



Az európai menekültpolitika cselekvőképtelenségének feloldásáról

*Tálas Péter
Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar
Stratégiai Védelmi Kutatóközpont*



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 készítse. 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. Líbia¹, 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 ekeze-

A migráció mint biztonságpolitikai kihívás

- ***Politikai menekültek: Szíria, Afganisztán, Eritrea***
- ***Demográfiai menekültek/migránsok: + 500 millió afrikai 2050-ig***
- ***Környezeti menekültek/migránsok: 150-200 millió 2050-ig***
- ***Egyik célpontjuk az 520 milliós Európai Unió lesz***
- ***Probléma: már 1,2 millió menekült/migráns megjelenését sem tudja kezelni***

A cselekvésképtelenség feloldásának pontjairól?

- *Csak Európa-szintű, komplex, összehangolt és egyidejű cselekvés*
 - *1. Az európai menekültpolitika **elvei***
 - *2. A nemzetközi **együttműködés kényszere***
 - *3. Európa biztonságteremtő **szerpevállalása***
 - *4. A válságok közvetlen környezetében lévő államok **menekültügyi rendszerének hatékony támogatása***
 - *5. A **tranzitországok** menekültügyi együttműködésének politikai kritériummá tétele*
 - *6. Az európai menekültpolitika **jogi szabályozásának felülvizsgálata***

A cselekvésképtelenség feloldásának pontjairól?

- 7. A nemzetközi **menekültjogi architektúra felülvizsgálatának** kezdeményezése
- 8. A hatékony schengeni **határvédelem**
- 9. A **határőrizeti feladatok és menekültügyi eljárások szétválasztásának** szükségessége
- 10. Az EU menekültügyi **oltalmi övezetei**
- 11. **Menekültpolitika és adósságkezelés**
- 12. A **kvóta-rendszerről**

Az európai menekültpolitika elvei

- **Hagyományosan értékalapú: emberi jogok, humán biztonság**
- **Hagyományosan az EU „puha” külpolitikai eszköztárához kapcsolódik**
- **Napjainkban erősen mediatizált, így a közvélemény nyomása alatt áll**
- **A délszláv válság és az arab tavasz válságai mutattak rá, hogy az értékek és az érdekek konfliktusba kerülhetnek**
 - **Stabilitás vs. Demokrácia (Líbia)**
 - **Stabil (akár autoriter) rendszerek vs. „Baráti kormányzatok” (Szíria, Irak)**
- **Az EU tagállamainak politikai kultúrájában a „schengeni szolidaritás” nem azonos mélységű a „menekültpolitikai szolidaritással”.**

A nemzetközi együttműködés kényszere

- ***Orosz beavatkozás*** – 2015. szeptember 27-től (Az Aszad-rendszer megerősítése)
- ***Bécsi Szíria-konferencia*** – 2015. október-november (USA, Oroszország, Szaúdi Arábia, Törökország, Kína, Egyesült Királyság, Franciaország, Olaszország, Németország + 11 egyéb ország = International Syria Support Group)
- ***ENSZ BT határozat*** a szíriai rendezés szükségességéről (2015. december 18.)
- ***Rijádi Szíria-konferencia*** – 2015. december 10-12 (34 ellenzéki csoport, de a kurdok és az al-Nusra nincs jelen)
- ***Genfi Szíria-konferencia III. szakasza*** – 2016. január-február (ENSZ vezette, sikertelen)
- ***Müncheni biztonságpolitikai konferencia*** – 2016. február 22-én megállapodás (USA-Oroszország): 2016. február 27-től tűzszünet

