

Határkerítés és kvóta: milyen irányba halad az uniós migrációs politika?

Bevezetés

A februári uniós csúcson egyik témája a migráció volt. A felek célként tűzték ki az illegális bevándorlás visszaszorítását, az Európai Unió területére lépők számának csökkentését. A már Unióban lévő bevándorlókkal kapcsolatos kölcsönös felelősségvállalásról, annak formáiról azonban ez alkalommal sem egyeztek meg.

Az Európai Tanács február 9-ei ülésének egyik legfontosabb napirendi pontja az orosz–ukrán háború és a gazdasági helyzet mellett az utóbbi időszakban háttérbe szorulni tűnő migráció volt. Az uniós állam- és kormányfők egynapos tanácskozásukon megállapodtak,¹ hogy szorosabb kooperációt alakítanak ki a kibocsátó- és a tranzitországokkal annak érdekében, hogy az illegálisan Európába igyekvőket már útjuk legelején sikerüljön megállítani, mindemellett hatékonyabbá tennék a visszaküldésüket, fokoznák a külső határok védelmét, valamint továbbhaladnának az új migrációs és menekültügyi paktum elfogadásához vezető úton. Azonban az immár közel tíz éve éles vitákat kiváltó kérdésben, hogy miként csökkentsék az úgynevezett frontországokra nehezedő migrációs nyomást, a feleknek továbbra sem sikerült egyezsége jutniuk.

A hatályos uniós migrációs és menekültügyi politika és hiányosságai

Az uniós migrációs és menekültügyi politika egyik legnagyobb problémája a kezdetek óta az, hogy nincsen egy átfogó, egységes szabályrendszer. Mind a mai napig két európai egyezmény jelenti a közös migrációs – legyen szó menekültekről vagy gazdasági bevándorlókról – politika alapját. A 2008-ban hatályba lépett migrációs és menekültügyi paktum alappilléreit a kölcsönös felelősségvállalás

¹ European Council 2023.

és szolidaritás képezi,² amelynek érdekében a tagországok prioritásként fogalmazták meg az illegális bevándorlás visszaszorítását, a jogszerűtlenül az unió területére jutó emberek hazájukba történő visszatelepítését, a külső határok védelmének megerősítését, a kibocsátó államokkal való együttműködést, továbbá egy közös menekültügyi rendszer kialakítását.

A másik egyezmény, amely a tagállamok ezen a területen történő kooperációjának keretét szolgálja, a dublini rendelet (Dublin III).³ Az eredeti szabályozást a politikai vezetők 1990-ben fogadták el, azóta két ízben is módosították, legutoljára 2013-ban. Az egyezmény a nemzetközi védelem iránti kérelmekkel kapcsolatos eljárási szabályokat tartalmazza. A dublini rendelet kimondja, hogy a menedékkérelmét először annak a nemzethez kell elbírálania, amelynek a területén a bevándorló először lépett az Európai Unióba (első ország elve).

Ezen egyezmények tehát az egymás iránti szolidaritást csupán mint előtérben tartandó szemléletet rögzítik, jogszabályi kötelezettséget nem kapcsolnak hozzá, az unió külső határán elhelyezkedő tagországokat – így például Görögországot, Ciprust, Olaszországot, Máltát vagy éppen Spanyolországot – magukra hagyják a menedékkérőkkel kapcsolatos feladatok ellátásában. E problémák a dublini rendelet eddigi utolsó reformját követően rövid időn – egy-két éven – belül kiütköztek, amikor is 2014-ben először Olaszországnak,⁴ majd 2015-től az EU más államainak is megnövekedett migrációs nyomással kellett szembenéznük az Afrikából, illetve a Közel-Keletről leginkább illegális úton érkezők miatt. A frontországok a tömeges bevándorlás okán közös, uniós megoldást sürgettek a kérelmek elbírálására vonatkozóan. Ez nemcsak hogy nem született meg, de a fentebb felsorolt államoknak az úgynevezett „dublini transzfereket” is vissza kellett fogadniuk. Ez a kifejezés azokat az embereket jelöli, akiket más uniós nemzet küldött vissza – a dublini rendelet értelmében – abba az országba, ahol először léptek az unió területére. Ezen transzferek száma 2021-ben összesen 27 114 fő volt.⁵

² Council of the European Union 2008.

³ 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 (átdolgozás).

⁴ KALAS 2021.

⁵ Eurostat 2023.

Unió kezdeményezések

Az Európai Unió, érezvén, hogy valóban közösen kellene kezelni a felmerülő problémát, több megoldási javaslatot is kidolgozott az elmúlt mintegy nyolc esztendő során. 2015-ben az Olaszországban és Görögországban lévő bevándorlók egy részének szétesztásáról döntöttek a tagállamok között,⁶ ami azonban kivívta több nemzet – például Magyarország és Szlovákia – ellenállását.

