

KONDOROSI FERENC

ENSZ-igazgatású mesterséges állam állíthatja meg a migrációt?

Az olyan globális jelenségek, mint a klímaváltozás vagy a szegénység, általában a fejlettebb országokba irányuló népességvándorlási, migrációs folyamatokat generálnak, amelyek nemcsak a járványos megbetegedések terjedésének veszélyét növelik a célországokban, de egyéb társadalmi feszültségeket is okoznak, és további biztonsági kockázatokat hordoznak magukban. A migráció az okait és hatásait tekintve is sokarcú jelenség. A társadalomban demográfiai, gazdasági szempontból, a fenntartható fejlődés tekintetében alapvetően pozitív szerepet tölt be, biztonsági aspektusból azonban a migrációval járó negatív jelenségek kerülnek a figyelem középpontjába.

Migráció történelmi, társadalmi méretekben

A migráció (vándorlás) a népesség mobilitásának egyik – térbeli – formája, a népesség lakóhely-változtatása. A vándorlások többféleképpen oszthatók: külső vándorláson az országhatárokat átszelő, belső vándorláson az országhatárokon belüli lakóhely-változtatást értjük; megkülönböztetjük az önkéntes vagy kényszer-, az egyéni vagy csoportos, a legális vagy illegális, az állandó vagy ideiglenes vándorlást.¹ A mobilitás mozgékonyt jelöl, ami az alkalmazkodás része, tehát a migráció – a társadalmi mobilitással együtt – a társadalom életképessége fenntartásának és fejlődésének fontos eleme. Migráció nélkül az emberi társadalom és annak alrendszerei, egyebek között a gazdasági élet, működésképtelen lenne. Az emberek mozgása, vándorlása a jobb életlehetőségek vagy egyszerűen a megélhetés irányába nem csupán a mozgásra kényszerülők számára hasznos, hanem azoknak a befogadó közegeknek is, ahová megérkeznek.²

A nemzetközi migráció fontos szerepet tölt be a demográfiai folyamatokban a fenntartható fejlődés szempontjából. A demográfiai változások és vál-

¹ <http://mek.oszk.hu/02100/02185/html/207.html>

² Szabó A. Ferenc: A migráció biztonságpolitikai jelentősége az EU-bővítés tükrében. *Hadtudomány*, 2000/4. http://www.zmne.hu/kulso/mhtt/hadtudomany/2000/4_4.html

tások önmagukban értéksemleges mozgások, minősítésüket szociális, természetkönyezeti, valamint régió- és globális-nemzetközi összefüggéseikből kapják. Az egyensúlyi helyzetből egyik vagy másik irányba kilendülő demográfiai trendek ugyanakkor súlyos biztonságpolitikai következményekkel járnak.³ Fogyó, előregedő népességű társadalmak, mint éppen Európa legtöbb övezetében is, óhatatlanul konzervatívak, a *status quo*ban érdekeltek, hiányzik belőlük az innovációs kedv, a kockázatvállalás bátorsága. Egész felépítményük „puha” típusú, ami mintaként nem vonzó a fiatalos lendület régiói számára. Gazdasági veszélyeztetettsége a finanszírozhatatlanná váló társadalombiztosítás mellett főként az előregedési folyamat adott pontján beálló szakemberhiányból fakad. Fiatal, dinamikus szaporulatú társadalmaknak előnyükre válik az előrettekintés, a lendület, a korlátok leküzdésének képessége. Mindamelllett a fejlődésnek ellentmondásokkal is számolnia kell. Ha lépést tart a gazdasági növekedés a demográfiai terhelődéssel, természeti környezetfelélése és a környezet pusztítása rövidíti le a tartamát, s akkor beköszönt a megsokszorozódott népesség létválsága. Ha pedig a gazdaság lendülete eredendően hátramarad a népességnövekedéshez képest, akkor a folyamat eleve válsággal indul, és a természeti erőforrásokért vívott fegyveres konfliktusokhoz, gátlástalan bűnözéshez és általános kilátástalansághoz vezet. Ezekről a területekről származik a nemzetközi migráció legbővebb hozamú forrása is. A fokozódó, tömegessé váló nemzetközi gazdasági migráció a makroregionális és kontinensközi, globális népesedési eltolódások következménye.⁴

Az úgynevezett harmadik demográfiai átmenet szakaszába lépő régiókban, azaz azokban az országokban, ahol az előregedéssel együtt megindul a népességfogyás, a népesség elért szintjének és struktúrájának megőrzése, ami elősegíti a termelés és az élelnívó elért szintjének fenntartását, csak a nemzetközi migráció révén lehetséges. A globális migráció stabilizáló hatást fejt ki: a fejlett országoknak lehetővé teszi a harmadik demográfiai átmenet káros hatásainak kiküszöbölését, a népességi egyensúly fenntartását; egyúttal – elsősorban a migráns dolgozók hazautalásainak köszönhetően – bevonja a világ szegény, túlnépesedett területeit a világgazdaságba, elősegíti modernizá-

