

# A MENEKÜLTEK HATÉKONYABB VÉDELME AZ EU-BAN ÉS VILÁGSZERTE



UNHCR javaslatok a bizalom helyreállítására jobb menedzsment, partnerség és szolidaritás révén

# ÁTTEKINTÉS

*Az Európai Uniónak (EU) a megosztottság leküzdése, továbbá a menekülthullámok hatékony és a nemzetközi jognak megfelelő kezelése érdekében bátor, ötletes és működőképes megközelítésre van szüksége. Ez a dokumentum egyfajta jövőképet fogalmaz meg arról, hogy ez hogyan érhető el az EU-ban és világszerte.*

A tavalyi év kivételes volt Európa számára, hiszen több mint egymillió menekült és migráns vállalkozott a veszélyes utazásra a Földközi-tengeren keresztül, hogy itt biztonságra leljen. Az előrejelzések ellenére, amelyek az Európába érkezők számának emelkedését mutatták, az eszkalálódás mértéke számos európai országot váratlanul ért, és eluralkodott a káosz. A fejlemények a tagállamok és a Közös Európai Menekültügyi Rendszer (KEMR) kapacitását komoly próbatétel elé állították. Mindez egyes országokat, például Ausztriát, Németországot, Görögországot, Olaszországot és Svédországot, másoknál súlyosabban érintett. Az EU-tagállamok eltérő módon reagáltak. Egyesek úgy döntöttek, hogy korlátozzák a menekültek és migránsok hozzáférést az ország területéhez, és a felelősséget a szomszédos országokra hárították. Bár több ország tett a menekültek befogadására irányuló erőfeszítéseket, a közös uniós reakció hiánya láthatóan megoldatlan szakpolitikai dilemmákhoz vezetett. Mindez súlyos operatív nehézségeket okozott, és tovább nehezítette az EU-ba érkező menekültek és migránsok nyomorúságos körülményeit.

Az elmúlt néhány évben világszerte nőtt az otthonukat elhagyni kényszerülők száma, még az Európa szomszédságában található országokban is. Továbbra is létfontosságú a menekülésre kényszerítő konfliktusok politikai szinten történő megoldása, melyben Európának aktívabban részt kell vennie. Ezen felül a legtöbb menekültet fogadó országot kiszámítható, előrejelezhető támogatásban kell részesíteni, hogy védeni, segíteni tudják őket, és megoldásokat kínálnak számukra. E realitás fényében fontos befektetni az említett országok helyzetének stabilizálásába. Ugyanakkor Európának a készenléti tervezésben való részvétellel, továbbá hatékony és jobban menedzselte menekültügyi rendszer megvalósításával fel kell készülnie arra, hogy továbbra is fogadja területén a menekülteket. Az Európába vezető biztonságos útvonalak bővítése szintén valóságos és hatékony alternatívát jelenthet az embercsempészet és a szabálytalan migrációval szemben.

A menekültekről és migránsokról 2016. szeptember 19-én elfogadott new yorki nyilatkozatban a világ vezetői elismerték, hogy a kényszervándorlás realitásának kezeléséhez emberséges, átgondolt és átfogó megközelítésre van szükség. Itt az ideje tehát, hogy az EU e nyilatkozat alapján revitalizálja szerepvállalását nem csupán az EU-tagállamok, hanem a származási, menedéket nyújtó és tranzitországok bevonásával is. Elvi alapokon nyugvó, gyakorlatias és közös megközelítésre van szükség az EU keretén belül, amely lehetséges és megvalósítható. Az UNHCR ebben a dokumentumban e cél átfogó uniós menekültügyi politika révén történő elérésére vonatkozó vízióját vázolja, nemzeti és külső dimenzióiban egyaránt. Az itt megfogalmazott javaslatok elősegíthetik a migráció hatékony kezelésére és a reagálásra szolgáló koherens uniós intézkedések hosszú távra szóló kidolgozását. Az ilyen jellegű kreatív és előre mutató közös gondolkodásnak Európában nagy hagyományai vannak – például maga az EU létrehozása, amely az alapvető jogok tiszteletben tartása, a felelősség, szolidaritás és bizalom elvén alapul.



© UNHCR  
2016. december

Borítókép:  
© UNHCR /  
M. Henley,  
I. Pavicevic,  
R. Kostrzynski (2x),  
M. Foissat,  
H. Davies,  
A. Zavallis,  
G. Welters,  
J. Bävman,  
B. Loyseau



A dokumentum hiteles nyelvi változata az angol, mely megtalálható az UNHCR Refworld kereső felületén:  
<http://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html>

# AZ **UNHCR** JAVASOLJA, HOGY:

1

**AZ EU** saját határain túl is **VÁLLALJON SZEREPET** a védelem, a segítségnyújtás érdekében, és törekedjen a megoldásra az alábbiak révén:

- ✓ Fenntartható menekültügyi rendszerek kialakítása
- ✓ Szükségletalapú támogatás biztosítása a humanitárius műveletekhez
- ✓ A segítségnyújtáshoz fejlesztésorientált megközelítés alkalmazása
- ✓ A biztonságos útvonalak lehetőségeinek bővítése
- ✓ Kísérlet a migrációval kapcsolatos közös, szabályozott megközelítésre

2

**AZ EU KÉSZÜLJÖN FEL** arra, hogy az alábbi eszközök révén reagáljon a jövőben esetlegesen nagy számban érkezőkre:

- ✓ Értékelés és tervezés
- ✓ Készenléti kapacitás nemzeti és uniós szinten
- ✓ Koordinációs mechanizmusok

3

**AZ EU NYÚJTSON VÉDELME**t egy jól menedzselt közös menekültügyi rendszer révén, amely biztosítja a területéhez való hozzáférést, és az alábbiakat öleli fel:

- ✓ Közös regisztrációs rendszer
- ✓ A családegyesítés prioritásként kezelése
- ✓ Gyorsított és egyszerűsített menekültstátusz-meghatározási eljárások
- ✓ Kísérő nélküli és szüleitől/gondviselőjüktől elszakított gyermekekkel kapcsolatos közös megközelítés
- ✓ Elosztási mechanizmus nyomás alatt lévő tagállamok számára
- ✓ Ösztönzők az új rendszernek való megfeleléshez
- ✓ Hatékony visszatérési rendszer

4

**AZ EU INTEGRÁLJA** a menekülteket saját helyi közösségeibe az alábbiak segítségével:

- ✓ Integrációs programok finanszírozásának növelése
- ✓ Kiszámítható, összehangolt integrációs szolgáltatások
- ✓ Befogadó közösségek erősítése

# 1

## AZ EU SAJÁT HATÁRAIN TÚL IS VÁLLALJON SZEREPET

A menekültek többségét befogadó országoknak robusztus, kiszámítható és folyamatos támogatásra van szükségük, hogy olyan környezetet teremthessenek, amelyben a menekültek biztonságban lehetnek és életüket újjá építhetik. Az ezen országok iránti szolidaritás és a felelősség megosztása e támogatás fő kifejeződései. Ezek az elvek a középpontjában állnak mind az Európai Unióról szóló szerződésnek<sup>1</sup>, mind pedig a 2016 szeptemberében elfogadott new yorki nyilatkozatnak<sup>2</sup>. A new yorki nyilatkozat részeként az aláíró államok a nagy létszámú menekülthullámok kezeléséhez egy, a menekültekkel kapcsolatos átfogó reagálási keretrendszerben, valamint egy 2018-ra vonatkozó globális menekültügyi paktumban állapodtak meg. Ez a keretrendszer az alapja a nemzetközi szerepvállalásnak, amely a menekültügyi helyzetben érintett szereplők széles körére kiterjed, a végrehajtás gyakorlati tapasztalatai pedig hozzájárulnak a globális menekültügyi paktum kidolgozásához. E keret kísérleti jellegű, egyes aktuális menekültügyi helyzetekben történő bevezetésének sikerességéhez elengedhetetlenül fontos a folytonos uniós támogatás és finanszírozás.

E fejlemények egybeesnek az EU kényszervándorlással és migrációkezeléssel kapcsolatos kiemelt politikáinak bevezetésével. Az Európai Bizottság 2016. áprilisi „*Méltó élet: a segélyfüggőségtől az önellátásig*” című közleménye<sup>3</sup> a kényszervándorlással kapcsolatban fejlesztésorientált megközelítést javasol. 2016 júniusában a Migrációs Partnerség öt afrikai (Etiópia, Mali, Niger, Nigéria és Szenegál) és két közel-keleti országgal (Jordánia és Libanon) kapcsolta össze a Bizottság és az uniós tagállamok erejét és finanszírozási kapacitását. Ez javítja a koordinációt és a hatékonyságot, továbbá tükrözi a 2015 decemberében a valetti uniós csúcstalálkozón az afrikai partnerekkel együtt tett felhívást. Ezek az új megközelítések tanúsítják, hogy az EU képes fokozni a túlterhelt menekült-befogadó és kialakulóban lévő menekültügyi rendszerrel rendelkező országoknak nyújtott támogatást.

E pozitív fejlemények alapján az UNHCR olyan megközelítést javasol, amely megerősíti az EU határain túlmutató szerepvállalását, hogy védje, segítse a menekülteket, és megoldásokat találjon számukra az alábbiak révén:

- ✓ Fenntartható menekültügyi rendszerek kialakítása
- ✓ Szükségletalapú támogatás biztosítása a humanitárius műveletekhez
- ✓ A segítségnyújtáshoz fejlesztésorientált megközelítés alkalmazása
- ✓ A biztonságos útvonalak lehetőségeinek bővítése
- ✓ Kísérlet a migrációval kapcsolatos közös, szabályozott megközelítésre

<sup>1</sup> A 21. cikk az EU legfontosabb alapértékeinek az egyenlőség és a szolidaritás elveit, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteletben tartását tekinti. E cikk arra kötelezi az EU-t, hogy olyan harmadik országokkal törekedjen partnerségi kapcsolatok kialakítására, amelyek ugyanezeket az elveket és értékeket osztják. Lásd itt: <http://goo.gl/AT2Yva>.

