

AZ EURÓPAI MENEKÜLTPOLITIKA ELBIZONYTALANODÁSA AZ ÚJABB MIGRÁCIÓS HULLÁMOKKAL SZEMBEN

Bevezetés (Célkitűzés)

A migrációs problémák tárgyalása a közvélemény előtt meghatározóan a média hírkiválasztási és hírbemutatói logikájának megfelelően történik.¹ A hírfogyasztó előtt kibékíthetetlenül állnak egymással szemben kormánypártok, valamint ellenzéki pártok, és más érdekszervezetek az illegális bevándorlók és a „megélhetési” migránsok problémáinak kezelésmódját illetően. Mi lehet az oka a már ismert tényezőkön túl (emberi jogok kérdése, szerződéses kötelezettségek, a nyílt demokrácia) az elhúzódozó szembenállásnak? Miért ragaszkodott az Európai Bizottság a jelentős tagállami protestálások ellenére is a migránsbefogadás kvótarendszeréhez?

A következőkben néhány olyan szempontot emelek ki a rendkívül összetett migrációs probléma halmazából, amelyek magyarázhatják az ellentétes álláspontok szokatlan makacsságát. Először a határrendészeti intézkedések hatékonyságának helyét a rendbiztosítás általános rendszerében, majd az EU- bővítés és az illegális bevándorlás hatását a közös piacra és végül az említettekkel összefüggésben a menedékjogi jogalkalmazás elbizonytalanodását.

1.

Az illegális migráció sokféleképpen kialakulhat és végződhet. Jóval gyakrabban jön létre úgy, hogy a legális státusz válik menet közben illegálissá (lejár a turista vízum érvényessége, a legális munkaszerződés, vagy a szezonális munka határideje, visszaélnék a tanulási célú, vagy a házasság által létrejött jogszerű tartózkodással. stb.). Olaszországban például a szabálytalanul tartózkodó migránsok 75%-a szabályos papírokkal utazott be, de másutt is hasonló arányokról lehet beszélni.² Így többféle átmenet képzelhető el a legális és az illegális belépés, illetve tartózkodás között. Mindenesetre a média által sugallt látszattal szemben megállapítható, hogy kisebbségben vannak *a határokon keresztül eleve illegálisan érkezők*. Jogos kétségek vetődhetnek fel tehát a határrendészeti eszközök *kizárólagos*, vagy akár csak domináns alkalmazásának hatékonyságával kapcsolatban.

Ernst G. Walternek, a német szövetségi rendőrség szakszervezeti vezetőjének 2015. február közepén, Berlinben tett nyilatkozata is ezt erősíti: „*A szövetségi rendőrség az osztrák határon közvetlenül az összeomlás előtt áll. A koszovói tömegmigráció tartós*

¹ A politika eseményeinek bemutatása a médiában már nem a politika működésbeli sajátosságainak megfelelően történik, hanem a média szabályrendszerének, hírkiválasztási és hírbemutatói szabályrendszerének megfelelően. A döntési folyamatok és célkitűzések, továbbá megvalósítási módok és esetleges kudarcok megértése sokak szerint ezzel nehezebbé vált. Lásd ide például: Thomas Meyer: Mediokratie. Surkamp Verlag Frankfurt am Main, 2001

² Dita Vogel-Norbert Cyrus: Irreguläre Migration in Europa – Zweifel an der Wirksamkeit der Bekämpfungsstrategien. focus Migration. Kurzdossier Nr. 8. März 2008., továbbá: Harald W. Lederer-Axel Nickel: Illegale Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland. Szerk.: Forschungsinstitut der Friedrich Ebert Stiftung, Bonn 1997

*túlterheléshez vezetett. A kollegák fizikailag és lelkileg erejük végén járnak. Ha meg is kapják az elhatározott anyagi és személyi megerősítést, a rendőrszakszervezet meggyőződése szerint a robbanásszerű bevándorlást (Koszovóból) egyedül csak határrendészeti eszközökkel sem kezelni, sem megoldani nem lehet.”*³

