

**HU**

**HU**

**HU**



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 2.9.2009  
COM(2009) 447 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE  
A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK**

**A KÖZÖS UNIÓS LETELEPÍTÉSI PROGRAM LÉTREHOZÁSÁRÓL**

{COM(2009) 456 végleges}  
{SEC(2009) 1127}  
{SEC(2009) 1128}

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE  
A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK**

**A KÖZÖS UNIÓS LETELEPÍTÉSI PROGRAM LÉTREHOZÁSÁRÓL**

**1. ELŐZMÉNYEK**

**1.1. Szakpolitikai háttér**

Az Amszterdami Szerződés<sup>1</sup> 1999-es hatálybalépése óta az Unió **Közös Európai Menekültügyi Rendszer** (a továbbiakban: **KEMR**) kialakítására törekszik, amelynek fő célja, hogy menekültügyi kérdésekben progresszív konvergenciát hozzon létre, közös minimumszabályok megállapítása, közös menekültügyi eljárás és egységes jogállás kialakítása, valamint a gyakorlati együttműködés erősítése révén. A Bizottság a KEMR kifejlesztésével kapcsolatban mindig hangsúlyozta, hogy az Uniónak nagyobb szerepet kell vállalnia a harmadik országokból származó menekültek letelepítésében, továbbá azt, hogy általában a letelepítést az uniós menekültügyi politika szerves részévé kell tenni.

A **hágai programmal**<sup>2</sup> összhangban a Bizottság 2005 szeptemberében elfogadta a **regionális védelmi programokról szóló közleményt**<sup>3</sup>. Ennek értelmében egyes kiválasztott harmadik országokkal kialakított partnerségben regionális védelmi programok kifejlesztésére kerül sor, a menekültvédelem erősítését célozva a világ meghatározott régióiban. A közlemény felhívta a figyelmet arra, hogy az ezen országoknak nyújtott segítségnyújtás során a letelepítésnek központi szerepet kell betöltenie. A jelenleg folyamatban lévő két – egyrészt Tanzániában, másrészt Ukrajnában, Fehéroroszországban és a Moldovai Köztársaságban folyó – regionális védelmi program egyaránt rendelkezik letelepítési dimenzióval.

A 2008-tól működő új **Európai Menekültügyi Alap**<sup>4</sup> (EMA III) pénzügyi támogatást biztosít a harmadik országokból származó menekültek uniós tagállamokban való letelepítéséhez.

Miután a **jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről szóló zöld könyv**<sup>5</sup> 2007 júniusi kiadásával kezdődően széles körben minden érdekelt fél véleményét kikérték a menekültügyi politikákról, általánosan elfogadottnak bizonyult az, hogy a letelepítésnek központi szerepet kell játszania az uniós menekültügyi politika külső dimenziójában, továbbá az, hogy komoly előrelépés érhető el a tagállamok, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága és a nem kormányzati szervek által a letelepítés terén folytatott nagyobb fokú együttműködés révén. A 2008. június 17-én elfogadott **menekültügyi politikai tervben**<sup>6</sup> a Bizottság tehát azt a következtetést vonta le, hogy a letelepítést további fejlesztés és bővítés révén olyan hatékony védelmi eszközzé kell alakítani, amelyet az Unió a harmadik országokban

---

<sup>1</sup> HL C 340., 1997.11.10.

<sup>2</sup> HL C 53., 2005.3.3., 1. o.

<sup>3</sup> COM (2005) 388 végleges.

<sup>4</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2007/573/EK határozata (2007. május 23.) a 2008–2013-as időszakra az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról (HL L 144., 2007.6.6., 1.o.).

<sup>5</sup> Zöld könyv a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről (COM (2007) 301).

<sup>6</sup> Politikai terv a menekültügyről – Az Unió országaiban biztosított védelem összehangolt megközelítése, COM (2008)360 végleges.

tartózkodó menekültek védelmi szükségleteinek kielégítésére és az első menedéket nyújtó harmadik országokkal való szolidaritásvállalásra használhat majd.

Az **Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum**<sup>7</sup> megállapította, hogy a Közös Európai Menekültügyi Rendszer kiépítésének véghezviteléhez szükséges új kezdeményezések körébe tartozóan erősíteni kell az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával való együttműködést az Unió területén kívül tartózkodó, védelmet kérő személyek megfelelőbb védelmének biztosítása érdekében, „önkéntes alapon előrehaladva az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának védelme alá helyezett személyeknek az Európai Unió területére történő letelepítésének útján”.

2009. február 18-án a Bizottság elfogadta az **Európai Menekültügyi Támogató Hivatal**<sup>8</sup> (EMTH) létrehozásáról szóló javaslatot. E hivatal strukturális keretet biztosít majd a menekültügy területére vonatkozó gyakorlati együttműködési tevékenységek végrehajtásához, a letelepítéssel kapcsolatos tevékenységeket is beleértve.

