

AZ EURÓPAI UNIÓ 2020 SZEPTEMBERI MIGRÁCIÓS- ÉS MENEKÜLT CSOMAGJA. ELŐRELEPÉS VAGY STATUS QUO RÖGZÍTÉS?

1. Bevezetés

A migráció elméletével, lehetséges kezelési módjaival foglalkozó kutatónak (szemben a közvetlenül pártmegrendelésre dolgozó publicistával) nincs egyszerű dolga. Több évnyi kutató munka és gyakorlati ismeretek birtokában tanulmányokat ír, köteteket szerkeszt, esetleg időnként tanácsokat ad kormányának. Ez utóbbiakban persze óhatatlanul a kíváncsiság, az elvárás dominál. Mindemellett a szakmai állásfoglalás gyakran „politizálódhat”, alátámaszthat egy politikai álláspontot, amely kiválthatja a politikai ellenoldal támadását, lekicsinylését. A szakmai vélemény a jelek szerint éppúgy támogathatja, mondjuk egy kormánynak a külső határok védelmét előnyben részesítő álláspontját, miként egy másik kormány nyitottabb migrációs politikáját.¹

A politikus feladata ezzel szemben a gyakorlati problémák megoldása, a mindennapi döntések meghozatala. Fontos számára, hogy a tudós felkészítse őt, de a döntésben számos más szempont is vezérli, köztük a végrehajthatóság és a választók többségének elvárása.² Értelemszerűen azt a szakmai álláspontot fogja döntései alapjának tekinteni, amely jobban megfelel választási, illetve kormányprogramjának. A fentiekből következik, hogy az igényes tudományos szakpolitikai előkészítés nem mondhat le a gyakorlati megvalósíthatóság szem előtt tartásáról, de ennél még fontosabb, hogy a gyakorlati politika legjobb szándéka szerint is csak egy részét fogja alkalmazni a kutató mégoly nagyszerű javaslatainak is. A jó stratégiai előkészítő ezt tudva, nem sértődik meg, nem „szólogat be” a médiában a kormánynak, ha ajánlásainak, elvárásainak kevés tér marad a döntésekben. Megelégszik azzal, ha a politika fő irányát kicsit befolyásolni tudja.

A nyitott határokat követelő, bevándorlás párti migrációs szakértők sajátos módon nem idézik az Európai Unió 2020. őszi migrációs- és menekült csomagjának tervezetét. Pedig a 2015. szeptemberi migrációs válság alatt folyamatosan az akkor nem létező közös menekültpolitika követését igényelték a kormány külön utas kényszerlépéseivel szemben. Öt év után, amikor végre megszületett a bizottsági terv, alig foglalkoznak vele. Vajon miért? Idézet ehhez egy friss disszertációból: „A migrációs válság során, a frontvonalon lévő államok megsegítésére, a migrációs terhek megosztását kezdeményezte az Európai Unió, amelyet a (magyar) kormány kényszerbetelepítésként értelmezett.”³ Az általános kormánykritikán túl azonban itt sem szólnak a megsegítési terv, a migrációs- és menekültcsomag konkrét részleteiről, pedig az idézett minősítés nagyon is megkövetelné ezt. A következőkben remélhetőleg sikerül érthetővé tenni, hogy az elméletileg kiegyensúlyozott, akár jónak is mondható szakértői elképzelés miért nem tud, nem tudott

¹ Cseresnyés Ferenc: Szakmai állásfoglalás és politikai vélemény, Magyar Hírlap, 2022. január 27. 10. o.

² Cseresnyés Ferenc: Politikai színterek. A politika fogalma, funkciói és lehetőségei a mediatisztált világban. Publikon Kiadó Pécs, 2013. 7-8. o., illetve 150-152. o.

³ Decmann Bertalan: A menekült személyek integrációjának esélyei Magyarországon és Németországban. Kézirat. Budapest, 2021. 58. o.