3 Rudolf Adam: Demographie und Sicherheit Demographie und Sicherheit Acht Thesen zur künftigen Beziehung von Bevölkerungsentwicklung und Sicherheitspolitik. Internationale Politik, Nr. 12, 2006, S. 24–32. Ismerteti Komáromi Sándor: Demográfia és biztonságpolitika a globalizálódó világban. Kisebbségkutatás, 2007/2.
http://www.hhrf.org/kisebbssegkutatas/kk_2007_02/cikk.php?id=1501

4 Uo.

ciójukat, pénzügyi stabilitásuk megteremtését.⁵ Különösen igaz ez, ha a migrációra nem egyirányú folyamatként, elvándorlasként tekintünk, hanem figyelembe vesszük a visszatérés lehetőségét és a társadalmi visszajelzés határait. Ezek hiányában a migráció a fejlődő országok számára a túlnépesedés enyhítésén kívül egyéb gazdasági előnnyel nem járna. Általános vélemény, hogy a visszatérés lehetősége döntő fontosságú a migrációs folyamatban. Ha globális társadalmi folyamatként nézzük az elvándorlást, akkor vitathatóvá válik a letelepedés és visszatérés merev elkülönítése. Az új kommunikációs és közlekedési eszközök lehetővé teszik a helyváltotatónak, hogy közeli kapcsolatban maradjon hazájával. Egyre több vándorló érzi úgy, hogy a befogadó országnak és a saját hazájának egyformán tagja.⁶

A migráció káros hatásokkal is jár a kibocsátó országok számára: elsősorban a képzetlenebb munkaerő (például egészségügyi dolgozók) elvándorlása esetén, akiknek képzésére a társadalom jókora anyagi erőforrást szánt, ezek a társadalmi kiadások nem térülnek meg, nem járulnak hozzá az adott társadalom fejlődéséhez. Az agyelszívás súlyos gondot okoz az afrikai országoknak: Dél-Afrika állítja például, hogy egymilliárd dollárt költött olyan egészségügyi dolgozók oktatására, akik aztán elhagyták az országot.⁷ Minthogy a spontán gazdasági migráció elsődleges mozgatórugója az életszínvonal-különbségekben rejlik⁸, a legfejletlenebb államok a visszavándorlás előnyeit sem élvezhetik.

A befogadó területek számára a migrációs hullámok a gazdasági előnyök mellett biztonságpolitikai kockázatokkal járnak. A bevándorlás a fejlett országok előregedő társadalmában lehetővé teheti a gazdasági-szociális fenntarthatóságot, de konfliktusforrás lehet ennek ütközése a nemzeti identitás fenntarthatóságával.⁹ A globalizálódó világban a megfelelő keretek közé szorított történelmi migrációkkal szemben az eltérő vagy éppen gyökeresen más kultúráknak és identitásformáknak elkötelezett idegen népesség befogadása – a nagyságrendi arányok, a beavatkozást, a hazai feszültségek importját sem kizáró anyaországi kapcsolatok vagy egyéb körülmények függvényében –

5 Szabó A. Ferenc: Fenntartható fejlődés és demográfiai problémák. *Nemzet és Biztonság*, 2008/4., 38–47. o.

6 Stephen Castles: International Migration and the Global Agenda: Reflections on the 1998 UN Technical Symposium. *International Migration*, vol. 37, no. 1, 1999, pp. 5–21. Ismerteti Biczó Krisztina: Nemzetközi migráció és globalizációs trendek. *Megjegyzések az 1998-as ENSZ-szakmai tanácskozashoz*. Kisebbségkutatás, 1999/3.
http://www.hhrf.org/kisebbssegkutas/kk_1999_03/cikk.php?id=112

7 http://www.bbc.co.uk/hungarian/news/story/2005/06/050622_migrationinternat.shtml

8 Lásd bővebben Szabó Laura: Gazdasági vagy jóléti migráció? 2005
<http://www.talaljuk-ki.hu/index.php/article/articleview/385/1/16/>

9 Szabó A. Ferenc (2008): i. m.

különböző konfliktusforrásokat rejt magában; kiszámíthatatlan kísérőjelenségei, rosszul kalkulált hatásai destabilizáló tényezővé válhatnak. Mindamellett megjegyzendő, hogy a multietnikus régiókon belül fellépő természetes, nem a migrációból, hanem az eltérő termékenységű rátákból adódó demográfiai arányeltolódások is etnikai feszültségekhez és konfliktushoz vezethetnek a népességcsoportok között.¹⁰

