet térségének politikai és gazdasági válságai nyomán erőre kapó migrációs válság 2015-ben érte el tetőpontját. A tagállamok által alkalmazott és javasolt migrációs politikák között már a krízis kezdetekor is jelentős eltérések mutatkoztak. Azonban a dublini rendszer – amely a belépési országokra rója a menekültügyi eljárás lefolytatásának feladatait – a kiugróan magas érkezésszám mellett megoldhatatlan feladatot jelentett a mediterrán államok, mint Olaszország és Görögország számára.¹ Kezdetben megoldási javaslatokként a dublini rendszer reformja, valamint a tagállamok önálló vállalásain alapuló relokációs megállapodások merültek fel, ám az irreguláris migráció által kevésbé érintett tagállamok tiltakozása miatt nem valósultak meg.²

A tarthatatlan helyzetre válaszul a Bizottság 2015 szeptemberében dolgozta ki a kvótarendszert, amely az Európai Unió területére érkező migránsok tagállamok közötti elosztását volt hivatott kezelni. A Bizottság által kiadott dokumentumok szerint az egyes tagállamok számára meghatározott számok „objektív, azonosítható és számszerűsíthető adatokon alapulnak”, és az adott tagállam befogadási, valamint integrációs képességeit hivatottak bemutatni.³

Az alkalmazott képlet kiemelt figyelmet fordított a tagállamok lakosság számára és gazdasági képességeire.⁴ Ennek megfelelően az Európai Unió Bel- és Igazságügyi Tanácsának 2015.

¹ VARA 2022.

² Ibid.

³ MARTIN 2017.

⁴ Ibid.

Gyorselemzések 2023/14

szeptember 12-ei ülése 120 000 irreguláris migráns relokációjáról döntött Olaszország (15 600), Görögország (50 400) és Magyarország (54 000) vonatkozásában.⁵ Az ülés során meghatározták a fentebb említett képlet egyes részeihez tartozó arányszámokat is. Eszerint a lakosságszám és az ország GDP-je 40-40%-ot számított, a további fennmaradó 20% pedig a korábban beadott menedékkérelmek átlagából (10%) és a munkanélküliek számából (10%) ált össze.⁶

Griffin Shiel, a londoni Queen Mary egyetem kutatója szerint a kvótarendszer ügye két fontos témára világít rá.⁷ A tagállamok többségének véleménye szerint a folyamatos kooperáció és egyetértés szükséges egy működő európai szintű migrációs politika kialakításához. Ezt a véleményt osztották a vezető uniós tisztviselők is.⁸ Azonban ennek ellenpontjaként jelent meg, hogy a legtöbb közép-európai ország élesen elutasította a kvótarendszert, mivel abban szuverenitásuk megsértését látták.⁹ Teresa Piłtowski lengyel belügyminiszter megfogalmazása szerint: „Készen állunk migránsokat befogadni ám a kvótarendszert elutasítjuk”.¹⁰

Az Európai Bizottság 2017-es jelentése rávilágít a kvótarendszer sikertelenségére. Az előzetesen tervezett 160 000 relokáció helyett összesen alig több mint 19 000 valósult meg, míg további csaknem 6 000 eljárás volt folyamatban.¹¹ A rendszer sikertelenségét, illetve az általa kiváltott éles politikai vitákat látva a Bizottság végül elvetette a kvótarendszert és az önkéntes relokációs megállapodások létrehozását kezdte támogatni.¹²

A kvótarendszer kapcsán érdemes megemlíteni a Magyarország és Szlovákia által indított pert, amely végül az Európai Unió győzelmével zárult. Az Európai Unió Bíróságának ítélete szerint az EU kötelezheti a tagállamokat bizonyos számú menedékkérő befogadására, mivel ezzel a frontországokat támogatja. Az ítélet kimondta, hogy amennyiben a két ország továbbra sem fogad be menedékkérőket, akkor pénzbüntetésre számíthatnak, ám a kvótarendszer elvetése miatt végül nem rótták ki azt.¹³

⁵ EUROPEAN COMMISSION 2015.

⁶ Ibid.

⁷ SHIEL 2022.