A határok kontrollja a vízum eljárás mellett a migráció ellenőrzésének csak egyik, *külső* eszköze. Az utóbbi időben egyre nagyobb jelentőséget nyertek a határon *belüli* ellenőrzések, például a tartózkodási és a munkavállalási jogcím ellenőrzések. A belső ellenőrzések rendszeréhez sorolható a migránsokat foglalkoztató munkaadókkal szembeni szankciós rendszer. Egy EU-s irányelvjavaslat célul tűzte ki a foglalkoztatók kötelezettségeinek rögzítését: arra kívánják őket kötelezni, hogy alkalmazásuk előtt ellenőrizzék a bevándorlók tartózkodási jogcímét (ellenkező esetben pénzbüntetésre, utólagos bérkifizetésre, valamint a kitoloncolás költségeihez való hozzájárulásra kötelezhetők).⁴ Egyesült államokbeli tapasztalatok azonban azt sejtetik, hogy ezek az intézkedések sem csökkentik érdemben az illegális bevándorlók foglalkoztatását.⁵ Egyébként is: hogyan ellenőrizhetnének jól hamisított papírokat építési vállalkozók?

A határrendészet erősítése ettől még persze bizonyos vándorlási helyzetekben igen nagy jelentőséggel bírhat. A lezárt határ egyfelől kétségtelen védelmet nyújt a potenciális befogadó társadalmaknak a tömeges migráció által előidézett félelmektől, megvédi őket bizonyos nehezen kalkulálható bizonytalanságoktól. Másfelől az intézkedés visszaretentheti a potenciális migránsokat az illegális belépéstől, illetve annak kísérletétől.⁶ Ugyanakkor a határzár a tapasztalatok szerint még kívánatosabbá és vonzóbbá is teheti az érintettek számára a földi „paradicsomba”való bejutást. Európai szinten a potenciális befogadó országok az illegális bevándorlással szembeni küzdelemben a származási és tranzit országokkal való együttműködést tartják kívánatosnak, ami elsősorban a hatékonynak ítélt toloncegyezmények megkötését jelenti.⁷

A legtöbb vonatkozó tanulmány abból indul ki, hogy az illegális migránsok a rejtőzködésben érdekeltek és távol tartják magukat a bűnözés világától is. A munkalehetőségek törvényi korlátozásának következtében azonban megfigyelhető a bűnelkövetések számának növekedése, miként például legutóbb Hollandiában. A határon ellenőrizhetetlenné váló migráció hatására egy tagállamban összeomolhat a szociális ellátó rendszer, a helyi munkavállalók kiszorulhatnak a munkaerő piacról, és végül növekedhet a bűncselekmények száma. Az illegális migrációval szembeni harc ezért is került az Európai Unió politikai prioritásai közé.⁸

Az unió bevándorlási szakpolitikára fordított költségei zömmel a közös határvédelmet, a visszatoloncolást, illetve a már beérkezettek mielőbbi társadalmi integrálását szolgálják. (A migrációs probléma kezelésére a 2007 és 2013 közötti költségvetési időszakban 4 milliárd eurót költöttek, amiből 1.820 millió jutott a külső határok ellenőrzésének erősítésére, 676 millió a visszatoloncolásra, és 825 millió a társadalmi integráció támogatására).⁹ A rendbiztosító, szankcionáló törekvés tehát a

³ Illegale Migration aus dem Kosovo überrollt die Bundespolizei. Berlin, den 16. Februar 2015

⁴ Dita Vogel-Norbert Cyrus: i.m. 5-7. o.

⁵ Cseresnyés Ferenc: Úton a konvergencia felé? Bevándorlási politika az Európai Unióban és az Egyesült Államokban. In: A kibővült Európai Unió: Hatalom, választások, külpolitika. Kodolányi János Főiskola Székesfehérvár, 2005. 189. o.

⁶ Dita Vogel-Norbert Cyrus: i.m. 1-2. o.

⁷ Uo.

⁸ Uo.

⁹ Uo. 5. o.

migrációs költségek felosztásából is kiviláglik. Kétségtelen, a befogadó társadalmak népességének (a választóknak) ez az egyértelmű elvárása. A kérdés csak az, hogy ezekkel a költségfordításokkal csökkenthető-e az illegális bevándorlás?