A migrációhoz köthető társadalmi feszültségekhez hozzájárul, hogy a befogadó országok társadalmában számos tévhit él a bevándorlók gazdasági szerepével, gazdaságra gyakorolt hatásával kapcsolatban: általában a közvélemény úgy látja, hogy a bevándorlók kiszípolozzák a fogadó ország gazdaságát, segélyekből élnek az állami költségvetés terhére, illetve elveszik a munkalehetőségeket a helyiek elől. A Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) szerint azonban ezek a félelmek és előítéletek megalapozatlanok. Az 1951-ben létrehozott nemzetközi szervezet feladata a kormányokkal, más nemzetközi intézményekkel és a migránsokkal való együttműködés a migrációs teendőkre való emberséges válaszok megtalálása érdekében. Részt vesz a migráció operatív próbatételei elleni küzdelemben, a migrációval kapcsolatos kérdések megértésének segítésében, a migráción keresztül történő társadalmi és gazdasági fejlődés elősegítésében, valamint a migránsok emberi méltóságának és jólétének támogatásában. Abból az elvből indul ki, hogy az emberséges és rendezett migráció a migránsoknak, valamint a származási helyük szerinti és a befogadó társadalomnak is a javára válik. 2005-ben kibocsátott jelentése szerint a bevándorlók nem kiszípolozzák a fogadó ország gazdaságát, hanem éppen ellenkezőleg, hozzájárulnak a növekedéséhez. 2000-ben például Nagy-Britanniában a bevándorlók négy milliárd dollárral többet fizettek be adóban, mint amennyi segélyt vagy más járandóságot kaptak az államtól. A Nemzetközi Migrációs Szervezet szerint alaptalanok azok a félelmek is, hogy a külföldről érkezők elveszik a munkahelyeket a helyiek elől. Valójában ugyanis a bevándorlók vagy olyan munkákat végeznek, amelyekre a helyi lakosság nem lenne hajlandó, vagy pedig nagy szaktudást igénylő állásokat töltenek be, amelyekre az adott országnak nincs elegendő embere.¹¹

¹⁰ Rudolf Adam: i. m.

¹¹ http://www.bbc.co.uk/hungarian/news/story/2005/06/050622_migrationinternat.shtml

Migráció kontra szuverenitás

A nemzetállamok gyakran a szuverenitásukat veszélyeztető elemnek tekintik a migrációt. A globalizáció korában az államok várják ugyan a tőke és a szakértelem beáramlását az ország gazdasági helyzetének jobbítása érdekében, viszont visszautasítják az emberek ezzel szükségszerűen együtt járó betelepülését. Ezt az ellentmondást feloldhatja a közlekedés és a kommunikáció új technikai megoldásainak alkalmazása, amelyek megengedik a nemzetek feletti közösségek és a többszörös identitású és kettős állampolgárságú emberek számának növekedését.¹² Mindazonáltal a globalizáció korában a tőke, a tudás és az információ egyre akadálytalanabban áramlik a világban, ami lehetővé teszi az egzisztenciájukat kereső mobil rétegeknek, hogy a hagyományos asszimilációval, nyelvváltással, integrációval járó letelepedés, beilleszkedés helyett a folyamatos mozgást válasszák. Közben jelen vannak a migráció hagyományos formái, egyre több újfajta, bonyolult nemzetközi kötődés alakul ki az emberek között. A korábbi határok átjárhatóságának növekedése, a gyors helyváltoztatási lehetőségek egyrészt új sajátosságokat kínálnak a legális vándorlásnak, másrészt növelik az illegális, kontrollálhatatlan mozgás lehetőségét is. A globalizáció lehetővé teszi idénymunkások tömeges foglalkoztatását anélkül, hogy azok végleges letelepedésével számolni kellene, miközben a magasan kvalifikált szakemberek körében is kialakult egy réteg a világban, amely mindig a legerősebb vonzások irányába mozdulva sűrűn változtatja munkahelyét. A nemzetközi migráció tömegesedése és hagyományos értelemben vett ellenőrizhetetlensége növeli a biztonsági kockázatokat.¹³

Bár a spontán migrációt előidéző tényezők között kiemelkedő jelentőségük van az életszínvonalbeli különbségeknek, a migrációs áradatot nem magyarázhatja egyedül a gazdasági egyenlőtlenség. Inkább akkor valószínűbb az elvándorlás, ha az elbocsátó és a befogadó ország között kapcsolat létezik. A társadalmakat összekötő informális rendszer különösen fontos a hivatalos csatornán kívüli migráció megértéséhez. Mind az illegális munkavállalóknak, mind a politikai menedékjogot kérőknek fontos a kapcsolatok rendszere, hogy növelhessék biztonságérzetüket és jólétüket az új környezetben. A társadalmi kapcsolatrendszer kiegyenlítheti a kulturális különbségeket, ezért

¹² Stephen Castles: i. m.

