



Az európai menekültpolitika cselekvőképtelenségének feloldásáról

*Tálas Péter
Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Stratégiai Védelmi Kutatóközpont*

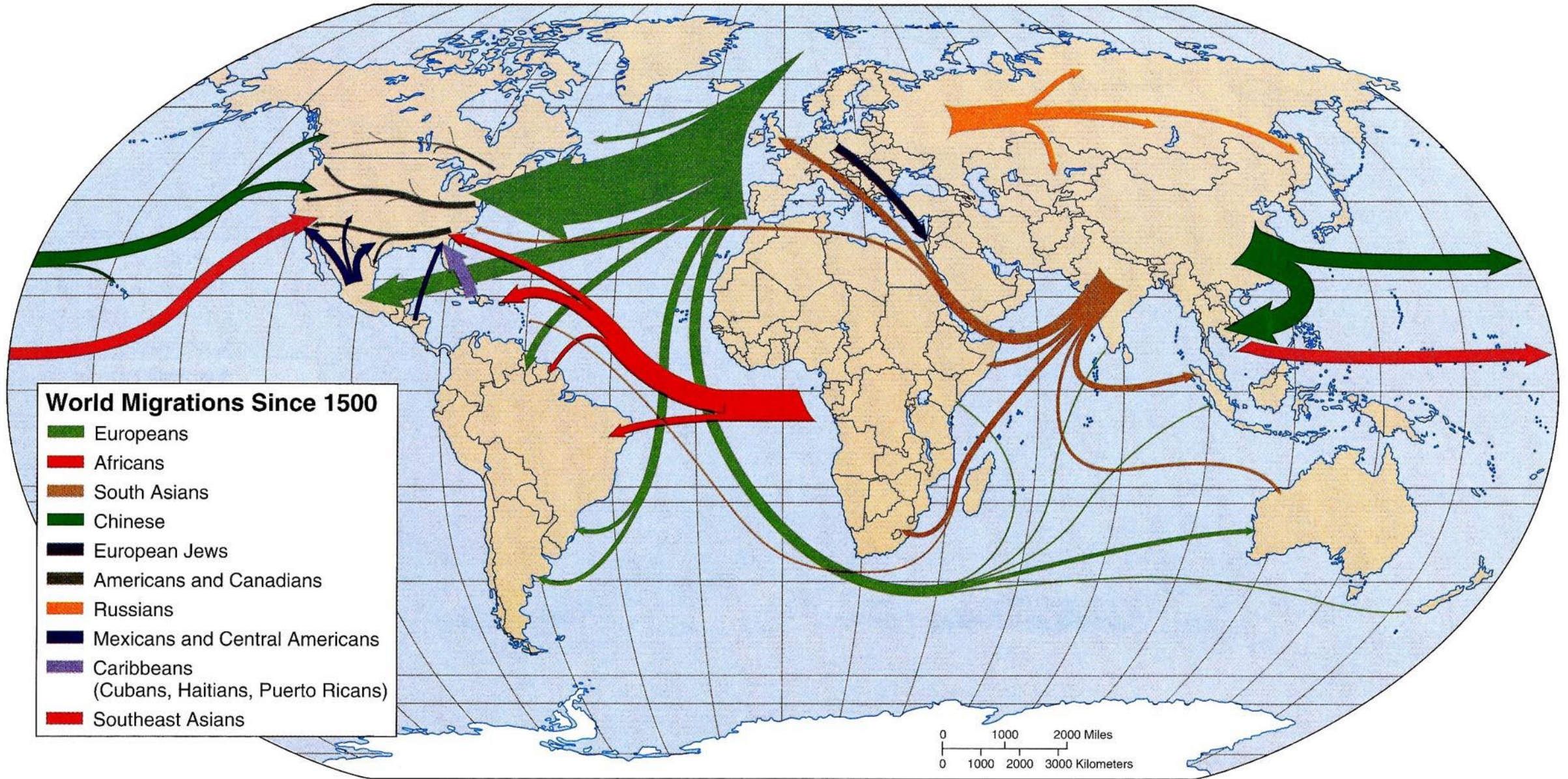
Az előadás vázlata

- *A migrációról*
- *Napjaink migrációjának jellegzetességeiről*
- *A demográfiai folyamatokról*
- *Az európai menekültpolitikáról*
- *Az európai menekültpolitika cselekvésképtelenségének okairól*
- *Az európai menekültpolitika cselekvésképtelenségének feloldási lehetőségeiről*

A migrációról

- *A migráció végigkísérte az emberiség történetét (**történeti jelenség**)*

World Migrations



A migrációról

- *A migráció végigkísérte az emberiség történetét (**történeti jelenség**)*
- *A migrációnak számos **általános kiváltó oka** van*

A migráció általános kiváltó okai

- Egy vándorlási folyamat elindulásához valamilyen kiváltó ok, tényező megléte szükséges → **motiváció**
- Legfontosabb általános tényezők:
 - **Természeti okok** (kedvező $\leftarrow \rightarrow$ kedvezőtlen adottságok, természeti katasztrófák, geológiai adottságok)
 - **Gazdasági okok** (elmaradott $\leftarrow \rightarrow$ gazdaságilag prosperáló területek, ipari katasztrófa)
 - **Politikai okok** (hátrányos megkülönböztetés, elnyomás, üldöztetés, fegyveres konfliktus)
 - **Társadalmi, szociális okok** (túlnépesedés, családegyesítés, tanulás, munkavállalás)

