

MENEKÜLTVÁLSÁG ÉS ÚTKERESÉS

Mérlegen a német, magyar és uniós menekültpolitika

REICH Bianka – VINCZE Gréta

1. A menekültválság kialakulásának okai

A menekültválság kialakulásának gyújtópontja az a Közel-Keleten zajló destabilizációs folyamat, amely 2003-as iraki háborúval kezdődött. Ennek folyamán az Amerikai Egyesült Államok demokratizálni kívánta az arab világot, a működő demokráciához azonban olyan, a fennállótól eltérő kulturális háttérre lett volna szükség, amellyel a Közel-Kelet államai nem rendelkeztek. Az ott élő lakosság nagy része muzulmán, s az iszlám követői a demokráciára istentelen kormányzati formaként tekintenek, mivel szent könyvük, a Korán szerint törvényt egyedül csak Allah alkothat, ezért a demokratikus társadalmak alapintézményét jelentő parlament léte az iszlámban egyenlő az istentagadással.

Érdemes azt is megemlíteni, hogy az iszlám törzsi társadalmi berendezkedésre épül, a 7. századi Arábia társadalmi viszonyait konzerválva. A térség diktátorainak bukása magával hozta a törzsek közti konfliktusok, villongások újjáéledését, hiszen eltűnt felőlük az erőskezü irányítással járó kontroll. A törzsek közti villongások polgárháborúba torkolltak, ez pedig teret engedett a szélsőséges terrrorszervezetek (al-Kaida, majd később az Iszlám Állam) megerősödésének. A jelenlegi migrációs válság, vagyis a tömegek Európa felé történő elindulása mögött is elsősorban ez a polgárháborús helyzet áll.

2. A migrációs válság okozta kihívások

2.1. Kulturális kihívások

A Közel-Kelet lakosságának jelentős része muzulmán vallású, ám nem hanyagolható el a keresztény kisebbség jelenléte sem. Az Európába menekülők között találhatóak például szír keresztények is a szír muzulmánok mellett. Ez a vallási, kulturális kettősség önmagában is nehézkessé teszi a válság kezelését. Az Európai Unió és a tagállamok vezetői nem fogantathatnak vallási alapú diszkriminatív intézkedéseket a kialakult helyzet kezelésére, a menekültek ügyét vallási hovatartozásra való tekintet nélkül kell megoldani. Ez kulturális vonatkozásban jelentős kihívást jelent, hiszen a keresztények európai társadalmakba való beilleszkedése éppen vallási nézeteikből fakadó kulturális jellemzőik miatt kevesebb nehézséggel jár, mint a muzulmánok asszimilációja. Például az Afganisztánból érkezők esetenként hitükből fakadóan nem képesek azonosulni az európai világnézettel, azt gyakran elfogadni sem hajlandók, éppen ezért Európa vezetői a menekültválság miatt egyebek között a kontinens kultúrájának sértetlen fennmaradását látják veszélyben.

2.2. Gazdasági kihívások

Az menekültek szülőföldjüket hátrahagyva, sok esetben egyetlen táskával indulnak Európa felé. Ellátásuk jelentős terhet ró mind a tranzit-, mind a célországok gazdaságára. Egészen addig, amíg a bevándorlók nem tudnak integrálódni a munkaerőpiacra, komoly többletkiadást jelentenek az őket befogadó államok költségvetése számára. Az Európai Bizottság 2015. november 5-én közzétett őszi gazdasági előrejelzéséből¹ azonban kiolvasható, hogy bár a menekültválság pillanatnyilag komoly kihívások elé állítja a tagállamokat, hosszútávon akár enyhe gazdasági fellendüléshez is vezethet ez a folyamat. E fellendülés előfeltétele a már említett integráció megvalósulása – ennek hiányában azonban éppen ellenkező hatásra lehet számítani –, amely főként a bevándorlók iskolai képzettségétől, végzettségük hasznosíthatóságától, tudásuk piacképességétől és alkalmazkodóképességüktől függ.

¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eaip/pdf/ip011_en.pdf (Letöltve: 2015. december 1.)

2.3. Nemzetbiztonsági kockázatok

A menekültek közül sokan igazolványok, iratok nélkül érkeznek az Európai Unió területére, így noha a regisztrálásuk megtörténik, semmit nem lehet tudni azokról a személyekről, akik átlépik az Unió határát. Ez legfőképpen azért okoz problémát, mert az Iszlám Állam megerősödésének következtében egyre többen csatlakoznak a terrrorszervezethez a Közel-Keleten és Európában egyaránt. Azokat a fanatikus muszlimokat, akik a menekülthullámot felhasználva érkeznek az Unióba, még szigorú határellenőrzésekkel sem lehet teljesen kiszűrni, az illegális határátlépőkről nem is beszélve. Az Európai Unió tagállamai közül sokáig csak Magyarország vélte úgy, hogy a bevándorlók ellenőrzött keretek között való beléptetése fontos szerepet játszhat az Unió biztonságának megőrzésében, így már 2015 nyarán elkezdődött az ideiglenes biztonsági határzár építése az ország déli határán.²