## 1.2. Letelepítés – főbb jellemzők

A harmadik országban való letelepítés a menekültek rendelkezésére álló **három, úgynevezett „tartós megoldás”** egyike, és alapvető jelentősége van abból a szempontból, hogy olyan menekültek számára nyújt megoldási lehetőséget, akik számára más tartós megoldás nem kínálkozik. A letelepítés általában az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának közvetítésével valósul meg. Azokra a menekültekre irányul, akiknek védelmi szükségleteit már egyértelműen tisztázták. A befogadó ország szempontjából előnye az, hogy **rendezett eljárást** biztosít, a menekültek szempontjából pedig az, hogy az eljárás garantálja **fizikai biztonságukat**. A letelepített menekültek nem kényszerülnek az illegális migráció különböző formáit (pl. embercsempészetet) igénybe venni. A letelepítés szerinti ország számára azzal a komoly előnnyel is jár, hogy a befogadást és az integrációt előre meg lehet szervezni.

**Egyértelműen el kell különíteni az EU területén kívüli országokból érkező menekültek valamely uniós tagállamban való letelepítését**, amely humanitárius intézkedés és az EU harmadik országokkal szemben tanúsított szolidaritását fejezi ki, illetve **a menekültek EU-n belüli áttelepítését**, amelyre elsősorban az uniós tagállamok közötti tehermegosztás céljából kerül sor. Az utóbbi kérdéssel e közlemény nem foglalkozik. E közlemény, valamint az ezt kísérő, az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról szóló határozat módosítására irányuló javaslat a harmadik országokkal a menekültekkel kapcsolatos tevékenységek tekintetében vállalt szolidaritás kérdésével foglalkozik. A Bizottság sürgős lépéseket tesz a migráció igazgatása terén a szolidaritás egyéb kérdéseivel kapcsolatosan is, az állam- és kormányfők által az Európai Tanács 2009 június 18–19-i ülésén tett felszólításnak megfelelően. Más kezdeményezések mellett a Bizottság az Unión belüli szolidaritás megerősítése érdekében kezdeményezett egy kísérleti programot, amely arra irányul, hogy Málta által nemzetközi védelemben részesített menekülteket más tagállamokban telepítsenek le.

## 1.3. Aktuális fejlemények az EU-ban

**Jelenleg tíz uniós tagállam vállal szerepet évi rendszerességgel a letelepítésben** (Svédország, Dánia, Finnország, Hollandia, az Egyesült Királyság, Írország, Portugália, Franciaország, Románia és a Cseh Köztársaság). Egyes további tagállamok ad hoc alapon

<sup>7</sup> Elérhető az alábbi címen: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>

<sup>8</sup> Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal létrehozásáról (COM/2009/0066 végleges).

végeztek – többnyire korlátozott mértékű – letelepítési tevékenységet, különösen az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által előterjesztett sürgős egyedi esetekben. Németország nemrég vállalt kötelezettséget 2 500, Szíriából és Jordániából érkező iraki menekült letelepítésére.

**Új letelepítési kötelezettségvállalások** keretében 2007 és 2008 folyamán Portugália, Franciaország, Románia és a Cseh Köztársaság úgy határozott, hogy éves alapon meghatározott számú személyt telepít le<sup>9</sup>. 2008-ban Románia továbbá háromoldalú megállapodást írt alá az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával és a Nemzetközi Migrációs Szervezettel egy Evakuációs Transzitzközpont létrehozásáról a romániai Temesváron, amelynek célja, hogy sürgős és egyéb különleges esetekben segítse a letelepítést.

A letelepítés 2008 óta az Európai Menekültügyi Alap (EMA III) keretében **jelentős mértékű pénzügyi támogatásban** részesül. Az e célból elfogadott stratégiai útmutatás<sup>10</sup> alapján a finanszírozás programozásának egyik fő prioritása (3. prioritás) a tagállamok és harmadik államok közötti felelősségmegosztás fokozását elősegítő intézkedések számára biztosít támogatást. Ez a harmadik országokból a tagállamokba érkező menekültek letelepítését is magában foglalja. A 3. prioritás („közös irányítás”) alapján az Európai Menekültügyi Alap nemzeti programjai keretében a tagállamok letelepítéssel kapcsolatos tevékenységeinek széles skálája részesülhet támogatásban.

Az elmúlt három év során az egyes tagállamokban letelepített menekültek számát az EMA értelmében az egyes tagállamokra jutó éves keretek kiszámítása során figyelembe veszik. Továbbá a tagállamok 4 000 EUR átalányösszegben részesülnek a négy meghatározott kategória valamelyikébe tartozó minden egyes letelepített személy után (az EMA létrehozásáról szóló határozat 13. cikkének (3) és (4) bekezdése). E célból a tagállamoknak minden évben előre „letelepítési kötelezettségvállalást” kell benyújtaniuk a Bizottságnak. A négy meghatározott kategória a következő:

- (1) regionális védelmi program végrehajtására kijelölt országból vagy régióból származó személyek;
- (2) kísérő nélküli kiskorúak;
- (3) gyermekek, és különösen pszichés, fizikai vagy szexuális erőszak vagy kizsákmányolás által veszélyeztetett nők;
- (4) olyan súlyos orvosi ellátásra szoruló személyek, amely ellátás csak letelepítés esetén biztosítható.