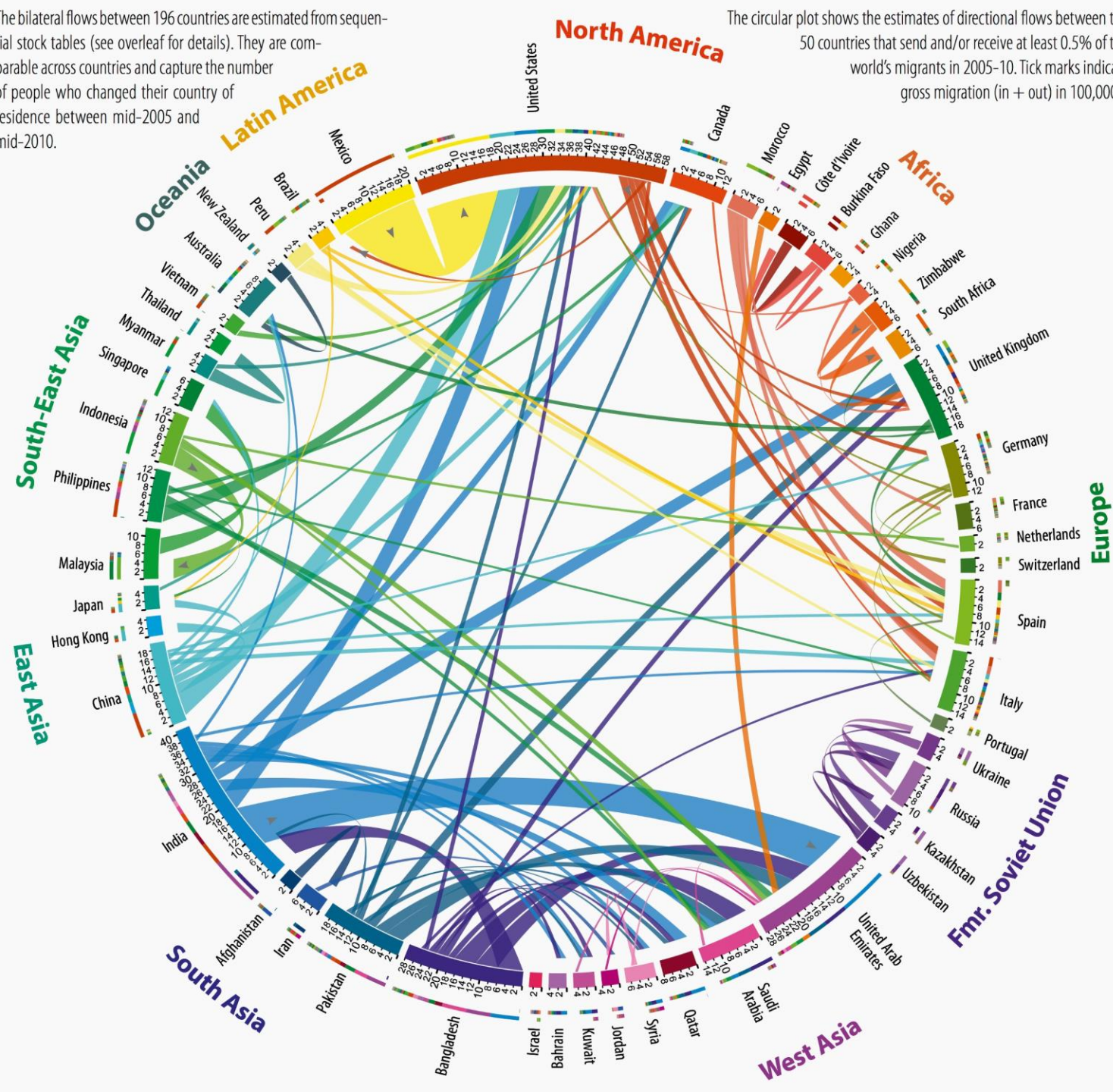
A migrációról

- *A migráció végigkísérte az emberiség történetét (**történeti jelenség**)*
- *A migrációnak számos **általános kiváltó oka** van*
- *Napjaink migrációjának számos **sajátos oka** is van*

A migráció sajátos kiváltó okai

- A **globalizáció** (információ, pénzügy, gazdaság) **felgyorsította** és **növelte** a migrációt
- **Új motivációk** jelentek meg
 - A globális kihívások (pl. **klímaváltozás**)
 - A világról szerezhető **információk növekedése**
 - A gazdasági **egyenlőtlenségek növekedése,**
 - **A gazdag térségek vonzása** (Európa, Amerika)
 - **Közlekedés kibővülése** és felgyorsulása
 - A **pénzügyi tranzakciók gyorsasága** és globalizálódása

The bilateral flows between 196 countries are estimated from sequential stock tables (see overleaf for details). They are comparable across countries and capture the number of people who changed their country of residence between mid-2005 and mid-2010.



A migráció következményei (kibocsátó országban)

<i>Előnyök</i>	<i>Hátrányok</i>
<i>Kevesebb embert kell eltartani</i>	<i>Fiatalok és munkaképesek elvesztése</i>
<i>A külföldön megkeresett jövedelem egy részét haza utalják</i>	<i>Kiegyensúlyozatlanná válik a társadalmi korfa</i>
<i>Csökken az erőforrásokat terhelő nyomás</i>	<i>A jó képességű, képzett emberek elvesztése</i>
	<i>Családok szétszakadása</i>
	<i>Az otthon maradók miatt nő a halálozási arány</i>

A migráció következményei (befogadó országban)

<i>Előnyök</i>	<i>Hátrányok</i>
<i>Olcsó munkaerő</i>	<i>Nyelvi problémák</i>
<i>Munkaerő hiány felszámolását segíti</i>	<i>Faji, etnikai feszültségek</i>
<i>Képesítést nem igénylő munkák is betölthetők</i>	<i>Saját állampolgárok elveszthetik munkahelyüket a beáramló munkaerő miatt</i>
<i>Kisebb arányban, de magasan képzett bevándorlók is vannak</i>	<i>Saját, jó képességű, képzett emberek elvesztése</i>
<i>Kulturális sokszínűség</i>	<i>Növekedő terhelés az ellátórendszereken (egészségügy, lakhatás, stb.)</i>

