

MIGRÁCIÓS KIHÍVÁSOK – HIÁNYZÓ EURÓPAI VÁLASZOK?*Madai Sándor¹*

Az erősödő migrációs nyomás válaszokra készítette Európát. Úgy tűnik azonban, hogy ezek a válaszok közel sem egységesek. Sőt, lassan Európán is túlnyúlnak, hiszen a 2015. évi ENSZ-közgyűlésen is több politikai felszólalásának központi eleme volt a probléma. Az EU-ban megfigyelhető szerteágazó megoldási elképzelésekben azonban szükségszerűen közös pont a válság rendészeti úton történő mederben tartása. Tudjuk, s ezt az európai döntéshozók is pontosan tudják, hogy a válság hosszú távú megoldása kizárólag a migránsokat kibocsátó országok politikai-gazdasági stabilizálása lehet. Ennek bekövetkeztéig azonban kezelnünk kell azokat a társadalmi feszültségeket, amelyek együtt járnak e jelenséggel, s indulatokat szítanak a befogadó államokban. Ez nyilvánvalóan rendészeti feladat is. Gondoljunk csak bele! Milyen jelentős volumenű plusz erőforrásokat igényel a helyzet kezelése? S ezeket honnan teremtik elő az érintett kormányok? Kizárólagos felelőssége van az egyes tagországoknak a helyzet kezelésekor, vagy esetleg az EU humán erőforrás terén, pénzügyi oldalról, s egyáltalán politikai kooperációban gondolkodik? Nyilván igen, azonban jelenleg több elképzelés látott napvilágot, s ezek között jelentős hangsúlyeltolódások figyelhetőek meg. A bejegyzés arra a kérdésre keresi a választ, hogy milyen tendenciák figyelhetőek meg – a migrációs kérdéssel összefüggésben – a rendészeti közszolgáltatások szervezését illetően a jövőben.

A problémát abban érezzük, hogy az Európai Uniónak egyfelől egy egységes stratégiát kell felállítani és képviselni, ugyanakkor az egyes tagállamok nem egyenlő mértékben érintettek, s saját belső politikai meggyőződésük szerint reagálnak a kihívásokra. Mire vezethető vissza az eltérő érintettség? Egyfelől a migrációs jelenség őket érintő tartamára, másfelől arra a kérdésre, hogy tranzitországgként vagy célországgként tekintenek-e rájuk a migránsok. Az első szempont szerint hosszú ideje érintett például Spanyolország, Olaszország, Görögország, mint a Délről, illetőleg Keletről kiinduló migrációs útvonal első EU-s állomásai. Tranzitországgként relatíve új keletű jelenség – legalább is a volumene a jelenségnek új – a migrációs probléma például Magyarországon, Horvátországban, Szlovéniában. Nyilvánvaló tény, hogy minél régebb óta kell szembesülnie egy tagállamnak a növekvő migráció kérdésével, annál rutinosabbá válhat annak kezelésében, mert volt ideje arra, hogy kifejlessze a kezelési technikáit. A korábban kisebb mértékben érintett államok – úgy tűnik – váratlan kihívásként szembesültek a növekvő számú érkezőkkel, s kénytelenek prompt válaszokat adni, hiszen nincs idő a felkészülésre. E válaszok – miként már fent utaltunk rá – jelentős mértékben függenek a belső politikai viszonyoktól, hiszen nem ritkán egy-egy választási győzelem múlhat az adekvát, de legalább is a tagállam választópolgárai által adekvátnak tekintett válaszokon...

Szintén a tagországok közötti különbségtételre ad alapot azok mérete is. Egy nagyobb tagállam – különösen, ha esetében nem újkeletű a jelenség – talán könnyebben tudja kezelni – s most kizárólag a rendészeti jellegű kezelésről beszélünk – a nagyszámú migránst, hiszen területénél fogva egyébként is nagyobb rendészeti apparátus áll rendelkezésére, illetőleg talán nagyobb forrást is hozzá tud/akar rendelni a probléma kezeléséhez. Magyarországot érintően Konrád Károly, a Belügyminisztérium parlamenti államtitkára jegyezte meg még 2015 augusztusában, hogy Magyarország erőn felül teljesít, és a legtöbbet teszi az uniós országok közül a schengeni határok védelmében. Szerinte a lakosság szám és a bruttó hazai termék

¹ Madai Sándor, tanszékvezető egyetemi docens, De ÁJK

(GDP) figyelembevételével Magyarországra hárul a legnagyobb teher az illegális migráció miatt.²