A menekültügyi politikával kapcsolatos transznacionális intézkedések vagy az egész Közösség érdekében álló intézkedések az EMA (közvetlenül a Bizottság irányítása alá tartozó) közösségi intézkedéseinek keretében szintén támogatásra jogosultak, beleértve a letelepítéssel kapcsolatosakat is.

Az elmúlt évek során számos, többek között „testvérkapcsolatokon alapuló” **letelepítéssel kapcsolatos projektet** hajtottak végre. Ezek a projektek a tevékenységek széles skáláját foglalták magukban, pl. a kiválasztási folyamatot és a letelepített menekültek befogadását és integrációját<sup>11</sup>. A projektekben a letelepítés szerinti országokból és más országokból egyaránt

<sup>9</sup> Kötelezettségvállalása szerint Portugália évente 30, Franciaország évente 350–450, Románia évente 40, a Cseh Köztársaság pedig évente 30 menekültet telepít le.

<sup>10</sup> A Bizottság határozata (2007. november 29.) az 573/2007/EK európai parlamenti és tanácsi határozatnak a 2008-tól 2013-ig terjedő időszakra vonatkozó stratégiai iránymutatások elfogadása tekintetében történő végrehajtásáról (HL L 326., 2007.12.12., 29–31. o.).

<sup>11</sup> E projektek többségét a Bizottság az EMA-n és az ARGO-n keresztül társfinanszírozta.

számos különböző, kormányzati és nem kormányzati szervezet vett részt (nemzetközi és helyi nem kormányzati szervezetek, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága, a Nemzetközi Migrációs Szervezet). 2008 és 2009 során emellett számos közös miniszteri vagy uniós látogatást is szerveztek a Thaiföldön, Kenyában, Szíriában és Jordániában folyó letelepítési műveletek vizsgálata érdekében.

2008 júliusában és novemberében a Bel- és Igazságügyi **Tanács következtetéseket fogadott el az iraki menekültek letelepítéséről**, amely közel 10 000, Szíria és Jordánia által befogadott iraki menekült Unióban való letelepítését tűzte ki célul<sup>12</sup>.E következtetések jelentősége nem csupán abban áll, hogy védelmet biztosítanak a letelepített menekültek számára, hanem annak nyomatékosságában is, hogy a letelepítés hozzájárul a szíriai és jordániai védelem fenntartásához. A tanácsi következtetéseket követően négy, a letelepítésben egyébként rendszeres szerepet nem vállaló ország (Németország, Olaszország, Belgium és Luxemburg) is elkötelezte magát az iraki menekültek letelepítése mellett.

## **2. A JELENLEGI HELYZET HIÁNYOSSÁGAI ÉS AZ EBBŐL KÖVETKEZŐ CÉLKITŰZÉSEK**

### **2.1. A globális letelepítési szükségletekre adott uniós válasz**

Szem előtt kell tartanunk, hogy az egész világot nézve a menekültek nagy többsége az Európai Unión kívül, elsősorban ázsiai és afrikai országokban talál menedéket.

**A letelepítési szükségletek szerte a világon jóval meghaladják a világon rendelkezésre álló letelepítési lehetőségeket.** Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának becslése szerint kb. 747 000 személynek van szüksége letelepítési lehetőségre, beleértve azokat a csoportokat is, akik letelepítése a következő több éves időszakra előirányzott. ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának prioritási sorrend alapján tett becslése szerint csak 2010-et nézve, ebből 203 000 személynek lesz szüksége letelepítésre<sup>13</sup>. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának adatai szerint 2008-ban világszinten 65 596 menekült letelepítésére került sor. Uniós országba ezek közül 4 378 menekült, azaz 6,7 % érkezett<sup>14</sup>. Az EU-ban letelepített menekültek száma a világ számos más ipari országa által befogadott menekültek számával éles ellentétben áll<sup>15</sup>. Ugyanakkor az EU-ba – a fejlett világ más részeihez képest vett arányait nézve – nagyobb számban érkeznek „spontán módon” menedékkérők. Továbbá az uniós országok többségének egyáltalán nincs letelepítést elősegítő programja, és ezeknek az országoknak a letelepítésben való rendszeres részvételhez kapacitásépítő tevékenységeket kellene végezniük. **A letelepítés támogatására irányuló közös uniós fellépés fő céljai tehát a következők: a letelepítési tevékenységekben részt vevő tagállamok számának fokozása, valamint kiszámítható és biztos védelem a letelepítettek számára. Emellett a menekülteket fogadó harmadik országokkal való szolidaritás kifejezését is elő kell segítenie.** Ennek eredményeként az EU nagyobb szerepet fog vállalni a világszerte jelentkező letelepítési szükségletek kielégítésének felelősségéből. A fellépés ahhoz is hozzájárulhat, hogy a menekültek egyes csoportjai számára kevésbé legyen vonzó az Unió területére illegális migráció útján érkezni.

