NKE STRATÉGIAI VÉDELMI KUTATÓKÖZPONT
NÉZŐPONTOK – 2015/2
1581 Budapest Pf: 15 Tel: 432-90-92 Fax: 432-90-58 e-mail: svkk@uni-nke.hu
ISSN 2063-4862

Javaslatok az európai menekültpolitika cselekvőképtelenségének feloldásához

Tekintettel a hónapok óta Európára nehezedő és egyre intenzívebbé váló migrációs nyomásra, illetve a migrációs válság kezelését megnehezítő európai politikai vitákra és dilemmákra, kutatóközpontunk gondolatébresztőként az alábbi javaslatokat fogalmazza meg az európai menekültpolitika cselekvőképtelenségének feloldására vonatkozóan:

1. Mivel a legtöbb stratégiai előrejelzés szerint a migránsok és menekültek száma az elkövetkezendő évtizedekben – különböző okok miatt – növekedni fog, a jelenlegi európai menekültválság az Európai Unió vezetőit az európai és a nemzetközi menekültpolitika elveinek és gyakorlatának újragondolására kell, hogy késztesse. A 2015-ben tapasztalt migrációs nyomás Európa számára ugyanis csak egy hosszú (akár 2050 utáni időszakig elnyúló) és a következő évtizedekben várhatóan jelentősen súlyosbodó és intenzívebbé váló folyamat kezdete. Több ok miatt is biztosan állíthatjuk ezt.
2. *Politikai menekültek.* A menekültek napjainkban döntően olyan területekről érkeznek Európába – Szíriából, Afganisztánból, Irakból és a szubszaharai térség egyes országaiból –, ahol a korábbi államalakulatok összeomlottak (pl. Líbia[1], Szíria), vagy kudarcot vallott az államépítés (pl. Afganisztán, Irak), s nyílt és tartós polgárháborúval vagy komoly és tartós instabilitással kell szembenéznie az ottani lakosságnak. Amennyiben ezen országokban fennmarad az az állapot, hogy a hatalmon lévők az alapvető állami funkciókat sem képesek megfelelően ellátni – például képtelenek a belső konfliktusok kezelésére –, e konfliktusok erősödni fognak a következő években, a miattuk kialakult menekülthullám intenzitása pedig nem lesz csökkenthető.
3. *Gazdasági-szociális migránsok.* Perspektivikusan azonban látnunk kell azt is, hogy az Európa szomszédságában található, az Európába irányuló migráció szempontjából releváns fejlődő térségek – Afrika, Közel-Kelet – államai döntően még mindig premodern társadalmi struktúrákon nyugszanak, melyek csak korlátozott modernizációs eszközökkel rendelkeznek, így a migrációt előidéző konfliktusok kezelésére sokszor az erőforrásokkal sem rendelkeznek, vagy egyszerűen nem erre használják azokat. Az elmaradó vagy kudarcos modernizáció pedig újabb társadalmi elégedetlenséghez, újabb konfliktusokhoz, illetve azok számának jelentős emelkedéséhez vezethet, akik menekültként tekintve önmagukra távozni kívánnak. Ezek egy része minden bizonnyal Európát választja célpontul.[2] Meg kell jegyeznünk, hogy a fejlődő világ középosztálya a jobb gazdasági és szociális lehetőségek miatt egyre inkább a konfliktusoktól függetlenül is vonzó célpontnak látja Európát.
4. *A demográfiai boom menekültjei.* Afrika jelenlegi (2015) 1,2 milliárd fős lakossága 15 éven belül 500 millió fővel fog nőni. Afrika és a Közel-Kelet legtöbb országa esetében nemcsak a gyors népességnövekedés következményei – ivóvíz- és élelmiszer-ellátási, lakóhely-, egészségügyi ellátási problémák, az oktatás nehézségei – okoznak

[1] Líbián keresztül döntő többségében a szubszaharai térségből menekülők érkeznek.
[2] A demográfiai mozgások és menekülthullámok tapasztalataiból kiindulva erősen vitatkozunk azon véleményekkel, amelyek rövid vagy akár középtávon több tízmilliós, gyorsan Európa határához érkező menekülthullámokat vizionálnak. A tapasztalatok szerint a menekültek 90-95% mindig csak olyan távolságba menekül eredeti lakhelyétől, ahol biztonságban van, de ahol még reménye van arra, hogy a konfliktus rendeződését követően visszatérhet.