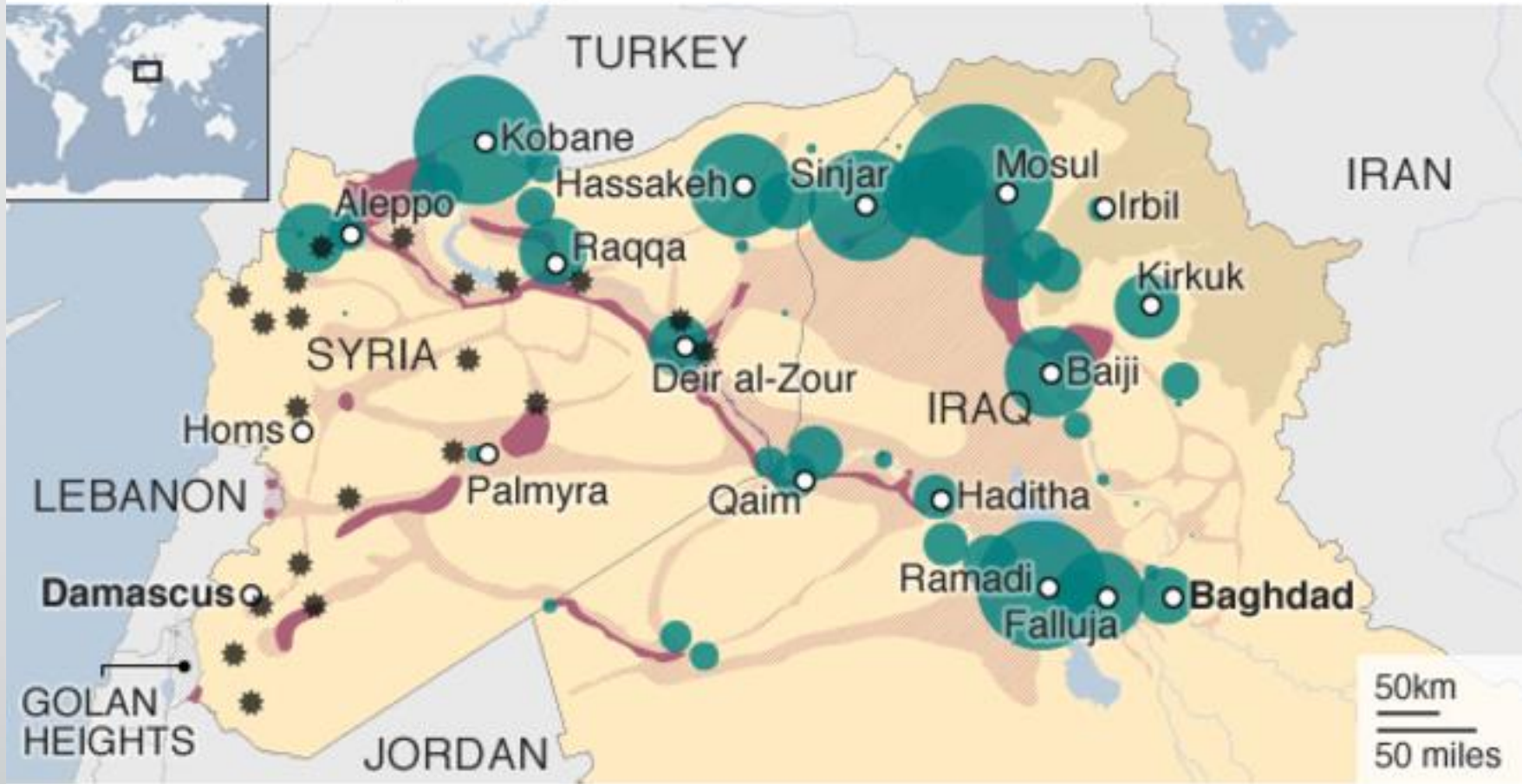
A nemzetközi együttműködés kényszere

- ***Valletta cselekvési terv*** – 2015. november 12. (regionális fejlesztési és védelmi programok Afrika szarván és Észak-Afrikában; közös nyomozócsoport az embercsempészet és az emberkereskedelem felszámolására; **1,8 mrd euró** sürgősségi pénzalap a régió stabilitására, az illegális migrációt kiváltó okok kezelésére, a kiutasítottak támogatására)

Európa biztonságteremtő szerepvállalása (Szíria)