Az elmúlt időszakban a tagállamok menekültválsághoz való hozzáállása jelentősen megváltozott. Több állam is bejelentette határzár-építési szándékát, így például az osztrák belügyminiszter október 28-án erősítette meg a hírt, miszerint kerítés épül a szlovén-osztrák határon, annak ellenére, hogy a magyarországi határzár telepítése folyamán éles kritikával illették az intézkedést.³

Érdemes említést tenni az elmúlt hónapok fontos, nemzetbiztonságot érintő eseményéről is. November 13-án terrortámadás érte Franciaország fővárosát. Párizs több helyszínén történt lövöldözés, robbantás, valamint öngyilkos merénylők által elkövetett támadás. Az eseményeket az Iszlám Állam vállalta magára. A merénylőkről a híradások alapján annyit lehet tudni, hogy akad köztük olyan, akik vélhetően hamis igazolvánnyal, a menekülthullámot kihasználva – Magyarországon is áthaladva – érkezett Franciaországba, a támadás kitermelőjeként említett férfi ráadásul Belgium állampolgára volt.⁴

A párizsi terrortámadás egész Európát megrázta. A kontinens államainak vezetői sorra fejezték ki részvétüket, hirdettek gyásznapot országaikban, s nem volt ez másképpen az Európai Unió vezetői esetében sem. A gyász kifejezése mellett azonban a tagállamok és az Unió vezetői is fontosnak vélték megakadályozni, hogy újabb terrortámadás következzen be. Európa szerte megnövelték

² A határzár létesítésével kapcsolatos döntések és az Európai Unió vezetése által megfogalmazott kritikák a későbbiekben kerülnek kifejtésre.

³ http://index.hu/kulfold/2015/10/28/ausztia_tenyleg_keritest_epit_a_szloven_hatarnal/ (Letöltve: 2015. december 2.)

⁴ A párizsi terrortámadás főszervezőjének tartott Abdelhamid Abaaoudot 2015. november 18-án egy rendőrségi rajtaütés során lőtték le.

a rendőri és katonai jelenlétet, a határok még szigorúbb ellenőrzését rendelték el. Az Európai Unió Bizottsága már 2015 tavaszán lépéseket tett a terrorizmus, a szervezett bűnözés és a számítástechnikai bűnözés elleni küzdelem terén folytatott uniós együttműködés megerősítésére az ún. biztonsági stratégia kidolgozásával,⁵ azonban a párizsi eseményekre reagálva december 2-án intézkedéscsomagot fogadott el⁶ a terrorizmus és az illegális lőfegyver- és robbanóanyag-kereskedelem elleni küzdelem fokozására. A csomag két fő elemre osztható, egy irányelvjavaslatra és egy cselekvési tervre.

A terrorizmus elleni küzdelemről szóló irányelvjavaslatban megfogalmazásra került a terrorista bűncselekmények közös fogalommeghatározása, valamint javasolták a terrorista tevékenységhez kapcsolódó bűncselekmények kriminalizálására vonatkozó uniós jogi keret átalakítását. A javaslat szerint a következő cselekmények válnának büntetendővé:

- külföldi utazás terrorizmus céljából az EU-n belül és az EU-n kívülre,
- terrorizmus céljából történő külföldi utazás finanszírozása, megszerzése és elősegítése,
- terrorista célú kiképzés igénybevétele, valamint
- terrorista bűncselekmények elkövetéséhez nyújtott finanszírozás.

A csomag másik fő része az a cselekvési terv, melynek célja a bűncselekmények és terrorakciók céljára használt tűzfegyverek, robbanóanyagok és robbanóanyag-prekursorok felderítésének és lefoglalásának megkönnyítése. A megvalósításhoz szükséges a fegyverek és robbanóanyagok feketepiacra elleni hatékonyabb küzdelem, ennek érdekében javítani szükséges az uniós szintű és harmadik országokkal folytatott operatív együttműködést. A cselekvési terv a következőket tartja fontosnak a cél elérése érdekében:

- az illegális tűzfegyverekhez és robbanóanyagokhoz való hozzáférés korlátozását,
- az operatív együttműködés fokozását,
- az operatív információk gyűjtésének és megosztásának javítását, valamint
- szorosabb együttműködést harmadik országokkal.

⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4865_hu.htm (Letöltve: 2015. december 2.)

⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6218_hu.htm (Letöltve: 2015. december 2.)

3. Németország menekültpolitikájának előzményei röviden

A németekben már évszázadokkal ezelőtt tudatosult az, hogy országuk különösen jelentős bevándorlási célpont. Az idők során a bevándorlókkal szembeni reakciók folyamatosan változtak, ahogy ezzel párhuzamosan a bevándorlók céljai is. Németország bevándorlási politikájában az utóbbi évtizedekben jelentős helyet foglaltak el a humanista értékek, továbbá a potenciális gazdasági előnyök, vagyis a rengeteg betöltetlen munkahely problémájának a bevándorlással történő megoldása. Ezzel összhangban áll a német kancellár, Angela Merkel kijelentése is, amely szerint a német munkaerőpiac akár egymillió bevándorló felvételére is képes. Ezzel szemben a kritikusok szerint a mennyiség nem ér semmit, ha a munkaerő minősége nem megfelelő.

