

A menekültek áttelepítésének nemzetközi gyakorlata és jogszabályi háttere Magyarországon

KLENNER ZOLTÁN

In situations where it is impossible for a refugee to go back home or integrate into the first host country, resettlement to a third country remains the only way for a durable solution. I would like to give an overview of the history of resettlement which helped many people to find a new life after the WWII. I also sum up of the Hungarian legal background and recent practice.

Az üldözöttek számára a végleges otthon megtalálása az egyik legfontosabb cél. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága – mint a menekültek védelmét ellátó legfontosabb nemzetközi szervezet – három fő megoldást javasol a menekültek helyzetének tartós megoldására: a származási országba való önkéntes visszatérés, integráció az első befogadó országba, illetve áttelepítés a harmadik országba.¹ Dolgozatomban ez utóbbiról adok rövid történeti áttekintést, illetve bemutatom a jelenlegi hazai helyzetet.

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának az áttelepítések végrehajtásával foglalkozó kézikönyve² szerint nincs formális hierarchia a különféle tartós megoldások között. Míg a második világháború utáni időszakban a menekültekkel foglalkozó szakemberek és politikai döntéshozók a megoldást elsősorban a végleges áttelepítésben, illetve a helyi beilleszkedésben látták, a későbbiekben inkább az önkéntes hazatérés került előtérbe. A jelenleg irányadó álláspont szerint a három lehetséges megoldás kiegészítő jellegű, együtt alkothatnak egy életképes és átfogó stratégiát a menekültválságok megoldásában. Még ha az önkéntes repatriáció válik is a legáltalánosabban használhatóvá, lehetséges, hogy az nem megfelelő a menekültek teljes csoportja számára, és a helyi be-

1 Az önkéntes hazatérés alapvetően azt jelenti, hogy a menekült a származási országának védelmét újra igénybe tudja venni, oda biztonsággal vissza tud térni. Az első befogadó országba való beilleszkedéssel a menekült a neki védelmet biztosító kormányzattól helyben kap lehetőséget az integrációra jogi, gazdasági és szociális értelemben is. Áttelepítés esetén az áttelepítésre kiválasztott menekülteket egy őket befogadó harmadik országba szállítják, amelyik vállalta, hogy területén a befogadottak hosszú távon tartózkodhatnak, valamint lehetőséget kapnak a beilleszkedésre. Ez utóbbi megoldás is a menekültek egyetértését feltételezi az áttelepítés előkészítésében és lefolytatásában, továbbá aktív részvételüket az integráció összetett folyamatában.

2 UNHCR Resettlement Handbook. Division of International Protection. Geneva, 2011.

illeszkedés vagy más tartós megoldások a megfelelőek.³ Háborús konfliktusok után eltarthat egy ideig, amíg a béke és a rend teljesen helyreáll, az állami és a közszolgáltatásokat nyújtó intézmények újra hatékonyan működnek. Ilyen esetekben a menekültek érdekét – különösen azokban az esetekben, amikor az érintettek komoly traumán estek keresztül, és állapotuk valószínűleg rosszabbodna származási országukba való visszatérésükkel – jobban szolgálja a helyi beilleszkedés vagy az áttelepítés. Bármely megoldást választják is, a siker az érintett felek együttműködésétől függ. Átfogó megközelítésre van szükség annak érdekében, hogy minden menekült számára hosszú távon a legjobb megoldás szülessen. Az átfogó megközelítésnek az is része, hogy a menekült, az érintett országok és az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (valamint az esetlegesen részt vevő egyéb szervezetek) között megfelelő együttműködés alakuljon ki (UNHCR Resettlement Handbook, 30. o.).

Történeti előzmények

A menekültek megsegítésére irányuló első nemzetközi törekvések már az első világháború utáni években megjelentek, s ezeket nagyrészt a Népszövetség⁴ által kinevezett biztosok hangolták össze. Az európai államok határainak teljes újrarájzolása, a tömegeket érintő önkéntes és kényszerített vándorlás időszaka volt ez. Az orosz forradalom és polgárháború után Európa országaiban szétszóródott mintegy egymillió orosz ellátásának megoldása és helyzetének végleges rendezése ugyancsak szükségessé vált.⁵ Az orosz menekültek problémáinak kezelésére a nemsokkal korábban megalakult Népszövetség a híres norvég sarkkutatót, *Fridtjof Nansent* kérte fel. *Nansen* sikerrel oldotta meg a feladatot mind az orosz menekültek státusának tisztázását, mind pedig jogi védelmük, ellátásuk és foglalkoztatásuk megoldását illetően (A világ menekültjeinek helyzete, 15. o.). Bár kezdetben a megoldást inkább hazatérésükben látták, nemsokára kiderült, hogy a kiépülő forradalmi kormány elleni intervenciós támadások sikertelenek, a kommunista rendszer stabilizálódik, és hosszú távra be tud rendezkedni. Ez a tény a döntő többség hazatérését véglegesen meggátolta. *Nansen* egy olyan intézménystruktúrát hozott létre, amelyet a harminc évvel később megalakuló UNHCR⁶ is átvett: genfi székhelyű főbiztosi hivatal és a befogadó országokban dolgozó helyi képviselők. A húszas-harmincas években több hasonló menekültse-

3 Például egyes személyeknél olyan speciális egészségügyi szükségletek merülnek fel, amelyeket csak egy harmadik országban lehet kielégíteni.