¹³ Szabó A. Ferenc (2008): i. m.

hasznos lehet az állam számára, miközben alá is aknázhatja a hivatalos eljárásmodot, és így megszűnhet az ellenőrzés a beáramló tömegek felett.¹⁴

A népességrobbanás és a népesedési válság kezelése egyaránt jelentős feladat az érintett övezetek szociális- és biztonságpolitika-formálása számára. Bár ez adminisztratív síkon egyedi állampolitikák színterén jelentkezik elsődlegesen, a cselekvés csak többoldalú összefogással, közös válságmenedzseléssel vezethet eredményre. A fejlett (nyugati) országok számára ezzel kapcsolatban elháríthatatlan, egyszersmind meglehetősen kényes feladat egyrésztől a fenntartható fejlődést veszélyeztető népességsökkenés (aminek munkaerőpótlásául fogadják a más kontinensekről áramló, gyakran posztkoloniális népfelesleget), másrésztől a kívánnál magasabb számú, egyúttal politikaimenekült-tömegeket is magába foglaló beáramlás, az integráció során keletkező társadalmi feszültségek kezelése. Európának – vezető államainak és közös uniós szinten is – fel kell készülnie arra, hogy a feléje irányuló migráció övezeteinek hathatós investíciós és technológiai segítséget nyújtson a demográfiai túlszaporulatot kompenzáló gazdasági fejlesztéshez. A segítségnyújtás megtérülő befektetésnek bizonyulhat a migrációs roham fékezése szempontjából, ezen felül az ott található nyersanyagforrások közös hasznosítását is szolgálja.¹⁵

A spontán gazdasági migráció megfelelő keretek közé szorítása mellett azonban az egyes államoknak külön-külön, illetve a nemzetközi közösségnek együttesen fel kell készülnie az ellenőrizhetetlen, kiszámíthatatlan migráció kiváltó okainak és kísérőjelenségeinek kezelésére is. Ilyen, a fogadó állam által nem tervezhető, nem szabályozható migrációs hullámot jelentenek a politikaimenekült-áradatok. A politikai okokból (azaz faji, vallási okokból, valamely nemzetiséghez vagy társadalmi csoporthoz tartozás vagy politikai vélemény miatt) történő üldöztetés elől menekülők befogadása nemcsak humanitárius szempontú erkölcsi kíváncsalom, hanem az államok nemzetközi jogi kötelezettsége is (a menekültek jogállásáról szóló 1951. évi genfi egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyve alapján), így a menekültek – különösen az illegális csatornákon érkező menekültek – beáramlásának korlátozására a fogadó államoknak nincs lehetőségük. Mindazonáltal a vendégmunkásokkal ellentétben a menekültekre általában igaz az a – befogadó társadalmakban feszültséget gerjesztő – vélekedés, hogy állami segélyekből, juttatásokból élnek, és így terhet jelentenek az ország költségvetésére és gazdaságára.

¹⁴ Stephen Castles: i. m.

¹⁵ Rudolf Adam: i. m.

Ezért a menekülthullámok megelőzése érdekében fokozni kell a nemzetközi együttműködést a potenciális kibocsátó országokban a demokrácia és a jogállamiság megteremtése, az emberi jogok tiszteletben tartásának szavatolása érdekében. Megjegyzendő, hogy a migráció és az egyéb nemzetközi biztonsági kockázatok szempontjából a legnagyobb veszélyt – amint azt Afganisztán vagy Irak példája mutatja – nem annyira a demokratikus államberendezkedés hiánya, mint inkább az állam működésképtelenné válása, az állami szervezetrendszer hiánya jelenti. Tehát a diktatúrák, az emberi jogokat sértő rezsimok felszámolása során kellő körültekintéssel kell eljárni, és az alkalmazandó eszközök kiválasztásakor megfelelő egyensúlyt kell teremteni az emberi jogok és a biztonsági szempontok széles spektrumában.

A kényszmigránsok körében a politikai menekülteken túl a lakóhelyüket egyéb okból elhagyni kényszerülők, például a környezeti menekültek vagy klímamenekültek befogadására a nemzetközi jog ma még nem kötelezi az államokat. A probléma nagyságrendjét szemlélteti, hogy a lakóhelyüket környezeti okokból elhagyni kényszerülők számát 2050-re százötvenmillióra becsülik. Ezeknek a migránsoknak a helyzete is olyan emberi jogi kérdés, amelynek megoldása nemzetközi összefogást igényel.

A menekült- és migrációs politika jövőjéről 2002 novemberében ötszáz különböző háttérű (kormányzatok, nemzetközi szervezetek, civilszervezetek stb.) szakértő által megfogalmazott hágai nyilatkozat szerint a nemzetközi összefogásban olyan új megközelítésre van szükség, amely mindenki számára lehetővé teszi annak a jognak az élvezetét, hogy (élhető) saját országában maradjon, ne kényszerüljön elvándorolni. A nemzetközi párbeszéd mai formái helyett, amikor is az azonos érdekű országcsoportok egymás közötti együttműködése a domináns, olyan párbeszédre van szükség, amely az érdekelt, érintettek szélesebb körének részvételével zajlik, olyan szereplők egyidejű bevonásával, akik ha nem is ellentétes érdekek, de a társadalmi és migrációs folyamatok ellentétes pólusain állnak (kibocsátó és célországok, szegények és gazdagok, észak és dél párbeszéde). Hatékony migrációkezelő programokat kell kidolgozni, amely összeegyezteti a kibocsátó, tranzit- és célországok érdekeit, kezeli a migráció alapvető kiváltó okait, és egybeveti az állami és human biztonsági igényeket az állam humanitárius kötelességeivel. Olyan átfogó, koherens, átlátható (transzparens) és részvételen alapuló (azaz az érintettek bevonásával megalkotott) migrációs programokat kell kidolgozni, amelyek az elkerülhetetlen vándorlási folyamatokat a szabályozott (legális, rendezett) migráció útjára terelik. A szabálytalan (illegális) migránsok számára a hazatérést elősegítő programokat kell kidolgozni, illetve a humanitárius