<sup>2</sup> ENSZ Közgyűlés, *A menekültekről és a migránsokról szóló new yorki nyilatkozat*, itt érhető el: <http://goo.gl/2V0Zir>.

<sup>3</sup> Brüsszel, 2016.4.26., COM(2016) 234 final, elérhető itt: <http://goo.gl/mMFI66>.

## 1.1 Fenntartható menekültügyi rendszerek kialakítása

Az EU és tagállamai támogatnák a menekültügyi rendszerek megerősítését az alábbi helyszíneken:

- **A menekültek többségét befogadó országok:** A számukra nyújtott támogatás a szolidaritás egyfajta kifejeződése. Annak biztosításával, hogy a menedékkérők menedékhez és tényleges védelemhez jutnak ezen országokban, a továbbvándorlás megfékezhető. Továbbá alternatívát biztosítana azon javaslatokra, amelyek az EU-tagállamokhoz benyújtott menedékjogi kérelmek területükön kívül történő feldolgozására irányulnak. Amint ezekben az országokban a menekültügyi rendszer teljesen működőképesé válik, az EU-tagállamokhoz benyújtott menedékjogi kérelmek ezen országokban történő feldolgozása a felelősségmegosztás egy módjának tekinthető.
- **Országok, amelyeken a menekültek áthaladnak:** Ha a biztonsági helyzet megengedi, az EU fokozhatja a fenntartható védelmi rendszerekbe történő beruházásait az olyan tranzitországokban, mint például Líbia és Egyiptom. Az EU regionális fejlesztési és védelmi programjainak hatályát ki lehet terjeszteni az ezen országoknak nyújtott összes kapcsolódó többoldalú és kétoldalú támogatásra.
- **EU tagjelölt országok:** Az EU szerepvállalása az uniós tagjelölt országok méltányos és hatékony menekültügyi rendszereinek kialakításában az uniós menekültügyi *vívmányokat* építené be ezen országok nemzeti jogába. Továbbá a működőképes menekültügyi rendszerek kiépítését is segíti.

## 1.2 Szükségletalapú támogatás biztosítása a humanitárius műveletekhez

Az EU és tagállamai a szükségletek felmérése alapján globálisan osszák el a forrásokat, a hatékony humanitárius segítségnyújtás<sup>4</sup> és a „nagyszabású egyezség” (Grand Bargain) elveivel összhangban. A cél a felelős ügynökségek folyamatos szerepvállalása alapján, valamint lehetőség szerint a befogadó országokkal szorosan együttműködve **kiszámítható, rugalmas és több évre szóló finanszírozás** biztosítása. Az EU példát mutathat azáltal, hogy biztosítja a központi finanszírozást, megkönnyíti az összegek elkülönítését, és megszünteti a nehézkes beszámolási követelményeket. Az uniós finanszírozási eszközök kiegészítő jellegűek és koordináltak, céljuk pedig a támogatási hiányosságok áthidalása.

## 1.3 A segítségnyújtáshoz fejlesztésorientált megközelítés alkalmazása

A világ menekültjeinek 86 százalékát a fejlődő országok fogadják be, ebből 4,2 millió főnek a legkevésbé fejlett országok nyújtanak menedéket. Az elhúzódó és krónikus válságok rendkívüli mértékben megterhelik a humanitárius segélyezési rendszert. Az új megközelítés **a menekülteket integrálná a fejlesztéstervezésbe és a befogadó közösségek által nyújtott nemzeti szolgáltatásokba**. Ez biztosítaná a menekültek számára, hogy normalizálják életüket, csökkentenék a segélytől való függésüket<sup>5</sup>, és felkészítenék őket a hosszabb távú megoldásokra. Megakadályozná továbbá, hogy párhuzamos rendszerek alakuljanak ki a menekültek és a befogadó ország állampolgárai számára, ezzel nagyobb társadalmi kohéziót eredményezne.

A 2030-as fenntartható fejlesztési menetrend platformja biztosítja, hogy a menekülteket és a belső menekülteket ne hagyjuk magukra. Az EU 2016. áprilisi, a kényszervándorlással kapcsolatos szakpolitikai kerete ambiciózus, fejlesztésorientált megközelítést alkalmaz a menekültekkel, belső menekültekkel és befogadóikkal kapcsolatban.<sup>6</sup> A new yorki nyilatkozat szintén lehetőséget kínál a humanitárius-fejlesztési kapcsolat beillesztésére az átfogó menekültügyi válaszreakciókba.

<sup>4</sup> Lásd itt: <http://goo.gl/9J2Swn>.

<sup>5</sup> Az Európai Bizottság által nyújtott humanitárius segítség 80%-a elhúzódó kényszervándorlási helyzeteket céloz.

<sup>6</sup> További információ: <http://goo.gl/mMF166>.

Az EU ezt a megközelítést az alábbiak révén támogathatja:

- A tömeges kényszervándorlás **társadalmi-gazdasági hatásainak kezelése**, és személyre szabott fejlesztési intervenciók kidolgozása
- **Innovatív finanszírozási megoldások biztosítása**, mint például az Unió Szükséghelyzeti Alap Afrikáért (*Emergency Trust Fund for Africa*), valamint a törökországi menekülteket támogató eszköz, amely bővíti a megélhetési és oktatási lehetőségeket
- **Befektetés olyan megoldásokba**, amelyek csökkentik a veszélyes, szabálytalan továbbvándorlást, például az EU regionális fejlesztési és védelmi programjain keresztül
- A válság kezdetétől **mind humanitárius segély, mind pedig fejlesztési együttműködés biztosítása**, a menekültügyre fókuszálva

## 1.4 A biztonságos útvonalak lehetőségeinek bővítése

Az államok kötelezettséget vállaltak arra, hogy bővítsék a biztonságos útvonalak lehetőségeit<sup>7</sup>, elismerve, hogy ez csökkentheti annak valószínűségét, hogy a védelem megszerzése céljából veszélyes utazásra induljanak. Jelentős számú ilyen útvonal biztosítása előmozdítaná a menekültekkel kapcsolatos felelősség megosztását a legtöbb menekültet befogadó országokkal. A kibővített lehetőségeket elsősorban olyan országokban alakítanák ki, amelyekben regionális fejlesztési és védelmi program, migrációs paktum vagy átfogó menekültügyi válaszciklus van érvényben, valamint az Európába vezető stratégiai útvonalak mentén található első menedék egyéb országaiban.

### 1.4.1 Hatékony családdegysítési intézkedések

A közeli családtagok követése az egyik fő oka annak, hogy a menekültek Európába indulnak. A családdegysítés sok nőnek és gyermeknek nyújt lehetőséget arra, hogy Európában védelemhez jusson, és csökkenti annak kockázatát, hogy a tranzitorszámban vagy az első menedék országában embercsempészek vagy emberkereskedők zsákmányolják ki őket. A családdegysítés alapvető jog.<sup>8</sup> A családdegysítés, a lelki egészség és a sikeres integráció között közvetlen az összefüggés. A családdegysítés jogi és gyakorlati akadályai azonban gyakran tartós különélést és jelentős eljárási költségeket indukálnak, miközben korlátozottan sikeresek. Ennek következtében a családtagokkal való újraegyesülés a szabálytalan továbbutazás egyik legfontosabb mozgatórugója, ami egyértelműen jelzi a hatékony családdegysítési intézkedések szükségességét.

Az EU az alábbi módokon mozgathatja elő a családdegysítéshez való jog tényleges érvényesülését:<sup>9</sup>

- A családdegysítés személyi hatályának kiterjesztése
- A családdegysítést elősegítő hitel alap létrehozása
- Közös kérelmezési formanyomtatványok és úti okmányok
- A családi kapcsolatok megállapításáról szóló közös iránymutatás kidolgozása
- Közös vagy csoportos uniós adminisztratív segítség kialakítása az EU-n kívüli országokban
- Családdegysítéshez vízummentesség és humanitárius célú vízumok biztosítása
- Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO)/EU Menekültügyi Ügynöksége (EUAA), civil szervezetek és az UNHCR bevonása az aktív támogatásba
- A nagykövetségekhez való hozzáférés megkönnyítése és a dokumentációval kapcsolatos segítségnyújtás

<sup>7</sup> Lásd: ENSZ Közgyűlés, *A menekültekről és a migránsokról szóló new yorki nyilatkozat*, itt érhető el: <http://goo.gl/2V0Zir>.

<sup>8</sup> ENSZ: *Gyermekjogi Egyezmény*, hatályba lépés: 1990. szeptember 2., elérhető itt: <http://goo.gl/sQh6cy>.

<sup>9</sup> Lásd még *Menekültek családdegysítése – Az UNHCR válasza az Európai Bizottság zöld könyvére Európai Unióban élő harmadik országbeli állampolgárok családdegysítési jogáról (2003/86/EK irányelv)*, elérhető itt: <http://www.refworld.org/pdfid/4f55e1cf2.pdf>.