Széles körű az egyetértés abban, hogy a letelepítés nem csupán a letelepítettek és közvetve az első menedék országában maradó menekültek szempontjából vett humanitárius célt szolgálja, hanem a nagy számú menekült fogadásából eredően az adott harmadik országra háruló terhek enyhítését is. Általánosabb szinten tehát a letelepítés fontos szerepet tölthet be az EU külső

<sup>12</sup> A 11653/08 (Presse 205) és a 16325/1/08 REV 1 (Presse 344) számú tanácsi dokumentum.

<sup>13</sup> Az ENSZ Menekültügyi Biztossága által 2010-re előrevetített globális letelepítési szükségletek.

<sup>14</sup> Lásd a közös uniós letelepítési programra vonatkozó hatásvizsgálat 4. mellékletének 5. oldalát.

<sup>15</sup> Például a Kanadában letelepített menekültek éves száma – kb. 10 000 fő – az EU-ban évente letelepített menekültek teljes számának több mint kétszerese.

politikáinak részeként. A letelepítés stratégiaiilag nagyobb hatást gyakorolna, ha a földrajzi származás, illetve nemzetiség és a meghatározott kategóriákba tartozó letelepített személyek tekintetében a prioritásokat főként uniós szinten határoznák meg. Jelenleg a letelepítő tagállamok a prioritásokat főként nemzeti szinten határozzák meg, a letelepítésre és a kapcsolódó egyéb külső politikai eszközökre irányuló komolyabb uniós szintű összehangolás nélkül. Továbbá a menekültek letelepítésében való jelenlegi viszonylag alacsony szintű uniós szerepvállalás negatívan hat az Unió azon törekvéseire, hogy kiemelkedő szerepet töltsön be a globális humanitárius ügyekben, és ezáltal az Unió nemzetközi fórumokon gyakorolt befolyására is. **A letelepítési tevékenységekben való uniós részvételt tehát meg kell erősíteni annak érdekében, hogy fokozzuk az Unió eredményességét és hitelességét a nemzetközi ügyekben általában. A letelepítés hatása a letelepítés stratégiai szempontokat jobban figyelembe vevő uniós szintű alkalmazása és a letelepítés támogatásának az EU külső politikáiba való eredményesebb integrálása révén fokozható.**

## **2.2. Az Unión belüli strukturált együttműködés hiánya**

Jelenleg az uniós országok között nincs strukturált információcsere a letelepítésre vonatkozóan, és a letelepítési tevékenységek uniós szintű strukturált összehangolására sem kerül sor. A letelepítési tevékenységek tervezése főként a letelepítő országok és az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága közötti kétoldalú kapcsolatok révén valósul meg. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága és a letelepítő országok közötti információcsere a globális letelepítési kérdésekkel foglalkozó genfi fórumokon<sup>16</sup> keresztül folyik, amelyeken a világ letelepítő országai vesznek részt. A letelepítésben jelenleg nem aktív uniós tagállamok ezeken a fórumokon nem vesznek részt. Ezért 2007-től a Bizottság ad hoc alapon letelepítési szakértői megbeszéléseket szervez. **A letelepítési politika összehangolását szolgáló struktúrákat és eljárásokat tehát oly módon kell módosítani, hogy lehetővé váljon a tagállamok szorosabb együttműködése és a letelepítési tevékenységek eredményesebb uniós szintű összehangolása.**

A letelepítéshez komoly logisztikai előkészületek szükségesek, pl. kiválasztó és tájékoztató küldöttségek, orvosi vizsgálatok és biztonsági ellenőrzések, az utazás és a vízumkiadás megszervezése, valamint befogadási és integrációs programok. E tevékenységek egy részét a tagállamok közösen vagy szoros együttműködésben végezhetnék. A tagállami közös tevékenységek és gyakorlati együttműködés hiánya fokozza a jelenlegi „letelepítő országok” számára a letelepítéssel járó pénzügyi költségeket, továbbá visszatartó hatást gyakorol a letelepítésben való szerepvállalást mérlegelő országokra, különösen azokra, amelyek alacsony letelepítési kvóták bevezetését mérlegelik. A letelepítés megvalósításához szükséges logisztikai tevékenységek megszervezése a letelepítés terén tapasztalatokkal és kapacitásokkal nem rendelkező tagállamok számára nagy valószínűséggel a gyakorlatban kivitelezhetetlennek és megfizethetetlenül költségesnek mutatkozik. **Az Unióban való letelepítési lehetőség biztosításával járó gazdasági költségeket tehát a tagállamok szoros együttműködése révén csökkenteni kell.**

## **2.3. A letelepítési prioritások és a pénzügyi támogatás célzottabbá tételének szükségessége**

Az EMA III által a letelepítéshez biztosított pénzügyi támogatás egyértelműen pozitív hatást gyakorolt a letelepítésre. Az EMA III létrehozásáról szóló határozat 13. cikkének (3) bekezdése értelmében a tagállamok számára minden egyes letelepített személy után biztosított

---

<sup>16</sup> A letelepítésről évente megrendezett háromoldalú konferencia és a letelepítési munkacsoport.