A migráció sajátos kiváltó okai

- A *kétpólusú világrend után kialakult nemzetközi viszonyok* is kedveznek a migrációnak
 - A korábbi „high risk, high stability” helyett „*low risk, low stability*”
 - Az *államokon belüli háborúk* száma növekedett
 - *Kevés számú fegyveres is nagy népességmozgást tud kiváltani*



• Szerkesztette:
Etl Alex – Mátyás Máté

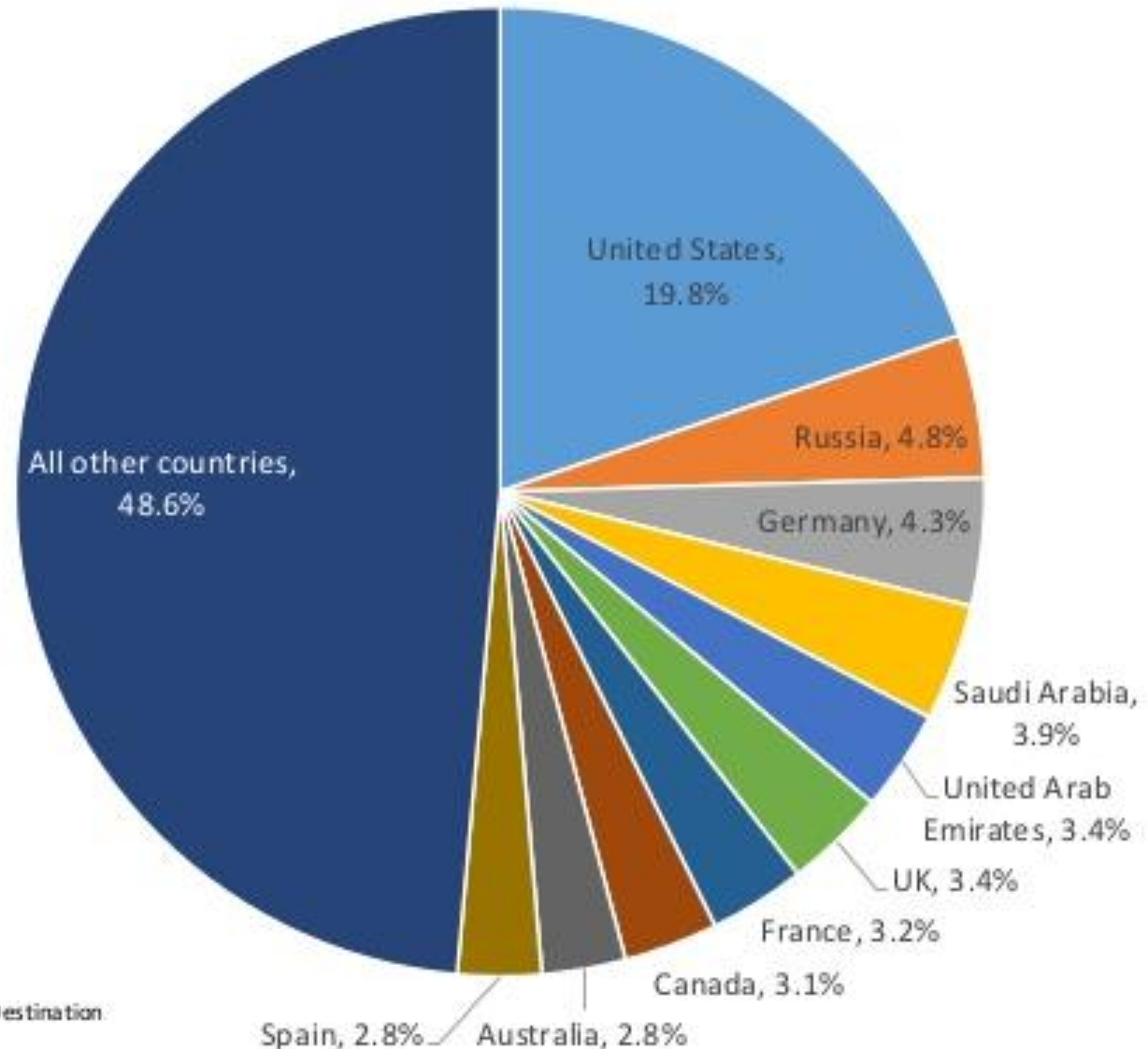
A migrációról

- A migráció végigkísérte az emberiség történetét (**történeti jelenség**)
- A migrációnak számos **általános kiváltó oka** van
- Napjaink migrációjának számos **sajátos oka** is van
- **A migrációt** megakadályozni nem, **csupán befolyásolni lehet**
 - Jó példa az **Egyesült Államok**, amely egyébként az egyik legbefogadóbb állam (a világ migránsainak 19,8%; a bevándorlók aránya 14,3%, 46,6 millió)

One-fifth of the world's international migrants live in the United States

There are 232 million international migrants worldwide – 3.2% of the world population

The top ten receiving countries house over 51% of all migrants



A legtöbb migránst befogadó államok

(a világ migránsai közül %-ban, a migránsok aránya a társadalomban %-ban, a migránsok száma millióban)