- Annak biztosítása, hogy az oltalmazottak a menekültekkel azonos kedvező szabályok alapján férhessenek hozzá a családgyejesítéshez

## 1.4.2 Áttelepítési programok

A new yorki nyilatkozattal összhangban az EU-tagállamok **jelentősen növelhetik éves áttelepítési kvótájukat**, hogy azokat jobban megfeleltessék az UNHCR *előrejelzett globális áttelepítési szükségleteinek*<sup>10</sup>, és reagáljanak az UNHCR által megfogalmazott, a szíriai menekültek 10 százalékának áttelepítésére vagy humanitárius befogadására irányuló felhívásra. Az Eurostat adatai szerint 2011 és 2015 között 28 540 menekültet telepítettek át az EU-ba, ami évente átlagosan 5 700 főnek felel meg.<sup>11</sup> Az UNHCR továbbra is támogatja, hogy a tagállamok állapítsanak meg és tartsák is be az áttelepítési kvótákat. A szervezet továbbra is együtt kíván működni az Európai Bizottsággal a globális igényekre reagálni képes uniós áttelepítési keret kidolgozásában.

## 1.4.3 Védelmet eredményező alternatív megoldások

Védelmet eredményező alternatív megoldásokat néhány európai ország vezetett be, főként a szíriai menekültválságra válaszul. Kiemelten fontos ezen megoldások továbbfejlesztése. A következő lépés olyan fenntartható programok kidolgozása, amelyek választ jelentenek a rendkívül sokszínű menekült népesség szükségleteire. Ez erősítheti a menekültek szabályozottabb mozgására és a harmadik országokkal való szolidaritásra irányuló felhívások hitelességét.

- A Bizottság/EASO azonosítja a tagállami **kapacitások összevonásának** lehetőségeit, hogy alternatív lehetőségeket nyújtson a menekültek beutazására.
- A Bizottság proaktív módon és a civil társadalommal együttműködve halad előre a **magántőkéből finanszírozott szponzorálási programok** kialakításában. Például finanszírozási támogatást is nyújthat, illetve egyes uniós tagállamok, továbbá a világ egyéb részei<sup>12</sup> által megvalósított hasonló programokról is példát vehet.
- Az EU maximálisan felhasználja az olyan mechanizmusokat, mint például az Erasmus Mundus, valamint a hallgatókról és kutatókról szóló irányelv, hogy növelje a menekültek **felsőoktatási** lehetőségeit.
- Az EU elősegíti az EU-n kívül élő képzett menekültek **munkaerő-mobilitási** lehetőségeit, például esetleg az uniós kék kártyás rendszer felülvizsgálatával.

Az UNHCR szakértelemmel és iránymutatással segíti az államokat a befogadási megoldások kialakításában és bővítésében, valamint a megvalósítás gyakorlati akadályainak leküzdésében.

## 1.5 Kísérlet a migrációval kapcsolatos közös, szabályozott megközelítésre

Az EU fokozatosan kialakíthatja a legális migrációval kapcsolatos közös megközelítését, amely a meglévő együttműködésen és partnerségi megállapodásokon alapul. A new yorki nyilatkozat is teret enged ilyen jellegű szerepvállalásnak. A közös megközelítés lehetővé tenné egyes migránsok számára – a valletai nyilatkozatban foglalt kategóriákon túl –, hogy külföldről nyújtsanak be munkavállalási és tartózkodási engedély iránti kérelmet. Az irányított migrációs programok, amelyek biztosítják a migránsok számára az EU-ba vezető opciókat, segíthetnek **a menekültügyi rendszer megfelelő alkalmazásának és működésének biztosításában**, elkerülendő, hogy az utóbbi legyen az alapértelmezett migrációs opció. Ezen megoldás a menekültek és migránsok vegyes mozgásának hatékonyabb kezelését segítheti elő.

<sup>10</sup> Elérhető itt: <http://goo.gl/K1W97I>.

<sup>11</sup> Eurostat, Áttelepített személyek – éves adatok, elérhető itt: <http://goo.gl/zSdM9A>.

<sup>12</sup> Argentína, Ausztrália, Kanada, Németország, Írország, Új-Zéland, és Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága rendelkezik magántőkével finanszírozott programokkal.

# 2

## AZ EU KÉSZÜLJÖN FEL A JÖVŐBEN ESETLEGESEN NAGY SZÁMBAN ÉRKEZŐK FOGADÁSÁRA

Az EU és a tagállamok által összehangolt vészhelyzeti tervezés elengedhetetlen ahhoz, hogy a jövőben esetlegesen nagy számban érkezőkre hatékony válaszingykedéseket hozzanak. Az elhúzódó és folyamatban levő konfliktusok, valamint a menekülteknek nyújtott támogatás lényeges hiányosságai miatt a migráció folytatódni fog, ezért az EU-nak fel kell készülnie a menekültek jövőbeni érkezésére. A regionális és nemzeti támogatási terveket az egyes országok sajátos helyzetéhez kell igazítani, ugyanakkor átfogó célkitűzéseknek is meg kell felelniük. A polgári vészhelyzetek kezelése az EU-ban bevált gyakorlatokat és kapacitásokat is felölel, amelyek beépíthetők a menekültügyi vészhelyzeti tervekbe. 2016 során az UNHCR partnereivel és kormányokkal együtt vészhelyzeti és készenléti terveket dolgozott ki az érkezés különböző lehetőségeit figyelembe véve. A Bizottság és az uniós ügynökségek által kidolgozandó készenléti tervezés az alábbi elemeket tartalmazná:

- ✓ Értékelés és tervezés
- ✓ Készenléti kapacitás nemzeti és uniós szinten
- ✓ Koordinációs mechanizmusok

### 2.1 Értékelés és tervezés

A Bizottság, az uniós ügynökségek és a tagállamok rendszert dolgoznának ki 1.) a **korai figyelmeztető jelek** azonosítására és elemzésére, valamint 2.) a regisztráció, szűrés és befogadás révén történő **reagálási kapacitásuk** felmérésére. A meglévő nemzeti vészhelyzeti terveket aktualizálni kell, és meg kell osztani a szomszédos országokkal. Az EU két kiemelt ügynöksége venne részt a készenléti tervezésben és a szükséghelyzeti reagálásban. A Frontex rendelkezik felhatalmazással arra, hogy rendszeres kapacitásfelmérést végezzen és előre jelezze az EU-ba irányuló migrációt. A javaslatok szerint az EUAA – az EASO tervezett utódszervezete – vezeti a korai figyelmeztető és vészhelyzeti tervezést.

### 2.2 Vészhelyzeti kapacitás nemzeti és uniós szinten

A vészhelyzeti tervezés részeként ki kell alakítani a készenléti kapacitást, amellyel gyorsan lehet reagálni a menekültek és migránsok tömeges beáramlására. Ezt egy készenléti **szolgálati segítségnyújtási csomag** kialakításával lehet megtámogatni, amelyhez már előre lekötik a szükséges technikai és emberi erőforrásokat, valamint a készenléti **szakértői adatbázist**. Ez biztosítja, hogy a regisztrációhoz, internetes csatlakozáshoz szükséges berendezéseket, valamint a tolmácsokat és az adatfeldolgozó csapatokat rövid időn belül/azonnal az érintett tagállamokba szállítsák. Fontos, ebbe az irányba mutató előrelépés volt az Európai Bizottság Humanitárius Segélyek és Polgári Védelem Főigazgatóságának (ECHO) 2016. március 15-én történt kibővítése.





## 2.3 Koordinációs mechanizmusok

**Fokozott központi és helyszíni koordináció** szükséges a megbízható felkészültség-tervezéshez és az EU-ból származó többféle finanszírozási forrás hatékony felhasználásához. A koordinációval megelőzhetőek az átfedések, ugyanakkor egyes tevékenységek egymás kiegészítésére is alkalmasak lehetnek. Különösen igaz ez Görögországban, ahol a felkészültség-tervezést és a befogadó kapacitás fejlesztését a kormánnyal együttműködésben kell végezni.

A **kiszámítható és strukturált koordinációs** mechanizmust az EU megbízott ügynökségei és az UNHCR dolgozná ki vészhelyzeti és készenléti tervezés céljából. A közös elemzés és információ-megosztás fontos kiindulópontja lehet a közös tervek esetleges kialakításának. Az UNHCR felajánlja tapasztalatát és szakértelmét, különösen az EU-ban való operatív jelenlétének megteremtésére irányuló közelmúltbeli erőfeszítéseivel kapcsolatban. Információt nyújthat a világban tapasztalható népességmozgások mozgatórugóiról, és segíthet az elemzési és tervezési eszközök kifejlesztésében.

# 3

## AZ EU, MELY A MEGFELELŐEN IRÁNYÍTOTT KÖZÖS MENEKÜLTÜGYI RENDSZEREN KERESZTÜL NYÚJT VÉDELME

Az elmúlt év eseményei rámutattak arra, szükséges az EU menekültügyi rendszerének átalakítása. E rendszer biztosítaná a területhez való hozzáférést, megfelelően regisztrálná és fogadná az újonnan érkezőket, a tagállamok között megosztaná a menedékkérőkkel kapcsolatos felelősséget, és biztosítaná, hogy a tagállamok kellően fel legyenek készülve a feladat ellátására. A meglévő Közös Európai Menekültügyi Rendszer elemei és az Európai Bizottság által javasolt egyes reformok<sup>13</sup> alapján az UNHCR egy **egyszerűsített rendszer kialakítására tesz javaslatot, amellyel valószínűsíthetően költségeket is meg lehet takarítani**. Ez a rendszer, amely az alábbi elemeket foglalná magában, biztosítaná a menedékjogot, fokozná a biztonsági ellenőrzést és elősegítené a népességmozgások hatékony kezelését:

- ✓ Közös regisztrációs rendszer
- ✓ A családdegyesítés prioritásként kezelése
- ✓ Gyors és egyszerű menedékjogi eljárások
- ✓ Elosztási mechanizmus nyomás alatt lévő tagállamok számára
- ✓ Kísérő nélküli és szüleiktől/gondviselőjüktől elszakított gyermekekkel kapcsolatos közös megközelítés
- ✓ Ösztönzők az új rendszernek való megfeleléshez
- ✓ Hatékony visszatérési rendszer