átütő eredményt elérni a gyakorlati politikacsinálás próbáján. Érdeemes elővenni az Európai Bizottság tervezetét azért is, hogy választ kaphassunk például arra a kérdésre is, hogy a lengyelek egyebek mellett miért vonakodtak elfogadni a FRONTEX, az európai határügynökség fenti terv szerint felajánlott támogatását a belorusz válság tetőpontján?

Az Európai Bizottság 2020. szeptember 23-án hozta nyilvánosságra új migrációs- és menekült csomagjának régen várt tervezetét.⁴ Fő feladata az volt, illetve az lenne, hogy áthidalja a migrációs szakpolitika évek óta tartó blokádját a befogadásra nyitott, és az azt elutasító tagállamok között. Központi eleme a tervnek a menekült eljárás megkezdése már az EU külső határán, valamint a tagállamok közötti új munkamegosztás, melynek révén a jövőben dönthetnének arról, hogy vagy befogadnak menedékkérőket, vagy intézik az elutasított menedékkérők visszatoloncolását. Az emberi jogi bizonytalanságokat, melyek együtt jártak a tervvel állítólag bekalkulálták, gondosan mérlegelve a mellette és az ellene szóló érveket. Annál könnyebben meg lehetett ezt tenni, mert ezek az emberi jogi bizonytalanságok már az adott migrációs helyzetben „benne voltak”, ahogy azt mutatták a görög szigeteken uralkodó áldatlan állapotok. Kezdetből világos volt, hogy a reformcsomag támogatása csak akkor következhet be, ha a bizottság által megálmodott restriktív és védelmi elemek egyensúlyát az érintettek elfogadják a tagállamok közötti tárgyalásokon.⁵

Ugyanis a 2015-ös tömegmigráció óta a tagállamok közötti frontok megmerevedtek. Az EU déli külső határai – mindenekelőtt Görögországban – krónikusan túlterheltek lettek. A görögök és az olaszok ezért az újonnan érkezettek elosztását követelték a tagállamok között a szolidaritás alapján. A négy kelet-európai Visegrádi-állam, és Ausztria azonban kategorikusan elutasították a menedékkérők vagy az elismert menekültek kötelező elosztását. Ezzel szemben a többi EU-tagállam - folyamatos politikai nyomás alatt állva – megbarátkozott a kötelező elosztás gondolatával. Ismeretesebbek ennek a blokádhelyzetnek a következményei: 2020-ban időlegesen felfüggesztették a görög menedékkérőket, a nyílt tengeren jogellenesen visszafordították a menedék kérelmeket, továbbá drámai mélységekbe süllyedtek a humanitárius értékek a görög befogadó táborokban. A tömegelégedetlenség kiobbanásaként a Moria-tábor felgyújtása szinte már elkerülhetetlen következménynek számított.

Ezt a diszfunkcionális problémahalmazt kísérelte meg a bizottság egy „nagy csapással” kezelni. A reformjavaslat egy olyan komplex csomagot fog át – tájékoztatásokkal és törvényjavaslatokkal –, melyekből az a törekvés olvasható ki, hogy figyel az egymástól távol álló politikai álláspontokra. A bizottság javaslatában egy háromszintű építmény képe bontakozott ki, melynek első szintje messzemenő kooperációt célzott meg harmadik államokkal, a második szintje hatékonyabb külső határbiztosítást akart a menedékkérők számának csökkentése érdekében és ezzel az eddig legnehezebbnek bizonyult probléma megoldását is könnyíteni kívánta. Ez pedig a menedékkérők és az elismert menekültek elosztása a tagállamok között (harmadik szint).⁶

Politikailag központi kérdés volt egy új érdekközösség elérése, amelyben a látszólag összeegyeztethetetlen álláspontok összehozhatók. Törekedtek minden tagállam olyan közös kötelezettségvállalására, amely egyidejűleg lélektanilag tehermentesíti az első

⁴ A kritikus ismertetés alapvetően egy berlini kutatócsoport (Stiftung Wissenschaft und Politik) elemzésére támaszkodik. Steffen Angenendt – Nadine Biehler – Raphael Bossong – David Kipp – Anne Koch: Das neue EU-Migrations- und Asylpaket: Befreiungsschlag oder Bankrotterklärung? SWP-Aktuell, Nr. 78., 2020 szeptember. PDF-formátum 4 o.