- **Németország:** 4,9% - 14,9% - 12 m
- **Oroszország:** 4,8% - 7,7% - 11,6 m
- **Szaúd-Arábia:** 3,9% - 31,4% - 9 m
- **Egyesült Királyság:** 3% - 11,3% - 8,5 m
- **Egyesült Arab Emírátsok:** 3,4% - 83,7% - 7,8 m
- **Franciaország:** 3,1% - 11,1% - 7,7 m
- **Kanada:** 3,1% - 20,7% - 7,2 m
- **Ausztrália:** 2,8% - 27,7% - 6,7 m
- **Spanyolország:** 2,8% - 14% - 5,8 m
- **V4-ek:** Magyarország: 0,3% - 4,7% - 0,45 m; Lengyelország: 0,3% - 0,9% - 0,61 m; Csehország: 0,2% - 4% - 0,4 m; Szlovákia: 0,1% - 3,3% - 0,17 m

Demográfiai folyamatok

- **Európa**
 - Demográfiai hullámvölgy: **népességfogyás, elöregedés**
 - **Eltérően érinti Európa nyugati és keleti felét, ez utóbbit súlyosabban**
 - **Bevándorlás**
 - Nem az a kérdés, hogy kell-e vagy lesz-e bevándorlás, hanem hogy **ki tudjuk-e választani kit fogadunk be.**
 - Kelet-Európából **brain drain** és **skill drain** – modernizációs kihívás
- **Forrás: World Population Prospects - 2015 Revision, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, 2015.**

	Népességszám (millió fő)			
	2015	2030	2050	2100
Világ	7 349	8 501	9 725	11 213
Európa	738	734	707	646
Egyesült Királyság	64	70	75	82
Franciaország	64	68	71	75
Németország	88	79	74	63
Kelet-Európa	292	278	251	208
Oroszország	143	138	128	117
Magyarország	9,8	9,2	8,3	6,5
Össz: E		- 4	- 31	- 92
Össz. K-E		- 14	- 41	- 84

Demográfiai folyamatok

- **Afrika**
 - **Népességnövekedés** – az elkövetkezendő 100 évben demográfiai-boom
 - 2030-ig +493 millió
 - 2050-ig 1,29 milliárd
 - 2100-ig 3,2 milliárd
 - **A migráció elkerülhetetlen**
 - **Mértéke** a kontinens és **az afrikai államok megtartókéességétől függ**
 - Egyedül, **külső segítség nélkül nem** lesznek képesek növelni a **megtartókéességüket**
 - **Klímaváltozás lassítása és a politikai-társadalmi rendszerek átalakítása a fő feladat**

	Népességszám (millió fő)			
	2015	2030	2050	2100
Világ	7 349	8 501	9 725	11 213
Afrika	1 186	1 679	2 478	4 387
Angola	25	39	65	138
Dél-Afrika	54	60	65	65
Etiópia	99	138	188	242
Kongói DK	77	120	195	388
Nigéria	185	262	398	752
Szudán	40	56	80	127
Növekedés:		+ 493	+ 1 292	+ 3 201
Migráció (3,2%)		53	79	140



NKE STRATÉGIAI VÉDELMI KUTATÓKÖZPONT

NÉZŐPONTOK – 2015/2

1581 Budapest Pf. 15 Tel: 432-90-92 Fax: 432-90-58 e-mail: svkks@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 elegendő

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 500 milliós *Európai Unió* lesz
- *Probléma*: már 1,8 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 **szerepvállalása**
 - 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?

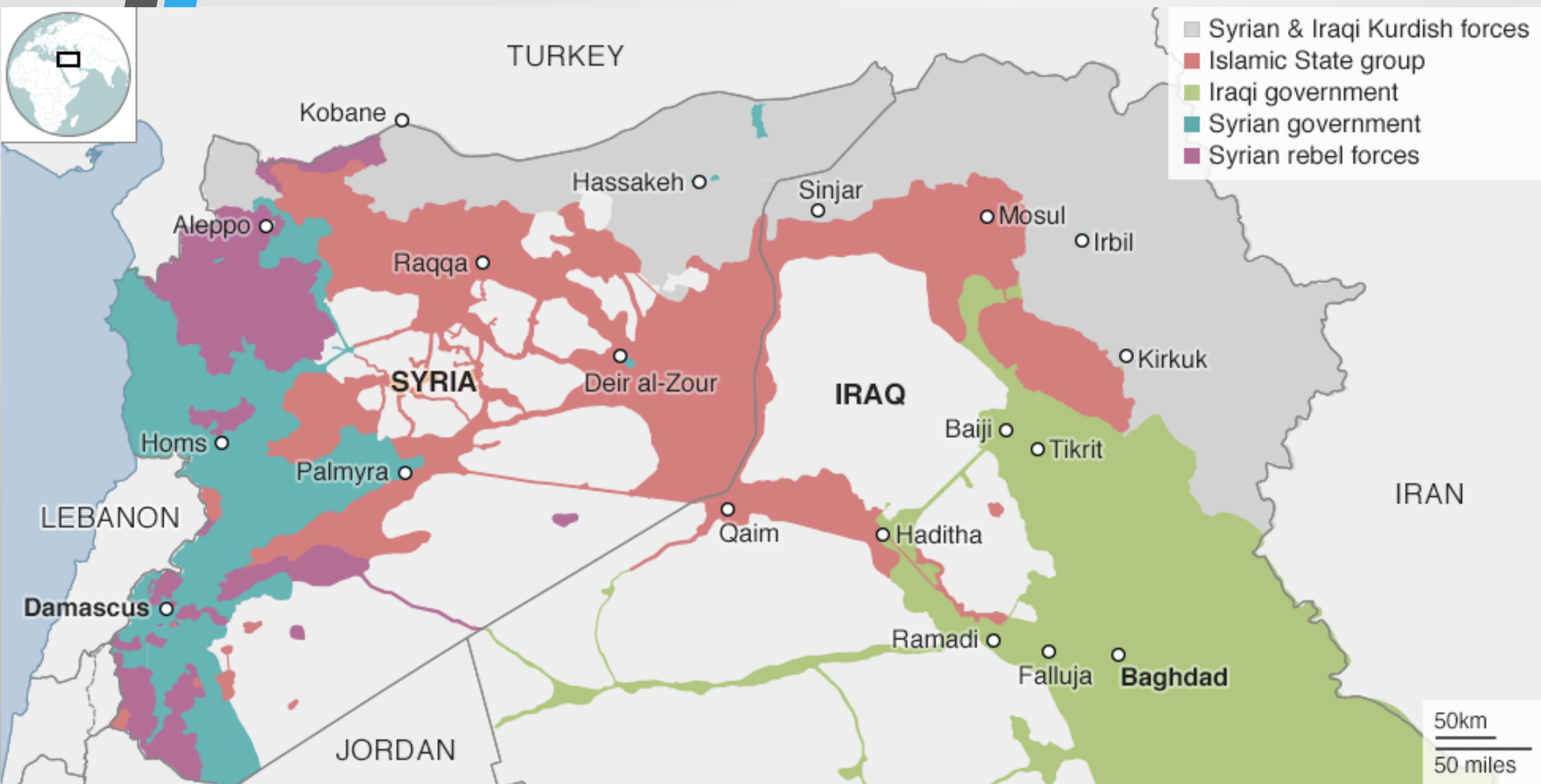
- 7. A nemzetközi **menekültjogi architektúra felülvizsgálatának** kezdeményezése
- 8. A hatékony schengeni **határvédelem**
- 9. A **határőrizeti** feladatok és **menekültügyi** eljárások **szétválasztásának** szükségessége
- 10. Az EU menekültügyi **oltalmi övezetei**
- 11. **Menekültpolitika és adósságkezelés**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