megfontolások szerint lehetővé kell tenni a jogi helyzetük rendezését (regularizáció). Határozott nemzetközi összefogás szükséges az illegális migráció visszaszorítása érdekében az emberkereskedelem és az embercsempészet ellen az ENSZ 2000-ben elfogadott transznacionális szervezett bűnözés elleni egyezményében, illetve annak az emberkereskedelem, különösen a nők és gyermekek kereskedelme megelőzéséről, visszaszorításáról és büntetéséről szóló, valamint a migránsok szárazföldön, légi úton és tengeren való csempészete elleni jegyzőkönyveiben meghatározott keretek között.¹⁶ Az illegális migráció elleni fellépés során azonban figyelemmel kell lenni arra, hogy az illegális migránsok, az illegálisan foglalkoztatott vándormunkások maguk is áldozatok: az embercsempészek embertelen körülmények között utaztatják őket, ami gyakran az életüket veszélyezteti, az emberkereskedelem áldozatait prostitúcióra, rabszolgamunkára kényszerítik, az „önként” vállalt feketemunka során tisztességtelen bérezésben részesülnek, embertelen munka- és lakáskörülmények között dolgoznak és élnek, a családjukkal való kapcsolattartás megnehezül vagy lehetetlenné válik. Az ilyen jogsértések ellen az államoknak mindenki számára védelmet kell nyújtaniuk, és úgy kell fellépniük az illegális vagy irreguláris migrációval szemben, hogy az ne vezessen az áldozatok további viktimizációjához.

Az Európai Unióban 2006 novemberében megkezdte működését az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal, amely segítséget nyújt a tagállamoknak abban, hogy menekültügyi politikájukat koherensebbé tegyék, emellett műszaki és operatív támogatást kínál a „fokozott terhelésnek” kitett tagállamoknak, amelyekhez különösen nagyszámú menedékjog iránti kérelem érkezik, ezáltal némileg csökkentve az érintett országok menekültügyi rendszereire nehezedő nyomást. A szervezet emellett hozzájárul a közös európai menekültügyi rendszer létrehozásához a bevált módszerekkel kapcsolatos információk összegyűjtése és cseréje, az EU menekültügyi helyzetéről szóló éves jelentés elkészítése, valamint az uniós menekültügyi eszközök bevezetésére vonatkozó műszaki dokumentumok – például iránymutatások, kézikönyvek – elfogadása révén.

Tekintettel arra, hogy az uniónak a jövőben súlyos demográfiai gondokkal kell szembenéznie, a rugalmas migrációs politikák jelentős szerepet töltenek majd be az unió gazdasági teljesítményének hosszú távú fenntartásában. A migráció és az integráció közötti kapcsolat – tekintettel az unió alapvető értékeire – továbbra is kulcsfontosságú. Az EU részéről már történt

¹⁶ <http://www.thehagueprocess.org/Assets/langDocs/Declaration%20English.pdf>

előrelépés egy integrált migrációs politika kialakításának irányába. Ennek része a közös vízumpolitika, a menekültügyi szabályok harmonizációja, és a külső határok védelmére létrehozott Frontex igazgatósága. Ezt kell kiegészítenie a legális és illegális bevándorlással kapcsolatos széles körű szabályozásnak, egy egységes menekültügyi eljárás kialakításának. Létre kell hozni a legális csatornákat az Európába való belépésre, ezzel érhető el, hogy a tagállamok megtalálják az egyensúlyt (olcsó) munkaerő-szükségleteik kielégítése és a strukturális befogadóképességük között. A tagállamoknak ki kell dolgozniuk a gazdasági migrációt érintő politikájukat is, mivel a magasan kvalifikált bevándorlók előnyben részesítik az Egyesült Államokat, Kanadát vagy Ausztráliát az EU-val szemben. Jelenleg a képzett munkaerő ötvenöt százaléka célozza meg Amerikát és csak öt százaléka az uniót. Az EU kézzelfogható eredményeket tud felmutatni a menekültvédelmi szabályozás harmonizálásában, de tagállamonként továbbra is jelentősek az eltérések a kritériumokat vagy a védelmi juttatásokat illetően. Ezért fokozatosan egy közös európai menekültvédelmi rendszert kell létrehozni, amely azonos feltételeket kínál a menedéket kérők számára, illetve egységesíti a „menekültstátus” fogalmát.