⁵ Uo. 1. o.

⁶ Uo. 1-2. o.

befogadó országokat, másfelől garantálja a Visegrádi Államoknak, hogy nem kell menekülteket befogadniuk más tagállamokból. A kulcs ehhez az elutasított menedékkérők és illegális migránsok visszatoloncolásának értelmezése az európai szolidaritásnak ugyanazon aktájában. A fő célkitűzés tehát, hogy a menekültprobléma legnagyobb terheit már az EU külső határán csökkentsék, és a többi felmerülő probléma kezelését úgy alakítsák, hogy a tagállamok kormányai saját politikai meggyőződésüknek megfelelően vehessenek abban részt.

2. A menedékkérelmek előzetes vizsgálata és gyorsított elbírálása

A migrációs- és menekült csomag terv szerint minden menedékkérőt és illegális (újabbán irreguláris az EU szóhasználat szerint) migránst egy ún. „screening (szűrő-) eljárásnak vetnek alá, ami azt jelenti, hogy öt napon belül regisztrálják és orvosilag megvizsgálják. Ráadásul egy új európai adatbankot hoznak létre az érkeztettek regisztrálására az EURODAC továbbfejlesztésével. Egyúttal terveznek egy előválogatást a reményteljes és a csaknem reménytelen menedékkérelmek között. Ennek jelentősége azért óriási, mert a kérelmezők többségének sem a Genfi menekültügyi konvenció, sem az újabb polgárháborús és egyéb rendkívüli helyzetek alapján sincs alapja valamilyen szintű védelmi státuszt kapni. Azon menedékkérőknek, akiknek országából érkeztetteknek menedék-elismerési aránya 20% alatt van, kötelezően gyorsított eljárás alá esnek, amit maximum 12 hét múlva le kell zárni. Addig megtagadják tőlük az országba való beutazást, és elutasítás esetén időben közeli (további 12 héten belüli) kitoloncolást kell velük szemben foganatosítani. A szűrő feladata tehát az, hogy a jelentős mennyiségű beérkező kérelmezőből „gyorsan” kivegy a megalapozatlanul kérelmezőket és ez által csökkentse a hatóságokra nehezedő adminisztratív nyomást is. Nehezen képzelhető azonban, hogy az összesen 24 hetes, azaz féléves tartózkodás „gyors” kiszűrést eredményezne! Az időtartam bőségesen elegendő arra, még őrzött táborok esetében is, hogy az érintettek eltűnjenek a hatóságok látóköréből. (Ezt aligha ellensúlyozza az emberi és menekültjogok körültekintőbb tiszteletben tartásának szándéka).

A bizottság átengedi a tagállamoknak a döntést abban a tekintetben, hogy a menedékkérőket a screening és a gyorsított menedékeljárás alatt, és a visszatoloncolás előtt zárt táborban szállásolják el. A tartózkodási idő ettől még, miként említettük, összesen fél évig húzódnak. Indokolt az a félelem is, hogy – miként a görög szigeteken -, új és hosszú távra berendezett táborok jönnek létre az érintettek emberi jogai biztosításának minden ismert követelményével. Kétségek merülnek fel abban a tekintetben is, hogy a jogállami elvek a gyorsított határeljárásban biztosíthatók-e? Például az a jog, hogy az elutasított menedékkérelmek esetén az érintettek effektív jogi eszközökkel fellebbezhetnek a döntés ellen? Ezért a Bizottság azt javasolta a külső határ mentén fekvő tagállamoknak, hogy a screening eljárás során, annak részeként, hozzanak létre egy független „monitoring mechanizmust”, melynek révén ellenőrizhetik az alapjogok betartását. A különösen védelemre szoruló személyek, mint a kísérő nélküli kiskorú menekültek esetében, javasolták kivételüket az eljárásból.⁷

⁷ Uo. 2. o.