© SVKK

problémát, hanem a népességnövekedésen belül a nagy lélekszámú fiatal is, akiknek országaik gyenge gazdasága nem kínál megélhetést. Ezekkel a mindennapi létfeltételeket veszélyeztető problémákkal az egyén és a helyi közösségek nem tudnak mit kezdeni, kormányaik pedig nem képesek kezelni a strukturális problémákat – predesztinált az újabb válságok kialakulása. Ahhoz, hogy ez változzon, a kibocsátó országokat kell működőképes, stabil kormányzattal bíró, működő intézményrendszerrel rendelkező, gazdaságilag is funkcionáló entitásokká tenni.

5. *Klímamenekültek, klímamigráció.* Az elkövetkezendő években mindkét említett térség, vagyis Afrika és a Közel-Kelet is súlyos környezeti – így várhatóan alapvető ellátási – problémákkal fog szembenézni, amelyek nemcsak kiélezik a belső konfliktusokat („klímamenekültek"), de táptalajt teremtenek az ideológiai radikalizációra (lásd „arab tavasz"), és önmagukban jelentős népességmozgásokat generálnak („klímamigráció").
6. *Európai demográfiai hullámvölgy.* Az elkövetkezendő évtizedekben Európának, ezen belül különösen Kelet- és Közép-Európának lakossága természetes csökkenésével (Európa esetében 2050-ig 4,5-5%)[3] és elöregedésével kell szembenéznie, amire jelenleg a külső migráción kívül nem igazán látszik ellenszer. Az életmód – a gyermekvállalás növekedése – ugyan megoldást jelenthetne, erre azonban Európában eddig csak kevésszámú példa van (Írország, Franciaország). Az európai jóléti társadalmak 15-20 éven belül gazdaságilag fenntarthatatlanná válnak bevándorlók nélkül (munkaerő, szociális ellátórendszer). A menekültek ebből a szempontból azért lehetnek fontosak, mert a tapasztalatok szerint azok, akik menekültből válnak bevándorlókká, sokkal lojálisabb, a társadalmi beilleszkedésre fogékonyabb állampolgárok lesznek, mint a gazdasági és szociális migránsok.
7. *Kelet- és közép-európai demográfiai hullámvölgy.* Térségünk államainak lakosságszámuk természetes csökkenése mellett (ami az ENSZ előrejelzése szerint 2050-ig akár 15%-os is lehet) az Európán belüli migrációval is számolniuk kell, melynek során a lakosság egy része – főleg a fiatalok és a képzettebb társadalmi rétegek közül – a jobb munkalehetőség és a jobb megélhetés reményében az európai perifériákról a centrumországokba vándorol.[4] Ezek az államok tehát – a humanitárius megfontolások mellett – gazdaságilag is érdekeltek abban, hogy Európa befogadó magatartást tanúsítson a menekültekkel (mint potenciális bevándorlókkal) szemben.
8. *Az Európába irányuló menekülthullám csökkentésének lehetősége.* Az Európára nehezedő tömeges menekülthullám nyomása csak komplex és összehangolt cselekvéssel csökkenthető. Ennek részét kell, hogy képezze (*a*) a kiindulási helyen az elvándorlást előidéző tényezők orvoslása; (*b*) az elvándorlási kiindulópont közvetlen környezetében lévő országok menekültügyi rendszereinek támogatása; (*c*) a migrációs útvonalon fekvő országok bevonása a menekültkérdés kezelésébe; (*d*) a hatékony és szigorú európai határvédelem; (*e*) a menekültek gyors regisztrálása; illetve (*f*) a menekültügyi eljárások gyorsítása.
9. *Az európai menekültpolitika elvei.* A humanitárius válságok kezelése – s ilyen a menekültprobléma is – az ENSZ megalapítása óta mindig is értékalapú, a humanitárius elveken és a szolidaritáson alapuló, multilaterális beavatkozást jelentett. A tömeges, ellenőriz(het)etlen menekültmigráció megfékezésének szándéka azonban erős érdekeltséget is előfeltételez, mert a problémák más térségekbe történő „exportálását"

[3] A jelenlegi 500 milliós Európai Unióval számolva ez 22,5-25 milliós csökkenést jelent.
[4] Napjainkban a második legnagyobb bevándorló kisebbségnek az Egyesült Királyságban a lengyelek számítanak, de jelentős számú román kisebbség is található Nyugat-Európában.