Szükséges megjegyezni, hogy a társadalom és a bevándorlók viszonya is vegyesen alakult az utóbbi évtizedekben. A második világháború után bekövetkező gazdasági fellendülés mellett kialakuló munkaerőhiány indokolta a vendégmunkások nagy számban történő beáramlását. Az aktív munkaerő-toborzási időszak egészen 1973-ig tartott. A munkások főleg Dél-Európa országaiból, valamint Törökországból érkeztek, és az eredeti kétéves időtartam után újabb munkásoknak adták volna át a helyüket. A kétéves időszakra való betanítás hátrányainak, hiányosságainak jelentkezése után 1964-től a vendégmunkások családtagjai is letelepedhettek Németországban.

A következő évtizedekben, 1973-tól 1988-ig, mikor a németeknek sem jutott már elég munkahely, folyamatos vita alakult ki a bevándorlók, illetve a menekültek kapcsán, így az állam a migráció visszaszorítására törekedett. Az 1980-as évek, a Németországban és a világban lezajlott változások új fejezetet nyitottak a migrációs politikában. A vasfüggöny leomlása után érkező politikai üldözöttek (jugoszlávok, afrikaiak, ázsiaiak) akadozó integrálása miatt kialakult elégedetlenségek hatására 1992-ben a Bundestag elfogadta a menekültkérelmekkel kapcsolatos törvény szigorítását. A multietnikus országkép azonban azóta sem látszik megtörni.⁷

⁷ A multikulturális álom a 2000-es évek elején született, amikor Gerhard Schröder kormányzása alatt rendkívül egyszerű volt megszerezni az állampolgárságot. Angela Merkel 2010 októberében azonban már a multikulturalizmus bukásáról beszélt. Ekkor fogalmazta meg először azt az elvet, amelyet jelenleg is követ a bevándorlással kapcsolatban, hogy az országba érkező bevándorlóknak muszáj megtanulniuk rendesen németül, és többet kell tenniük a beilleszkedésért. Lásd: <http://www.origo.hu/nagyvilag/20101017-nemetorszag-bevandorlas-angela-merkel-szerint-a-multikulturalis-allam-megbukott.html> (Letöltve: 2015. október 30.) Ez a nyilatkozat azonban a 2015. évi menekültválságig nem járt gyakorlati következményekkel, a multikulturális társadalom eszméje a németek (főleg az értelmiség) körében a gyakorlatban változatlanul erős maradt. A német társadalom körében azonban 2014-től látványosan erősö-

Egy október elején nyilvánosságra került német előterjesztés szerint a menekültválság kezelését október elejétől Németországban Angela Merkel hivatalából kezdték irányítani, továbbá valamennyi kormányülésen napirendre tűzik a menekültügyi témát. Az elsőszámú politikai felelős a menekültügyért Peter Altmaier kancelláriaminiszter, az operatív munkát pedig a továbbiakban is a belügyminiszter irányítja. Mindezek mellett a kancellári hivatalban egy menekültpolitikai stáb létrehozását tervezik, amely a minisztériumok munkáját felügyeli és jelentést készít minden egyes kormányülésre. A belügyminisztériumban működő – a tárcák és a tartományok tevékenységét összehangoló, irányító bizottságot továbbra is megtartja, de immár a kancellária alá rendeli. A közlekedési minisztérium felelős a menekültek úgynevezett várakozóövezetekbe, ezt követően pedig a tartományi központi befogadó állomásra szállításáért. A szociális és munkaügyi minisztérium feladata a menekültek munkaerő-piaci integrációja, a védelmi minisztérium az állami ingatlanokat kezelő hivatallal együttműködve a menedékkérőket állami tulajdonban lévő –főként laktanyákban- helyezi el.⁸

A törvényhozás tartományokat képviselő kamarája, a Bundesrat által elfogadott német szövetségi kormány menekültügyi csomagja 2015 november 1-jei hatályba lépésével a német menekültügyi politika szigorodása fedezhető fel. Az új szabályozás gyorsítja a menekültstátusz megszerzésére esélyes kérelmezők beilleszkedését, az elutasítottak hazajuttatását, valamint újraszervezi a menekültügyi rendszer finanszírozását.

A német külügyminisztérium október végén felvilágosító-, és plakátkampány szervezésével próbálta meg hazájukban marasztalni az afgánokat, tájékoztatva őket a német menekültügyi szabályozásokról. Ehhez hasonló lépést Magyarország is tett, amikor kommunikációs eszközökkel próbálták a Közel-Keletről érkező menekülthullámot megállítani.

Németország tagállami kötelessége teljesíteni az Unió által kiadott rendeleteket, valamint nemzeti szabályai közé beültetni az irányelveket, melyek alól a menekültügyi politika területe sem számít kivételnek. A menedékjog megadására kötelezi az államot a menekültek védelméről szóló 1951. évi genfi

dött (bár még mindig nem tett meghatározó szerepre) a bevándorlókkal szembeni gyanakvás, amely a leglátványosabban először a volt NDK területén heti rendszerességgel bevándorlóellenes tömegtüntetéseket rendező PEGIDA mozgalomban öltött testet.