Úgy véljük ugyanakkor, hogy a cél-tranzit szerinti differenciálás további szempontot is involvál az érintett országok teherviselése és a feladatellátás jelegét illetően. A tranzitországok tekintetében – ahol a továbbutazni szándékozó migránsok csupán néhány napot, esetleg néhány órát töltenek – kiemelt jelentőségűnek véljük a rendészeti szempontok előtérbe helyezését, a logisztikai-ellátási feladatok mellett. E körben a rendészeti feladatok tükröződnek például az EU-s, s hazai normák betartásában-betartatásában, s az esetleges klasszikus rendészeti – közbiztonságot fenntartó/helyreállító – feladatok ellátásában, hiszen az éhség, fáradtság, bizonytalanság, elkeseredettség stb. emberi természetre gyakorolt hatásából következően az ilyen válaszokat igénylő magatartások veszélye fennáll. Ez indokolhatja – más tényezők mellett – az élőerős, komoly létszámú jelenlétet is a határon. Utóbbi kört érintő magyar példa a 2015. október 23-i nagyfai fogolyzandulás.³ Ehhez képest a célországok az elsődleges rendészeti feladatokon túlpolitikai-menekültügyi-szociális feladatokat is vállalnak.

Az EU érzékelve a kihívást új migrációs stratégiát készített. Az új migrációs stratégia négy pillére⁴:

- 1) **Az illegális migráció kiváltó okainak csökkentése.** Ennek keretében az uniós küldöttségek részeként európai migrációs összekötő tisztviselők kiküldésére kerülne sor a migrációs szempontból kulcsfontosságú harmadik országokba; a FRONTEX⁵ szerepének megerősítése; új cselekvési terv, amelyek célja, hogy az embercsempészség a jövőben kevésbé nyereséges és komoly kockázattal járó bűnözői tevékenységnek minősüljön; valamint az okok megszüntetése fejlesztési együttműködés és humanitárius segítségnyújtás révén.
- 2) **Határigazgatás: életmentés és a külső határok biztosítása.** Ehhez szintén nélkülözhetetlen a FRONTEX megerősítése; segítségnyújtás harmadik országoknak ahhoz, hogy saját határigazgatási kapacitásukat erősíteni tudják; illetőleg, amennyiben szükséges, az egyes parti őrségi funkciók összefogása uniós szinten;
- 3) **Európa kötelezettsége a védelem nyújtására: erős közös menekültügyi politika. Ennek kapcsán** elsődleges cél a közös európai menekültügyi rendszer erősítése, mindenekelőtt a migránsok szisztematikus azonosítása és az ujjlenyomatvétele elősegítése, valamint a visszaélések csökkentésére tett erőfeszítések által; a Dublini Rendelet esetleges felülvizsgálata 2016-ban;
- 4) **A jogszerű migrációval kapcsolatos új szakpolitika.** A fentiek mellett ugyanakkor az EU-nak az is célja, hogy a fogyatkozó népességű Európa továbbra is vonzó célpontot jelentsen a migránsok számára. Ehhez a kékkártyarendszer átgondolására van szükség, újra kell gondolni az Unió integrációs politikáját, illetve maximalizálni kell a migrációs politika által nyújtott előnyöket az egyének és a származási országok számára, többek között az olcsóbb, gyorsabb és biztonságosabb készpénzátutalások elősegítése révén.

² http://hvg.hu/itthon/20150817_Kimaradunk_az_EUs_hatarvedelmi_akciokbol.

³ Eltorlaszták zárkák ajtaját a nagyfai ideiglenes befogadóállomáson tiltott határátlépés miatt idegenrendészeti őrizetben lévő és kiutasításra váró menekültek. Az egész nap tartó erőszakos cselekmények során – amelyekben csaknem hetvenen vettek részt – a fogvatartottak tönkretették a zárkák fűtését, kitérték az ablakokat, nem fogadták el az élelmet, és éhségstrájjal is fenyegetőztek. Csak késő estére sikerült meggyőzni őket arról, hogy nyissák ki a helyiségeket. http://hvg.hu/itthon/bunugy/20151026_zendules_volt_nagyfan.

⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5700_hu.htm.

⁵ Az Európai Unió tagállamainak külső határain való operatív együttműködési igazgatásért felelős európai ügynökség.