4 Az 1919-ben Woodrow Wilson amerikai elnök kezdeményezésére megalakult Nemzetek Szövetsége az ENSZ elődszervezetének tekinthető. Magyarország 1922 és 1939 között volt tagja. Bár a szervezet kezdeti időszakában, illetve az 1920-as években több, nemzetek közötti egyeztetésben, illetve határviták megoldásában is sikerrel vett részt, működése később ellehetetlenült, a fasizmus hatalomra jutását és az újabb világháború kitörését nem tudta érdemben akadályozni. A Népszövetség működését ezért alapvetően sikertelennek ítéli az utókor.

5 Az orosz menekültek kérdésének elsősorban magyarországi vonatkozásairól lásd részletesen Halász Iván (szerk.): *Az orosz „fehérgárdista” emigráció Magyarországon, 1918–1945.* Budapest, 2011.

6 United Nations High Commissioner for Refugees – Egyesült Nemzetek Szervezetének Menekültügyi Főbiztossága.

gító és áttelepítési akció is megvalósult, amelyek több millió ember sorsának hosszú távú rendezéséhez járultak hozzá (törökök és görögök, örmények és zsidók, spanyol köztársaságpártiak a polgárháború után stb.).

A második világháború végétől az 1950-es évek elejéig, az UNHCR megalakulásáig nemzetközi szinten elsősorban az ENSZ elődszervezetei, az ENSZ Segélyezési és Rehabilitációs Igazgatósága (UNPRA – United Nations Relief and Rehabilitation Administration, 1943–1947),⁷ illetve a Nemzetközi Menekültügyi Szervezet (IRO – International Refugee Organisation, 1947–1952) koordinálta az európai menekültek problémájának megoldását. Ez utóbbit már kifejezetten a világháború nagyszámú menekültje helyzetének rendezésére hozták létre, az ENSZ nem állandó szakosított szerveként. Első nemzetközi szervezetként átfogóan foglalkozott a menekültkérdés minden aspektusával (személyazonosság megállapítása és regisztráció, ellátás és szállítás, jogi és politikai védelem). Bár kezdetben inkább a származási országba való visszatérést szorgalmazták, a kelet-európai kommunista diktatúrák kiépülésével egyre inkább a menekültek harmadik országba való továbbtelepítése került előtérbe. Az IRO segítségével mindössze néhány tízezer ember tért vissza állampolgársága szerinti hazájába, viszont több millió ember áttelepülésében játszott szerepet. Legnagyobb számban az USA-ban, valamint Ausztráliában, Kanadában, Izraelben és különböző latin-amerikai országokban telepedtek le a menekültek. Mindazonáltal az IRO nem volt képes teljesen megoldani a menekültproblémát. Az 1950-es évek elején újabb, gyakran kényszerű vándorlás vette kezdetét, amely a kommunista világból a kapitalista országokba, illetve Európából a tengerentúlra irányult (A világ menekültjeinek helyzete, 17. o.). Miután egyértelművé vált, hogy a háború után belátható időn belül nem oldódott meg a világ menekültjeinek helyzete, a kommunista diktatúrák megszilárdulásával, illetve később a gyarmati rendszer felbomlásával újabb és újabb menekültválságok keletkeznek, szükségessé vált egy állandó, az ENSZ-en belül a menekültkérdéssel foglalkozó szakosított szerv létrehozása. Ezen szervezet lett az UNHCR, amely 1951 januárjától kezdte meg a működését. A fenti okokból kifolyólag az áttelepítés a következő évtizedekben is széles körben alkalmazott eljárás lett a menekültek számára a végleges otthon megtalálásának céljából – ahogy az '56-os magyar forradalom leverése után elmenekülők esetében, úgy később az ázsiai, afrikai és dél-amerikai menekültválságok kezelésénél is. A menekülők befogadásával összefüggő közhangulattal kapcsolatban megjegyzendő az a ma már nehezen elképzelhető tény, hogy például 1956-ban a demokratikus országok kormányai mennyire bőkezűen látták el a magyar menekülteket, és a civil lakosság milyen lelkesen támogatta befogadásukat.