### 3.1 Közös regisztrációs rendszer

A közös regisztráció biztosítja az érkezők rendezett feldolgozását, a védelemhez való hozzáférést, biztonsági ellenőrzést és családdegyesítést. A tagállamok valamennyi, az EU területére<sup>14</sup> szabálytalanul érkező személyt regisztrálnának egy **közös uniós regisztrációs rendszerben**. Ez a rendszer az **adatkezelés** javítása érdekében az EURODAC-on és egyéb releváns uniós adatbázisokon alapulna. A rendszer a belépés helyén biztosítaná a **biztonsági ellenőrzéseket**. Továbbá elősegítené a rendszerek közötti kommunikációt és **csökkentené**

<sup>13</sup> A Bizottság és a UNHCR javaslatai közötti összehasonlítás a mellékletben olvasható. A UNHCR által javasolt intézkedések jogi keretrendszere már érvényben van. Az uniós jog előírja az EU számára, hogy menekültügyi és migrációs politikáját a tagállamok közötti szolidaritás alapján alakítsa ki, amely a harmadik országok állampolgáraival szemben méltányos bánásmódot biztosít, és ennek eléréséhez szükség esetén jogi intézkedéseket fogad el (lásd az EUMSZ 67. cikke (2) bekezdését és 80. cikkét). Az EU-tagállamokat kollektív felelősség terheli, hogy az Alapjogi Charta 18. cikke értelmében és a menekültek jogállásáról szóló 1951. évi egyezményvel, valamint a vonatkozó emberi jogi szabályokkal összhangban biztosítsák a menedékjogot.

<sup>14</sup> Az EU-ra való hivatkozás itt az EURODAC-ban és az egyéb regisztrációs megállapodásokban részes európai államokra is kiterjed (Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc). A regisztrációs intézkedéseket az EU tagjelölt országokra is ki lehet terjeszteni, megfelelő biztosítékok megléte esetén.

a költséges rendszerek közötti **átfedéseket**.<sup>15</sup> Ez pedig az adatok és a biztonság terén mutatkozó hiányosságokat is kezelné, amelyek akkor merülnek fel, amikor az államok eltérő adattípusokat regisztrálnak vagy nem regisztrálják az újonnan érkezőket.

A regisztrációs rendszert minden egyes tagállamban az **elbíráló rendszerrel kell összekapcsolni**, hogy a menekültügyi eljáráshoz való gyors hozzáférés biztosított legyen. Ez segíthet azon személyek számának csökkentésében, akik a regisztrációs és az elbírálási/döntési szakasz között tűnnek el a rendszerből.<sup>16</sup>

Ennek eléréséhez az uniós ügynökségek támogatásával kísérleti **regisztrációs és feldolgozó központokat** (központokat) hoznának létre a főbb belépési országokban. Az uniós „hotspot” (fogadóállomás) megközelítés tanulságai alapján ezek a következő szolgáltatásokat nyújtanák:

- Regisztráció
- Biztonsági ellenőrzés
- Speciális szükségletek azonosítása
- Továbbirányítás befogadó központokba
- Tanácsadás és tájékoztatás
- Továbbirányítás a megfelelő eljárásokra
- Gyors döntéshozatal

A központokat az érintett tagállamok üzemeltetnék. A tagállam meglévő regisztrációs szervei és a menekültstátuszt első fokon megállapító hatóságai működnének együtt egymással a központokban. Hosszabb távon a tagállamok fontolóra vehetik, hogy a központok működtetésének felelősségét a tagállamokról az uniós ügynökségekre ruházzák. Az UNHCR a terepen szerzett jelentős tapasztalatai alapján adhat tanácsot e rendszer fejlesztésével kapcsolatban.<sup>17</sup>

## 3.2 A családdegysítés prioritásként kezelése

A családdegysítés elősegítését a regisztrációs szakasz után haladéktalanul meg kell kezdeni. Az elbírálással összekapcsolt közös regisztrációs rendszer biztosítja, hogy a családdegysítéshez szükséges információkat a legkorábbi szakaszban és olyan formában gyűjtsék össze, amelyek más tagállamokkal is megoszthatók. Ez megoldást jelenthet egyes, a jelenlegi dublini rendelet végrehajtása kapcsán a családdegysítés terén tapasztalt akadályokra is.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Ez biztosítaná, hogy a releváns adatokat, a biometrikusakat is ideértve, minden tagállam ténylegesen feltöltse az EUODAC adatbázisba. Az EUODAC jelenlegi reformjavaslatának elemei, például az adatgyűjtés kiterjesztése, ebbe az irányba mutatnak. Többre van szükség azonban ahhoz, hogy a garanciális elemekkel és szabványokkal teljes összhangban álló eredményes közös regisztráció megvalósuljon, különösen a nemzetközi védelemre szoruló személyek esetében. Ez potenciálisan erősítheti az európai és nemzeti adatbázisok képességét, hogy egymással kommunikáljanak, és csökkentsék a költséges rendszerek közötti átfedéseket.

<sup>16</sup> Jellemző módon a tagállamokban nemzeti szinten eltérő hatóságok végzik az érkezők regisztrálását és a menedékjogi kérelmek feldolgozását.

<sup>17</sup> Az UNHCR releváns kézikönyve – „Eljárási szabályok a menekültstátusz UNHCR hatáskörében történő megállapításához” – tartalmazza azt a megközelítést, amelyet az UNHCR a helyszíni regisztráció során alkalmaz és a regisztrációhoz használt szabvány formanyomtatványt. Ez lehetővé teszi az érintett személyek számának és profiljának megalapozott felmérését (a sajátos szükségletekkel bíró személyek azonosítását is beleértve), valamint annak meghatározását, hogy az adott személyt milyen eljárásra kell továbbirányítani. Elérhető itt: <http://www.refworld.org/pdfid/42d66dd84.pdf>. Lásd még a UNHCR regisztrációs kézikönyvét, amely itt érhető el: <http://www.refworld.org/docid/3f967dc14.html>.

<sup>18</sup> Ezen kívül az UNHCR a családdegysítés céljából elfogadható családi kapcsolatok tágabb meghatározását javasolja. A jelenlegi dublini rendelet értelmében a házastársak, élettársak és nem házas kiskorú gyermekek jogosultak a felnőtt kérelmezőkkel való családdegysítésre. A kísérő nélküli és szüleiktől elszakított gyermekek esetében a szülők és a gyermekért felelős egyéb felnőttek (a felnőttek jogszerű tartózkodása esetén), nagybáty, nagynéni és nagyszülő lehet jogosult. A dublini reformjavaslat e kategóriákat kibővíti a testvérekre és a tranzit során létrejött családokra. Az UNHCR által javasolt tágabb fogalomba az eltartott, házas kiskorú gyermekek, felnőttkorú gyermekek és valamely felnőtt szülei is beletartoznak (lásd az UNHCR dublini felnőtt felületről készült következő tanulmányát). A Bizottság jelenlegi reformjavaslatai további akadályt jelentene, mivel a családdegysítés csak a kötelező elfogadhatósági eljárás lezárása után „elfogadhatónak” tekintett menedékkérőkre vonatkozik.

# 1. FOLYAMATÁBRA: Javasolt eljárások

## 1. LÉPÉS: Regisztráció

### Azonosítás és regisztráció

- Azonosítás;
- teljes regisztráció;
- biztonsági ellenőrzés;
- sérülékenységi felmérése;
- tájékoztatás és jogi segítségnyújtás;
- továbbirányítás befogadó központba.

Gyermekek/vitatott életkorú személyek\* elsőbbségi azonosítása és regisztrációja

\* A kísérő nélküli és szüleiktől elszakított gyermekeket és a vitatott életkorú személyeket külön eljárás alá vonják. (Lásd a 3. ábrát).

## 2. LÉPÉS: Családegyesítés és átadás

Van a menedékkérőnek **családtagja** valamely tagállamban?

NEM\*

IGEN

A **menedékkérőt átadják** annak a tagállamnak, ahol családtagjai tartózkodnak

\* Az elfogadhatóság ellenőrzését az eljárás ezen szakaszában kell elvégezni a regisztrációs és feldolgozó központban, feltéve, hogy megvannak a szükséges biztosítékok és feltételek. A sérülékenyként azonosított kérelmezőket nem vonják elfogadhatósági eljárás alá.