⁸ PEUTTER 2016.

⁹ SHIEL 2022.

¹⁰ BRIGAZZI-DE LA BAUME 2015.

¹¹ EUROPEAN COMMISSION 2017.

¹² SHIEL 2022.

¹³ DEUTSCHE WELLE 2017.

Gyorselemzések 2023/14

Az ECRE 2018-as, a kvótarendszernek eleget tevő államokat vizsgáló elemzése több érdekes adatra is rávilágít. Az elemzés szerint a tervezett 24 911 görög relokációból a fogadó országok 1 311-et elutasítottak. A számokat tekintve Franciaország utasította el a legtöbb kérelmet (510), míg a százalékok szerint Észtország (53,2%).¹⁴ Az Olaszországból tervezett relokációkkal kapcsolatban nem áll rendelkezésre statisztika, ám Szlovénia, Horvátország és Románia is több kérés teljesítését elutasította.¹⁵ Az elemzés emellett kiemeli, hogy a befogadó országok többsége az eljárás során a nemzeti hatóságok bevonásával biztonsági ellenőrzéseket folytatott le a menedékkérőkkel kapcsolatban.¹⁶

A máltai megállapodás

A relokációs folyamatokkal kapcsolatos következő kérdést a tengerből kimentett irreguláris migránsok és menedékkérők kérdése jelentette. Ez utóbbi a közép-mediterrán útvonal 2016-os megerősödését követően került a mediterrán országok érdeklődésének középpontjába.¹⁷ A Reuters adatai szerint 2016-ban 181 000 irreguláris migráns érkezett az útvonalon keresztül Olaszországba és Máltára,¹⁸ míg 4 500 személy vesztette életét átkelés közben. A probléma megoldásának reményében Olaszország, Franciaország, Németország és az Európai Unió soros elnökségét betöltő Málta belügyminiszterei egy informális tanácskozást rendeztek 2019. szeptember 23-án Vallettában. A tanácskozás célja egy közös nyilatkozat elfogadása volt, amelyet az októberi Belügyi Tanács ülésén a további tagállamok véleményezhetnek.

A máltai találkozón elfogadott dokumentum ismertetése előtt fontos annak típusáról is szót ejteni. Az elfogadott „közös szándéknyilatkozat” nem rendelkezik kötőerővel sem az EU, sem pedig a nemzetközi jog szintjén. A nyilatkozatot aláíró felek vállalják, hogy közösen eleget tesznek a nyilatkozatban foglaltaknak. Maga a dokumentum jelentős változtatásokat vizionál a jelenleg is működő dublini rendszerhez viszonyítva. A szándéknyilatkozat lehetővé teszi a közép-mediterrán útvonalon kimentett irreguláris migránsok és menedékkérők alternatív országokba történő szállítását.¹⁹ Ez jelentős eltérés lenne a dublini rendszer fentebb említett alapvetéséhez viszonyítva, mely szerint a migrációs eljárások lefolytatása az első Európai Unió tagország feladata, ahová a

¹⁴ ECRE 2018.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ KANTER 2017.

¹⁸ MACDONALD-BACZYNSKA 2017.

¹⁹ CARRERA-CORTINOVIS 2019.

Gyorselemzések 2023/14

kérvényező megérkezik. A nyilatkozatban lefektetettek szerint ez a lehetőség akkor lépne életbe, ha Olaszország vagy Málta a nagyszámú érkező következtében kapacitáshiánnyal nézne szembe.²⁰ Emellett a dokumentum relokációs kérdésekben kevés konkrét kijelentést tesz. Ezt a kérdést alapvetően a résztvevő országokra, nagyrészt Németországra és Franciaországra hárítja. Azonban fontos kiemelni, hogy a dokumentum a relokációs eljárás hosszát egy hónapban maximalizálja.²¹ A dokumentum legtöbbet vitatott kérdése a líbiai partiőrség szerepe a kutató és mentő feladatokban. A szándéknyilatkozat további pénzügyi és képességfejlesztő támogatást irányoz elő a líbiai hatóságok számára, valamint erre ösztönzi az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságát és a Nemzetközi Migrációs Szervezetet is.²²