3. Új elosztási mechanizmus

A már évek óta vitatott és diszfunkcionálissá vált Dublini-rendszert, amely a menedékjogi eljárás lefolytatásában illetékes tagállam kijelölését szabályozta, módosítani javasolták. Egy új, átfogó rendelkezést terveztek a „menekülés- és migrációs menedzsmentről”, amely már nem csupán a menekülteljárás illetékességét szabályozza, hanem egy új szolidaritási mechanizmust is betervez. Az EU külső határán fekvő tagállamok felelnek továbbra is elsődlegesen a menedékkérelmek feldolgozásáért, miként korábban a dublini rendelkezések szerint. Az illetékességi határidőket viszont meg kívánják hosszabbítani. A családösszevonás definícióját pedig javasolják kiterjeszteni a testvérekre is.

Az új bizottsági javaslat alapvetően egy összetett teherelosztási rendszert céloz meg, melyben a tagállamok az érkeztettek száma szerint különféle módokon vehetnek részt, illetve kell részt venniük. „Normálhelyzetre” azt tervezi a bizottság, hogy éves bázison a tagállamok önkéntes befogadási kontingenst vállalnak a belső európai rendszerben, amit elsősorban a tengeri mentési esetekre tartanak fenn. Ha egyes tagállamok tömegmigrációs nyomás alá kerülnek (mint Magyarország 2015-ben), minden tagállamnak egy EU-szintű elosztási kulcs szerint (melyet az országok népességszáma és bruttó termelési értéke szerint vesznek figyelembe) különböző hozzájárulásokkal kell részt vennie, amelynél bizonyos eltérések a kvótától toleráltak. Amelyik tagállam sem menedékre jogosultat, sem elismert menekültet nem fogad be, a visszatoloncolás támogatásához járulhat hozzá (kitoloncolás patronálás), vagy egyéb anyagi segítséget nyújt a migráció menedzseléséhez.

A Bizottság biztosítja európai szinten, hogy a támogatási eszközök mindenkor szükséges összetételben rendelkezésre álljanak. Persze csak a tartós migrációs krízis harmadik szintjén (miként 2015-ben történt) lesznek a tagállamok kötelezve, hogy a menekültek befogadásában vagy a visszatoloncolásában közreműködjenek. Egy ilyen válság megállapításához természetesen politikai döntés szükséges. A javasolt modellnek éppúgy szükséges egy permanens, miként egy rugalmas szolidaritást garantálnia. Annak feltételezése, hogy a tervezet megvalósítható a gyakorlatban és a tagállamok támogatni fogják, ez idáig azon a feltételezésen nyugszik, hogy a tagállamok érdekeltek egy ilyen kompromisszumban, mert az eddigi összes kezdeményezés ebben az irányban kudarcot vallott.⁸

4. A visszatoloncolás/hazaszállítás európai szintre emelése

A covid-járvány, valamint az említett Moria táborbeli események tovább csökkentették sok EU-tagállamban a menekültek átvételének készségét a külső határ mentén fekvő államokból. Ez is magyarázza, miért kellett az úgynevezett a „visszatoloncolás patronálást” új eszközként bevezetni. Ebben a tagállamok kötelezik magukat, hogy átveszik a felelősséget konkrét személyekről, akik a túlterhelt első befogadó tagállamokban jogerős kiutasítási határozatot kaptak. Ha a tagállamok a részvétel e módja mellett döntenek, akkor annak a felelősségét is átveszik, hogy a kibocsátó, illetve a származási országokkal koordinálják a visszavételt.

Ebben az összefüggésben a tagállamokkal szemben egy új kihívás keletkezett. Használják ki kétoldalú befolyásolási lehetőségeiket arra, hogy harmadik államokat visszavételi együttműködési egyezményekre szorítsák. (Megjegyzés: önmarcangolás nélkül

⁸ Uo. 2-3. o.