## 3.3 Gyorsított és egyszerűsített menekültügyi eljárások

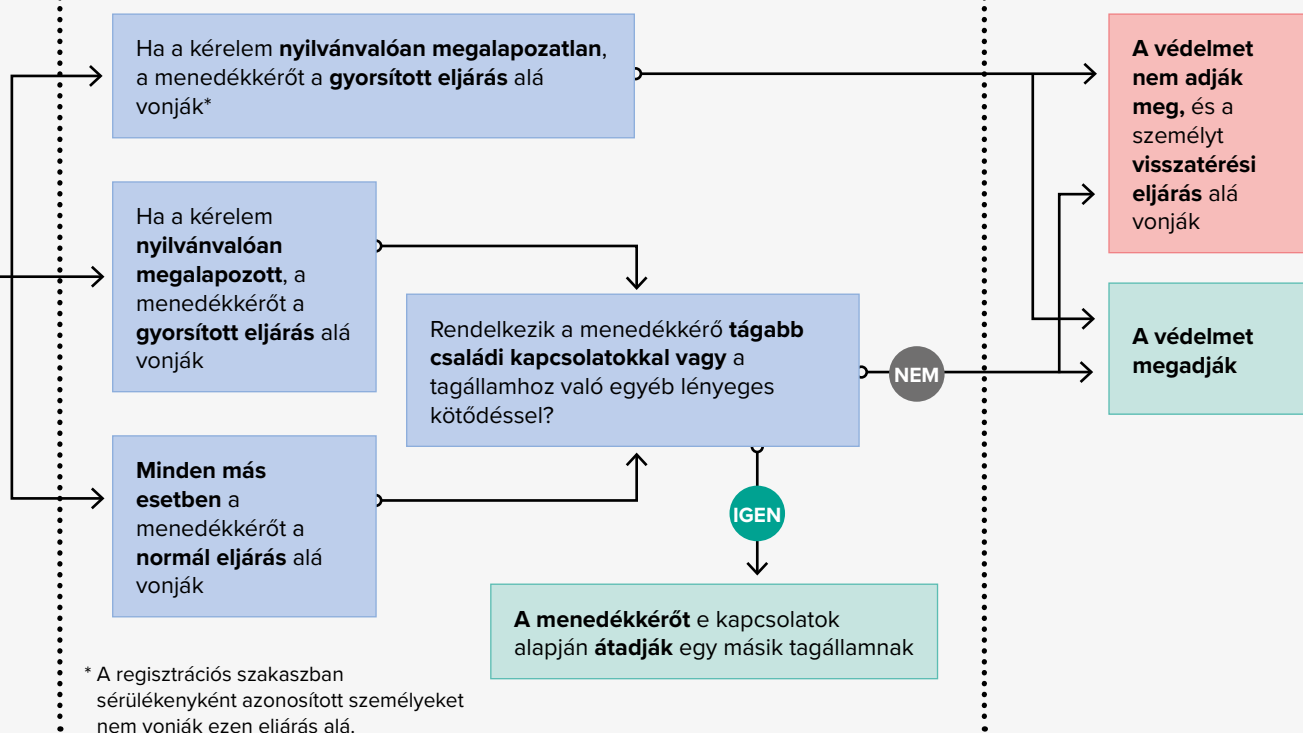
A **hatékony és egyszerűsített menekültügyi eljárások** segítenek a menekültekből és migránsokból álló vegyes csoportok kezelésében. A nyilvánvalóan megalapozott vagy megalapozatlan kérelmekkel rendelkező menedékkérőket a gyorsított eljárásba irányítják át.<sup>19</sup> A különösen nehéz helyzetben lévő tagállamokban ezeket az eljárásokat az uniós ügynökségek fogják támogatni. A gyorsított eljárás **gyors hozzáférést biztosít** a nemzetközi védelemhez azok számára, akiknek erre szüksége van, és **megkönnyíti a visszatérést** azok számára, akiknek nincs szüksége ilyen védelemre. A többi esetet a normál menekültügyi eljárásban dolgozzák fel. A gyorsított eljárások az egyes tagállami és EASO-s **jó gyakorlatokon** alapulnak. Előreláthatóan az EASO a monitorozás terén és a kérelmekkel kapcsolatos döntéshozatal minőségbiztosításában kap fokozott szerepet. A gyorsított eljárások orvosolhatják a túlzott késedelem, bonyolult folyamatok és döntéshozatal kapcsán felmerülő kihívásokat. Az UNHCR saját, a menedékjogi kérelmek elbírálása terén szerzett tapasztalatával támogathatja a méltányos, hatékony és egyszerű gyorsított eljárások kidolgozását.

A regisztrációtól a menedékjogi döntés meghozataláig tartó javasolt 1. folyamatábra vázolja.

<sup>19</sup> Az UNHCR úgy látja, hogy a biztonságos származási országokból érkező ügyeket gyorsított eljárásban lehet feldolgozni, amennyiben garantáltak az eljárási biztosítékok, beleértve azt is, hogy a kérelmező megkapja az összes szükséges információt a megfelelő nyelven (hogy képes legyen eredményesen megkérdőjelezni a biztonságosság vélelmét), a jogsegélyhez való hozzáférést, személyes meghallgatást, valamint a halasztó hatályú hatékony jogorvoslatot. A regisztráció során sérülékenyként azonosított személyeket nem szabad a nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmekre vonatkozó gyorsított eljárásba utalni.

### 3. LÉPÉS: Felmérés és továbbirányítás

### 4. LÉPÉS: Döntés



**Megjegyzés:** A Bizottság javaslatainak egyes elemei az EU-n kívül nyújtott védelemre összpontosítanak. Kötelező elfogadhatósági eljárásokat és a „biztonságos ország” koncepciójának alkalmazását vezetik be. Bár ez biztosíthatja a védelemhez jutást valamely harmadik államban, az ilyen eljárások gyakran bonyolultak. Fontos, hogy a felelősség megosztására irányuló erőfeszítések részét képezzék, és kiemelt védelmi garanciákat tartalmazzanak. Független, megbízható és aktuális információval kell rendelkezni a „biztonságosnak” tekintett ország helyzetéről. Ellenőrizni kell továbbá, hogy a személy visszatérésekor tényleges védelemben részesül-e. Bár van mód elfogadhatósági intézkedések alkalmazására – például frontországok által – az uniós szükséghelyzeti támogatási terv értelmében és a szükséges biztosítékok megléte esetén, jelenleg nem valószínű, hogy EU-szerte kötelezővé teszik azokat.

## 2. FOLYAMATÁBRA: A nyomás alatt lévő tagállamok esetében követendő eljárások

### 1. LÉPÉS: Regisztráció

#### Azonosítás és regisztráció

- Azonosítás;
- teljes regisztráció;
- biztonsági ellenőrzés;
- sérülékenység felmérése;
- tájékoztatás és jogsegély;
- továbbirányítás befogadó központba.

Gyermekek/vitatott életkorú személyek\* elsőbbségi azonosítása és regisztrációja

\* A kísérő nélküli és szüleiától elszakított kiskorúakat és a vitatott életkorú személyeket külön eljárás alá vonják (lásd a 3. ábrát).

### 2. LÉPÉS: Családegyesítés és átadás

Van-e a menedékkérőnek **családtagja** valamely tagállamban?

IGEN

A menedékkérőt átadják annak a tagállamnak, ahol családtagjai tartózkodnak

NEM\*

\* Az elfogadhatóság ellenőrzését az eljárás ezen szakaszában kell elvégezni a regisztrációs és feldolgozó központban, feltéve, hogy megvannak a szükséges biztosítékok és feltételek. A sérülékenyként azonosított kérelmezőket nem vonják elfogadhatósági eljárás alá.

## 3.4 Elosztási mechanizmus nyomás alatt lévő tagállamok számára

A méltányos és működőképes elosztási mechanizmus a felelősségmegosztással, **kezelni** tudja az adott tagállamba **aránytalanul nagy számban érkezőket**. Ez a bizalom fenntartásában is nagy segítséget jelent. Ha egy tagállamba több menedékkérő érkezik, mint a tagállamok által méltányosnak tekintett százalékos arány (vagy „referenciaarány”)<sup>20</sup>, egy mechanizmus aktiválódik, amellyel az ezen arány feletti eseteket elosztják a többi tagállam között.<sup>21</sup>

Ez a mechanizmus hasonló lenne a Bizottság által nemrég javasolt mechanizmushoz<sup>22</sup>, azonban néhány jelentős módosítással:

- A nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmeket<sup>23</sup> nem osztanak el a tagállamok között.<sup>24</sup> Ezeket a belépés szerinti országban az uniós ügynökség fokozott támogatásával gyorsított eljárás alá vonják. Így elkerülhető azon személyek visszatérésének megbonyolítása, akiknek nincs szükségük nemzetközi védelemre.

<sup>20</sup> Ezt a tagállamok közötti előzetes uniós szintű megállapodásban kell meghatározni.