A találkozó megítélése az Európai Unió tagországai esetében is változó. A legtöbb kritikát az egyezmény közép-mediterrán útvonalra irányuló túlzott fókuszra kapta. A görög, ciprusi és bolgár kormányok közös állásfoglalásban kérték az egyezmény kiterjesztését.²³ A tervezet végül a Belügyi Tanács luxemburgi ülésén nem tudta összegyűjteni a szükséges támogatást. Horst Seehofer német belügyminiszter elmondása szerint 12 tagállam támogatta az egyezményt, ám Jean Asselborn nyilatkozata alapján csak három további tagállam jelezte csatlakozási szándékát.²⁴

A 2020-as akcióterv

A következő relokációs problémát Görögország szolgáltatta. A görög kormány a nagy migrációs nyomás miatt az Európai Unió segítségét kérte. A Bizottság összehívta a Belügyi Tanács rendkívüli ülését, valamint Ursula von der Leyen több vezető politikus kíséretében megtekintette a görög-török és a török-bolgár határszakaszt.

Margaritas Szkinász az Európai Bizottság alelnöke a külső határok védelmének hangsúlyozása mellett Görögország támogatására szólította fel a tagállamokat.²⁵ Az Európai Bizottság által kidogozott akcióterv célja a Görögországot érő migrációs nyomás enyhítése volt. Az akcióterv részeként a szakértői és anyagi támogatás mellett bevezetésre került egy relokációs mechanizmus is, amely kísérő nélkül érkezett kiskorúak, nemzetközi védelmet szerzett személyek és egyéb veszélyeztetett kategóriákba sorolt irreguláris migránsok áthelyezését tette lehetővé

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² SANSONE 2017.

²³ CARRERA-CORTINOVIS 2019.

²⁴ NIELSEN 2019.

²⁵ EUROPEAN COMMISSION 2020.

Gyorselemzések 2023/14

Görögországból. A mechanizmushoz végül 16 ország, köztük 13 EU-tagország csatlakozott.²⁶ A 35 millió eurós támogatással működő mechanizmus részeként végül 5 000 személyt sikerült áttelepíteni Görögországból.²⁷

Az önkéntes szolidaritási mechanizmus

Az újító szándékkal fellépő francia elnökség több javaslatot is megfogalmazott az EU migrációs és menekültügyi politikájával kapcsolatban. Migrációs ügyekben a francia stratégia a fokozatosságot helyezte előtérbe. Ennek értelmében a Migrációs és Menekültügyi Paktum teljeskörű tárgyalása helyett kisebb, rövidebb idő alatt elérhető célokra fókuszált. Ezen elgondolások mentén fogadták el a Szolidaritási Nyilatkozatot, amely egy év alatt 10 000 menedékkérő relokációját jelölte meg elérendő célként.²⁸ Fontos azonban kiemelni, hogy a nyilatkozat kérdését élénk politikai vita övezte. Végül 21 állam (18 tagország és három schengeni övezeti tag) támogatta, kilenc tagország azonban nem írta alá. Az utóbbi csoportból hat tagállam – Ausztria, Magyarország, Lengyelország, Szlovákia, Litvánia és Dánia – teljes egészében elutasította az elképzelést.²⁹

A Szolidaritási Nyilatkozat a már bemutatott Máltai Nyilatkozathoz hasonlóan egy olyan jogi kötőerővel nem rendelkező dokumentum, amely az aláírók vállalt szándékait tartalmazza. A relokáció alanyaiként a nemzetközi védelemre jogosult személyeket jelöli meg, különös tekintettel a veszélyeztetett csoportokba sorolhatókra.³⁰ Emellett azonban a lehetőséget biztosít a relokáció helyett a tagállamok pénzügyi vagy műveleti támogatására.³¹ Műveleti támogatás alatt a dokumentum határvédelmi, kapacitásbővítő, illetve önkéntes hazatérést támogató programokat nevesít.³² A dokumentum továbbá a harmadik országok pénzügyi támogatását is lehetővé teszi migrációs kérdések esetén.³³ A résztvevő országok megállapodtak egy egyéves tesztperiódusban, aminek lejártát követően a Bizottság ellenőrzi és összegzi az eredményeket és tapasztalatokat. Az elérhető adatok szerint a tesztperiódus során Franciaország és Németország tették a legnagyobb vállalásokat 3 000, illetve 3 500 fővel.³⁴

²⁶ Továbbá Izland, Norvégia és Svájc.