Source: IHS Conflict Monitor (19 Sep 2016)

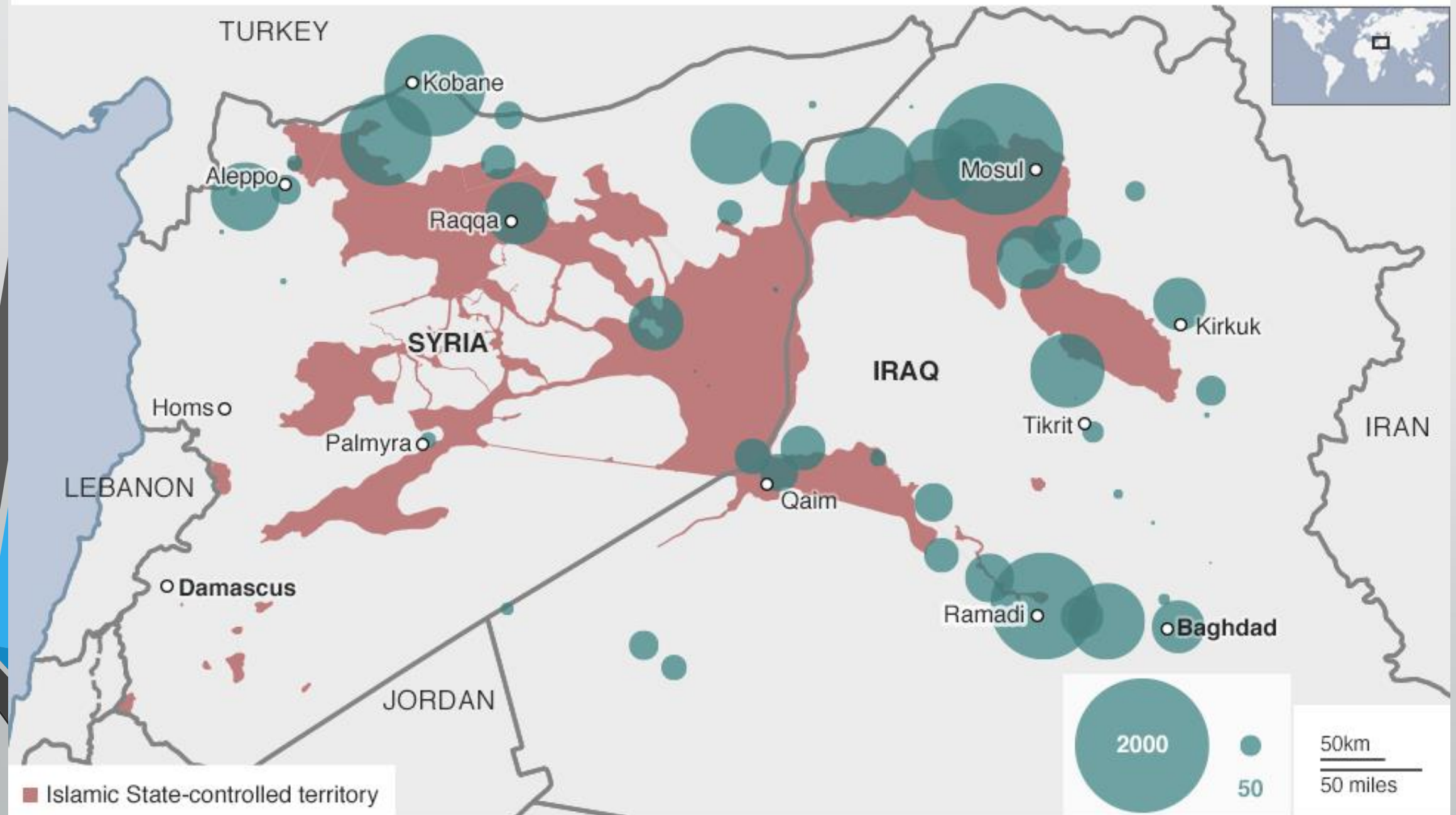
A nemzetközi együttműködés kényszere

- **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)
- **Tárgyalások** és megállapodások **az észak-afrikai** és **szubszaharai** államokkal.
 - **Rabati-folyamat** (Burkina Faso, Egyenlítői Guinea, Mali, Marokkó, Szenegál)
 - **Kartúm-folyamat** (Egyiptom, Eritrea, Etiópia, Dél-Szudán, Szudán)
 - **Száhel-térség Akcióterv**
 - **Horn-fok Akcióterv**