7 Az UNPRA 1945-ben az akkor megalakuló ENSZ egyik szervezetévé vált. Legaktívabb időszaka közvetlenül a világháború után volt, feladata pedig elsősorban a segélyezés és az újjáépítés. Célja a tervezés és a koordinálás volt, valamint az Egyesült Nemzetek ellenőrzése alatt álló területeken gondoskodni azon intézkedések megtételéről, amelyek a háború áldozatait segítik: élelmiszerral, ruházattal, üzemanyaggal, szálláshellyel és más alapvető szükségletekkel, egészségügyi és egyéb szolgáltatásokkal. Nem kifejezetten a háborús menekültekkel foglalkozott, de több millió üldözött és a háború során kényszervándorrrá lett személy hazatelepítését segítette elő. A szervezet működésében és finanszírozásában domináns szerepet játszott az USA.

A következő évtizedek számos áttelepítési akciójából csak példaszerűen emeljük ki a vietnami „csónakos emberek” befogadását. A kommunisták 1975-ös végső győzelme után több százezer ember igyekezett elhagyni a térséget, elsősorban a tengeren keresztül a legkülönbébb vízi járműveken, kitéve az időjárás viszontagságainak és a kalóztámadásoknak. A főbb vízi utaktól távol eső helyeken utazás a rossz állapotú, többnyire kisebb hajókon rendkívül veszélyes volt, minden valószínűség szerint több tízezer ember vesztette életét a tengeren.⁸ A szomszédos délkelet-ázsiai országok egyre kevésbé voltak hajlandók befogadni a menekülőket, gyakran még a hajók kikötését is megpróbálták megakadályozni. 1979-ben Indonézia, Malajzia, a Fülöp-szigetek, Szingapúr és Thaiföld kormánya kategorikusan elutasította további menekülők befogadását. A menekültek helyzetének rendezésére 1979 júliusában az UNHCR kezdeményezésére nemzetközi konferenciát szerveztek, amelynek egyik fő célja volt, hogy a fejlett országok ajánljanak fel pénzt és adományt a menekülők ellátására, valamint vállalják, hogy meghatározott kvóta szerint áttelepítik őket. A konferencia eredményeként a fő kibocsátó ország, Vietnam vállalta, hogy igyekszik fékezni a rendezetlen kiáramlást az országból, és lehetővé teszi a jogszerű kiutazást. A menekülthullámnak kitett délkelet-ázsiai országok ideiglenes menedéket biztosítanak számukra, amíg az áttelepítésüket vállaló fejlett országok befogadják őket. A következő két évben mintegy félmillió embert telepítettek át fejlett országokba, ezeknek több mint felét az Egyesült Államok fogadta be, de Kanada, Ausztrália, Franciaország, Németország szintén fogadott be volt csónakos menekülteket. A vietnami menekülése kisebb mértékben az 1980-as években is folytatódott, így összesen mintegy 700 ezer ember hagyta el az országot. A nyugati államok ugyanakkor ebben az időszakban már mind nagyobb számú máshonnan származó menekülttel is szembesültek, így egyre kevésbé akarták befogadni az újonnan érkező indokínai menekülteket. Folyamatosan szigorították a befogadási feltételeket, csökkentették az áttelepítési kvótákat, és a térségből érkezőknek már nem adtak automatikusan menekültstátust.

Az Egyesült Államoknak és Ausztráliának a menekültek áttelepítésével kapcsolatos politikája

Az Egyesült Államok közismerten a világ legnagyobb befogadó állama, amely az elmúlt negyven évben az áttelepítési programokban is kiemelt szerepet vállalt. Bár a közvélemény lelkesedése az újonnan érkezők iránt az elmúlt évtizedekben itt is folyamatosan csökkent, az – elsősorban az ország hagyományai és gazdasági ereje miatt – még mindig sokkal nagyobb, mint a fejlett világ országainak döntő többségében. 1975 óta mintegy hárommillió menekültet fogadott be a világ minden tájáról.⁹ Menekültek

8 A menekülésről lásd részletesen például Nghia M. Vo: *The Vietnamese Boat People, 1954 and 1975–1992*. Jefferson, NC & London: McFarland & Co, 2006.