⁸ http://index.hu/kulfold/2015/10/06/merkel_kezbe_veszi_a_menekultpolitikait/ (Letöltve: 2015. október 30.)

egyezmény⁹ és az azt kiegészítő 1967-es New York-i Jegyzőkönyv. Azon kívül, hogy definiálja a menekült fogalmát, három alapelvet rögzít; melyek közül az első a *non refoulement elve*, amely szerint a menekültet tilos visszaküldeni abba az országba, ahol szabadsága vagy élete veszélyben van.¹⁰ A második ilyen elv a *család egységének elve*, vagyis ha a család egy tagja menekült, ezt a státuszt ki kell terjeszteni a család közvetlen körére; a harmadik elv pedig a *diszkrimináció tilalmát* rögzíti.

Az 1951. évi genfi egyezmény, valamint az Alapjogi Charta menekültek fogalmára vonatkozó definíciójával összhangban van a menekültekkel kapcsolatos eljárásokra vonatkozó német törvény is.

4. Magyarország menekültügyi politikája

Magyarország a menekültválság kialakulása óta határozott politikai megfontolások alapján hozott intézkedésekkel kezelte és kezeli a menekültválsággal összefüggésben felmerülő problémákat. A hazánkba érkező migránsok száma hónapról hónapra, hétről hétre, sőt napról napra emelkedett, mígnem elérte azt a számot, melyre már a Kormánynak is választ kellett adnia. Az első komolyabb intézkedés a déli határt védő kerítés (hivatalos nevén: *határőrizeti célú ideiglenes kerítés*) építését kimondó döntés volt. A magyar kormány 2015. június 17-én fogadta el az 1401/2015 (VI. 17.) számú kormányhatározatot, melynek értelmében a magyar-szerb határszakaszon lezárásra került a zöldhatár annak érdekében, hogy a migránsok a legális határátkelőkön, ellenőrzött keretek között lépjenek be az ország területére.

Az Országgyűlés 2015. július 6-án fogadta el az *ideiglenes biztonsági határzár létesítésével, valamint a migrációval összefüggő törvények módosításáról* szóló 2015. évi CXXVII. törvényt, amely magában foglalja

- a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény,
- a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény,
- a menedéjgről szóló 2007. évi LXXX. törvény,
- az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény, illetve

⁹ [https://dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/88448/szakdolgozat%20\(1\).pdf?sequence=3](https://dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/88448/szakdolgozat%20(1).pdf?sequence=3) (Letöltve: 2015. október 30.)

¹⁰ Fontos megjegyezni, hogy a visszaküldés tilalma a nemzetközi szokásjog része, azaz ezt azon államok is kötelesek tiszteletben tartani, amelyek amúgy az egyezmények nem részesei.

- a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény módosításait.

A menekültválsággal összefüggő törvenymódosítások következő állomását a 2015. évi CXL. törvény hatálybalépése jelentette 2015. szeptember 15-én. A törvény, amely az egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szól,

- a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényt,
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényt,
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényt,
- a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvényt,
- az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvényt,
- a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvényt,
- a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényt módosította.

A törvény legfontosabb újításai közül kiemelendő a 16. §,¹¹ amely bevezeti a *tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet* fogalmát, valamint a 17. §,¹² amely

¹¹ 2015. évi CXL. tv. 16. § A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény IX. Fejezete a következő alcímekkel és az azt követő 80/A–80/G. §-sal egészül ki:

„Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet

80/A. § (1) Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet rendelhető el, ha

a) a Magyarországra érkező elismerést kérők száma

aa) egy hónap átlagában a napi ötszáz főt,

ab) két egymást követő hét átlagában a napi hétszázötven főt vagy

ac) egy hét átlagában a napi nyolcszáz főt

meghaladja,

b) a Magyarországon a tranzitónában tartózkodók száma – a külföldiek ellátásában közreműködő személyeket nem számítva –

ba) egy hónap átlagában a napi ezer főt,

bb) két egymást követő hét átlagában a napi ezeröttszáz főt vagy

bc) egy hét átlagában a napi ezerhatszáz főt

meghaladja,

c) az a) és b) pontban meghatározott eseteken kívül bármely olyan migrációs helyzettel összefüggő körülmény alakul ki, amely valamely település közbiztonságát, közrendjét vagy a közegészségügyet közvetlenül veszélyezteti, különösen, ha az adott településen vagy annak külterületén található befogadó állomáson vagy a külföldiek elhelyezését biztosító egyéb létesítményben zavargás tör ki, vagy erőszakos cselekményeket követnek el.

¹² 2015. évi CXL. tv. 17. § (1) A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 93. § (1) bekezdése a következő j) ponttal egészül ki:

(A Kormány felhatalmazást kap arra, hogy rendeletben)

ennek kihirdetésére ad felhatalmazást a kormány számára. E lehetőségével a kormány a 269/2015. (IX. 15.) számú kormányrendelettel élt.

2015. szeptember 22-én újabb törvénnyel bővült a joganyag, melyben az Országgyűlés egy újabb módosító-csomagot fogadott el. A 2015. évi CXLII. törvény

- a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény,
- a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény, valamint
- a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény módosításait tartalmazza.