²⁷ EUROPEAN COMMISSION 2022.

²⁸ CARRERA-CORTINOVIS 2022.

²⁹ Ibid.

³⁰ CARRERA-CORTINOVIS 2022.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

Gyorselemzések 2023/14

Az orosz-ukrán háború azonban gyökeresen új helyzetet teremtett. Az adatok szerint összesen 435 menedékkérőt helyeztek át sikeresen a nagyszámú háborús menekült, illetve a konfliktus következtében jelentkező gazdasági problémák miatt.³⁵ Emellett Írország is a figyelem középpontjába került, miután a Bizottság 1,5 millió euró kártérítés megfizetésére kötelezte, mivel nem tudott megfelelő szálláshelyet biztosítani 350 menedékkérő számára.³⁶

Összegzés

Összefoglalásként kijelenthető, hogy az Európai Unió eddig alkalmazott relokációs megállapodásai nem hozták el a kívánt sikereket. Mind a kvótarendszer, mind pedig az önkéntes szolidaritáson alapuló lehetőségek elégtelennek bizonyultak a nagyszámú menedékkérő tartós és folyamatos áthelyezésére. A migráció és menekültügy kérdésének átpolitizáltsága, valamint a tagállamok eltérő kitétsége nagyban befolyásolta az egyezmények lehetőségeit, illetve sikereit. Mindazonáltal fontos kiemelni, hogy mind a 2015-ös migrációs válság, mind pedig a jelenleg is tartó ukrán menekültválság szükségessé teszik egy működőképes, közös európai migrációs politika létét, azonban kétséges, hogy az új Migrációs és Menekültügyi szabályozások mennyiben jelentenek valódi megoldást és mennyiben viszik tovább a korábbi tervezetekben fellelhető problémákat. Az új szabályozásban is visszaköszön a korábbi javaslatok egyik kérdéses eleme, a harmadik országok támogatása. Az irreguláris migráció visszaszorításához elengedhetetlen az Európai Uniót elsősorban délről, illetve délkeletről határoló országokkal.

³⁵ EURONEWS 2023.

³⁶ ANADOLU AGENCY 2023.

Gyorselemzések 2023/14

Felhasznált források:

ANADOLU AGENCY (2023): *Ireland to pay penalty over failure to accommodate refugees under EU agreement*. Anadolu Agency. 2023.06.08. Forrás: <https://www.aa.com.tr/en/politics/ireland-to-pay-penalty-over-failure-to-accommodate-refugees-under-eu-agreement/2917689> (Megtekintve: 2023.06.21.)

BRIGAZI, Jacopo- DE LA BAUME, Maia (2015): *EU forces through refugee deal*. Politico. 2015.09.21. Forrás: <https://www.politico.eu/article/eu-tries-to-unblock-refugee-migrants-relocation-deal-crisis/> (Megtekintve: 2023.06.21.)

CARRERA, Sergio-CORTINOVIS Roberto (2019): *The Malta declaration on SAR and relocation: A predictable EU solidarity mechanism?* Forrás: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-malta-declaration-on-sar-and-relocation/> (Megtekintve: 2023.06.15.)

CARRERA, Sergio-CORTINOVIS Roberto (2022): *The Declaration on a voluntary solidarity mechanism and EU asylum policy*. Forrás: <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2022/10/CEPS-In-depth-analysis-2022-04-Voluntary-Solidarity.pdf> (Megtekintve: 2023.06.15)

DEUTSCHE WELLE (2017): *EU's top court backs refugee quotas*. 2017.09.06. Deutsche Welle. Forrás: <https://www.dw.com/en/refugee-crisis-european-court-of-justice-rejects-quota-challenge/a-40375192> (Megtekintve: 2023.06.20.)

ECRE (2018): *Relocation of asylum seekers in Europe. A view from receiving countries*. Forrás: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_brief_relocation.pdf (Megtekintve: 2023.06.20.)