további támogatás ugyanakkor csak a négy meghatározott kategória valamelyikébe tartozó személy után jár. Míg a kategóriák által meghatározott csoportoknak kétségtelenül jár a védelem és a letelepítés, lehetnek más olyan csoportok is, amelyek legalább ennyire rászorultak. Mivel a menekültek e csoportjai esetében felmerülő letelepítési igényekről jelenleg uniós szinten nem folynak tárgyalások, nem képezik olyan naprakész értékelés tárgyát, amely által jobban meg lehetne határozni azokat a védelmi szükségleteket, amelyeket az EU prioritásnak tekint. Az EMA jelenlegi keretrendszere tehát túl merev és nem adaptálható kellőképpen annak érdekében, hogy az újonnan jelentkező igényekre reagálni lehessen, különös tekintettel a földrajzi prioritásokra. Ugyanakkor a tagállamok nemzeti prioritásokat uniós szintű konzultáció és összehangolás nélkül állapítják meg. **Olyan mechanizmust kell tehát létrehozni, amely folyamatos és dinamikus módon biztosítja, hogy az Unióban a letelepítési erőfeszítések célzottabban irányuljanak azokra a személyekre, akiknek a letelepítésre a legnagyobb szükségük van. Ez a letelepítésre vonatkozó fő prioritások rendszeres közös meghatározásával és a letelepítési prioritásoknak megfelelően eljáró tagállamok számára nyújtott pénzügyi ösztönző segítségével valósítható meg.**

### 3. A KÖZÖS UNIÓS LETELEPÍTÉSI PROGRAM

Tekintettel a fent leírt hiányosságokra, **közös uniós letelepítési programot kell létrehozni**, amelynek célja, hogy 1) fokozza az EU humanitárius befolyását azáltal, hogy nagyobb mértékű és célzottabb támogatást biztosít a menekültek letelepítéssel megvalósuló nemzetközi védelméhez; 2) elősegíti a letelepítés stratégiai alapú alkalmazását az Unió külső és humanitárius politikáiba való megfelelő integrálásával, valamint 3) jobban összehangolja az EU letelepítés terén tett erőfeszítéseit annak érdekében, hogy az előnyök a lehető leginkább költséghatékony módon valósuljanak meg.

A Bizottság ebből a célból az EMA III. létrehozásáról szóló határozat módosítását javasolja annak érdekében, hogy a letelepítésben szerepet vállaló tagállamok számára további ösztönzők jöjjenek létre, továbbá hogy az uniós szinten egyeztetett letelepítési prioritásokhoz megfelelő pénzügyi támogatás álljon rendelkezésre.

#### 3.1. A közös uniós letelepítési program alapelvei

A közös uniós letelepítési program általános céljait szem előtt tartva és az érdekelt felek véleményét számításba véve a program a következő alapelvekre épül :

- **A tagállamok letelepítésben való szerepvállalása továbbra is önkéntes.** Jelenleg számottevő különbség van a tagállamok között abban a tekintetben, hogy milyen számban és milyen konkrét esetekben kívánnak letelepítésről gondoskodni, milyen jogi kritériumok alapján döntenek el, kiknek, továbbá milyen partnerek részvételével valósul meg a letelepítés.
- **A letelepítési tevékenység Unión belüli alkalmazási körét tágítani kell** a letelepítésről a tagállamok minél nagyobb számának nyújtott tájékoztatás, valamint letelepítés biztosításához szükséges tapasztalataik és kapacitásaik fokozása révén.
- **A létrehozott mechanizmusnak lehetővé kell tenni a változó körülményeknek megfelelni képes rugalmasságot.** A letelepítés stratégiai alapú alkalmazása érdekében lehetőséget kell biztosítani a letelepítési prioritások évi felülvizsgálatára és módosítására. A letelepítés terén a tagállamok által folytatott gyakorlati együttműködés tekintetében is rugalmasságra van szükség annak érdekében, hogy reagálni lehessen a felmerülő igényekre.
- **A tagállami kormányok mellett a letelepítésben fontos szerepet betöltő egyéb szereplőknek is részt kell vennie a programban.** E tekintetben nemzetközi szintű

megbízatásából és a letelepítésben világszinten betöltött kulcsszerepéből eredően az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága a legfontosabb szereplő. A Nemzetközi Migrációs Szervezet bevonása is fontos, tekintve a letelepítési tevékenység logisztikai és gyakorlati aspektusaiban világszinten betöltött szerepét. A letelepítésre vonatkozóan speciális ismeretekkel és tapasztalattal rendelkező nemzetközi és helyi nem kormányzati szervezetek és a helyi hatóságokat szintén be kell vonni, különösen a letelepített menekültek befogadásával és integrációjával kapcsolatban.

- A harmadik országból származó menekültek letelepítésére vonatkozó közös uniós megközelítésmódot **fokozatosan** kell kialakítani, és a tapasztalatok bővülésével a program alkalmazási körét jobban ki lehet terjeszteni.

### **3.2. A közös uniós letelepítési program alkotóelemei**

A program mindenekelőtt olyan mechanizmust biztosít, amely lehetővé teszi közös éves letelepítési prioritások meghatározását, valamint az EMA „letelepítési kötelezettségvállalásai” által biztosított pénzügyi támogatás hatékonyabb felhasználását. Ezt egészíti ki a gyakorlati együttműködés megerősítése, a külső menekültügyi politikák hatékonyságának fokozása, valamint a közös letelepítési program rendszeres értékelése.