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 csak bonyolítják a helyzetet*
- *Európa katonai és biztonságpolitikai értelemben nem szereplője szíriai válságnak*
- *A líbiainak sem igazán*

US-led coalition strikes: **IRAQ: 9,601**, **SYRIA: 5,054**



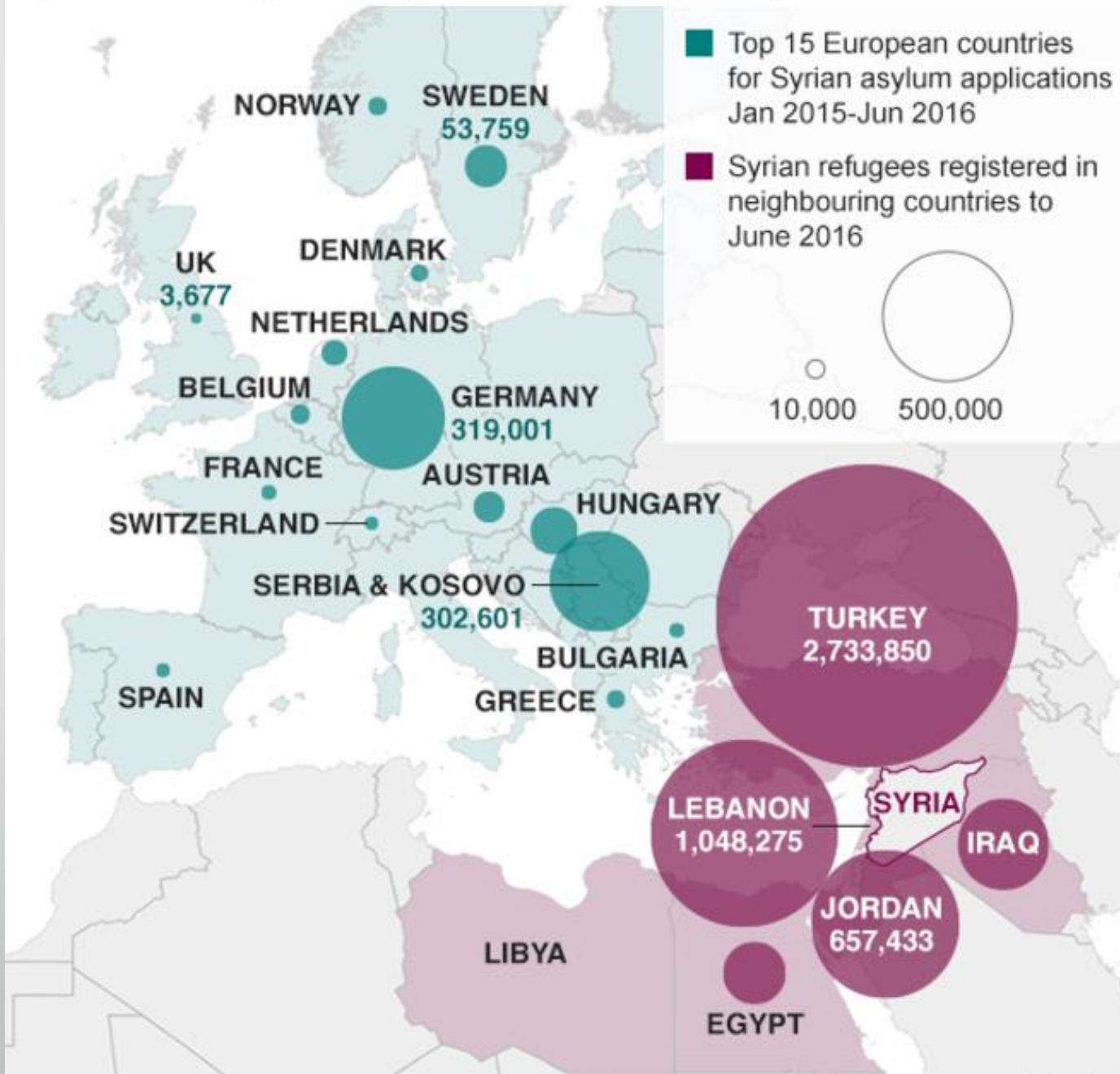
Source: IHS Conflict Monitor, 19 Sep 2016

BBC

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 **Törökországba** (2,73 millió), **Libanonba** (1,03 millió) és **Jordániába** (656 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 törökországi puccskísérlet óta **bizonytalan, hogy tartható-e a megállapodás**

Syrians in neighbouring countries and Europe



Source: UNHCR

BBC

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 merkei 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) – mára politikailag erősen megkérdőjeleződött
 - 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