EUROPEAN COMMISSION (2015): *Refugee Crisis – Q&A on Emergency Relocation*. Forrás: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5698 (Megtekintve: 2023.06.19.)

EUROPEAN COMMISSION (2017): *Report from The Commission to The European Parliament, Fifteenth report on relocation and resettlement*. COM/2017/0465

EUROPEAN COMMISSION (2020): *Extraordinary Justice and Home Affairs Council: Commission presents Action Plan for immediate measures to support Greece*. Forrás: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_384 (Megtekintve: 2023.06.21.)

EUROPEAN COMMISSION (2022): *European solidarity in action: over 5 000 relocations from Greece*. Forrás: https://home-affairs.ec.europa.eu/news/european-solidarity-action-over-5-000-relocations-greece-2022-10-12_en (Megtekintve: 2023.06.21.)

EURONEWS (2023): *Only 435 asylum-seekers have been relocated across the EU since June under a new voluntary scheme*. Euronews. 2023.02.08. Forrás: <https://www.euronews.com/my->

Gyorselemzések 2023/14

[europe/2023/02/08/only-435-asylum-seekers-have-been-relocated-across-the-eu-since-june-under-a-new-voluntary](https://www.nytimes.com/2023/02/08/europe/2023/02/08/only-435-asylum-seekers-have-been-relocated-across-the-eu-since-june-under-a-new-voluntary) (Megtekintve: 2023.06.21.)

KANTER, James (2017): *EU vows to slow migration on Sea Route that claimed thousands of lives*. New York Times. Forrás: <https://www.nytimes.com/2017/02/03/world/europe/eu-mediterranean-migrants.html> (Megtekintve: 2023.06.15)

MACDONALD, Alastair- BACZYNSKA, Gabriela (2017): *EU leaders in Malta, hoping to curb African migration*. Reuters. Forrás: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-idUSKBN15I007> (Megtekintve: 2023.06.19.)

MARTIN, David (2017): *The EU migrant relocation and resettlement scheme*. Deutsche Welle. 2017.09.06. Forrás: <https://www.dw.com/en/the-eu-migrant-relocation-and-resettlement-scheme-what-you-need-to-know/a-40378909> (Megtekintve: 2023.06.20.)

NIELSEN, Nikolaj (2019): *EU migrant boat plan fails to get extra support*. Euobserver. Forrás: <https://euobserver.com/migration/146214> (Megtekintve: 2023.06.18.)

PUETTER, Uwe (2016): *The centrality of consensus and Deliberation in Contemporary EU Politics s and the new intergovernmentalism*” Journal of European Integration, 38:5. pp.601-615.

SANSONE, Kurt (2017): *EU leaders hammer out Libya plan at Malta summit*. Times of Malta. Forrás: <https://timesofmalta.com/articles/view/20170203/local/eu-leaders-hammer-out-libya-plan-at-malta-summit.638504> (Megtekintve: 2023.06.17.)

SHIEL, Griffin (2022): *The Emergency Relocation Scheme: A burden sharing failure*. Forrás: [https://www.qmul.ac.uk/nexteuk/media/nexteuk/documents/NEXTEUK-Griffin-MAR21-\(Fusionn%C3%83%C2%A9\)-copie.pdf](https://www.qmul.ac.uk/nexteuk/media/nexteuk/documents/NEXTEUK-Griffin-MAR21-(Fusionn%C3%83%C2%A9)-copie.pdf) (Megtekintve: 2023.06.20.)

VARA, Juan Santos (2022): *Flexible solidarity in the new pact on migration and asylum: a new form of differentiated solidarity?* European Papers. Vol 7, pp, 1243-1263.

Gyorselemzések 2023/14

A Migrációkutató Intézet elektronikus kiadványsorozata



Kiadó: **Migrációkutató Intézet**

A kiadó elérhetősége: H-1518 Budapest, Pf. 155.

Tel.: +36 1 372 0191

E-mail: info@migraciokutato.hu

© Párducz Árpád, 2023

© Migrációkutató Intézet, 2023

Sorszám: 2023/14