- *USA és koalíciós partnerek (UK, Fro., NL) bombázásai*
- *Kiképzésben való részvétel (BE, D, I, P, SP)*
- *Fegyverszállítás (sokan Európából)*
- *Orosz bombázások*
- *Európa katonai és biztonságpolitikai értelemben nem szereplője szíriai válságnak*
- *A líbiaiak sem igazán*

Air strikes in Iraq and Syria



US-led coalition strikes

IRAQ 8,096
SYRIA 3,717



- IS control
- IS free to operate
- Kurdistan Government-administered
- Russian air strikes

Note: Approximate location of areas Russia has targeted, number of strikes unknown.

A válságok közvetlen környezetében lévő államok menekültügyi rendszerének hatékony támogatása

- *Az UNHCR adatai szerint napjainkra 4,8 millió menekült hagyta el Szíriát, s menekült el környező országokba, elsősorban **Törökország**ba (2,75 millió), **Libanon**ba (1,05 millió) és **Jordániába** (638 ezer)*
- *Számuk 2015 szeptembere óta mintegy **800 ezerrel növekedett**, főleg Törökországban*
- *A szomszédos országok menekültügyi rendszereinek támogatását már az EU 2015. májusi migrációs stratégiája is tartalmazta*
- ***Törökország** – 2015. november 29. – **3 mrd euró** a török menekültügyi rendszer megerősítésére*
- ***Törökország** – 2016. március 18. – **6 mrd euró** a török menekültügyi rendszer megerősítésére, irreguláris **menekültek visszafordítása**, **egy visszafordítottért egy szíriai befogadása** Európába*

A tranzitországok menekültügyi együttműködésének politikai kritériummá tétele

- **2015. augusztus 27.** – **1 millió euró** a balkáni országok menekültügyi rendszerének támogatására (+600 milliós fejlesztési csomag, +7,7 mrd euro 15 év alatt 24 projektre)
- **2015. október 8.** – az információáramlás, a regisztráció és kérelmek elbírálásának gyorsítása, a hatásellenőrzés, a rendőrségi együttműködés erősítéséről, az embercsempészet elleni fellépés
- **2015. október 25.** – **17 pontos** – információcserét, a másodlagos migrációs mozgás korlátozását, a menekültek támogatását, valamint a menedék és pihenőhely biztosítását, a migrációs áramlat közös kezelését, a határigazgatást, az embercsempészt, a menekültek tájékoztatását és a nyomon követést érintő – **cselekvési program**

A tranzitországok menekültügyi együttműködésének politikai kritériummá tétele

- ***Közép-európai országok aktivitása (V4, Ausztria)***
 - *Az önálló álláspont – a határvédelem primátusának – hangsúlyozása*
 - ***2015. október 9.*** – *a V4 országok és Horvátország (közös határvédelem)*
 - ***2016. február 15.*** – *a V4 országok határvédelem, Macedónia és Bulgária támogatása, a merkeli álláspont, a görög és a török politika kritikája*
 - ***2016. február 24.*** – *Ausztria + 9 balkáni ország (Macedónia támogatása)*

Az európai menekültpolitika jogi szabályozásának felülvizsgálata

- **2016. nyár** – Dublini Rendelet reformja
- Változás
- – **Angela Merkel: „a menekülteknek nincs joguk megválasztani, hogy hol kapjanak menedéket”** (Bild, 2016. 03.05.)
- – **Frans Timmermans: „menedékjog az EU-s jog szerint nem ad automatikusan lehetőséget a szabad mozgásra”.** (2016. április 7.)
 - **A. kötelező újraosztási mechanizmus** (az országok képességei és kapacitásai alapján)
 - **B. Dublin** (első ország) + **korrekciós mechanizmus** (aránytalanul nagy menekültszám esetén)
 - **Aki (ideiglenesen) ki akar maradni: személyenként 250 ezer euró szolidaritási hozzájárulást**