A Németország és Svédország által szorgalmazott kvóta-rendszert a magyar Kormány az elmúlt időszakban következetesen elutasította. A kvótarendszer tervét 2015. május 28-án utasította el első ízben a kormány, ezt Lázár János, a Miniszterelnökséget vezető miniszter jelentette be sajtótájékoztatóján. Kifejtette, Magyarország álláspontja szerint a menekülteket először az Európai Unió területén kívül kellene megállítani.¹³

Szijjártó Péter külgazdasági és külügyminiszter június 11-én a visegrádi országok szorosabb együttműködéséről adott tájékoztatást az Európai Unió (EU) és a Latin-amerikai és Karibi Államok Közössége (CELAC) közös csúcstalálkozóján, Brüsszelben. Magyarország, Szlovákia, Csehország és Lengyelország csupán a menekültek önkéntes befogadását tartották elképzelhetőnek, a kötelező kvótarendszer bevezetését semmiképpen sem.

Június 16-án Pintér Sándor belügyminiszter is elfogadhatatlannak minősítette a kötelező kvótarendszer bevezetését. A Miniszter kifejtette, Magyarország nagy migrációs nyomás alatt áll, így aránytalan volna számára Európai Unió kötelezettségként előírni bizonyos számú menekült befogadását. Pintér Sándor elmondta, a belügyi tanácskozáson felvetődött a gondolat, hogy a politikai illetve gazdasági menekültek ügyét még az EU-n kívül el kellene különíteni egymástól.¹⁴

„j) kihirdesse a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet, illetve állapítsa meg a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet elrendelésével, fennállásával, megszüntetésével összefüggő szabályokat.”

¹³ <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/a-kormany-elutasitja-a-bevandorlasi-kvotarendszer-tervet> (Letöltve: 2015. október 30.)

¹⁴ <http://www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/hirek/elfogadhatatlan-lenne-a-kotelezo-befogadasi-kvota> (Letöltve: 2015. október 30.)

Szeptemberben az Európai Unió álláspontja is megváltozott a kvótarendszert illetően. Az Európai Bizottság szeptember 9-ei előterjesztése alapján 120 ezer migráns került volna áthelyezésre Olaszországból, Görögországból, valamint Magyarországról. Az elosztás kötelező elosztási kulcs alapján történt volna, objektív feltételek alapján (a lakosság létszáma: 40%, GDP: 40%, menedékjog iránti korábbi kérelmek átlagos száma: 10%, munkanélküliségi ráta: 10%).

Magyarország a kvótarendszer kötelező jellegét elvi alapon továbbra is elutasította, sokkal inkább a határok védelmét hangsúlyozta. A Schengeni határok védelme ugyanis Uniós kötelezettséget ró minden tagállamra. Orbán Viktor miniszterelnök ezt többször is kiemelte.

A magyar álláspont szerint a menekültválság kezelésének egyetlen hatékony megoldását a határok védelme jelenti. A Miniszterelnök Martin Schulz-cal tartott megbeszélése során kifejtette, hogy az első és legfontosabb dolog, hogy a helyzetet civilizált módon tudják kézben tartani, mert, ahogy fogalmazott *„ami történik, az szégyen, kaotikus, nem európai”*. Véleménye szerint a helyzetet csak határellenőrzéssel lehet kordában tartani. *„Ez az elsőszámú kérdés, enélkül kvótákról sincs értelme beszélni. Ha ezt nem tudjuk biztosítani, az veszélyt jelent Schengenre, mert a németek és osztrákok normális reakciója az lesz, hogy ha mi nem tudjuk megvédeni a külső határokat, akkor nekik kell a sajátjaikat.”*

Orbán Viktor arról is beszélt, hogy ha a kvótarendszerről határvédelem nélkül beszélnek, azt a migránsok meghívásként értékelik majd, melynek következményeit erkölcsi kudarcnak titulálta. *„Erkölcstelen és emberileg az a helyes, ha azt mondjuk: kérjük, ne gyertek, Törökország biztonságos, Szerbia biztonságos, maradjatok ott, az út kockázatos és nincs garancia arra, hogy befogadjanak.”*

Martin Schulz a megbeszélés alatt a közös európai megoldást sürgette, majd kifejtette, Magyarország álláspontja sokkal inkább a tagállami érdekeket helyezi előtérbe, s ez nem segíti elő a közös megoldást. Az Európai Parlament továbbra is a bevándorlók méltányos elosztását szorgalmazta. *„Ha félmillió menekültet elosztunk az unió 507 millió lakosa között, nincs gond. Ha pár tagállamba összpontosul ez a tömeg, akkor gond van”*.

A találkozó végén a Parlament elnöke aggodalmát fejezte ki azzal a veszéllyel kapcsolatban, amely szerinte valójában fenyegeti az Európai Uniót. Véleménye szerint az Unió, az európai eszme a szolidaritásra épül, azonban a menekültválsággal kapcsolatban ő csupán az önzést látja.¹⁵

¹⁵ <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/hirek/nem-strategia-hanem-szabalyozasa-kerdese-a-migransvalasg-kezelese> (Letöltve: 2015. október 30.)