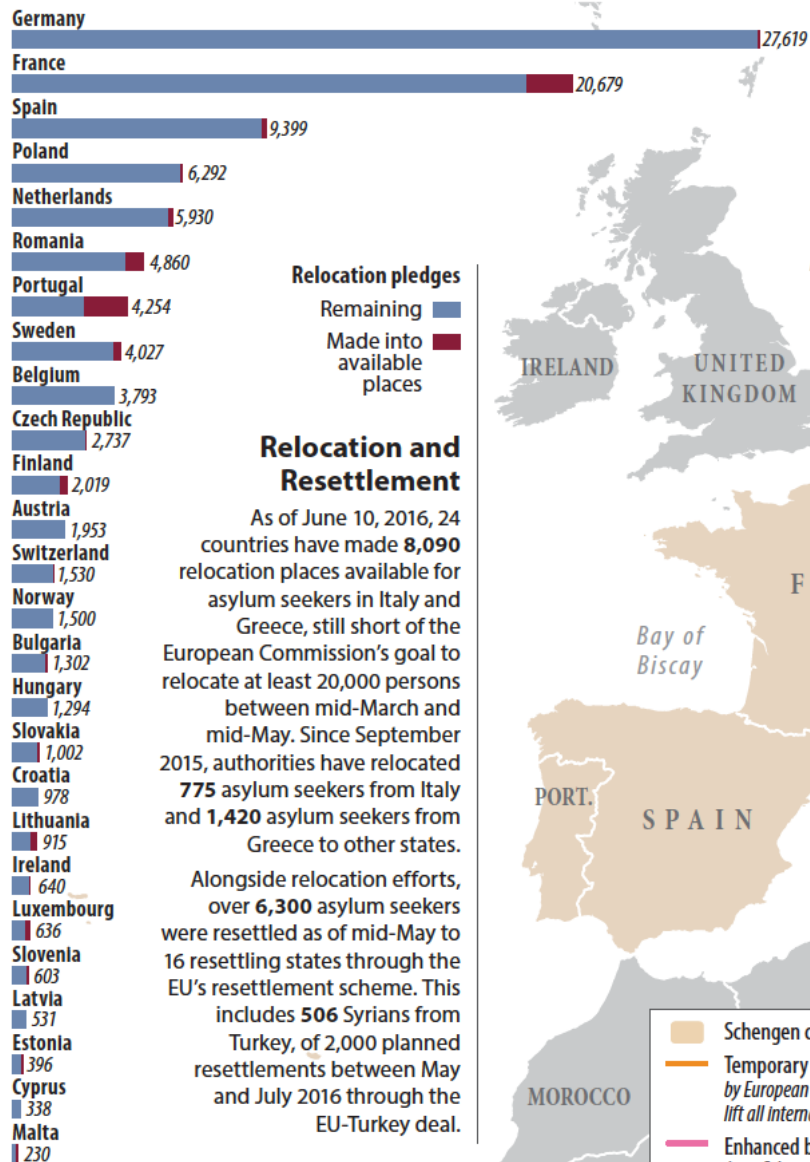


A hatékony schengeni határvédelem

- **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.** – Döntés az **Európai Határ- és Parti Őrség** létrehozásáról (**2016. szeptember 14.**) – a határőrizet nemzeti kézben marad
- **Határkerítések, határellenőrzések** – a balkáni út lezárása

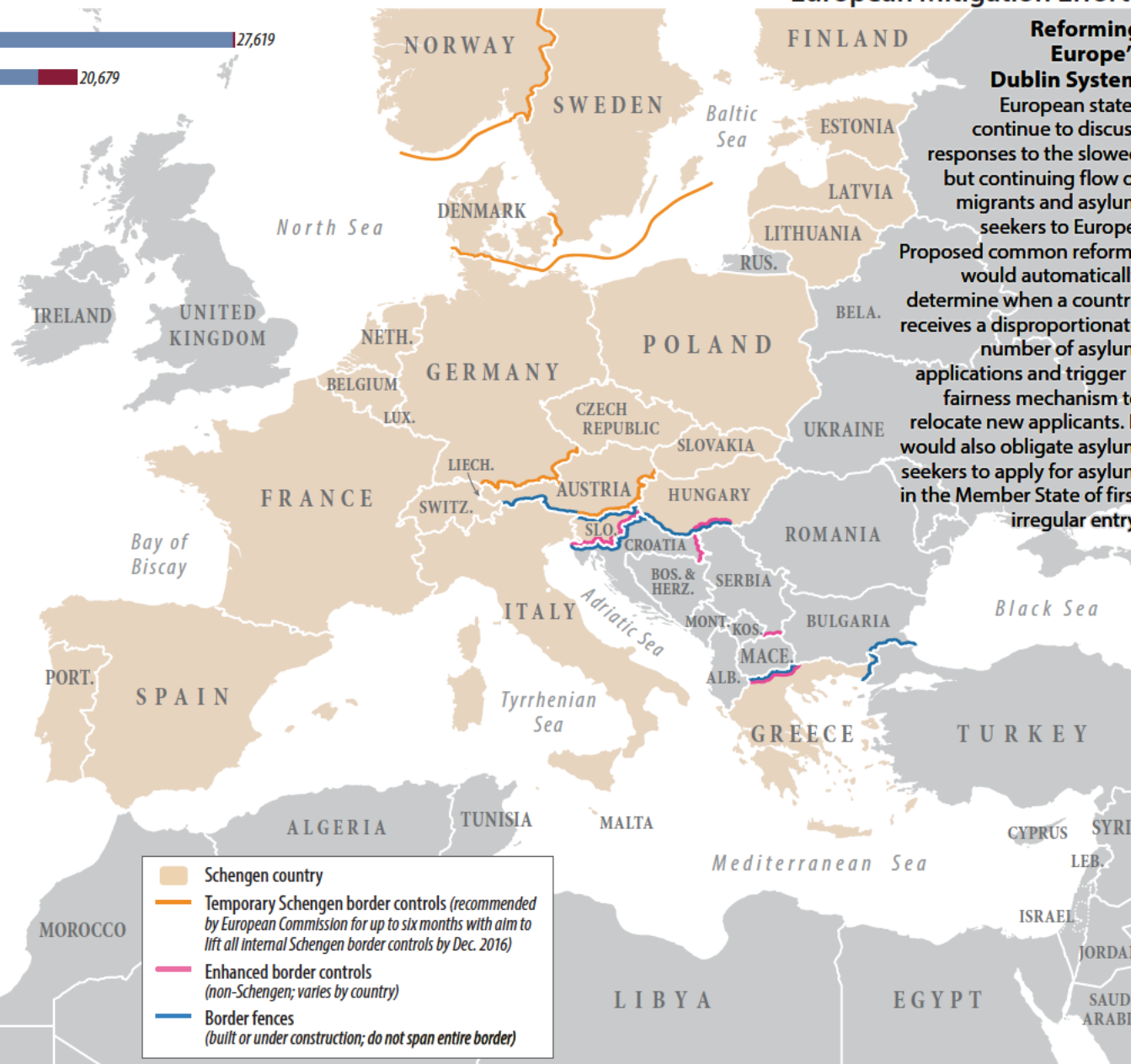
Europe Migrant and Refugee Snapshot: European Mitigation Efforts