A nemzetközi menekültjogi architektúra felülvizsgálatának kezdeményezése

- *Az 1951. évi genfi egyezmény és az 1967. évi jegyzőkönyv felülvizsgálata – nincs napirenden*



- Existing Schengen states
- Existing Schengen states **not** part of the EU
- Non Schengen EU states

A hatékony schengeni határvédelem

- **2015. május 27.** – A **Frontex Triton és Poszeidón közös műveleteire** biztosított kapacitások és eszközök megháromszorozása 2015-re és 2016-ra.
- **2015. szeptember 30.** – **1,3 millió EUR** a **Frontex**, az **European Asylum Support Office** és az **Europol** uniós ügynökségek személyzetének létszámnövelésére. A Frontex létszámát 400-ról 1000 főre + 1500 három nap alatt bevethető tagállami szakértő; nincs jogosultság bővítés (2016 közepéig részletes program)
- **2015. december 15.** – **Az Európai Határ- és Parti Őrség** létrehozása (tárgyalások folyamatban, június előtt meg fejeződik be a vita)
- **Határkerítések, határellenőrzések**

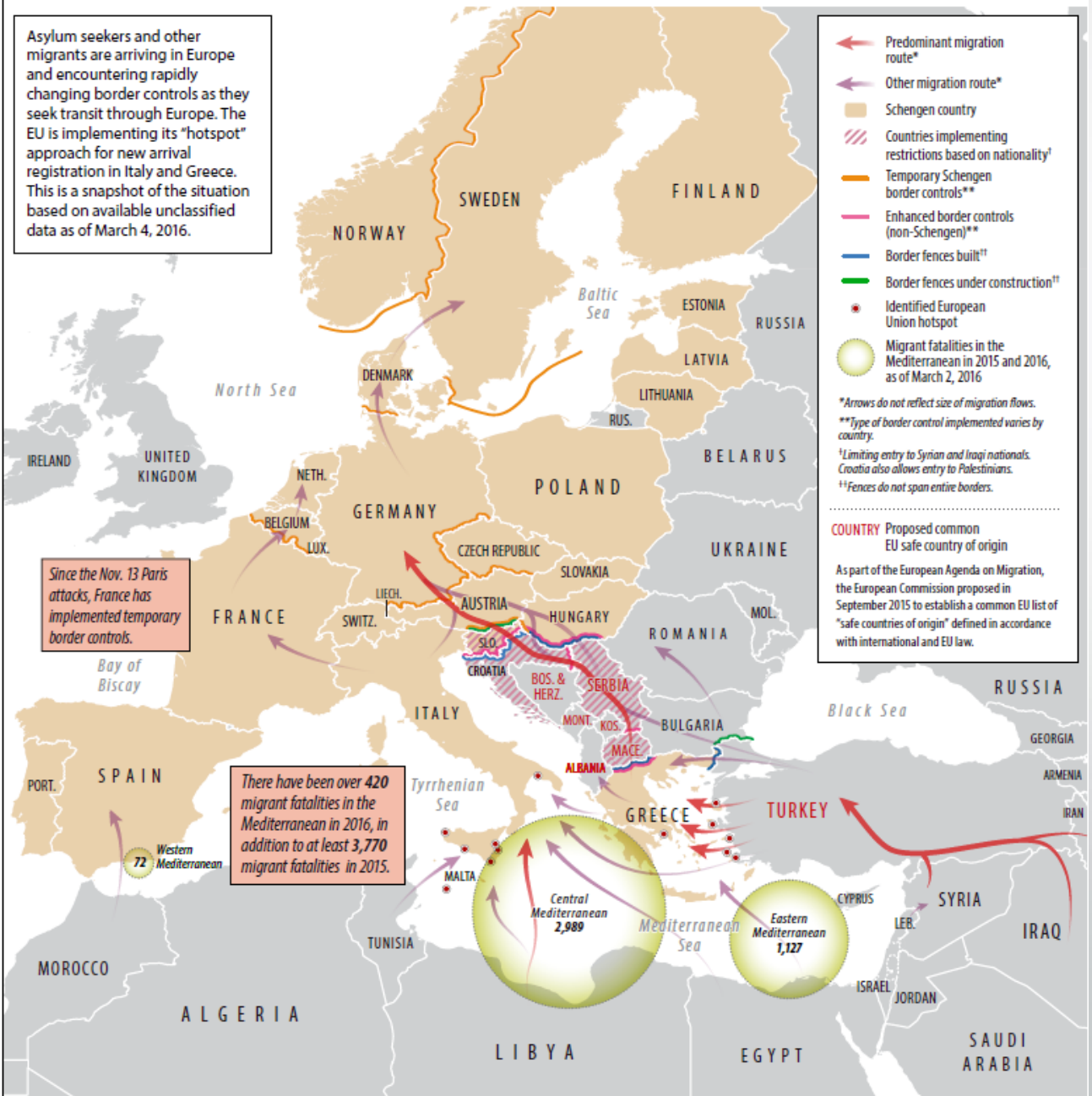
A határőrizeti feladatok és menekültügyi eljárások szétválasztásának szükségessége