A kvótarendszert továbbra is elutasító Magyarország október 29-én ismét kifejezte, nem fogad be egyetlen menekültet sem. Most azonban már nem azokról van szó, akik újonnan léptek be az Unió területére, hanem azokról, akiket Németországból toloncolnak vissza. Lázár János, a Miniszterelnökséget vezető miniszter kijelentette, mindazok az emberek, kiknek visszatoloncolását jelezték (csaknem 40 ezer fő), nem Magyarország, hanem Görögország határainál léptek be az Európai Unió területére, így oda is kell visszamenniük.¹⁶

Orbán Viktor miniszterelnök október 30-án ismét reagált az Európai Unió által szorgalmazott intézkedésekre. A kvótarendszert továbbra is elfogadhatatlannak tartja, legfőképpen azért, mert az illegálisan érkezők szétosztása állandó mechanizmussá válna, s az illegálisan Európába érkező emberek befogadásáról soha egyetlen választáson sem született még döntés. A visszatoloncolt migránsokkal kapcsolatban ismételten kifejezésre került, hogy őket oda kell visszaküldeni ahol először beléptek az EU-ba, vagyis Görögországba.¹⁷

Úgy tűnik, az elmúlt időszakban sem sikerült összeegyeztetni az Európai Unió és Magyarország menekültpolitikáját, mert míg az Unió a kvótarendszert és az egységes európai fellépést tartja a probléma megoldásának, addig Magyarország a megoldás kulcsát a határok védelmében látja.

5. Az Európai Unió menekültügyi rendelkezései

A menekültpolitika jogalapját az Európai Unió működéséről szóló szerződés 67. cikkének (2) bekezdése és 78. cikke képezi: *„Az Unió biztosítja a személyek belső határokon történő ellenőrzések alóli mentességét, továbbá a menekültügy, a bevándorlás és a külső határok ellenőrzése terén a tagállamok közötti szolidaritáson alapuló olyan közös politikát alakít ki, amely a harmadik országok állampolgáraival szemben méltányos bánásmódot biztosít. E cím alkalmazásában a hontalan személyeket harmadik ország állampolgárának kell tekinteni.”* A menedékjogot az Európai Unió Alapjogi Chartájának 18. cikke¹⁸ is megemlíti:

¹⁶ <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/elutasitja-a-kvotarendszert-a-magyar-kormany> (Letöltve: 2015. október 30.)

¹⁷ <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/hirek/europa-nepei-kezdenek-felebredni> (Letöltve: 2015. október 30.)

¹⁸ A menekültek jogállásáról szóló 1951. július 28-i genfi egyezmény és az 1967. január 31-i jegyzőkönyv rendelkezéseivel, valamint az Európai Unióról szóló szerződéssel és az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel összhangban a menedékjogot biztosítani kell. 1951. évi egyezmény 1A. cikke részletesen meghatározza az annak megítélésakor figyelembe veendő feltételeket, hogy egy személy jogosult-e menekültstátuszra:

A menekültek jogállásáról szóló 1951. július 28-i genfi egyezmény és az 1967. január 31-i jegyzőkönyv rendelkezéseivel, valamint az Európai Unióról szóló szerződéssel és az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel (...) összhangban a menedékjogot biztosítani kell.

Az uniós menekültjog körében érdemes kiemelni a Dublini Végrehajtási Rendeletet (Dublin II.),¹⁹ amely a menedékkérelem elbírálására jogosult tagállamot határozza meg, és mivel rendelet, minden országra kötelező hatályt biztosít. Fontos megemlíteni továbbá az előbb említett rendelet működését segítő a Tanács 2725/2000/EK rendeletével létrehozott „EURODAC” rendszert, amely az ujjnyomatok számítógépes adatbázisaként működik.

Az Európai Unió már 1999 óta készül egy Közös Európai Menekültügyi Rendszer (KEMR) létrehozására, amely során a kiadott irányelvek a menedékkérőkkel szembeni egyenlő bánásmódot biztosítják.

A menekültügyi eljárásokról szóló irányelv²⁰ célja, hogy a menekültügyi határozatok meghozatala gyorsabb és igazságosabb minőségű legyen, továbbá fokozottabb védelemben részesíti a kísérő nélküli kiskorúak és a kínzás áldozatait.

A befogadási feltételekről szóló irányelv²¹ a menedékkérők befogadásához humánus anyagi feltételeket nyújt, és az érintett személyek alapvető jogainak tiszteletben tartását hangsúlyozza.

„Az Egyezmény alkalmazásában a »menekült« fogalma alkalmazandó minden olyan személyre, aki:

[...]

(2) [...] faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezve és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni.”