9 A legnagyobb létszám áttelepítésére 1980-ban került sor (207 ezer fő), a legkevesebb áttelepített menekült 2002-ban érkezett (27 110 fő). Forrás: Refugee Council USA (<http://www.rcusa.org/>).

tömegei építették itt fel új életüket, otthonokat és közösségeket hoztak létre az ország valamennyi államában.¹⁰

A központilag szervezett áttelepítési programok kezdete a vietnami háború vége, Saigon eleste, amikor is néhány hét alatt körülbelül 140 ezer vietnami, döntő többségükben az amerikaiakkal együttműködő polgári személyt és katonát fogadott be az Egyesült Államok; az 1980-as évek végéig pedig összesen közel egymillió vietnami menekülő kapott lehetőséget az USA-ba való áttelepülésre. Az áttelepített vietnamiak többsége Kaliforniában él, de megtalálhatóak minden nagyobb amerikai városban (A világ menekültjeinek helyzete, 90. o.). Jelenleg a vietnami az ötödik legnagyobb migráns közösség az USA-ban. A menekültek először katonai bázisokra kerültek, majd civil és egyházi szervezetek segítségével költöztették őket szét az egész országba. Az első hullámban érkezők többnyire magasabbra képzettek voltak, jellemzően középosztálybeli városi lakosság, akik látható etnikai különbözőségük ellenére gyorsan beilleszkedtek új hazájukba. Sokan vállalkozásokat alapítottak, idővel a menekültek vagy utódaik közül jó néhányan bekerültek a gazdasági, politikai vagy a tudományos elitbe. Foglalkoztatási arányuk már néhány évvel érkezésük után meghaladta a honos lakosság átlagát. A hetvenes évek legvégétől érkező, fent említett „csónakos menekültek” beilleszkedése már nehezebb volt. Sokan közülük komoly traumán mentek keresztül, fizikailag és pszichésen rossz állapotban kezdték meg az integrációt. Ezzel párhuzamosan áttelepülésük elé is egyre több akadály gördült, a befogadási kvóták folyamatosan csökkentek. A nyolcvanas évek gazdasági válságában a közvélemény is egyre inkább bevándorlásellenessé vált. A feszült helyzetben több településen megtámadták, fizikailag is bántalmazták a láthatóan idegen etnikumú lakosságot, boltjaikat kirabolták. A támadások többnyire az integrációban és a munkavállalásban sikertelen afroamerikai kisebbség részéről érkeztek. Összességében elmondható azonban, hogy beilleszkedésüket tekintve a vietnamiak az áttelepített menekültek közül a sikeresebb etnikumok közé tartoznak.

A vietnamiakon kívül az elmúlt évtizedekben több nagy csoportot fogadott be az USA a Közel- és Közép-Keletről, Afrikából, Dél-Amerikából, illetve a boszniai polgárháborút követően Európából is. Stabilan az Egyesült Államok fogadja a legtöbb áttelepített menekültet (az összes áttelepítésnek mintegy fele ide irányul), és e programok legfőbb finanszírozója. Érkezésük után a menekültek státusukra tekintettel jogosultak különféle pénzbeli és természetbeni szociális támogatásokra és meghatározott körben egészségügyi ellátásra is. Szintén példaszerűen a szomáliai és a bhutáni menekültek áttelepítését emeljük ki.¹¹

A hatvanas-hetvenes években érkező kisszámú szomáliai diák után az első menekültek az 1980-as évek közepétől nyertek bebocsátást. Az újonnan érkezők száma a kilencvenes évek elejétől a polgárháború hatására emelkedett meg jelentősen. 1983

10 <http://www.state.gov/j/prm/ra/>

11 Forrás: Promoting Cultural Sensitivity. A Practical Guide for Tuberculosis Programs That Provide Services to Persons from Somalia and Burma. U.S. Department of Health and Human Services Centers for Disease Control and Prevention. Atlanta, 2008.

és 2004 között összesen 55 ezer szomáliai telepedhetett le az Egyesült Államokban, egyedül 2004-ben majdnem 13 ezer főt telepítettek át. A szomáliak többsége Minnesotában,¹² Kaliforniában, Georgiában és Washington DC-ben él. Az elmúlt években a biztonsági helyzet javulásával jó néhányan közülük visszatértek Mogadishuba, vagy anyagilag támogatják az újjáépítést.¹³

A burmai menekültek több hullámban mentek az Egyesült Államokba. Az első csoport, 2400 fő, 2004 júniusában érkezett, akiket a következő öt évben további 26 ezer áttelepített menekült követett. A Burmából érkező menekülteket különböző etnikai háttér jellemezte, és többnyire thaiföldi menekülttáborokból jöttek. A Burmából érkezettek száma (nem kizárólag áttelepített menekültek) rendkívül gyorsan növekedett, és a 2010-es évek elején már meghaladta a 100 ezer főt. A legtöbben Texas, New York és Indiana államokban találtak végleges otthonra. Többnyire nagyvárosi körzetekben élnek, nagy bevándorlóközösségekben. Aktív közösségeik sok buddhista központot hoztak létre szerte Amerikában.