Unclassified



NOTE: The chart reflects 102,000 asylum seekers that Member States have so far agreed to relocate.

Names and boundary representation are not necessarily authoritative



Sources: European Commission, press reporting

June 14, 2016 - U1415 STATE (HIU)

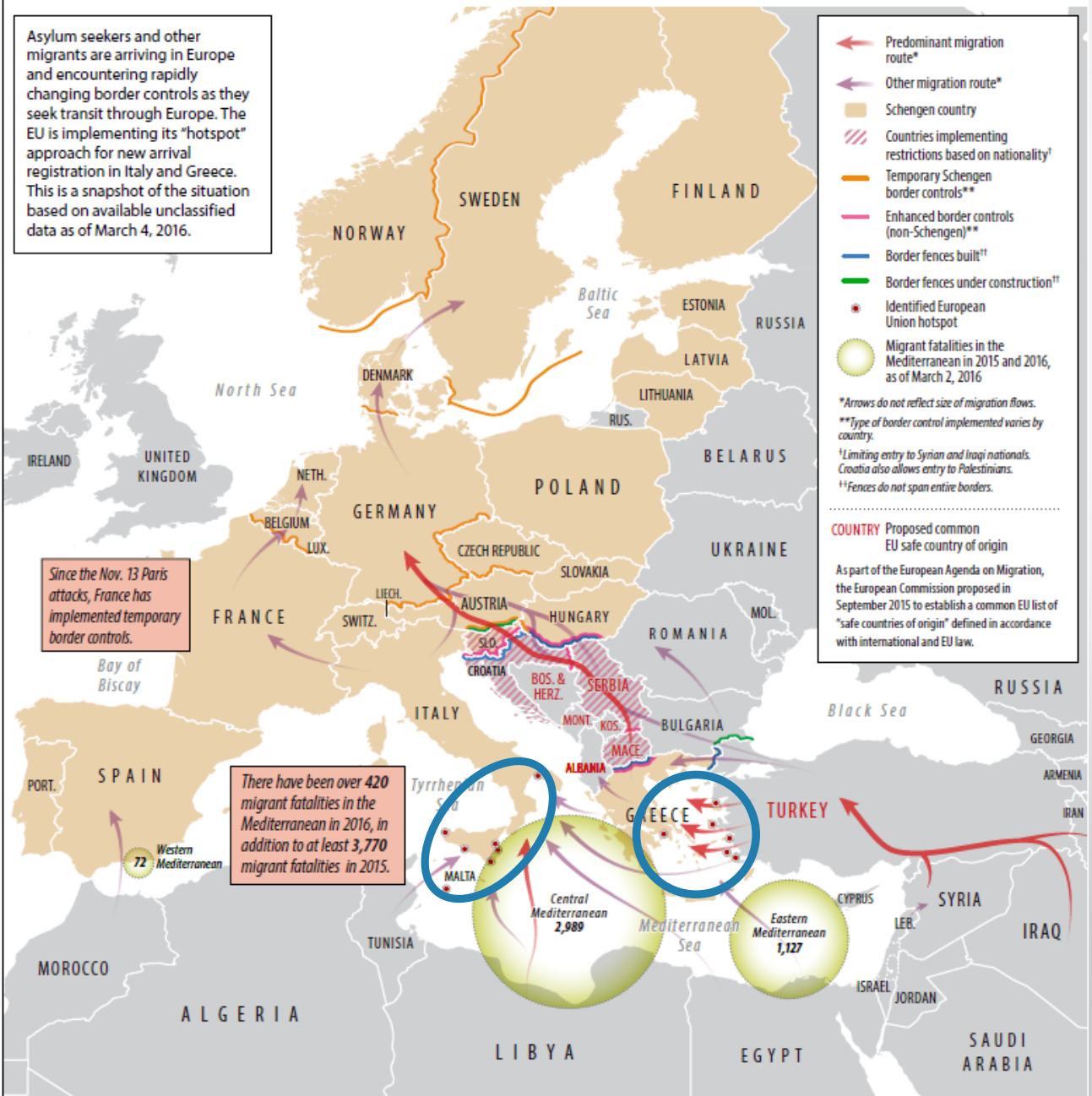
A határőrizeti feladatok és menekültügyi eljárások szétválasztásának szükségessége

- 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.



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 rendez, egyelőre elutasítja a virtuális kvóta rendszerét is.**
- A V4-ek hasonló állásponton vannak

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 (legutóbbi javaslat Líbia)
- 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 a menekültügyi rendszerre és a határvédelemre
- **Közös európai lista** létrehozása **a biztonságos harmadik országokról** (biztonságos ország, ahol nem állnak konkrét fenyegetés alatt)



Köszönöm a figyelmet!