#### *3.2.1. A közös prioritások konzultációs folyamaton alapuló éves meghatározása és az EMA kötelezettségvállalásainak megfelelőbb felhasználása*

##### **A letelepítési szakértői csoport**

A jelenleg ad hoc összehívott letelepítési szakértői csoport rendszeresen ülésező szervvé válik. Minden tagállam részt fog venni benne, a letelepítő országok és a letelepítésben szerepet nem vállaló országok egyaránt, továbbá más érdekelt felek is, pl. az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága, a Nemzetközi Migrációs Szervezet, a Menekültek és Száműzöttek Európai Tanácsa (ECRE), valamint meghatározott szakértelmük alapján és hatáskörükön belül a letelepítésben szerepet vállaló nem kormányzati szervek. A letelepítési szakértői csoport előkészíti a közös éves uniós prioritások meghatározását, amely alapot biztosít az ezt követő bizottsági határozattervezet számára. E prioritások az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által a letelepítési szükségletekre vonatkozóan minden év tavaszán kiadott tájékoztató jellegű előrejelzésen alapulnak majd. A csoport emellett információcserét is folytat a tagállamok között a tagállamok által meghatározott számszerűsített célkitűzésekről, továbbá a letelepítéssel kapcsolatos speciális igényeket – pl. a letelepítésben még nem aktív tagállamok ösztönzését célzó tevékenységeket – is tárgyalja. A csoportnak – az Európai Menekültügyi Támogató Hivatallal együtt – arra is lehetősége lesz, hogy megállapítsa, melyek azok az aktuális feladatok, amelyek a letelepítés terén gyakorlati együttműködést igényelnek.

##### **Az Európai Menekültügyi Alap pénzügyi támogatásával megerősített közös prioritások**

Olyan mechanizmus létrehozására kerül sor, amely segítségével – bizottsági határozat formájában – az egész Unióra vonatkozó közös letelepítési prioritások lesznek évente meghatározva. A prioritások földrajzi területre, illetve nemzetiségre, valamint a letelepítésre szoruló menekültek meghatározott kategóriáira egyaránt vonatkozhatnak, a sürgős eseteket is beleértve. Az Unió például prioritásként tűzheti ki a Szíriából és Jordániából érkező iraki menekültek, a Kenyából érkező szomáliai menekültek vagy a Csádból érkező szudáni menekültek letelepítését. E prioritások meghatározása során biztosítják az Unió külső politikáinak egészével való összhangot. E keretrendszer segítségével éves alapon azonosíthatók lesznek az újonnan jelentkező vagy prioritásnak számító letelepítési igények. Ez lehetővé tenné a leglényegesebb szükségletek és prioritások mélyreható elemzését, különösen a sebezhető csoportok – pl. gyermekek vagy kísérő nélküli kiskorúak – esetében.

Ezért a Bizottság **az EMA III. létrehozásáról szóló határozat módosítását javasolja**, hogy a közös uniós éves prioritásokkal összhangban letelepítésről gondoskodó tagállamok az EMA III létrehozásáról szóló határozat 13. cikke értelmében pénzügyi támogatásban részesülhessenek. E cikk jelenleg úgy rendelkezik, hogy a tagállamok további pénzügyi támogatásban részesülnek abban az esetben, ha az 1.3. pontban korábban ismertetett négy meghatározott kategóriába tartozó menekültek letelepítésére vonatkozóan tesznek kötelezettségvállalást. A rendelkezés módosítása a jelenlegi mechanizmust dinamikusabbá és rugalmasabbá tenné. Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy a tagállamok más kategóriákba tartozó menekülteket is letelepíthetnek. **Az EMA III létrehozásáról szóló határozat módosítására irányuló javaslatot a Bizottság e közleménnyel együtt terjeszti elő.**

A letelepítési szakértői csoport előzetes munkája alapján évente közös prioritások meghatározására kerül majd sor, és ezt követően állapítják meg a kötelezettségvállalásokat, amelyek alapján a tagállamok további pénzügyi támogatásban részesülnek. A Bizottság évente meghatározza az éves letelepítési prioritásokat a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” általános program irányítóbizottságában, az EMA III bevonásával folytatott konzultációk alapján. Ez a bizottsági határozat az EMA III létrehozásáról szóló határozat a Tanács és az Európai Parlament által az Európai Közösséget létrehozó szerződés 63. cikke 2.b) pontja alapján elfogadott végrehajtási intézkedéseinek egyike lesz. Az éves döntés időzítésének lehetővé kell tennie a tagállamok számára, hogy letelepítési kötelezettségvállalásokat nyújtsanak be az EMA által biztosított pénzügyi támogatásra való jogosultság érdekében.