© SVKK

akadályozhatja meg. A potenciális célországok (Európa) szempontjából – a humanitárius elvek és a szolidaritás mellett – ez a közös érdek kell, hogy az együttműködés alapját képezze.

10. *Az együttműködés kényszere.* Egy-egy ország, amennyiben nem földrajzi elszigeteltségben található, egymaga nem képes kezelni a tömeges népességmozgást, a tömeges menekülthullámot (legfeljebb „elrettentéssel" – mint teszik például a Perzsa (Arab)-öböl menti országok, ahova valóban kevés migráns és menekült indul el, gyakorlatilag csak a szigorúan szabályozott külföldi munkaerő), ami ugyancsak az együttműködés logikáját erősíti. Az Európai Unió akkor tudja csökkenteni a menekült-/migránshullámok érkezését, ha (*a*) a kibocsátó országokat, (*b*) a kibocsátó országok politikájára hatást gyakorolni képes nemzetközi szervezeteket (Afrikai Unió, Öböl Menti Együttműködési Tanács, Arab Liga, Iszlám Konferencia Szervezete, Maghreb-Arab Unió) és (*c*) a tranzitországokat is együttműködésre bírja. Ehhez technikai értelemben a kibocsátó országokban működő kormányzatra, államhatalomra és rendvédelmi szervekre van szükség; a tranzitországokban pedig a fentieken kívül összehangolt migrációkezelési gyakorlatra (megállítás, ellenőrzés, továbbengedés/visszafordítás).
11. *Európa biztonságteremtő szerepvállalása.* A 2008-as pénzügyi-gazdasági válság hatása (a védelmi szektor forrásszűkössége), az „arab tavasz" által generált regionális instabilitás, az amerikai globális külpolitika hangsúlyeltolódása (az ázsiai csendes-óceáni térség felértékelődése) és az orosz−ukrán konfliktus egyaránt abba az irányba hatottak, hogy Európa államai koncentráltabb, racionálisabb, hatékonyabb védelempolitikát folytassanak mind az Európai Unión, mind a NATO-n belül. Ennek alapeleme szintén az együttműködés mélyítése lenne, amelyen keresztül megtarthatók, sőt megerősíthetők Európa védelmi és válságkezelési képességei. E képességek megerősítésére azért is feltétlen szükség van, mert a szomszédos térségekben zajló válságok kezelése, Európa biztonsági környezetének stabilizálása által csökkenthető a migrációs nyomás is. Ehhez azonban Európának biztonságteremtő szerepet is kell vállalnia, aktívan beavatkozva a válságok kezelésébe (az ENSZ, a NATO és az EU kereteit egyaránt felhasználva, és az Afrikai Uniót, az Arab Ligát együttműködésre bírva), amely magában kell, hogy foglalja a békekikényszerítést, béketeremtést, stabilizációt, intézményfejlesztést és humanitárius segítségnyújtást. Azokban a működőképességük határán lévő országokban, amelyek jelenleg a legtöbb migránst (konkrét esetben menekültet) bocsátják ki, a közép- és hosszú távú elköteleződés teremthet csak működőképes államokat, kormányokat, stabilitást.
12. *A válságok közvetlen környezetében lévő államok menekültügyi rendszerének hatékony támogatása.* A menekülthullám csökkentésének elengedhetetlen feltétele, hogy az európai országok – és a nemzetközi közösség, a kibocsátó országok politikájára hatást gyakorolni képes nemzetközi szervezetek, és különösképpen a „nyugati szövetségi rendszer" tagjai – hatékonyan, kézzelfogható eszközökkel támogassák a válságövezetek szomszédságában fekvő országok menekültügyi rendszereit, növeljék befogadó és megtartó kapacitásukat, ezzel ösztönözve a menekültek helyben maradását.
13. *A tranzitországok menekültügyi együttműködésének politikai kritériummá tétele.* Az Európai Uniónak mindazon tranzitországok esetében, amelyek EU-tagságra aspirálnak – egyfajta Koppenhágai Kritérium Pluszként – a csatlakozási tárgyalások és a csatlakozás politikai feltételévé kell tennie a menekültkérdés kezelésében való hatékony és tényleges együttműködést.