Láthatjuk, hogy ezek hosszabb távú célkitűzések, nem egy közülük jogi aktus életre hívását is igényli. Ez időt vesz igénybe, de mit tesz az EU az aktuális helyzettel, ad-e vajon rapid válaszokat a kihívásokra? A válasz igen. A fenti hosszabb távú, koncepcionális jellegű – s rendészeti elemeket is tartalmazó⁶ – megközelítés mellett, a napjaink elvárásainak is meg kell felelni.

Az azonnali intézkedések keretében 2015 folyamán az Európai Unió több intézkedést tett/tesz – most azonban kizárólag a rendészeti célú elképzelésekre fókuszálunk⁷:

- A Triton és Poszeidón műveletekhez⁸ rendelt kapacitás és eszközök megháromszorozása 2015-ben és 2016-ban. 2015 tekintetében 2015. május 13-án költségvetés-módosítást fogadtak el a szükséges finanszírozás biztosítására (összesen 80 millió EUR).
- Javaslat az EUMSZ 78. cikke (3) bekezdésének megfelelő vészhelyzeti mechanizmus első alkalommal történő aktiválására azon tagállamok támogatása érdekében, amelyek migránsok hirtelen beáramlásával szembesülnek. Május végéig a Bizottság egy átmeneti elosztási mechanizmusra tett javaslatot, amely az Unión belül egyértelműen nemzetközi védelemre szoruló személyekre irányul. A tömeges beáramlás miatt kialakult sürgősségi helyzetekben történő áthelyezésre irányuló állandó uniós rendszerre vonatkozó javaslatot szintén előterjesztette⁹, amellyel kapcsolatban több tagország ellenvéleményét fejtette ki.
- Sor került közös biztonság- és védelempolitikai művelet kidolgozása a földközi-tengeri térségben az emberkereskedelmi hálózatok és az embercsempészet nemzetközi joggal összhangban történő felszámolására.
- 1,3 millió EUR a FRONTEX, az EASO¹⁰ és az Europol¹¹ uniós ügynökségek személyzete létszámának növelésére.¹²
- Tervezi az Unió a legjelentősebb rendészeti arculatú változást: az európai határ- és parti őrség létrehozását, valamint a FRONTEX megbízatásának kibővítését. Ezen intézkedés mind szemléletbeli, mind strukturális változást fog eredményezni az Unió eddigi határrendészeti politikájában.

Gyakori kritikaként hangzott el a közelmúltban, hogy az EU-nak nincs koncepciója a migráns helyzet kezelésére. Való igaz, hogy úgy tűnhet, mintha nem lenne, illetőleg nem lenne hatékony. Létezik ilyen irányú elképzelése, viszont a döntési folyamatok lassúsága alapvetően megnehezíti azt, hogy gyors és adekvát válaszokat hozzon egy-egy ilyen kérdés tekintetében, különösen úgy, hogy gyakran számos érdeket kell összehangolni a döntést megelőzően. Szintén úgy tűnik, hogy egyes tagállamok saját elképzeléseiket megvalósítva próbálják határaikat védeni, illetve a területükre történő belépést, az azon való áthaladást kontrollálni.¹³ Úgy véljük, hogy a rendészeti célú intézkedések tagállamok általi végrehajtása nem nélkülözhető a helyzet kezeléséhez, ugyanakkor a hosszú távú megoldások már messze túlmutatnak a rendészeti válaszokon, s olyan globális, politikai válaszokat igényelnek, amelyek jelenleg még a jövő kódéba vesznek.

⁶ Lásd pl. a FRONTEX szerepének egyértelmű erősítését célzó törekvéseket.

⁷ Az európai migrációs stratégia - A helyzet állása: 2015. október 14-én, Európai Bizottság, 2015

⁸ A két művelet a FRONTEX által koordinált, ellátott határőrizeti célú feladat, klasszikus határrendészeti tevékenység. A Triton a Földközi-tenger középső részére, míg a Poszeidon a Földközi-tenger keleti részére irányul.

⁹ E tervvel kapcsolatban a magyar kormányban is vannak fenntartásai.

http://hvg.hu/vilag/20150914_Orbannak_atmenetileg_sikerult_megfurnia_a

¹⁰ Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal.

¹¹ Európai Rendőrségi Hivatal.

¹² A három szervezet közül a FRONTEX és az Europol kifejezetten rendészeti célú szervezet.

¹³ Lásd például a magyar műszaki határzárát, melynek megépítését Ausztria saját határán is tervezi.