- A menekültek **regisztrációját** és **menedékjogi eljárását** az **Európai Unió területén kívülre** kell helyezni
- Nem valósult meg (de tartalmazza a Schengen 2.0 c. magyar javaslat)

Az EU menekültügyi oltalmi övezetei

- *Az EU menekültügyi oltalmi övezetei: az európai migrációs útvonalak mentén létrehozott, EU-adminisztráció alatt álló, védett területek, amelyeket az unió tart fenn; amelyek közös elvek alapján működnek; s ahol az unió menekültügyi szakemberei az EU előírásainak megfelelően regisztrálják, illetve lefolytatják a menedékjogi eljárásokat.*
- *Nem jöttek létre, de több hotspot-ot is létrehoztak EU támogatással Görögországban (6) és Olaszországban (7)*

Asylum seekers and other migrants are arriving in Europe and encountering rapidly changing border controls as they seek transit through Europe. The EU is implementing its "hotspot" approach for new arrival registration in Italy and Greece. This is a snapshot of the situation based on available unclassified data as of March 4, 2016.



Since the Nov. 13 Paris attacks, France has implemented temporary border controls.

There have been over 420 migrant fatalities in the Mediterranean in 2016, in addition to at least 3,770 migrant fatalities in 2015.

Menekültpolitika és adósságkezelés

- *Eddig nem jött ilyen jellegű kezdeményezés.*

A kvóta-rendszeréről

- *Az egyik legvitatottabb kérdés: kötelező vagy önkéntes*
- *Magyarország az Európai Bírósághoz fordult, népszavazást kíván rendezni, elutasítja a virtuális kötelező kvóta rendszerét is.*

Schengen 2.0

- A bevándorlásról szóló döntések **nemzeti hatáskörben** maradnak
- Nem lehet bevezetni **semmilyen kötelező és automatikus eljárást** a bevándorlók **szétosztására**
- A **menekültügyi eljárásokat az EU területén kívül, zárt és őrzött hotspotokon kell lefolytatni**
- Az uniónak **pénzügyileg hozzá kell járulnia** a megfelelő körülmények és a biztonságos **hotspotok kialakításához**
- Az **illegális migránsokat vissza kell küldeni** a biztonságos származási vagy tranzitországokba

Schengen 2.0

- A visszafogadásra és visszatérésre vonatkozó **megállapodásokat a származási és tranzitországokkal** kell megkötni, és velük együttműködve kell érvényre juttatni
- A harmadik országok **együttműködési készségétől** kell **függővé** az **uniós politikák** alakulását
- **Pénzügyi és egyéb támogatás** az elsődleges **célországok** (Törökország, Jordánia, Libanon) valamint a **nyugat-balkáni országok** számára
- **Közös európai lista** létrehozása **a biztonságos harmadik országokról** (biztonságos ország, ahol nem állnak konkrét fenyegetés alatt)



Köszönöm a figyelmet!