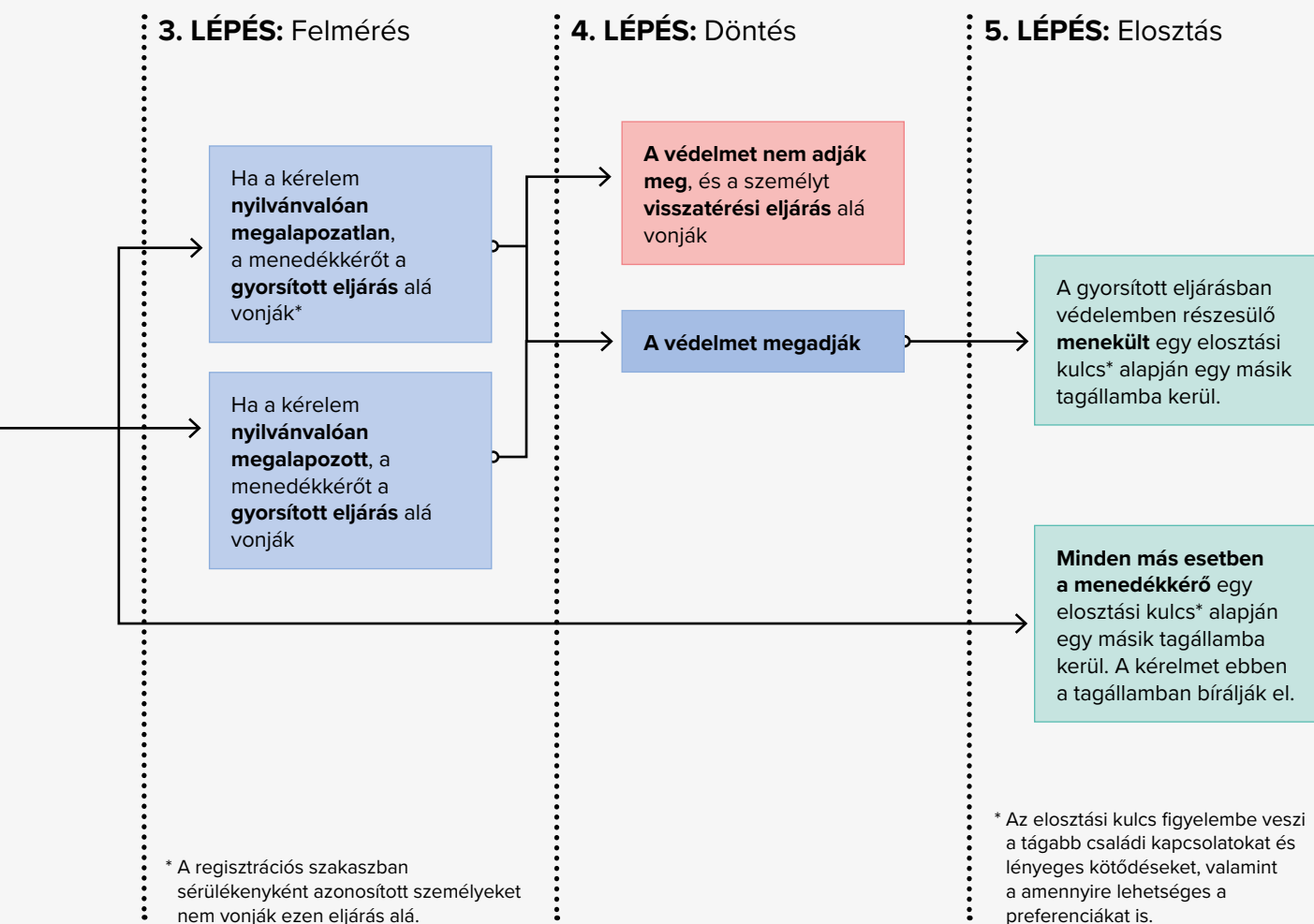
<sup>21</sup> Ez a mechanizmus összhangban állna az EUMSZ 80. cikkével, amely előírja, hogy a menekültügyi politikák és azok végrehajtása során a szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos elosztásának elve az irányadó, és hogy az e területre vonatkozó uniós jogi aktusokban, minden olyan esetben, amikor erre szükség van, megfelelő módon rendelkezni kell ennek az elvnek az alkalmazásáról. Az elosztás aktiválását az váltja ki, ha a megállapodásban foglalt „referenciaarányt” eléri, nem pedig akkor, ha a nemzeti rendszer meghaladja a jelenlegi javaslatokban szereplő referenciaarány 150 százalékát.

<sup>22</sup> A dublini rendelet reformjára irányuló 2016. májusi Bizottsági javaslat, elérhető itt: <http://goo.gl/PaEtba>.

<sup>23</sup> A nyilvánvalóan megalapozatlan esetek olyan személyektől érkező kérelmek, akik a megállapított kritériumok alapján egyértelműen nem jogosultak nemzetközi védelemre, valamint az egyértelműen hamis vagy visszaélészerű kérelmek.

<sup>24</sup> Ez a biztonságos származási országból érkező személyek által benyújtott kérelmekre is igaz.





- A nyilvánvalóan megalapozott kérelmeket<sup>25</sup> nem osztanak el a tagállamok között. Ezeket a belépés szerinti országban az uniós ügynökség fokozott támogatásával gyorsított eljárásban bírálják el.<sup>26</sup> A nemzetközi védelem megadását követően ezeket a személyeket elosztják a tagállamok között.<sup>27</sup>
- Az összes egyéb esetben a menedékkérel elbírálása egy másik tagállamhoz kerül.

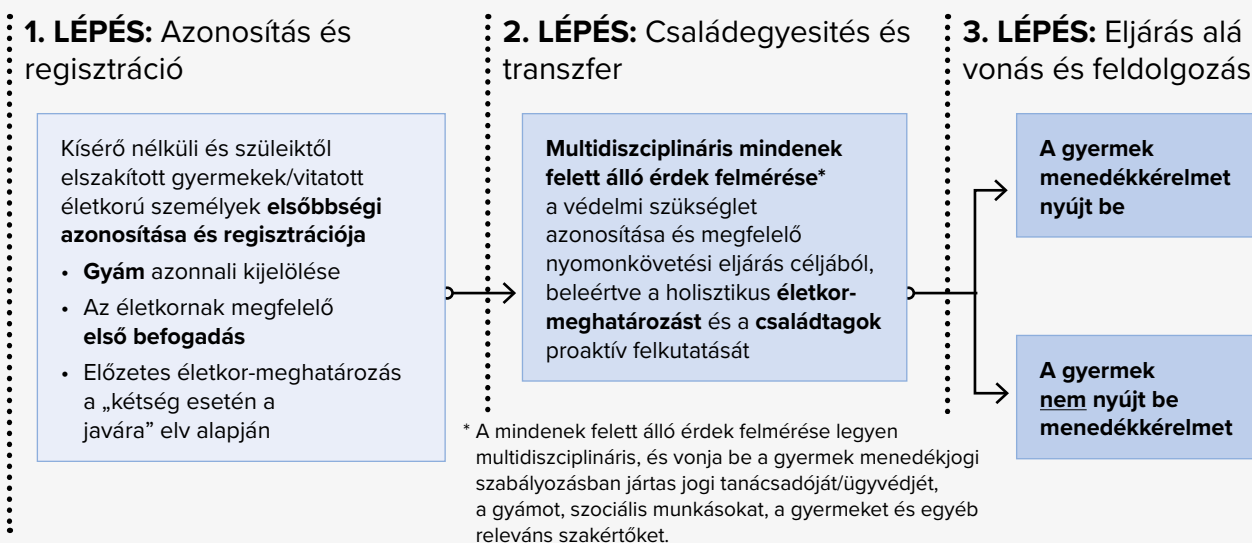
A javasolt megközelítést – amikor egy EU tagállam nyomás alatt van – a 2. folyamatábra vázolja.

<sup>25</sup> A nyilvánvalóan megalapozott kérelmekből egyértelműen kiderül, hogy a kérelmező teljesíti a nemzetközi védelem kritériumait. Az ilyen esetekben általában konkrét profilokhoz kötődő kérelmekről van szó, amelyekről megállapították, hogy a származási ország helyzetéből adódóan fennáll a megalapozott esélye annak, hogy a személyt üldöztetés vagy súlyos sérelem érheti.

<sup>26</sup> Amikor a nyilvánvalóan megalapozott kérelem megállapításának a gyorsított eljárásra érvényes átlagos időtartama meghaladja a három hónapot, vészhelyzeti rendelkezésben ezen esetek elosztásáról is lehet dönteni.

<sup>27</sup> A menekültstátusz kölcsönös elismeréséről szóló uniós szintű megállapodás függvényében a menekülteket az elosztás szerinti ország nemzeti joga alapján történő végleges elismerés szerint lehet elosztani.

### 3. FOLYAMATÁBRA: Kísérő nélküli és szüleiktől/gondviselőjüktől elszakított gyermekekre vonatkozó eljárás



### 3.5 Kísérő nélküli és szüleiktől/gondviselőjüktől elszakított gyermekekkel kapcsolatos közös megközelítés

Az UNHCR és partnerei „**Ütemtervet**” dolgoznak ki, hogy támogassák a tagállamokat és intézményeket abban, hogy a kísérő nélküli és szüleiktől/gondviselőjüktől elszakított gyermekek védelmére vonatkozó szabályokat a gyakorlatban is alkalmazzák, beleértve a következőket:

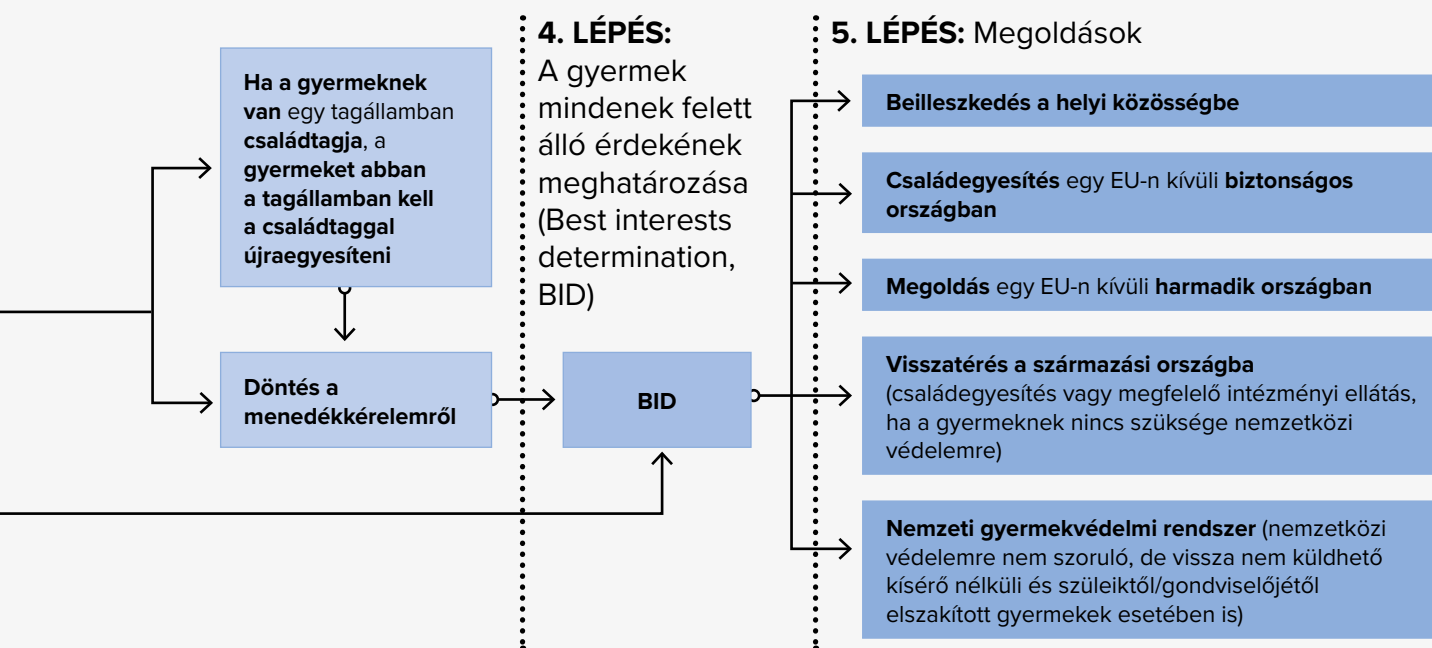
- Korai azonosítás és biometrikus regisztráció
- Biztonságos és az életkornak megfelelő ellátás haladéktalan biztosítása
- A védelmi szükségletek azonosítása és nyomon követése céljából a gyermek mindenek felett álló érdekének felmérése
- Gyám haladéktalan kijelölése
- Az életkor-meghatározás közös módszere
- Családtagok felkutatása
- Jogi képviselet
- Ügykezelési rendszerek