2.

Az Európai Unió migrációs tendenciáit jelentősen módosította a 2004-es bővítés. Egyrészt nagymértékben csökkentette a jogcím nélküli tartózkodások számát (a polgárok egyik fő európai szabadság-vívmányának számít a szabad mozgás a schengeni térségben), másfelől a probléma súlypontja áthelyeződött a régi tagállamokról az új tagállamokra. (Rajtuk keresztül érkezik az illegális migránsok jelentős része, akik a külső határon átlépve már szabadon mozoghatnak az EU-n belül). Sokféle indítékból az érkezők olyan munkahelyeket „foglalnak el” a szolgáltató szférában, amelyek a hazai munkavállalók számára nem vonzóak, helyhez kötöttek és nehezen ellenőrizhetők (mezőgazdaság, építőipar, magánháztartások szolgáltatásai, hotel- és vendéglátóipar).¹⁰

Németországban, Európa jelenlegi legfontosabb bevándorlási célországában a bevándorlók 74%-a 2012-ben az új (kelet európai) tagállamokból érkezett. A szabad európai migrációs tér világszerte egyedülálló jelenséggé vált. Az unió gazdaságilag gyengébb országait viszont az a veszély fenyegeti, hogy elveszítik népességüket és az európai születésszám visszaesésével összefüggésben csökkenő demográfiai spirálba kerülnek. (Lettorszáiban 28 kivándorlóra csak egy bevándorló esik).¹¹ A hazai munkavállalók által „hanyagolt” szolgáltató szférában, az utóbbi években konkurencia alakult ki az illegális migránsok, a menekültek, és a legális kelet-európai munkavállalók között.

Az EU 2004-es bővítését követően mindenki arra számított, hogy földrajzi közelsége és magas életszínvonala miatt Svédország lesz a kelet-európai munkavállalók első számú célországa, de nem így lett. A megindult vándorlási hullám célpontjává Nagy-Britannia és Írország vált, nagyobb arányban, mint ahogy azt a brit kormány előre gondolta: 1,5 millió személy ment az új tagállamokból az Egyesült Királyságba. A magas iskolai végzettségük is az alacsony kereseti lehetőségekkel bíró, különösen keveset fizető állásokat foglalták el. Az angol munkaadók a lengyel munkavállalókat kezdték preferálni az angollal szemben. A migráció tehát egyfelől a jól képzett munkaerő leminősítéséhez, másrészt a kevésbé képzett munkaerő „feleslegessé válásához” vezetett.¹²

A 2007-es román és bulgár csatlakozást követően a dél-európai országok munkaerő piaci nyitására több mint 900 ezer román munkavállaló érkezett Spanyolországba, és egy millió Olaszországba. Nagy Britanniához képest a migránsokat itt inkább az informális gazdasági szektorokban foglalkoztatják. Ezek a területek felvevő készebbek és lehetővé tették az újonnan érkezetteknek a társadalmi megkapaszkodást. Ugyanakkor a munkahelyek természetüknél fogva munkajogilag szabályozatlanok, bizonytalanok, és nagyobb lehetőséget adnak a kizsákmányolásra. Ezzel szemben a migráns munkavállalók többsége Svédországban a hazai munkaerővel azonos feltételek között, 90%-uk szerződéses feltételek alapján dolgozik. A közös határok ellenőrzésének megszüntetése óta Svédország jó példa lett a belső ellenőrzési rendszer hatékony működtetésére.¹³

A 2008. évi gazdasági válságot követően Dél-Európában és a brit szigeteken azt feltételezték, hogy újabb nagy vándorlási hullám indul el, de most vissza, a szegényebb

¹⁰ Uo. 2. o.

¹¹ Dietrich Thränhardt (1): Tendenzen der innereuropäischen Migration. APuZ. 2013. 63. évf. 17-24. o.

¹² Uo.