Az ausztrál bevándorlási program alapvetően két részből áll:¹⁴ magasan képzett személyek és családtagjaik bevándorlási programja, valamint humanitárius program menekültek és más veszélyeztetett személyek számára. A humanitárius programok keretében nagyrészt menekültek áttelepítése történik. Az áttelepítés az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával együttműködésben, éves kvótarendszerben működik. Éves szinten átlagosan 8-10 ezer áttelepített menekült befogadása történik meg, ez a szám 2013-ban 12 ezer főre növekedett. Az elmúlt évben legnagyobb számban iraki menekültek érkeztek Szíriából, afgán menekültek Iránból, Pakisztánból és Indonéziából, valamint burmai menekültek Thaiföldről és Malajziából.¹⁵ Az elmúlt évben összesen – a közvetlenül Ausztráliába érkező, tehát nem áttelepített menekülttel együtt – több mint 20 ezer külföldi kapott humanitárius célból tartózkodásra jogosító vízumot az országban. Ausztrália a lakosságszámához viszonyítva a fejlett országok közül jelenleg is kiemelkedő számban fogad be védelemre szorulókat, annak ellenére, hogy a bevándorlási politikájában általában egyfajta szigorítás érvényesül.

Áttelepítés az Európai Unióba, illetve Magyarországra

Az Európai Unió méretéhez, lakosságszámához és gazdasági erejéhez képest a tengerentúli nagy befogadó országoktól (USA, Kanada, Ausztrália) messze lemaradva vállal

12 Az északi állam kb. 5,3 milliós lakosságának mintegy 0,6 százaléka szomáliai származású, azon belül is a többség az állam legnagyobb városában, Minneapolisban él.

13 Somalia: Returning diaspora help rebuild. In: Somalilandpress. June 28, 2012. <http://somalilandpress.com/>

14 Forrás: Australian Government Department of Immigration and Border Protection <http://www.immi.gov.au/>

15 Australia's Offshore Humanitarian Program: 2012–13. https://www.immi.gov.au/media/publications/statistics/immigration-update/australia_offshore_humanitarian_prog_2012-13.pdf (letöltve: 2013.03.03.).

részt a menekültek áttelepítésének terhéből.¹⁶ Közvetlenül ugyan nagyszámú kényszermigráns érkezik az uniós országok egy részébe, a tagállamok kormányai eddig kevés elszántságot mutattak nagyobb számú áttelepített menekült fogadására. Brüsszel a tagállamokat ösztönzi arra, hogy hosszú távú megoldásként fokozzák az áttelepítés tekintetében vállalt kötelezettségeiket, és nagyobb számú menekültet fogadjanak be ezen a módon. Azok a tagállamok, amelyekben már folyamatban vannak áttelepítési programok, növeljék kvótáikat, és új tagországok is kapcsolódjanak be a programokba. Az áttelepítés révén a védelemre szoruló személyek biztonságos és legális módon érkehetnek meg az unióba, nem kell például a Földközi-tengeren keresztül vezető kockázatos útra vállalkozniuk. Az áttelepítésben tett tagállami erőfeszítésekhez a Menekültügyi és Migrációs Alap¹⁷ is anyagi támogatást nyújt, amely a gyakorlatban 4000-6000 eurós közvetlen támogatást jelent minden áttelepített személy után.¹⁸

2012-ben az unióban tizenkét tagállam összesen 4925 személyt telepített át¹⁹ (az USA ugyanebben az időszakban több mint 50 ezer főt). Ebből 1675 főt Svédországba, 1040 főt Nagy-Britanniába, 730 főt Finnországba, 470 főt Dániába, 430 főt Hollandiába, 305 főt Németországba. Ezen túl az európai mércével nagy befogadó országnak számító, unión kívüli Norvégiába 1230 fő áttelepítésére került sor.

Az Európai Unió 2013-ra hat prioritást határozott meg az áttelepítésekre vonatkozóan, amelyekbe az alábbi régiókból származó menekültek és lakóhelyüket elhagyni kényszerülő személyek tartoznak bele:

- kongói menekültek az afrikai Nagy-tavak régiójában (Burundi, Malawi, Ruanda, Zambia);
- iraki menekültek Törökországban, Szíriában, Libanonban és Jordániában;
- afgán menekültek Törökországban, Pakisztánban és Iránban;
- szomáliai menekültek Etiópiában;
- burmai menekültek Bangladesben, Malajziában és Thaiföldön;
- eritreai menekültek Kelet-Szudánban.²⁰

A magyar áttelepítési program jogi keretét a menedékjogról szóló, 2007. évi LXXX. törvény 7. § (5) bekezdése adja, amely szerint „a miniszter menekültként ismerheti el azt a más állam hatósága vagy az Egyesült Nemzetek Szervezete Menekültügyi Főbiztossága által menekültként elismert külföldit, akire nézve a menekültügyi hatóság a Genfi Egyezmény alkalmazhatóságát megállapította”. Továbbá a menedékjogi tör-

16 Az európai országokban folyó áttelepítési programokról hasznos információkkal szolgál az Európai Áttelepítési Hálózat (European Resettlement Network) honlapja (<http://resettlement.eu/>).