### *3.2.2. Továbbfejlesztett gyakorlati együttműködés*

#### **Európai Menekültügyi Támogató Hivatal**

Az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal várhatóan 2010-ben kezdi meg működését. E hivatal **strukturális keretet fog biztosítani a gyakorlati együttműködési tevékenységek végrehajtásához, a letelepítéssel kapcsolatos tevékenységeket is beleértve**. A hivatal létrehozásáról szóló rendeletre irányuló javaslat szerint „a külkapcsolatok területén a Hivatal – a Bizottsággal egyetértésben – koordinálja a közös európai menekültügyi rendszer külső dimenziójára vonatkozó eszközök és mechanizmusok végrehajtásával kapcsolatos kérdésekre vonatkozóan kezdeményezett információcserét és minden egyéb fellépést. A Hivatal koordinálja a menekültek Európai Unión belüli letelepítésére vonatkozóan kezdeményezett információcserét és minden egyéb fellépést.”

A letelepítés területén folytatott gyakorlati együttműködés kialakítása minden bizonnyal jelentős szinergiahatásokat fog eredményezni. A közös éves prioritások meghatározásával ez az együttműködés várhatólag célzottabbá válik. Lehetővé válik, hogy a tagállamok együttesen végezzenek bizonyos tevékenységeket. Ilyenek lehetnek pl. a kiválasztó és tényfeltáró küldöttségek, orvosi vizsgálatok és biztonsági ellenőrzések, az utazás és a vízumkiadás megszervezése, valamint a befogadási és integrációs programok. Az együttműködés egyéb formái közé tartozhat a letelepítés meghatározott esetcsoportjainak jellemzőire vonatkozó információcsere és a közös képzés. A befogadás és az integráció terén folytatott együttműködés valószínűleg elsősorban az információcsere és a bevált módszerek meghatározása formájában valósul majd meg, hogy ezáltal tovább lehessen fejleszteni a befogadási és integrációs rendszereket, amelyek tagállamonként jelentős mértékben eltérnek. A különböző érdekelt felek bevonásával folytatott tevékenységek széles skálája eredményeként összegyűlt tapasztalatok fontos tanulságul szolgálhatnak.

Az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal technikai együttműködést is folytathat harmadik országokkal, a letelepítésben részt vevő nem uniós országokkal és első menedéket nyújtó országokkal egyaránt. Hasonlóképpen sor kerülhet ilyen együttműködésre a nemzetközi szervezetekkel, és különösen az ENYZ Menekültügyi Főbiztosságával és a Nemzetközi Migrációs Szervezettel. Annak érdekében, hogy az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal gyorsan elkezdhesse tevékenységét, az első évekre vonatkozó munkaprogramját mielőbb meg kell határozni. A Bizottság együttműködik a különböző érdekelt felekkel, hogy e prioritásokat mihamarabb azonosítani lehessen. Az első prioritásokat már a jelenlegi (2009-es) svéd elnökség végét megelőzően azonosítani lehet.

### **A letelepítéssel kapcsolatos kísérleti projektek és bevált módszerek**

Az elmúlt évek során a letelepítés területén sok gyakorlati együttműködési projektre került sor. Ez jelentős mértékben a civil társadalom, különösen számos nem kormányzati szerv aktív szerepvállalásának köszönhető. Hasonló tevékenységekre várhatóan a következő években is szükség lesz. A Bizottság ezért továbbra is támogatni fogja ezeket a tevékenységeket, különösen az EMA keretében megvalósuló közösségi fellépéseken keresztül.

A közelmúltban került sor egy letelepítési célokat szolgáló Evakuációs Tranzitközpont kialakítására Romániában. Az utóbbi időben számos tagállam jelezte, hogy ezt az evakuációs tranzitközpontot felhasználva letelepítési lehetőséget kíván nyújtani a létesítményben elszállásolt, sürgősen letelepítést igénylő egyes menekültcsoportok számára. Az evakuációs tranzitközpont használatával egyszerűbbé és költséghatékonyabbá válhat a letelepítés, és más hasonló kezdeményezések szempontjából is modellértékű lehet.

#### *3.2.3. Az EU külső politikái eredményességének fokozása*

### **Együttműködés az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával**

Annak érdekében, hogy az uniós program – mind a közös prioritások azonosítása, mind a gyakorlati együttműködési tevékenységek tekintetében – sikeres legyen, **fontos együttműködni az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával**. A tagállamok, a Bizottság és az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által a letelepítésről folytatott konzultációkat ezért intenzívebbé kell tenni, a genfi letelepítési munkacsoport és a letelepítésről szóló éves háromoldalú konzultációk keretein belül folyó megbeszéléseket is beleértve. Ezekbe az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal szintén szorosan be kell vonni. Az új uniós program bizonyos módosításokat tehet szükségessé az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának jelenlegi letelepítési ügyvitelében, indokolatlan túlbonyolítását ugyanakkor el kell kerülni. Az új program bevezetését olyan lehetőségnek kell tekinteni, amely új lendületet ad a letelepítés folyamatának az egész világon.