megállapítható, hogy a visegrádi államok feltehetően sem külön-külön, de együtt sem képesek erre.) Ez lehetővé tenne intézkedéseket, amelyek nemzeti hatáskörbe tartoznak. (Bizarr, hogy a bizottság a munka legnehezebb részét hagyná nemzeti hatáskörben!) Az Európai Bizottság alkalmazni kíván a tervezet szerint egy „Koordinátort a visszatoloncolásokra”. Ha a személyek „hazatérítése” tartózkodási jog nélkül nyolc (8) hónapon belül (válsághelyzetben 6 hónapon belül) nem sikerülne, az ebben illetékes tagállam kötelezve lenne ennek a személynek a befogadására. (!) Ez lényegében egy újraelosztást jelentene a „hátsó kapun keresztül”! Nem szabályozta a tervezet, hogyan kell eljárni azokkal a személyekkel, akik nem engedik tisztázni identitásukat? (Miként ismert a többség ilyen személy.) Az egyes tagállamok milyen módszereket alkalmazhatnak arra vonatkozóan, hogy a származási országok kooperáljanak velük állampolgáraik visszavételében? Az eddigieknél is rosszabb történe az EU migrációs külpolitikájára nézve, ha megkérdőjeleződne annak hatékonysága, legitimitása és tartóssága.⁹

5. A reformcsomag jövője

A bizottság a politikai meggyőzés mellett a projekt működőképességének bizonyítására egy képzést (Task Force – alkalmi speciális különítmény létrehozását) is bejelentette (2020. október). Ennek feladata, hogy a görög kormánnyal együttműködve egy erősebben közösség által irányított (kontrollált) első befogadó állomást hozzon létre Leszbosz-szigetén. Feladata, hogy a leégett Moria-táborot pótolja és megfelelő szállást és regisztrálást biztosítson a menedékkérők számára.

Ezzel együtt erősen kétséges, hogy mindez elégséges lesz-e a tagállamok támogatásának megnyerésére a reformcsomag támogatásához. Nagy a valószínűsége annak, hogy a tagállamok, miként eddig is kizárólag a restriktív eszközök alkalmazásában értenek egyet. Ha így lesz, a közös politika továbbra is a külső határ ellenőrzésének további szigorítására és az illegális (irreguláris) migráció csökkentésére korlátozódik. Ez a fennálló helyzetet betonozná be. Legjobb esetben, miként korábban is, a „támogató” tagállamok kis koalíciója mini laterális, vagy bilaterális keretekben azon fáradozna, hogy csökkentse a humanitárius katasztrófa mértékét a görög szigeteken, szárazföldön és számos más befogadó táborban a balkáni útvonal mentén.

A bizottsági javaslat potenciálja – ha van ilyenje – kifejezetten a „csomagmegoldás” jellegében van, ahogy restriktív és védelmi jellegű elemeket össze tudott kapcsolni. Ez egy olyan rendkívül összetett összképhez vezetett, melynek tárgyalása, politikai és intézményi realizálása éppolyan óriási kihívás, mint a tervezett intézkedések megvalósítása. Mégis – Steffen Angenendt és kutatótársai szerint –, ez idő szerint a terv nyújtja az egyetlen reményt a lényegi előrelépésre az európai menekült- és migrációs politikában, mert a pragmatizmus és az értékorientáltság egyensúlyban marad benne. Éppen ezért meg kell, illetve meg kellene akadályozni a csomag „felszalámizását”.

Mindamellet számos kérdés továbbra is nyitva maradt: hogyan valósítható meg a tervezett előzetes menedékjogi vizsgálat, az első befogadó állomások létrehozása és a kitoloncolások végrehajtása úgy, hogy ne sérüljenek közben az emberi jogok? Milyen eszközei lennének a bizottságnak, feltételezve a szükséges törvényi változásokat, arra, hogy szankcionálja azokat a tagállamokat, amelyek nem hajtják végre feladataikat? Hogyan biztosítható, hogy a beígért javaslatok a legális migráció reformját – melyeknek az

⁹ Uo. 3-4. o.

illegális/irreguláris migráció csökkentésében és a származási- valamint a tranzit országokkal való partnerség kialakításában rendkívüli jelentőségük lenne – nem szorítanak-e háttérbe?