17 A 2014–2020-as időszakra vonatkozóan. 2013-ig az Európai Menekültügyi Alap nyújtott támogatást az áttelepítési programokhoz. Minden menekült után 6000 eurót, amennyiben első alkalommal kérnek ilyen támogatást; minden menekült után 5000 eurót, ha az adott ország egyszer már kért ilyen támogatást; és minden menekült után 4000 eurót minden más ország esetében.

18 A bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a földközi-tengeri térséggel foglalkozó munkacsoport munkájáról (Brüsszel, 2013.12.4. COM(2013) 869 final).

19 Forrás: Eurostat /Resettled persons by age, sex and citizenship Annual data/ http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyresa&lang=en (letöltve: 2013.03.03.).

20 A menekültek áttelepítésével kapcsolatos prioritások 2013-ban. <http://ue.eu.int/homepage/showfocus?focusName=refugee-resettlement-priorities-for-2013&lang=hu> (letöltve: 2013.03.03.).

vény végrehajtási rendelete (301/2007. Kormányrendelet) 7/A. §-ának (1) bekezdése, amelynek alapján a törvénynek megfelelő külföldi vonatkozásában „menekültkénti elismerés esetén a genfi egyezmény alkalmazhatóságát a menekültügyi hatóság a külföldi személyes meghallgatása, vagy a rendelkezésre álló iratok alapján állapítja meg”. A szabályozás értelmében a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal feladata annak megállapítása, hogy a kiválasztási eljárásba bevont külföldieknél a genfi egyezmény alkalmazható-e. A kiválasztott menekültek áttelepítéséről szóló döntés a személyes meghallgatás, illetve a rendelkezésre álló dokumentumok alapján születik meg. A menekültkénti elismerésről a formális döntést a belügyminiszter hozza meg.

A szabályozás 2008. január 1-jei hatálybalépésével elvi lehetőség nyílt áttelepített menekültek fogadására, tényleges áttelepítésre azonban akkor még nem került sor. A következő években a magyar szakemberek az áttelepítési programokban már nagyobb tapasztalatokra szert tett uniós tagországok gyakorlatát tanulmányozták, ebből a célból különféle szakértői egyeztetéseken és kiválasztási missziókon vettek részt megfigyelőként. Ennek keretében például 2011-ben a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal munkatársai a Temesváron található tranzitállomáson²¹ tanulmányozták a holland áttelepítési misszió munkáját, amelynek feladata volt, hogy az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által előzetesen már menekültként elismert és áttelepítésre javasolt, valamint a holland előzetes szűrési eljáráson átesett 15 fő eritreai állampolgárt részletesen meghallgassa, és döntést hozzon Hollandiába áttelepítésük ügyében. Ezen személyek egy jemeni menekülttáborból érkeztek Temesvárra néhány héttel korábban. Őket a kiválasztással foglalkozó holland szakemberek az előzetesen a Menekültügyi Főbiztosság által megküldött harminc akta alapján választották ki. A magyar résztvevők célja a misszióban megfigyelőként való részvétellel az volt, hogy gyakorlati tapasztalatokat szerezzenek az áttelepítés területén, ennek során megismerjék, milyen feladatokkal, nehézségekkel és kihívásokkal szembesül egy áttelepítésben részt vevő ország. Vonatkozott ez egyrészt a kiválasztás főbb menekültügyi, integrációs, biztonsági és egészségügyi szempontjaira, másrészt a meghallgatás technikai és gyakorlati részleteire is.

Az áttelepítés programszintű indítására vonatkozó döntést²² csak évekkel később fogadták el. 2011-ben született meg a kormányhatározat az észak-afrikai helyzettel

21 A Temesváron működő Sürgősségi Tranzitközpont (Emergency Transit Centre) 2008-ban nyílt meg a román kormány, a UNHCR és a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) közötti megállapodás eredményeként. A kétszáz fő befogadására alkalmas létesítmény célja kifejezetten az áttelepítések támogatása azáltal, hogy ideiglenes menedéket biztosít olyan menekülteknek, akiknek szükséges az azonnali evakuálása a világ valamely krízis sújtotta pontjáról. Ilyen azonnali evakuálás akkor történhet, ha a menekültek valahol közvetlen erőszaknak vagy életveszélynek vannak kitéve. A temesvári Sürgősségi Tranzitközpont – mint elsődleges befogadó tábor – lehetővé teszi, hogy az itt ideiglenesen elhelyezetteket felkészítsék az új hazájukba való áttelepítésre. A potenciális befogadó országok lefolytatják a meghallgatásokat az áttelepítendő személyekkel, elvégzik a szükséges egészségügyi vizsgálatokat és kezeléseket. A menekültek megkezdik a kultúrorientációs és nyelvtanfolyamokat. Forrás: UNHCR Central Europe Regional Representation. <http://www.unhcr-centraleurope.org/en/what-we-do/resettlement/etc-timisoara.html> (letöltve: 2013.03.03.).