### 3.6 Ösztönzők az új rendszernek való megfeleléshez

Az új rendszernek való megfelelést szolgáló ösztönzők az államok és a menedékkérők esetében az alábbiakat foglalják magukban:

- A nyilvánvalóan megalapozott vagy a normál eljárás alá vont esetek átadása olyan EU tagállamnak, ahol a menedékkérőnek **családja vagy más kötődései** lehetnek.<sup>28</sup> Ez megoldást jelenthet olyan esetekben, amikor a menedékkérők általában a szabálytalan továbbvándorlás mellett döntenek és javítanák az integráció kilátásait is.

<sup>28</sup> A tágabb családi kapcsolatok közé tartoznak: az önellátásra képtelen fogyatékkal élő személyek, a háztartás egyéb eltartott tagjai (pl. egyedülálló/egyedül élő testvérek, unokatestvérek, unokahúg, unokaöcs vagy olyan személyek, akik biológiailag nem állnak egymással rokonságban, de ellátásukról a család gondoskodik). Az egyéb kötődések közé tartozhat a valamely tagállamban korábban folytatott szabályos tartózkodás (a dublini rendeletnek megfelelő vízum/tartózkodási engedély/tanulmány/munka vagy valamely tagállamban konkrét munkalehetőség [pl. állásajánlat]). Akiről megállapítást nyer, hogy nincs szüksége nemzetközi védelemre, késelem nélkül visszaküldési eljárás alá vonják.



- Hat hónap elteltével a védelmet megadó tagállam megengedheti az **önellátásra képes** menekülteknek, hogy másik tagállamban telepedjenek le.
- A más tagállamba **szabálytalanul továbbvándorló** menedékkérőket vissza kell adni a felelős tagállamnak.<sup>29</sup>
- Jelentős számú eset kiváló minőségű és gyors feldolgozása esetén jutalomként csökkenthető a tagállamra vonatkozó „referenciaarány”.

### 3.7 Hatékony visszatérési rendszer

A gyorsított eljárás során a belépési országban könnyen be lehet azonosítani a nemzetközi védelmet nem igénylő személyeket. Ez erősítheti a menekültügyi rendszer integritásába vetett bizalmat. Valamennyi tagállamban elérhetőek az **önkéntes visszatérést támogató** programok. Fokozott tájékoztatás, figyelemfelkeltés és tanácsadás – például az IOM által – elősegítheti az önkéntes, támogatott visszatéréshez való hozzáférést. **Kitoloncolásra** csak (1) a tisztességes eljárásban történt elutasítás, és (2) az önkéntes visszatéréshez nyújtott támogatás megfontolása, valamint (3) a kényszerítő humanitárius vagy hontalansággal kapcsolatos megfontolások hiánya esetén kerülhet sor. **A fogvatartást helyettesítő alternatív megoldásokhoz** a visszatérési műveletek alkalmazása előtt lehetne folyamodni.<sup>30</sup> A **FRONTEX** által a visszatérési műveletekhez nyújtott támogatást fokozzák, különösen a fő belépési országokban.<sup>31</sup> A visszatérési programok szükségessé teszik az **EU együttműködését** a származási országokkal és a reintegráció támogatását.

<sup>29</sup> A jogszabályok be nem tartása esetén az előnyök csökkentésére kerülhet sor – a meglévő jogi normák keretein belül.

<sup>30</sup> Van érvényes jogi keret a visszatérést megelőző és annak céljából történő korlátozott fogvatartásra. Lásd az UNHCR irányelveit a menedékkérők fogvatartására és a fogvatartás alternatíváira alkalmazandó kritériumokról és normákról, elérhető itt: <http://goo.gl/jjX8sl>.

<sup>31</sup> Jobban ki lehetne használni a FRONTEX visszatérésekre vonatkozó megerősített mandátumát. A nyomás alatt álló belépési országokban fokozott technikai, logisztikai és kiutasítási kapacitásokra van szükség a visszatérések gyorsabb lebonyolítása érdekében.

# MITŐL MÁS A JAVASOLT RENDSZER?

## UNHCR javaslat

## Hatás

### Közös regisztrációs rendszer

- ✓ Minden érkezőt regisztrálnak
- ✓ Segíti a védelemhez való hozzáférést
- ✓ Helyreáll az államokba vetett bizalom miszerint hogy képesek kezelni az érkezéseket
- ✓ Javul a biztonsági ellenőrzés
- ✓ Javul a tagállamok közötti adatmegosztás
- ✓ Megszüntethetők a költséges, párhuzamosan fenntartott rendszerek

### Regisztrációs és feldolgozó központok (központok) tesztelése a főbb belépési országokban

- ✓ Az érkezőket gyorsan a megfelelő eljárásba tudják utalni
- ✓ Gyorsabb döntéshozatal
- ✓ A tagállamok az uniós ügynökségektől kapott fokozott támogatásnak köszönhetően a központokban nagyobb számú ügyet tudnak feldolgozni
- ✓ A regisztráció és a feldolgozás között eltűnt emberek száma csökkenhet

### A családegyesítés prioritásként kezelése

- ✓ A családtagok hamar újraegyesülnek
- ✓ A kockázatos szabálytalan továbbvándorlás helyett a családjukkal újraegyesülni kívánó személyek a szabályos eljárást választják
- ✓ A gyermekek és a sérülékeny menedékkérők korábban jutnak családjuk támogatásához és védelméhez

### Gyorsított eljárások

- ✓ Gyorsan juthatnak nemzetközi védelemhez azok, akiknek erre szükségük van
- ✓ Gyorsan azonosíthatók azok, akiknek nincs szüksége nemzetközi védelemre, és visszatérésük könnyebbé válik

### Ésszerű megközelítés a nyomás alatt lévő tagállamokra vonatkozó elosztási mechanizmushoz

- ✓ Támogatásban részesülnek a nagy számban érkezők miatt nyomás alatt lévő államok
- ✓ A menekülteket és menedékkérőket méltányos rendszer alapján osztják el
- ✓ A védelemhez való hozzáférés garantált, még az egyes országokba történő nagy számú érkeзések esetén is
- ✓ Az elosztási mechanizmus folyamatos
- ✓ A menedékkérők uniós tagállamokbeli kötődéseit elismerik
- ✓ Helyreáll a méltányosság és a rendszerbe vetett bizalom

### Kísérő nélküli és szüleiktől/gondviselőjüktől elszakított gyermekekkel kapcsolatos közös megközelítés

- ✓ Hamarabb azonosítják ezeket a gyermekeket, és ha az szolgálja a mindenk felett álló érdeküket, családjukkal újraegyesülnek, haladéktalanul jogi képviselőt és gyámot kapnak.
- ✓ A közös regisztráció és a biometrikus azonosítók segítségével csökken a rendszerből eltűnő kísérő nélküli gyermekek

### Ösztönzők az új rendszernek való megfeleléshez

- ✓ A menekültügyi rendszer szabályait és eljárásait a tagállamok és a menedékkérők egyaránt betartják
- ✓ Csökken a menedékkérők szabálytalan továbbvándorlása
- ✓ Javulnak az integrációs lehetőségek

# 4

## AZ EU INTEGRÁLJA A MENEKÜLTEKET SAJÁT HELYI KÖZÖSSÉGEIBE

A társadalmi kohézió, stabilitás és biztonság kiépítéséhez az kell, hogy a közösségek kellően felkészültek legyenek a menekültek fogadására, és hogy a menekültek kellő támogatást kapjanak ahhoz, hogy az új környezetben kiaknázhassák a bennük rejlő lehetőségeket. **Az integráció** a menekültek és a befogadó közösségek közötti **kétirányú folyamat**. A közvélemény bizalmának és a politikai bizalomnak a helyreállításához a menekültek és a befogadó államok között létrejövő társadalmi szerződést pontosan meg kell határozni. Az államnak biztosítania kell a **jogokhoz való hozzáférést, befogadó környezetet** kell teremtenie, és fel kell lépnie az idegengyűlölet ellen. A menekülteknek ugyanakkor aktívan részt kell venniük az **integrációs programokban** és **be kell tartaniuk** a befogadó állam **jogszabályait**, beleértve az alapvető emberi jogok tiszteletben tartását is.<sup>32</sup>

Bár az integráció sok állam számára kihívás, ugyanakkor lehetőséget is hordoz magában. A menekültek képessége arra, hogy az EU-ban éljenek és jövőt teremtsenek maguknak, hozzájárulhat a menekültügyi rendszer eredményességéhez, és csökkenti a továbbvándorlási kényszert.<sup>33</sup> Az UNHCR olyan integrációs rendszert javasol, amely az alábbi főbb elemekre épül:

- ✓ Integrációs programok finanszírozásának növelése
- ✓ Kiszámítható, összehangolt integrációs szolgáltatások
- ✓ Befogadó közösségek erősítése

### 4.1 Integrációs programok finanszírozásának növelése

- Az integráció finanszírozása kötelező lenne, és minden EU-tagállamnak a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapból (MMIA) ráeső éves összegének legalább 30 százalékát kellene az integráció támogatására fordítania. E követelmény betartását a Bizottság ellenőrzi.
- Az integrációs eredmények méréséhez az EU egy értékelő eszközt dolgoz ki és az MMIA-finanszírozást ezen eredményekhez kötnék.
- Megemelik a helyi integrációs szereplőknek (helyi önkormányzatok és civil szervezetek) nyújtott finanszírozást.
- Nem hagyományos szereplők számára is lehetőséget kell teremteni a támogatásra (pl. magánszektor, egyetemek).