A bizottsági javaslat alapvető célja tehát az volt, hogy hidat építsen a migrációra inkább nyitott és a migrációszeptikus tagállamok között. És ez üdvözölhető. De ez csak abban az esetben marad érvényes, ha a bizottság által elérni kívánt összekapcsolás restriktív és védelmi elemek között a tagállamok közötti tárgyalásokon fennmarad. Csak így akadályozható meg az elrettentésre való egyoldalú fókuszálás, amely kétségkívül további súlyos alapjogsértésekkel jár együtt.¹⁰ De háttérben maradtak más kérdések és kétségek is. Ilyenek például: Hol marad a tervben a befogadó társadalom tagjainak biztonsága?

A külső határ instabilitása miatt a befogadó népesség félelmei nem csupán a határövezetekben, de a belső területeken is növekednének. (Azaz: a tervnek nem csak a vonakodók és nem vonakodók közt kellene hidat építeni, hanem a bevándorlók és a befogadók között is!) A visegrádi államok kormányai nem önös érdekből, hanem társadalmi többségének elvárásai szerint cselekszenek (lásd ide például a magyar nemzeti konzultációt a kérdésről!)

6. Utószó

2020 szeptembere, a közös migrációs- és menekültterv nyilvánosságra hozatala óta – ahogyan várható volt – nem történtek érdemi lépések a megvalósítás irányába. De ez nem jelenti azt, hogy támogatói elfelejtették volna! Németország szociáldemokrata belügyminisztere, Nancy Faeser például méltatlankodott azon a különbség tételen, amelyet az élet teremtett az ukrajnai háború következményeivel.

Míg a tagállamok egyfelől egyhangúan és azonnal állást foglaltak az ukrán menekültek feltétlen és nagylelkű támogatása mellett, addig a közel keleti és afrikai menedékkérők esetében máig nem összeegyeztethetők a tagállamok álláspontjai.¹¹ Hogyan lehetséges a közös befogadás 2022-ben, és miért nem volt az 2015-ben? – kérdezte. Nem azonosult ugyan egyes brüsszeli szakértők véleményével (Catherine Woollard például faji diszkriminációval vádolta Lengyelországot és Magyarországot¹²), de ő is állást foglalt a differenciálatlan befogadás mellett.

A befogadók azonnali és feltétlen humánus reakciójából politikusként feltehetően jobban érzékelték, hogy a közvélemény másként tekint az ukrajnai, mint a közel keleti és afrikai menedékkérőkre, hogy itt nehezen összehasonlítható menekülési helyzetekről van szó. Ugyanakkor megjegyezte, hogy a migrációs és menekültügyi politika reformját célzó törvénytervezeteket - amelyek már jóval az ukrajnai háború előtt terítéken voltak, lásd ide a Bizottság itt tárgyalt, 2020. szeptemberi közönsnek szánt migrációs és menekültcsomagját -, most elő kell venni, hátha a befogadási hajlandóság áterjed a közel keleti, afrikai menekültekre is.¹³ Egyelőre Franciaország látszik partnernek az önkéntes befogadások

¹⁰ Uo. 4. o.

¹¹ A szövetségi belügyminiszter beszéde a Bundestagban 2022. 03. 16. Idézi: Bernd Riegert: Kehrtwende in der EU-Flüchtlingspolitik? <https://www.dw.com/de/kehrtwende-in-der-eu-fluechtlingspolitik/a-61018841> 2022. DW. 03. 04. (Letöltés ideje: 2022.09.14.)

¹² Uo. 2-3. o.

¹³ Uo. 4. o.

kiterjesztésében, de 10-12 résztvevő tagállamnál többre nem számítanak az erről indítandó tárgyalásokon.¹⁴

Az eddigi ismeretek alapján mégis inkább az feltételezhető, hogy Faeser asszony reménye a jóindulat általa remélt mértékű kiterjedéséről, túlzott idealizmusról tanúskodik.

¹⁴ Az EU átmeneti szolidaritást gyakorol. Josef Kelnberger: Deutschland und Frankreich wollen vorangehen bei der Aufnahme von geflüchteten Menschen. Aber wer macht mit bei dem einjährigen Versuch? In: Süddeutsche Zeitung, 2022. 06. 10.