22 1139/2011. (V. 12.) Kormányhatározat.

kapcsolatos menekültügyi szolidaritási program indításáról, amely szerint „a Kormány az észak-afrikai humanitárius válság következtében kialakult menekültügyi helyzetre tekintettel szolidaritását fejezi ki az első menedék országaival szemben, amelyek elsőként részesítik védelemben az üldöztetés elől menekülőket, valamint azon uniós tagállamok irányába, amelyekre e helyzetből adódóan különös teher hárul”. A program végrehajtása – több más állami, nemzetközi és civil szerv bevonásával – elsősorban a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal feladata. A kormány 2012-ben és 2013-ban is rendeletet hozott a nemzetközi szolidaritási program keretében elismerhető menekültek keretszámáról.²³ A kormányrendelet mindkét évben legfeljebb tíz főben határozta meg az ily módon elismerhető külföldiek számát.

Ennek megfelelően kifejezetten magyar áttelepítési program először 2012-ben valósult meg, amelynek keretében végül egy iráni állampolgár áttelepítésére került sor Ukrajnából. Az áttelepítést 2012 augusztusában helyszíni kiválasztási misszió előzte meg, amelynek során a végül áttelepített egyedülálló férfi mellett több, a programban potenciálisan részt vevő személyt is meghallgattak a magyar szakemberek. Ezen első magyar kiválasztási misszió hasznos tapasztalatokkal szolgált a következő évi, már nagyobb számú menekültet érintő misszióhoz, mind az előkészítésbe és a megvalósításba bevont szervezetek közötti együttműködés, mind a helyszíni lebonyolítás tekintetében.

A nemzetközi gyakorlat szerint a menekülteket kiválaszthatják az áttelepítésre „dossziéalapon”, vagyis amikor a befogadó ország hatóságai kizárólag az előzetesen írásban megküldött információk alapján döntenek a potenciálisan áttelepítendő személyekről. A kiválasztás végbemehet ugyanakkor a missziót követően is, amikor a befogadó állam képviselői személyesen hallgatják meg a potenciálisan áttelepítendő menekülteket. Gyakori, hogy elegendő információ áll előzetesen rendelkezésre, illetve nagyszámú áttelepítendő személy esetén nehezen kivitelezhető a helyszíni kiválasztási misszió, az azonban a dossziéalapú kiválasztáshoz képest jobb előkészítést és alaposabb kiértékelést tesz lehetővé.

2013-ban a szíriai polgárháború elől a szomszédos országokba menekülők közüli kiválasztásról és az áttelepítésükről született döntés. Szíriából származó menekültek jellemzően illegálisan érkeznek hazánkba, bár az elmúlt években a válság miatt nem áramlottak be tömegesen szíriai állampolgárok. A Magyarországon benyújtott menedékkérelmek 2013-as drasztikus növekedése²⁴ ellenére a szír kérelmezők száma lassabban növekedett.²⁵ A szíriai menedékkérőknél a visszaküldés tilalma 2012 eleje óta

23 91/2012. (IV. 26.) Kormányrendelet a 2012. évben nemzetközi szolidaritási program keretében elismerhető menekültek keretszámáról és 210/2013. (VI. 19.) Kormányrendelet a 2013. évben nemzetközi szolidaritási program keretében elismerhető menekültek keretszámáról.

24 2013-ban összesen 18 900 menedékjogi kérelmet nyújtottak be hazánkban, ami csaknem kilencszeres növekedést jelent a megelőző évhez képest (2012. év: 2157 fő). A kérelmek számának növekedését elsősorban a kosovói, pakisztáni, afgán és algériai állampolgárok nagy száma okozta.

25 Szír állampolgárok 2012-ben 145, 2013-ban 977 menedékjogi kérelmet nyújtottak be, ami mintegy hétszeres növekedést jelent. A menekültügyi hatóság 2012-ben 1 fő szír állampolgárt ismert el menekültként és 29 főt oltalmazottként, míg 2013-ban 73 fő szír menekültkénti és 54 fő oltalmazottkénti elismerésére került sor.