<sup>32</sup> Ha a menekültek nem tartják be a jogszabályokat, a meglévő jogi kereteken belül elveszíthetnek egyes előnyöket.

<sup>33</sup> Lásd az UNHCR integrációval kapcsolatos kutatását: *Integráció – A sokszínű társadalmak támogatásának lényegi eleme*, itt érhető el: <http://goo.gl/9gr043>.

## 4.2 Kiszámítható, összehangolt integrációs szolgáltatások

Az integrációs folyamatban elengedhetetlen, hogy az érintett személy biztonságban legyen, gondoskodhasson a családjáról és együttműködjön a közösségével. Ez lehetővé teszi a menekültek számára, hogy kitartásukkal, eltökéltségükkel és találmányosságukkal hozzájáruljanak a helyi közösség fejlődéséhez és gazdasági erősítéséhez. A hatékony integrációs programok jelentős hasznot hozhatnak. Ha az újonnan érkezők segítséggel gyorsan munkába állnak, valószínűleg az integrációjuk során eredetileg befektetett összegnek a többszörösét adják vissza a közösségnek. Az OECD által a közelmúltban végzett kutatás rámutatott, hogy milyen hasznot jelentenek a menekültek a gazdaság számára, különösen akkor, ha az államok integrációjukba és társadalmi beilleszkedésükbe már a folyamat elején hajlandók beruházni.<sup>34</sup>

- A foglalkoztatás, lakhatás és nyelvtanulás terén **célzott beruházásokra** van szükség.
- Az áttelepített menekültek megérkezésekor<sup>35</sup> vagy az EU tagállamban történő elismeréskor a menekültek átfogó **kulturális orientációt** kapjanak. Az orientációs programok a jogokra és a kötelezettségekre egyaránt kiterjednek és segítenek az elvárások kezelésében.
- A menekültek **készségeit és képzéseit** az új európai készségfejlesztési program maximalizálása és az európai képzési keretrendszer felülvizsgálata révén lehetne elismerni.

## 4.3 Befogadó közösségek erősítése

A menekültek és a befogadó közösségek közötti **közvetlen és folyamatos kapcsolat** elengedhetetlen, mert hozzájárul egymás megismeréséhez, az empátia kialakulásához, és megteremti a társadalmi kohézió lehetőségeit. Előmozdítja továbbá az egymás iránti felelősségérzet kialakulását.

- A **civil társadalom** az önkéntes programok, a menekültek és menedékkérők integrációját támogató tevékenységek és állampolgári ismeretek oktatása révén egyre növekvő szerepet vállal.
- A közösségek a menekültekkel való fokozott szerepvállalás segítségével küzdenek az **idegengyűlölet** ellen. A felvilágosító kampányok, valamint a gyűlöletbűncselekmények növekvő mértékű regisztrálása és kivizsgálása is hozzájárulhat e célhoz.

Az UNHCR továbbra is szorosan együttműködik a kormányokkal, civil társadalommal és a magánszektorral, hogy támogassa az **integráció tervezését**, és konkrét tanácsadással és támogatással segítheti a tagállamokat.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> OECD: „Making Integration Work”, itt érhető el: <https://www.oecd.org/migration/making-integration-work-humanitarian-migrants-9789264251236-en.htm>.

<sup>35</sup> A *harmadik országbeli állampolgárok integrációjáról szóló cselekvési tervet* tartalmazó Bizottsági közleményben is szerepel, hogy az elindulás előtti intézkedések az áttelepített menekültek sikeres integrációjának kiemelt elemét jelentik.

<sup>36</sup> Az UNHCR és az OECD megállapodást írt alá 2016 júniusában, amelyben felvázolják az együttműködés területeit, a menekültek védelmét és integrációját is beleértve. Elérhető itt: <http://www.refworld.org/pdfid/577a3cb34.pdf>.

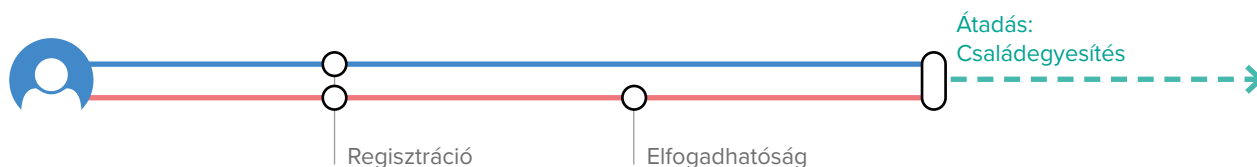


# MELLÉKLET

## Az UNHCR megközelítés és a dublini rendelet reformjára irányuló Bizottsági javaslat különbségei

**JELMAGYARÁZAT:** — Az UNHCR javaslata — A Bizottság javaslata

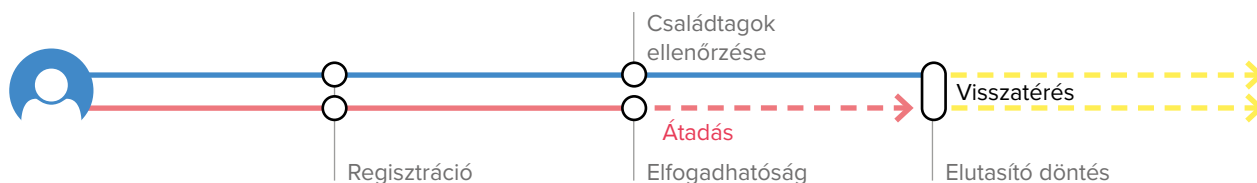
(i) Az UNHCR javaslata szerint a családdegyesítés elsőbbséget élvez és azt a regisztráció után haladéktalanul figyelembe kell venni. A Bizottság javaslata szerint a családdegyesítést csak az elfogadhatósági eljárás után vennék figyelembe.



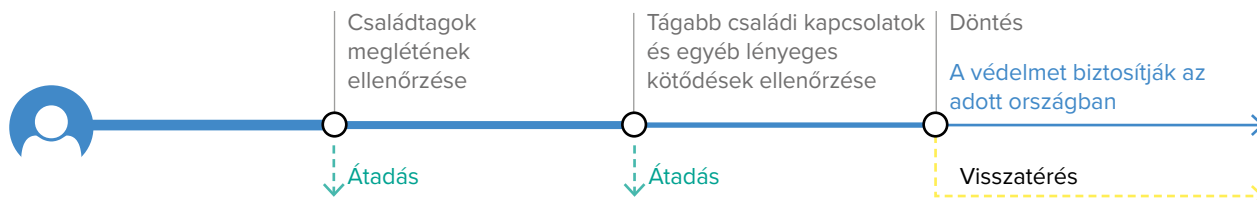
(ii) Az UNHCR szerint a családdegyesítés elsőbbsége akkor is marad, ha az államra nyomás nehezedik és az elosztási mechanizmust aktiválják. A Bizottság javaslata szerint az elfogadhatónak tekintett menedékkérőket a családdegyesítés tárgyában való döntés meghozatala előtt más tagállamba helyezik át. A Bizottság javaslata többszöri átadását és a családdegyesítés késedelmét eredményezheti.



(iii) Az UNHCR javaslata értelmében a belépés szerinti tagállamban döntenek el gyorsan, hogy a kérelem valószínűleg nyilvánvalóan megalapozott vagy megalapozatlan. A Bizottság javaslata szerint az elosztási mechanizmus aktiválása esetén valamennyi típusú kérelmet, még a valószínűsíthetően nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmeket is elosztanák. Az UNHCR javaslata megkönnyíti a nemzetközi védelemre nem szoruló személyek gyorsabb visszatérését azáltal, hogy elkerüli e személyek elosztását.



(iv) Az UNHCR javaslata számos lehetőséget biztosít a belépés szerinti országból történő átadásra, amely a menedékkérőknek lehetőséget biztosít a családdegyesítésre és olyan országnak történő átadásra, amelyhez kapcsolódnak valamilyen módon, így csökkentve azon menedékkérők számát, akik kérelmét a fő belépési országokban kellene elbírálni.



(iv) Az UNHCR javaslata szerint a menekülteket bizonyos körülmények között az elosztási mechanizmus alapján osztanak el.

(v) Az elosztás aktiválását az váltja ki, ha a „referenciaarányt” (100%) elérik, nem pedig az, ha a referenciaarány 150 százalékát éri el.

(vi) Az UNHCR javaslata az EU-n belüli hatékony és egyszerűsített menekültügyi-meghatározási eljárásokra összpontosít. A Bizottság javaslatainak egyes elemei ezzel szemben – a kötelező elfogadhatósági eljárások bevezetése és a „biztonságos ország” fogalmának alkalmazása révén – az EU-n kívül nyújtott védelemre összpontosítanak.





Foto © UNHCR / C. Irby