© SVKK

14. *Az európai menekültpolitika jogi szabályozásáról.* Napjaink európai menekültpolitikáját alapvetően a menekültek helyzetére vonatkozó 1951-es genfi egyezmény, és az ehhez csatolt 1967. évi jegyzőkönyv,[5] illetve a 2013 júniusában elfogadott ún. Dublin III rendelet[6] szabályozza. E jogszabályok felülvizsgálata és a napjaink nemzetközi viszonyaihoz igazított kiegészítése nem csupán azért indokolt, mert a genfi egyezmény és annak jegyzőkönyve egy egészen más történelmi korszakban születtek meg, de azért is, mert a Dublin III rendelet – miként azt a görög menekültügyi intézményrendszer 2011-es összeomlása vagy a Magyarországot érintő menekülthullám eseményei is bizonyítják – gyakorlatilag megvalósíthatatlan. A schengeni rendszer fennmaradása az EU egyik alapvető vívmányának és értékének, az emberek szabad áramlásának a fennmaradását jelenti/kockáztatja. Ha ez megbukik, annak nemcsak „kényelmi" következményei (határellenőrzés visszaállítása) lesznek, hanem nagyon komoly gazdaságiak is.
15. *A nemzetközi menekültjogi architektúra felülvizsgálatának kezdeményezése.* Az Európai Unió vezetőinek kezdeményezni szükséges a nemzetközi menekültjog szabályozásának felülvizsgálatát és napjaink követelményeihez való igazítását az ENSZ illetékes fórumain. Az 1951. évi genfi egyezmény és az 1967. évi jegyzőkönyv felülvizsgálatát illetően az EU tagállamainak közös álláspontot kellene kialakítani, továbbá mindezek figyelembevételével lenne szükséges előkészíteni az uniós jogi környezet átalakítását, köztük egy „Dublin IV rendelet" kidolgozását.
16. *A hatékony schengeni határvédelem és az európai humanitárius elveken alapuló menekültpolitika ellentmondásai.* A legnagyobb problémát megítélésünk szerint az okozza, hogy a jogszabályok szerint a schengeni határországokra hárul – a schengeni övezet határainak védelme mellett – a menekültek regisztrációja és menekültkérelmek elbírálása is. Ezen országoknak azonban nincsenek megfelelő eszközeik a nagyobb méretű menekülthullámok schengeni határoknál történő feltartóztatására, sem pedig arra, hogy menekülttömegek célországokba történő továbbutazását – akárcsak a menedékjogi eljárás idejére – megakadályozzák (lásd: még a megfelelő számú és méretű befogadó táborok sem őrizhetők).
17. A *határőrizeti feladatok és menekültügyi eljárások szétválasztásának szükségessége.* Ennek az ellenmondásnak a hosszabb távú feloldását megítélésünk szerint az jelenthetné, s az uniós határországok akkor lehetnének képesek a hatékony határvédelemre, ha a menekültek regisztrációját és menedékjogi eljárását az Európai Unió területén kívülre helyezné, s itt hozna létre ún. *menekültügyi oltalmi övezeteket*.
18. *Az EU menekültügyi oltalmi övezetei.* Az Európai Unió menekültügyi oltalmi övezetei olyan, a nagyobb európai migrációs útvonalak mentén létrehozott, EU-adminisztráció alatt álló, védett területek lennének, amelyeket az unió tart fenn; amelyek a közös európai politikában is érvényesülő humanitárius elvek alapján működnek; s ahol az unió menekültügyi szakemberei az EU előírásainak megfelelően regisztrálják, illetve lefolytatják a menedékjogi eljárásokat.[7] Vagyis itt döntenék el, hogy ki jogosult, illetve ki nem a menekültstátuszra vagy az oltalmazott státuszra. Az oltalmi övezetek létrejöttét

[5] 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről

[6] Egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet.