¹³ Grete Brochmann-Thomas Hammar (szerk.): Mechanism of Immigration Control, Oxford 1999. 12-17. o.

származási országok felé. Nem ez történt. Továbbra is több bevándorló maradt, mint elvándorló. Pedig időközben Spanyolországban munkanélkülivé vált a hazai munkaerő 23%-a, a külföldiek 34%-a. A munkaerőpiac szétválása nyilvánvalóan tovább folytatódott. Egyfelől a hazai munkavállalók sok munkahelyet már nem fogadnak el, másfelől a migránsok nagy tömegét alacsony béren és elégtelen munkafeltételek között foglalkoztatják.¹⁴

Az alacsony fizetésű és presztízsű munkahelyekre történő bevándorlásnak mindenekelőtt gazdasági okai vannak. A gazdasági válság a cégeket költségcsökkentésre kényszeríti, és olyan emberek foglalkoztatására szorítja, akiknek alacsonyabb béreket lehet fizetni. Ők pedig a legális és illegális migránsok. Időközben néhány származási országban a gazdasági viszonyok kritikussá váltak, de a már kialakult migrációs hálók megkönnyítik a határokon túli munkahelyszerzést. Romániában mintegy három millió olyan kivándorolttal lehet számolni, akik pénztranszferekkel jelentős mértékben segítik hazai rokonaikat. Ezzel egyfelől támogatják országuk deviza-egyensúlyának megőrzését, másrészt példájukkal motiválják a további kivándorlást. Romániában és Bulgáriában az életszínvonal olyan alacsonyan stagnál, hogy az olasz és spanyol informális munkák (alacsony béreikkel és rossz munkakörülményeikkel) még mindig jobb alternatívának tekinthetők a hazai lehetőségeknél.¹⁵

2004 májusát, a kelet-európai bővítést követően tehát létrejött és tartóssá vált egy alacsony bérezésű gazdasági szektor, ahol a nyitott határok következtében a szegény országok egyre több legális és illegális munkavállalója talál foglalkoztatást. Gazdasági válság időszakában, amikor a bevándorlók minimálbéren dolgoznak, a hazai munkavállalók pedig munkanélküliek, mert az említett munkát már nem hajlandók elvégezni, társadalmi feszültségek alakulnak ki. Romlik a versenyképesség is, mert a bevándorlók nem a képzettségüknek megfelelő munkát végzik, hanem többnyire ez alatt dolgoznak. A Lisszaboni Stratégia célkitűzéseivel (versenyképes dinamikus gazdasági térséggé válás) aligha egyeztethető össze az emberi tőke ilyenén leértékelése. A gazdagabb tagállamokban szinte állandósult az igény az olcsó munkaerőre, ugyanis a korábban érkezettek hosszabb-rövidebb időt követően többnyire képesek egy jobb állásba továbblépni. Az EU-t, mint tudjuk, nem homogén társadalmak alkotják, így országokon belül is létezik vándorlás a szegényebb régiók felől a gazdagabbak felé. A migrációs térkép mindig a gazdasági fejlettség leképeződése is!¹⁶

3.

Európában a menekültek befogadása nem a munkaerőpiac és a foglalkoztatási rendszer alapján történik, mint az USA-ban, hanem a politika befogadási döntései és állami intézkedései alapján. (A magyar logika sem tér el ettől). A tényleges menekültbefogadási számokat tekintve, a politikai elismerés arányai jelentősen csökkentek: a 0,8%-os görög aránytól a 45,6%-os dán arányig terjednek. Néhány országban a menekültregisztráció csak az első eljárási lépés, amelynek nincsenek befogadási következményei, és többnyire egy másik tagállamba való továbbvándorlást eredményez. Míg Norvégia és Svédország 10 ezer lakosonként fogad be mintegy 10 menekültet, Ausztria Belgium és Svájc 5-5-5-öt,

¹⁴ Dietrich Thränhardt (1): i.m.

¹⁵ Uo.

¹⁶ Uo.