### **Az Unió külső politikáival való összehangolás fokozása**

Szükség van arra, hogy strukturált módon integrált megközelítést alakítsunk ki a letelepítési politika, az EU külső menekültügyi politikáinak egyéb összetevői valamint az EU külső politikáinak egésze között. Különösen a migrációval kapcsolatos általános megközelítéssel<sup>17</sup> való összhangot kell biztosítani. A közös program értelmében a letelepítési prioritások megállapítására az aktuális szükségletek alapján kerül sor, az ENSZ Menekültügyi

---

<sup>17</sup> A migrációval kapcsolatos uniós megközelítésről szóló bizottsági közlemények, COM (2005) 621, COM (2006) 735, COM (2007) 247, COM (2008) 611.

Főbiztossága által rendszeresen végzett azonosításnak megfelelően, valamint egyéb, a tagállamok és a Bizottság által meghatározott humanitárius és politikai szempontok alapján, figyelembe véve az érintett harmadik országok speciális helyzetét, továbbá az érintett országok és az EU közötti általános kapcsolatokat. A Szíriából és Jordániából érkező iraki menekültek letelepítéséről nemrégiben folyó megbeszélések és a Bel- és Igazságügyi Tanács erre vonatkozóan elfogadott következtetései kiemelik annak jelentőségét, hogy a letelepítést az EU külső politikáinak fontos részévé kell tenni. E menekültek egyes csoportjainak sürgős letelepítési igényeire való hivatkozás mellett a Tanács kifejezetten felhívta a figyelmet arra, hogy „az Európai Unió országaiban a letelepítés érdekében tett fokozott erőfeszítés valamennyi iraki számára a szolidaritást, valamint – a védelmi övezet fenntartása érdekében – a Szíriával és Jordániával folytatott együttműködést jelképezné”<sup>18</sup>. A Bel- és Igazságügyi Tanács közvetlen szerepvállalása a Szíriából és Jordániából érkező iraki menekültek letelepítésének ügyében ugyanakkor kivételes eset volt, amely azt mutatja, hogy strukturált döntéshozatali mechanizmusra és megfelelő infrastruktúrára van szükség a fejleményekre való reagálás érdekében. Az EU külső politikai eszközül szolgálhatnak a letelepítési programok előkészítéséhez és bevezetéséhez szükséges keretek kialakításához is.

A jövőben kifejlesztésre kerülő regionális védelmi programokba hatékonyabban kell integrálni a letelepítést, megvalósítását pedig szoros figyelemmel kell követni. 2007 óta kísérleti regionális védelmi programok megvalósítására került sor Tanzániában, valamint három szovjet utódállamban (Ukrajnában, Fehéroroszországban és a Moldovai Köztársaságban). A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy e kísérleti regionális védelmi programokban a letelepítés szerepe viszonylag kidolgozatlan maradt, és az uniós tagállamok a kedvezményezett országokból csupán korlátozott számú menekültet letelepítettek le. A jövőben regionális védelmi programok jöhetnek létre többek között az észak-afrikai és a közel-keleti térségben. A letelepítési dimenziót szintén vizsgálni fogják a regionális védelmi programok értékelésének részeként, amelyet a Bizottság más érdekelt felekkel közösen fog elvégezni 2009 végét megelőzően.

### **3.3. Jelentéstétel és értékelés**

A Bizottság – az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal támogatásával – évente jelentést nyújt be a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek az EU-n belül a letelepítés terén tett erőfeszítésekről, valamint a letelepítési kötelezettségvállalások eredményeiről, hogy az intézmények nyomon követhessék a letelepítés terén tett uniós erőfeszítéseket és megtárgyalhassák a további fejlődésre vonatkozó következtetéseket. 2012-ben konferenciára kerül sor minden érdekelt fél bevonásával a közös uniós letelepítési program keretében a letelepítés ügyében megvalósult fejlődés féldős értékelésének elvégzésére. Az értékelés megvizsgálja majd, mennyire volt eredményes az EMA III létrehozásáról szóló határozat 13. cikke értelmében nyújtott pénzügyi támogatás, továbbá azt a lehetőséget is fontolóra veszi, hogy az egységes támogatási összegre vonatkozóan a letelepített személyek meghatározott csoportjainak sebezhetőségét vagy szükségleteit figyelembe vevő módosítások kerüljenek bevezetésre.

A közös uniós letelepítési program értékelésére 2014-ben kerül majd sor, hogy ezáltal meghatározhatóak legyenek szükséges fejlesztések és tovább lehessen építeni letelepítési programot. Mint ezt a Bizottság 2009. június 10-i közleményében javasolta, ajánlatos, hogy ezt az ambiciózusabb célkitűzést a 2009 végén elfogadásra kerülő stockholmi program is

<sup>18</sup>

16325/1/08 REV 1 sz. tanácsi dokumentum (Presse 344)

tartalmazza, amely meghatározza a következő öt évre a szabadság, biztonság és a jogérvényesítés területére vonatkozó uniós célokat<sup>19</sup>.

#### **4. JAVASLAT AZ EMA III LÉTREHOZÁSÁRÓL SZÓLÓ HATÁROZAT MÓDOSÍTÁSÁRA**

A Bizottság ezek alapján javasolja, hogy a közleményt kísérő jogalkotási javaslatban leírtaknak megfelelően módosuljon a az EMA III létrehozásáról szóló határozat.

---

<sup>19</sup> COM (2009) 262 végleges.