¹⁹ A Tanács 343/2003/EK rendelete (2003. február 18.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról

²⁰ A Tanács 2005. december 1-jei 2005/85/EK irányelve a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól

²¹ A Tanács 2003. január 27-i 2003/9/EK irányelve a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról

A *felülvizsgált kvalifikációs irányelv*²² tisztázza a nemzetközi védelem megítélésének feltételeit, mellyel a menekültügyi határozatok szilárd talajra helyezi.²³

Az Európába érkező menekültek megnövekedett létszáma miatt az Európai Unió eddigi menekültpolitikájának reformja került az uniós politika központjába. A területet szabályozó Dublin III. rendelet²⁴ ugyanis alkalmatlan a szíriai polgárháború miatt megváltozott helyzethez, ezért egy új menekültpolitika kidolgozására van szükség.

2015 szeptemberében Angela Merkel a svéd miniszterelnökkel, Stefan Löfvennel folytatott megbeszélése alapján az Európai Unióról szóló szerződés 78. cikk (3) bekezdése alapján²⁵ a kvótarendszer bevezetését sürgették. *Németország és Svédország szerint a védelemre jogosult emberek elosztására egy kötelező és méltányos rendszert kell bevezetni, a védelemre nem szoruló embereknek pedig távoznuk kell* – tette hozzá Angela Merkel.²⁶ Továbbá elmondta, hogy az első fontos lépés – a terhek méltányos elosztását szolgáló kvótarendszer – után határozatlan számú menekült elosztását irányító rendszert kell létrehozni. Mindezekhez az Európai Unió erejére is szükség van, hiszen ezt a próbát – az Unió értékét és rendjét megtartva – csak közös európai szolidaritással tudjuk kiállni.

Az elképzelés szerint a népességszám, a GDP, a munkanélküliek aránya és az eddig befogadott menekültek száma alapján dőlne el, hogy mennyi menekültet kell befogadnia egy-egy tagállamnak. Az egyelőre vészhelyzeti intézkedés a tervezet szerint a jövőre nézve a közös európai menekültügy egyik alapvetése lenne.

²² Az Európai Parlament és a Tanács 2011. december 13-i 2011/95/EU irányelve a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról

²³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_hu.pdf

²⁴ 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.

²⁵ „Ha egy vagy több tagállam olyan sürgőshelyzettel szembesül, amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez, a Tanács a Bizottság javaslata alapján az érintett tagállam vagy tagállamok érdekében átmeneti intézkedéseket fogadhat el. A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően határoz.”

²⁶ http://hvg.hu/vilag/20150908_Merkel_A_vedelemre_nem_szoruloknak_tavozn (Letöltve: 2015. október 30.)

2015 októberében az Európai Parlamentre a megosztottság a jellemző. Angela Merkel a francia elnökkel egyetértésben nagyobb együttműködést sürgetett, a brit függetlenségpártiak vezetője szerint Európa elbukott, az Európai Parlament liberális képviselőcsoportjának belga vezetője pedig az előrelépés pártján volt. Az uniós belügyminiszterek végül a hatékonyabb és gyorsabb kitoloncolásban állapodtak meg azokra vonatkozóan, akik nem kapnak menedékjogot az Unióban, valamint a fokozott közös határvédelemről is egyeztettek.²⁷

A menekültválság által érintett államok vezetőinek brüsszeli csúcstalálkozóján Angela Merkel a határok lezárásával fenyegetett, ha a találkozó minél előbb nem vezet megállapodásokhoz. A német kancellár drámai képet festett a németországi menekültügyi helyzetről, továbbá hangoztatta, hogy nem várható el Németországtól az összes menekült befogadása. A találkozón végül egy 17 pontos akcióterv elfogadására került sor, valamint a továbbiakban felhagynak azzal a gyakorlattal, hogy az országok előzetes értesítés nélkül szállítanak menekülteket a migrációs útvonalon elhelyezkedő következő ország területére.

Kiemelt jelentőséggel bír továbbá a török kormánypárt november elsejei parlamenti választáson aratott győzelme és az Unió ehhez kapcsolódó magatartása. Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének és a szomszédságpolitikáért és csatlakozási tárgyalásokért felelős biztos közös nyilatkozatában ugyan az olvasható, hogy az Unió a jövőben együttműködik a török kormánnyal a partnerség elmélyítése és az együttműködés érdekében, azonban a voksolás során tapasztalt szabálytalanságoknak, és ebből következő következményeknek nem adtak hangot. Ennek lehetséges oka az lehet, hogy Brüsszelben mindent elkövetnek annak érdekében, hogy fenntartsák a Törökországgal való együttműködést a menekültügyekben. A cél az, hogy megakadályozzák újabb menekülthullámok áramlását az uniós tagállamok felé.

A német kancellár, Angela Merkel legutóbbi – november 13-i – nyilatkozatában kijelentette, *„továbbra is kitart a menekülthelyzet kezelésével kapcsolatos álláspontja mellett, és küzd meggyőződéséért.”* Továbbá kiemelte az uniós külső határok biztosításának szükségességét és a válság terheinek Törökországgal való megosztását.²⁸

²⁷ <http://hu.euronews.com/2015/10/07/hiaba-a-merkel-holland-beszed-az-ep-tovabbra-is-megosztott/> (Letöltve: 2015. október 30.)

²⁸ http://index.hu/kulfold/2015/11/13/merkel_tovabb_kuzdok_a_meggyozodesemert/ (Letöltve: 2015. november 30.)