[7] A menekültkérdés uniós kezelésére megfontolandónak tartjuk egy a Frontexhez hasonló európai ügynökség, vagy akár egy erősebb jogosítvánnyal rendelkező hatóság felállítását.

© SVKK

követően az unió területére csak az a menekült léphetne be, aki az oltalmi övezetből érkezik és rendelkezik az ott kiállított menekültvízummal. Azok, akik az oltalmi övezetet megkerülve – az ott kiállított menekültvízum nélkül – akarnának belépni a schengeni övezetbe, szigorúan visszatoloncolásra kerülnének az oltalmi övezetbe.[8]

19. *Menekültpolitika és adósságkezelés.* Megfontolandónak tartjuk a nemzetközi adósságállomány csökkentését a fő migrációs útvonalak mentén fekvő olyan EU-országok esetében, melyek képesek földrajzilag elszigetelt menekültügyi oltalmi övezeteket létrehozni.[9] Amennyiben ezek az országok területet biztosítanak, hozzájárulnak az EU-infrastruktúra közösségi költségvetésből való telepítéséhez és felvállalják az övezetek igazgatási terheit, az EU nagy hitelnyújtói elengedhetnék adósságállományuk egy részét. Ez egyszerre lenne gazdaságilag racionális, hozzájárulna a menekülthullámok kezeléséhez és bizonyítaná az európai szolidaritást, ami többen hiányoltak mind a gazdasági válságkezelésnél, mind pedig a menekültválság kezelésénél.
20. *A kvóta-rendszerről.* Az európai menekültügyi oltalmi övezetből kikerült menekültstátusszal rendelkező menekülteket elosztására csak abban az esetben hatásos a kvótarendszer, ha az elosztás során elkerülhető a menekültek „lefölözése", illetve ha a menekültek ellátása minden EU-tagállamban közel azonos színvonalon biztosítható. Ennek hiánya esetén a menekültek nem lesznek érdekeltek abban, hogy a befogadó országban maradjanak. Emiatt megfontolandó egy közös európai menekült-ellátási minimum kialakítása, amelyet a tagállamok – a közös EU-büdzséből támogatva – kötelezően biztosítanak, beleértve a menekültek integrációs költségeinek közös uniós fedezését is. Ennek hiányában ún. virtuális kvótarendszer is kialakítható lenne, melynek lényege, hogy a menekülteket ténylegesen befogadó EU-tagállamok részére a többiek (a szolidaritás és az arányos teherviselés elvei alapján) a rájuk eső kvótáknak megfelelő pénzügyi és más anyagi segítséget nyújtanának.[10]

Budapest, 2015. szeptember

[8] Mivel a megítélésünk szerint a tranzitországok érdekeltté tehetők abban, hogy határőrizeti és rendészeti szerveik az oltalmi övezetekbe irányítsák az önmagukat menekültnek tekintőket, a jelenleginél jóval kevesebben érnék el a schengeni határt.

[9] Elsősorban a tengeri országok – azaz Olaszország és Görögország (bizonyos mértékben Spanyolország) – szigeteiről lehetne szó. Ezek olyan különleges státusszal rendelkeznének, mint az EU területén kívüli menekültügyi oltalmi övezetek.

[10] Ez utóbbi, megítélésünk szerint, azon államok számára is elfogadható megoldás, melyek társadalmai – különböző okok miatt (pl. mert most találkoznak első ízben a menekülthullám jelenségével, mert nem rendelkeznek komoly integrációs tapasztalattal, mert nem tapasztalták meg a menekültek befogadóik iránti lojalitását stb. – elutasítják nagyszámú eltérő kultúrájú menekült befogadását.

© SVKK