2020 szeptemberében az Európai Bizottság (EB) bemutatta az új migrációs és menekültügyi paktumról szóló javaslatát.⁷ Az EB felgyorsítaná a menedékkérelmek elbírálását azáltal, hogy már az unió külső határain – de az EU-n belül – megkezdődne az illegálisan érkezők átvilágítása. Egy másik fontos reformja lenne az uniós migrációs politikának a rugalmas szolidaritás elvének, és annak részeként a szolidaritási mechanizmusnak a bevezetése. Ha egy állam életbe lépteti ezt a mechanizmust, akkor a Bizottság a GDP- és népességarányokat figyelembe véve meghatározza, mely nemzetnek hány személyről kell gondoskodnia. Az EB tehát megőrizte javaslatában a kötelező kvótákat, a 2015-ös tanácsi határozathoz képest viszont különbség, hogy ez alkalommal egy tagország a befogadást kiválthatja a menekültstátuszra nem jogosultak visszaküldésével. Amennyiben ezt nem sikerül a megszabott határidőn belül teljesítenie, úgy köteles átvenni bevándorlókat a rá eső kvóta alapján. A Bizottság ezen javaslata ugyanakkor a tagországok közötti megosztottság okán mindmáig nem került elfogadásra.

Pozitívabb fogadtatásra talált, és el is fogadták a politikusok tavaly nyáron az önkéntes szolidaritási mechanizmus bevezetéséről szóló francia javaslatot,⁸ amelynek célja a frontországokra nehezedő migrációs nyomás enyhítése. Ebben a tagállamokra van bízva, hogy szeretnének-e részt vállalni benne, vagy inkább kimaradnának, továbbá ha részt is vesznek benne, eldönthetik, hogy milyen formában teszik azt. Lehetőségük van bevándorlók befogadására és kérelmük elbírálására – kötelező kvóta meghatározása nélkül –, vagy anyagi támogatás nyújtására a külső határokon fekvő nemzetek számára. Franciaország eredeti célkitűzése az volt, hogy évente legalább tízezer főt vállaljanak át mások Görögországtól, Ciprustól, Olaszországtól, Máltától, illetve Spanyolországtól, az Európai Bizottság féléves jelentése alapján viszont még távol van ennek

⁶ A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról.

⁷ Európai Bizottság 2020.

⁸ KALAS 2022.

elérése.⁹ 2022. decemberig csupán Olaszország, és mindössze kétszázhat személyt tudott ennek keretében más uniós államba küldeni.

Mindeközben a tavalyi évben 64%-kal növekedett az Európai Unióban az illegális határátlépők száma az azt megelőző esztendőhöz képest, egyúttal 2016 óta 2022-ben érkezett a legtöbb bevándorló az unió területére.¹⁰

Tagállami megosztottság

Mindezek fényében nem meglepő, hogy az Európai Tanács ülésére készülve széles körű egyetértés volt az uniós intézmények között a határvédelem megerősítése és az illegális bevándorlással szembeni fokozottabb fellépés, valamint a visszatelepítések felgyorsítása tekintetében.¹¹ A pontos megvalósítással kapcsolatban viszont már kirajzolódtak az ellentétek. Míg az Európai Parlament hagyományosan jobboldalhoz sorolt frakciói, a tagállamok közül pedig Ausztria, Olaszország, Bulgária, Magyarország, Görögország azon a véleményen voltak, hogy fizikai akadályra, határkerítésre is szükség van, amelynek felépítéséhez az Európai Unió nyújtson támogatást,¹² addig az Európai Bizottság következetesen elutasította mindkét feltevést.¹³

Egy másik kérdésben ennél is élesebb törésvonal húzódik a nemzetek között, ez pedig a bevándorlók szétosztásának ügye. Láthattuk, hogy valamennyi uniós kezdeményezés e két területre, a szigorúbb külső határellenőrzésre és a frontországok mentesítésére irányult. Értelemszerűen a déli államok, amelyeknek a területére érkeznek az emberek, és amelyeknek a feladata lenne a jelenlegi rendszerben valamennyi menedékkérelem elbírálása, a kötelező kvóta bevezetését sürgetik.¹⁴ Őket támogatva az Európai Bizottság is egy ilyen mechanizmus bevezetését látná szívesen.¹⁵ Más politikai vezetők – például a V4-ek és Ausztria – viszont ellenérzésüket fejezik ki e megoldás iránt, és megőriznék a dublini rendszert.¹⁶

⁹ European Commission 2022.

¹⁰ Frontex 2023.

¹¹ Kovács 2023.

¹² Live blog: European Council summit 2023.

¹³ VASQUES 2023.

¹⁴ KALAS 2020a.