6. Az Európai Unió menekültválságra adott legutóbbi válasza

2015. november 29-én az Európai Unió állam- és kormányfői Törökországgal tárgyaltak Brüsszelben. Törökország 1999 óta tagjelölt állam, a csatlakozási tárgyalások már 10 éve folynak, ez a folyamat indokolta a november 29-ei találkozót is, amelynek keretében a menekültválság kezeléséről is szó esett. Az Unió vezetői szorgalmazták a Törökországgal való együttműködést a válság megfékezése érdekében. A csúcstalálkozón a Zárónyilatkozatban elfogadott akciótervvel – Donald Tusk, az Európai Tanács elnöke szerint – sikerül megállítani a migráció hullámait.

Az akciótervnek része, hogy a találkozón megjelent kormány- és államfők létrehoznak egy 3 milliárd eurós pénzügyi alapot, amely a szíriai menekültek ellátásának javítására szolgál, Törökország ugyanis az elmúlt három évben 2,2 millió menekültet fogadott be. A török vezetők vállalták, hogy a jövőben nem engednek illegális bevándorlókat az Európai Unió területére és az onnan visszaküldött migránsokat visszafogadja.²⁹ Érdemes megemlíteni, hogy az elfogadott nyilatkozat nem tartalmaz a kötelező kvóta-rendszer bevezetésére vonatkozó megállapodást.

Az Európai Unió célja – mindamellett, hogy a jelenlegi menekültválságot megfékezze – hogy megakadályozzon egy Afrikából érkező, a mostanihoz hasonló hullámot. Ennek megvalósítására hozta létre az Európai Bizottság „Az afrikai stabilitással és az irreguláris migráció okainak kezelésével foglalkozó szükséghelyzeti uniós alapot”³⁰ az uniós költségvetésből és az Európai Fejlesztési Alapból származó 1,8 milliárd eurós összeggel, amelyet a tervek szerint az Unió tagállamok egészítenének ki. Az alap kedvezményezettjei körébe leginkább azok az afrikai országok kerülnek be, amelyek instabil politikai helyzetük miatt a migrációs veszélynek leginkább kitéttek.³¹

A Szükséghelyzeti Alap célja, hogy olyan projektek finanszírozását tegye lehetővé, melyek a destabilizáció és az irreguláris migráció kiváltó okainak kezelésére irányulnak. Az Alapból a következő projektek finanszírozhatók:

²⁹ <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/> (Letöltve: 2015. december 2.)

³⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6056_hu.htm (Letöltve: 2015. december 2.)

³¹ A Száhil öv és a Csád-tó térsége (Burkina Faso, Kamerun, Csád, Gambia, Mali, Mauritánia, Niger, Nigéria és Szenegál), Afrika szarva (Dzsibuti, Eritrea, Etiópia, Kenya, Szomália, Dél-Szudán, Szudán, Tanzánia és Uganda), valamint Észak-Afrika (Marokkó, Algéria, Tunézia, Líbia és Egyiptom).

- olyan projektek, amelyek munkalehetőséget teremtenek nők és fiatalok számára,
- alapvető szolgáltatásokat (élelmezés- és táplálkozásbiztonság, egészségügy, oktatás, környezetvédelem) nyújtó projektek a helyi lakosok számára,
- migrációkezelést javító projektek, valamint
- az általános kormányzás javításának támogatását ösztönző, azokon belül is főképp a konfliktusmegelőző projektek elősegítésével.

Az Európai Parlament 2015. október 27-ei plenáris ülésén a migrációról szóló vita állt a középpontban. A tagállamok által ígért, ám be nem tartott intézkedések – legyen szó a pénzügyi támogatás, vagy a határokra ígért védelem késedelmes teljesítéséről – aggodalomra adtak okot az Európai Unió vezetői és az EP képviselői számára.

Martin Schulz, a Parlament elnöke a „nemzeti egoizmus” veszélyességére hívta fel a figyelmet, míg Donald Tusk, a Tanács, valamint Jean-Claude Juncker a Bizottság elnöke mielőbbi lépésekre szólították fel a tagállamokat. Az október 27-én lezajlott vitából is kitűnik, hogy jelenleg a határok védelme, illetve a tagállamok tétlensége okozza a legnagyobb problémát, miközben néhány tagállam egyedül igyekszik megküzdenni a problémával.³²

Az Európai Unió és a tagállamok menekültpolitikája egyaránt a válság megoldására irányul, de összességében talán kijelenthető, hogy a legtöbb esetben a megtett intézkedések kissé megkésettnek bizonyultak, azok csak követték az eseményeket. A történések azonban ráébresztették Európát a világban zajló cselekmények súlyosságára, így van rá esély, hogy e válságon túljutva az Unió és tagállamai már felkészülten, határozottan és legfőképpen időben tudnak majd kezelni egy esetlegesen kialakuló hasonló helyzetet.

³² <http://www.europarl.europa.eu/news/hu/news-room/content/20151022IPR98824/html/Migr%C3%A1ci%C3%B3s-vita-a-val%C3%B3di-v%C3%A1laszt%C3%B3vonal> (Letöltve: 2015. október 30.)