automatikusan érvényes. Szíriában a több tízezer áldozatot követelő háborúskodás gazdasági összeomláshoz és humanitárius katasztrófához vezetett. Mintegy hétmillióra tehető a harcok által érintett területen lévő rászorulóknak száma, és további legalább kétmillió ember menekült a környező országokba (Jordánia, Törökország, Irak, Libanon), ahol ez jelentős ellátási terhet ró mind ezen államokra, mind pedig a nemzetközi szervezetekre. A 2003 óta Szíriába menekült egy-másfél millió iraki menekült helyzete szintén jelentősen megnehezült. Uniós szinten egyetértés van arról, hogy a menekültügy területén elsősorban a Szíriával szomszédos országok támogatása, az áttelepítési programok megvalósítása, valamint az EU területén tartózkodó kérelmezők kérelmének gyors és egységes elbírálása. Erre tekintettel Magyarország 2013 őszén bejelentette az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Végrehajtó Bizottságának, hogy tíz fő szír menekült áttelepítésére tesz felajánlást. A bejelentés után megkezdődött az áttelepítési misszió közvetlen előkészítése, hogy a felajánlás, illetve a kormányhatározatban meghatározott tízfős áttelepítési kvóta ténylegesen érvényre juthasson. A végrehajtást, illetve az áttelepített menekültek magyarországi beilleszkedését segíti az Európai Menekültügyi Alap hozzájárulása is, amely 5000 euró/fő összegű általánytámogatást biztosít. A közösségi hozzájárulás azon uniós igényt támogatja, amely szerint a tagállamok kifejezik szolidaritásukat a hazájukat elhagyni kényszerülő szír állampolgárok és az első menedék országaival szemben.

Mivel az áttelepítés minden esetben önkéntesen történik, és Magyarország egyébként nem tartozik a szír menedékkérők főbb európai célországai közé, fontos volt olyan potenciális áttelepítendő személyeket találni, akik várhatóan végleges otthonra lelnek nálunk, kellőképpen elszántak a beilleszkedéshez, és lehetőleg nem kizárólag azért szeretnének Magyarországra áttelepülni, mert így közelebb lesznek a gazdagabb és nagyszámú arab bevándorlóközösség otthonául szolgáló nyugat-európai országokhoz. A korábbi – nem áttelepített – menekültstátusú külföldiekkel szerzett benyomások alapján ez leginkább a gyermekes családokra igaz, illetve azokra a személyekre, akiknek rokonaik, ismerőseik vannak Magyarországon. A befogadó ország nyelvét hamar megtanuló gyerekek a tapasztalatok szerint gyorsan alkalmazkodnak, baráti kapcsolatokat létesítenek, ezzel is kedvezően hatnak a szülők integrációs potenciáljára. Az áttelepítés feltétele volt az is, hogy a kiválasztott szír menekültek az UNHCR által az elsődleges menedéket nyújtó országban már regisztrált személyek legyenek.

A kiválasztási misszióra ténylegesen 2013 végén került sor Jordániában, s ezt remélhetőleg az áttelepített személyek sikeres magyarországi integrációja követi, és hazánk hosszú távon is csatlakozik a világ azon fejlett országaihoz, amelyek az áttelepítési programokban való részvétellel is hozzájárulnak a menekültek helyzetének rendezéséhez, illetve szolidárisak a fejlett országokénál sokkal nagyobb terhet vállaló első befogadó országokkal.

A menekültek áttelepítésének nemzetközi gyakorlata és jogszabályi háttere...

Összefoglalásul elmondhatjuk, hogy bár évről évre nagyszámú menekült helyzetében lenne indokolt a harmadik országba való telepítés,²⁶ ez továbbra is rendkívül problematikus kérdés, mivel a világ kevés fejlett állama fogadja be őket. Az Európai Unió országai méretükhöz és gazdasági erejükhöz mérten – néhány kivételtől eltekintve – csak kisszámú áttelepített menekültet vállalnak. Magyarország számára azonban fontos, hogy – ha csak jelképes számúnak tekinthető kvótát felajánlva is – részt vegyen ezekben a nemzetközi erőfeszítésekben.

Ajánlott irodalom

UNHCR Resettlement Handbook. Division of International Protection. Geneva, 2011.

A világ menekülteinek helyzete. A humanitárius segítségnyújtás öt évtizede. A magyar változatot kiadta az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Magyarországi Képvisellete. Budapest, 2001

W. Courtland Robinson: Terms of Refuge – The Indochinese Exodus and International Response. Zed Books, London, 1998

Békés Csaba – Kecskés D. Gusztáv (szerk.): A forradalom és a magyar kérdés az ENSZ-ben, 1956–1963. Magyar ENSZ Társaság, Budapest, 2006

26 Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának adatai szerint 2014-ben a világon kb. 691 ezer menekültnek lenne szüksége áttelepítésre. Forrás: UNHCR Projected Global Resettlement Needs. 19th Annual Tripartite Consultations on Resettlement, Geneva: 1-3 July 2013. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=51e3eabf9&query=resettlement> (letöltve: 2013.03.03.).