2013 júniusában az Európai Parlament elfogadta a közös európai menekültügyi rendszer négy jogszabályból álló csomagját. A rendszer célja, hogy a menedékkérők minden tagállamban azonos feltételekkel találkozzanak, és méltányosabb, gyorsabb legyen a menekültügyi eljárás. Az új rendszerben felülvizsgálták

- a menekültügyi eljárást a méltányosabb és gyorsabb döntésekért, hogy jobban érvényesüljenek a kérvényezők speciális igényei és a kísérő nélküli kis-korúak jogai;
- a menedékkérők fogadásának feltételeit, hogy megfelelő ellátásban részesüljenek bárhol az EU területén, és a kérelmezők alapvető jogait a legteljesebb mértékben garantálják, valamint hogy az őrizetbe vételt csak a legvégső eszközként alkalmazzák a hatóságok;
- a kérelmek elbírálásának folyamatát és alapelveit, hogy a nemzetközi védelemmel kapcsolatos döntések még megalapozottabbak legyenek;
- a 2003-ban elfogadott Dublin II. rendeletet, hogy egyértelműbb legyen a tagállamok közötti felelősségi körök meghatározása;
- az Eurodac-rendeletet, amely a dublini egyezmény végrehajtását segíti az ujjlenyomatok összehasonlításával, így a hatóságokat jobban támogatja a bűncselekmények megelőzésében és kivizsgálásában.

Jogi-politikai eszközök: az összehangolt fellépések gyermekora

A 2013 júniusában elfogadott Dublin III. rendelet¹⁷ nemcsak a tagállamok közötti felelősség- és költségmegosztást és az eljárási határidőket pontosította, hanem arról is rendelkezik, hogy a menedékkérőket nem lehet visszaküldeni olyan országba, ahol valószínűsíthetően nem megfelelő az ellátás. Ez a rendelkezés annak következtében került be az uniós jogba, hogy a görög menekültügyi rendszerrel kapcsolatban az Emberi Jogok Európai Bírósága 2011 januárjában megállapította, hogy embertelen bánásmód veszélyezteti azokat, akiket oda küldenek, így az adott ügyben Belgium – és hasonló esetekben más államok – csak az Emberi jogok európai egyezményének 3. cikkelyét megsértve küldhet vissza menekülteket Görögországba. Az új rendelet új megfigyelő rendszert is bevezet, a korai figyelmeztető rendszert, ennek segítségével monitorozható a tagállamok menekültügyi helyzete, így várhatóan megelőzhetők az olyan krízishelyzetek, mint a görög menekültügyi rendszer összeomlása. Görögország ezért jelentős forrásokat kapott menekültügyi rendszerének fejlesztésére az Európai Menekültügyi Alapból. Ezt az alapot a 2008-tól 2013-ig tartó időszakra az EU több mint hatszázmillió eurós költségvetéssel hozta létre. Célja a menedékkérők, illetve a valamilyen státust kaptak helyzetének javítása, a befogadó infrastruktúra fejlesztése, a tagállamok közötti információcsere segítése. A források túlnyomó részét a tagországok menekültügyi programjai között osztották szét, mintegy tíz százaléka pedig közösségi menekültügyi tevékenységeket fedezett.

2009 óta a legnagyobb számban afgán állampolgárságú menedékkérők érkeztek az unióba. Az Oroszországból elmenekülők, EU-ban menedéket keresők száma ebben az időszakban megközelítette az afgán kérelmezők szintjét. Emellett nagy számban várnak befogadásra még a Szíriából, Pakisztánból, valamint a balkáni országokból érkezők is, a menekültek legújabb kibocsátó országa pedig Ukrajna, ahonnan egyébként – etnikai okokból – a legtöbben Oroszország irányába menekülnek, az Európai Unióban nagyságrendileg kisebb az Ukrajnából származó menedékkérők száma. A statisztikák szerint a kelet-ukrajnai fegyveres konfliktus következtében több mint nyolcszázezren keltek át az orosz–ukrán határon, ebből százhuszezren kértek menekültstátust

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) 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.

és százharmincnolcezen ideiglenes vagy végleges tartózkodási engedélyt. A többiek valószínűleg rokonoknál, barátoknál húzták meg magukat. Ugyanabban az időszakban az Európai Unióban csak négyezer-egyszáz ukrán kért menedékkérelmet, a legtöbbet Lengyelországban.

A menedékkérelmek számának alakulása láthatóan szorosan összefügg a nemzetközi háborús konfliktusokkal, miközben például Oroszország esetében valószínűleg az emberi jogi helyzet jelenti a fő mozgatórugót. Területi eltérések is vannak, hiszen a fogadó országok földrajzi helyzete és kulturális, nyelvi kapcsolatai, valamint egykori gyarmati múltja szintén jelentős befolyásoló tényezők.