¹⁵ Kovács 2023.

¹⁶ KALAS 2020b.

Hogyan alakulhat az uniós migrációs politika jövője?

Az Európai Tanács, február 10-én, hajnalban elfogadott következtetéséből az tűnik ki, hogy az Európai Unióban a korábbinál nagyobb figyelmet szentelnének a bevándorlók származási országukban való tartásának, de legalábbis az unió területe védelmének. Míg előbbivel összefüggésben konkrét intézkedésekről nem határoztak az állam- és kormányfők, addig utóbbival kapcsolatban jelentős előrelépésnek lehet tekinteni, hogy felszólították a Bizottságot, nyújtson anyagi támogatást tagországainak a határvédelmi infrastruktúrára. Noha külön nem emelték ki a határkerítést, az mégis belefoglalható ezen kategóriába, így több nemzet is elégedetten állhatott fel a tárgyalóasztal mellől.

A másik, nagyobb vitákat kiváltó ügyben, a szolidaritás és módjának kérdésében viszont nem jutottak előbbre a felek. Ezzel mindkét oldal elégedetlen lehet, a kvótákat támogatók azért, mert nem vezették be, a szétosztást ellenzők pedig azért, mert a jövőben sem lehetnek nyugodtak, hiszen továbbra is napirenden marad a téma.

Összességében a legutóbbi uniós csúcstalálkozó nyomán érdemi változásra nem lehet számítani az uniós migrációs politikában.

2023. február 15.

Felhasznált irodalom

- A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=HU>
- 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 (átdolgozás). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32013R0604>
- Council of the European Union (2008): *European Pact on Immigration and Asylum*. 2008. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13440-2008-INIT/en/pdf>
- Európai Bizottság (2020): *Új kezdet a migráció terén: bizalomépítés és a felelősségvállalás és a szolidaritás közötti új egyensúly kialakítása*. Online: https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/hu/IP_20_1706
- European Commission (2022): *Solidarity Platform 'Pact' Thursday, 1 December 2022 Operational Conclusions*. Online: www.statewatch.org/media/3711/eu-com-solidarity-platform-pact-vsm-op-conclusions-1-12-22.pdf

Határkerítés és kvóta: milyen irányba halad az uniós migrációs politika?

- European Council (2023): *Conclusions*. 2023. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/en/pdf>
- Eurostat (2023): *Pending Incoming 'Dublin' Transfers by Submitting Country (PARTNER), Sex and Type of Applicant*. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_DUBTPENI__custom_540080/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=15a0bf93-afc2-47fd-879f-ec106b334c1c
- Frontex (2023): *EU's External Borders in 2022: Number of Irregular Border Crossings Highest since 2016*. Online: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-s-external-borders-in-2022-number-of-irregular-border-crossings-highest-since-2016-YsAZ29>
- KALAS Vivien (2020a): *Preparing for the New Pact on Migration and Asylum*. EUSRAT, 2020. június 8. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/06/08/preparing-for-the-new-pact-on-migration-and-asylum>
- KALAS Vivien (2020b): *Uniós migrációs paktum: távolinak tűnik a megállapodás*. EUSRAT, 2020. november 18. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/11/18/unios-migracios-paktum-tavolinak-tunik-a-megallapodas>
- KALAS Vivien (2021): Olaszország migrációs politikája a 2014-es válság után. *Külügyi Szemle*, 20(2), 96–116. Online: http://real-j.mtak.hu/16776/7/KSZ_2021_2.pdf
- KALAS Vivien (2022): Újabb kísérlet az uniós migrációs politika megújítására. *Ludovika.hu*, 2022. június 15. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/06/15/ujabb-kiserlet-az-unios-migracios-politika-megujitasara/
- Kovács Ferenc (2023): Már finanszírozná a határkerítések építését az Európai Néppárt. *Index*, 2023. február 1. Online: https://index.hu/kulfold/2023/02/01/europai-parlament-europai-unio-bevandozlas-menekult-kerites/?fbclid=IwAR1U_tLHmcnZFVTfRUG9fwh_8qC-lom_uM0pSO4F5AmMMn3hXfbLZZpkgqay
- Live blog: European Council Summit (2023). *Politico*, 2023. február 9. Online: www.politico.eu/article/volodymyr-zelenskyy-ursula-von-der-leyen-france-germany-ukraine-live-blog-european-council-summit/
- VASQUES, Eleonora (2023): Eight EU States Demand Tougher Migration Curbs Ahead of Summit. *Euractiv*, 2023. február 8. Online: www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/eight-eu-states-demand-tougher-migration-curbs-ahead-of-summit/?fbclid=IwAR2Ab60g-PKF3Dbv54aq4qQ09x0aLzbNQpAy_6dZgxT587vhlU9x0_8Zdk4