Az is nyilvánvaló, hogy a legális migráció kezelését, illetve az illegális bevándorlás elleni harcot nem lehet különválasztani az uniótól délre és keletre fekvő, bevándorlási és tranzitországoknak számító területek fejlesztésétől. A 2011 tavaszán történt események nyomán a bizottság azt javasolta, hogy a migráció, a mobilitás és a biztonság témájában lépjünk párbeszédre az észak-afrikai országokkal; e párbeszédnek az unió és a régió közötti jövőbeli kapcsolat minden migrációs vonatkozására ki kell terjednie. Az unió és az észak-afrikai országok közötti mobilitás legális lehetőségeinek megfelelőbb kezelése érdekében mobilitási partnerségekről állapodhatunk meg, amelyek hozzájárulhatnak ahhoz, hogy az országok jobban kihasználhassák a munkaerő-potenciáljukat, elősegítve egyebek között különböző toborzóprogramok megszervezését és a képzések elismerését, illetve azt, hogy a visszatérő migránsok hozzájárulhassanak hazájuk fejlődéséhez. Ilyen strukturált együttműködés keretében a tagállamok is könnyebben kezelhetik a munkaerőpiacukon jelentkező hiányt. Cserébe partnereinknek garantálniuk kell, hogy minden hatékony intézkedést meghoznak az illegális migráció megakadályozására, és lehetővé teszik az Európában jogtalanul tartózkodó állampolgáraik hazatérését.

Az uniós migrációs politika egyik kulcsfontosságú eleme a vízumpolitika. Az erre vonatkozó hatályos uniós jogszabályok azonban nem teszik lehetővé a gyors döntéshozatalt. A vízumkötelezettség beszüntetésének vagy bevezetésének eljárása akár több évig is eltarthat. Egy védzáradék bevezetésével lehetővé válna, hogy bizonyos kivételes körülmények között ideiglenesen vissza lehessen állítani valamely harmadik ország állampolgárainak a vízumkötelezettségét. E mechanizmus olyan – csakis kivételes körülmények között alkalmazható – eszközzel ruházná fel az uniót, amellyel ellensúlyozhatná a vízumliberalizáció következtében esetleg fellépő súlyos negatív hatásokat, különösen azt, hogy – megalapozatlan kérelemmel – nagy számban ér-

kezzenek az EU-ba illegális migránsok vagy menedékkérők. A javasolt módosításokkal a tagállamok bizalma is javulhat a vízumkezelés és a későbbi vízumliberalizáció iránt.

A napjainkban az európai országokban, a nemzetközi együttműködés fórumain és a hazai közéletben is egyre intenzívebbé váló vita a migránsokról számos indulati elemet és ezek nyomán politikai kényszermegoldásokat indukált. Ebben a helyzetben különösen fontos a nemzetközi jog előírásainak pontos ismerete, a fogalmak tisztázása.

Az egyes államokban kisebb vagy nagyobb számban jelenlévő menekültek a külföldiek külön csoportját alkotják. A nemzetközi jog nagy múltú, erkölcsi és vallási alapokon nyugvó előírása szerint menekült az, akit hazájában politikai, vallási, nemzetiségi vagy faji okból üldöznek, vagy olyan üldöztetésnek van kitéve, amely benne megalapozott félelmet kelt, s aki az üldözés elől hazáját elhagyja. A befogadó állam maga dönti el, hogy a menekültek számára megadja-e a menedékjogot vagy sem. Ez az úgynevezett területi menedékjog.

Az Eurostat 2014-es adatai szerint Németország, Svédország, Olaszország és Franciaország után nálunk kér menedéket a legtöbb menekült Európában. Mára mindenki számára világossá vált, hogy Európának nincs semmiféle stratégiája a helyzet kezelésére. A menekültügyi konferenciákon rendre felvetődik az összefogás, az adatbázisok és az ellenőrzések összehangolásának szükségessége, a gyakorlatban azonban alig történik valami. Számunkra az eddigi legnagyobb sikert az jelentette, hogy a magyar, az osztrák és a német kormány nyomására Koszovó és Szerbia is szigorította a határellenőrzést, és visszafordítja a „nyilvánvalóan embercsempészek által bérelt buszokat” a határról. Korábban arra is volt példa, hogy koszovói és szerb rendőrök rendőrautókon szállították a migránsokat a magyar határra.

A magyar állam által választott megoldás a migráció által okozott kihívások elhárítására négy méter magas drótkerítés építése a magyar–szerb határszakaszon 175 kilométer hosszúságban. Kerítést más országok határainál is építettek, bár ez semmiképp sem enyhíti a hazai megoldás okozta feszültségeket és értetlenséget.

Bulgária a Törökországból érkező menekültek távoltartására 2014-ben húzott fel szögesdrótot a kétszáz kilométernyi határ harminc kilométernyi szakaszán. 2015-ben a bolgár parlament megszavazta a határzár meghosszabbítását további nyolcvan kilométeren. A jelentések szerint a 2013-as tizenegyzerről 2014-re hatezerre esett vissza a jogsértők száma.

Görögországban 2012-ben kezdtek 312 kilométeren kerítést építeni a török határra. A határzárat más törvényi joghátrányok is kiegészítik: az illegá-

lis határlépésért három–tízezer eurós büntetés és fél év börtönbüntetés jár. Az emberi jog szervezetek szerint mindennaposak a menekültek elleni kegyetlenkedések.

A Spanyolországhoz tartozó, ám Afrikában található Melillában építettek hat méter magas, három párhuzamos kerítésből álló, kamerákkal, hang- és rezgésdetektorokkal kiegészített határzárat. A védelmi rendszert itt is a határőrök brutalitása egészíti ki.

A 2015-ben egymillió főt meghaladó, Európát elérő migránstömeg az előrejelzések szerint 2016-ban sem csökken. A magyar hatóságok közel négy-százezer migránssal szemben intézkedtek az elmúlt évben.

A Dublin III. rendelet, amelynek alkalmazása körül ma olyan sok vita folyik és amelynek felfüggesztésével fenyegetőzött a magyar kormány, azt határozza meg, hogy melyik uniós tagállam köteles elbírálni a menekültstátusra vonatkozó kérelmet.

Az eljárások először azt nézik, van-e az illetőnek olyan rokona, aki már beadott menekültkérelmet. Ha van, az az ország az illetékes. Ha nincs, azt nézik, kapott-e valamelyik országtól vízumot vagy tartózkodási engedélyt. Ha nem, annak az országnak kell a menekültkérelemmel foglalkoznia, ahol az illető belépett az EU területére. Ezért állhatott elő az a helyzet, hogy tizenhat-ezer olyan menekültet kell Magyarországnak vagy épp Görögországnak visszafogadnia, akik már elindultak Nyugat-Európába.

Globális méretű, európai és hazai teendők

Az egyre intenzívebbé váló nemzetközi tárgyalások felszínre hoznak-e, kiérlelnek-e a mostani, felfokozott problémák és a növekvő biztonságigény alapján valami, a vázoltakon túlmutató, új megoldást? A probléma globális jellegű, így a megoldás is csak globális lehet, az államok együttműködésén kell alapulnia. Persze ez nem zárja ki a nemzeti hatáskörben tett biztonságteremtő, -növelő intézkedések szükségességét. Itt az ideje azonban, hogy kinyissa szemét az ENSZ, a BT tagállamai felismerjék felelőségüket, az EU és az úgynevezett gazdag országok pedig a lehetőségeiket. Eljött az ideje, hogy az Észak-Afrikából induló migránstömegeket egy ENSZ-igazgatású mesterséges állam állítsa meg. Amíg parttalan és értelmetlen viták folynak az Iszlám Állam nemzetközi jogalanyiságáról, addig cselekedni kellene. Most röviden csak a javaslatot ismétljük meg: az ENSZ gondos(!) előkészítő, szervező munkája, döntései szükségesek egy új, ENSZ-igazgatású mesterséges állam

létrehozása érdekében, ami nemcsak a migráció, hanem a terrorista eszmék és megnyilvánulások terjeszkedése megállításának is hasznos eszköze lehet, s jogi jellegű szövegben csak óvatosan írjuk le: talán a tőke expanziójának is hasznos terepévé válhat.

Miközben az Európai Unió a saját menekültválságára figyel, nem kap kellő jelentőséget az ukrán helyzet. Csak az elmélyült politikai elemzők fordítanak figyelmet arra a tényre, hogy Ukrajna sem mint kulturális, sem mint politikai entitás nem tekinthető szilárdnak. Ukrajna önállóságát, államiságát ma mintha újra megkérdőjelezné a világ, s a válasz megtalálásában az ENSZ BT sem kapkod. Ukrajna pedig könnyen válhat egy hatalmas, többmillió menekültáradat kibocsátójává, de azt, hogy merre vezet az útjuk az elüldözötteknek és a jobb sorsra érdemes várakozóknak, nem nagyon kell találgatni.

Nem gondoljuk, hogy a kerítésgyártók aranykora jő el, de azt sem, hogy nincs teendő. A menekült- és migránsáradat nyomában a velük együtt felbukkanó embercsempészet vonzza a szervezett bűnözés „iparágait”. Csak egyet említünk, a drogkereskedelmet. A helyzet megértett arra, hogy a felelős kormányzati tényezők elgondolkodjanak a lehetséges szervezeti-intézményi változtatásokon. Feltétlenül meg kell fontolni a határőrség visszaállítását, vagy a határrendészet mint önálló szolgálati ág és szakterület a jelenleginél hatékonyabb működtetését, az ilyen irányú feladatok ellátására képes és alkalmas személyek kiképzését. A határainkhoz veszélyesen közelgő, bűnös szándékkal érkezők kiszűrését, feltartóztatását lehetővé tévő polgári és katonai hírszerzők munkájának is új impulzusokat kell adni. Olyan kormányzati hírigényeket kell megfogalmazni, amelyek nyomán biztonságnövelő intézkedések és eljárások alkothatók.

A hazai munkaerőpiac tervezhető igényeinek megfelelően el kellene végezni a migránsok szűrését is. Nem kizárt, hogy idegen nyelveket beszélő, kvalifikált munkaerőt is találna közöttük az ország. A sematikus, általánosságos, dühbe forduló visszautasítás a munkaerő-gazdaságban, a foglalkoztatottság optimalizálásában megnyilvánuló nemzetstratégiai érdekekkel is ellentétes.