Németország 2-t, Franciaország, Nagy Britannia és Olaszország 1-1-1-et, addig Lengyelország és Görögország 100 ezer lakosonként fogad 1-1 menedékkérőt!¹⁷

Az európai menekültügyi rendszer (Dublini Egyezmények) sok tényleges menekültet már nem képes megvédeni, inkább arra szorítja őket, hogy ismételt belépési kísérleteikkel újra és újra életveszélynek tegyék ki magukat. A régió számára időszerű kihívás a bevándorlási és menekültpolitika megváltoztatása. Egyéni tagállami próbálkozások már léteznek. A németek „többszörös modellje” úgy működött 2008 és 2012 között, hogy gazdasági erő, népességszám, területnagyság és aktuális munkanélküliségi arány alapján elosztották a menedékkérőket a tartományok között, és így csökkentették az adminisztratív és agyagi terheket országon belül.¹⁸ A menekültek védelme szempontjából az a fontos, hogy a tagállamok mennyi menekültet fogadnak be, és nem az, amit az olaszok preferálnak, hogy mennyi első menedékkérelmet nyújtottak be náluk. (Ettől még nem kapnak védelmet, és gyorsan továbbküldhetők, illetve továbbmennek egy másik schengeni tagállamba). 2011-ben csak Svédország és Norvégia folytatott aktív menekült befogadási politikát. (A skandinávok a menekültútvonalak végén helyezkednek el, azaz a migránsok számára ők a legnehezebben elérhetők). Minden más állam inkább a problémával szembeni védekezésre koncentrált, eltérő keménységű intézkedésekkel. Az egyik német reakció például az volt, hogy nem igazították az adminisztratív apparátus számát a kérelmek számához. Ennek következtében elintézetlen ügyirat hegyek keletkeztek.¹⁹

A migrációs politika alakítói és kutatói egyre gyakrabban használják Európában a fentiekkel összefüggésben az „illegális bevándorlás” szinonimájaként angolszász hatásra a szabályozatlan vagy „irreguláris migráció” fogalmat. Az EU-szabályozásokban ugyanakkor továbbra is zömmel az előbbi, az illegális migrációt használják.²⁰ Egymás szinonimái lettek tehát, bár megítélésem szerint nem szabadna keverni őket, mert más megközelítést tükröznek. Míg a „szabályozatlan migráció” fogalom a gyakorlatias gazdasági-hasznossági szempontot preferálja, amely figyelni kíván az érintett munkavállalók jogaira is, addig az „illegális migráció” fogalom a törvénysértésre, a politikai nemkívánatosságra koncentrált, és a befogadó társadalom nem alaptalan félelmeire épít. Olvasatomban az irreguláris migráns fogalom elterjedése azt is jelenti, hogy a politika és a jogalkotó mégsem kívánja teljes mértékben kriminalizálni az illegális bevándorlást.

Kitekintés (Alternatívák)

Miközben az Európai Unió a közös menekültjog megteremtésére törekszik, elzárkózik a külvilágtól. A szíriai keresztény menekültek helyzete mutatta ezt jól a gyakorlatban. Amikor számuk millióra növekedett (öt szomszédos állam közül négy 2,5 millió szíriait fogadott be), az Európai Unió szigorította befogadásukat. (A szíriaiak aránya a befogadott menekültek között 2011 és 2013 között 29,4%-ról 2,3%-ra esett vissza). Ugyanakkor Törökországot, amely ez idő alatt 900 ezer szíriai menekültet fogadott, kritizálták. Az embercsempészetnek azon túl, hogy semmi biztosítékot nem ad a

¹⁷ Dietrich Thränhardt (1): i.m.

¹⁸ Angenendt-Engler-Schneider: Europäische Flüchtlingspolitik. Wege zu einer fairen Lastenteilung, SWP Aktuell, 2013.

¹⁹ Dietrich Thränhardt (2): Europäische Abschottung und deutscher Asylstau: Gibt es Wege aus dem Dilemma? ZAR Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 2014/5-6. 178-179. o.

²⁰ Dita Vogel-Norbert Cyrus: i.m. 1.

célországban maradásra, a kitoloncolási rendszer miatt halálos következményei is lehetnek az érintetteknek nézve. A jelenlegi rendszernek a nagy befektetett források ellenére nincs biztató eredménye, és egyre kevésbé védi azokat, akik arra érdemesek. Az új struktúrában a tagállamok és a menekültek erőfeszítéseinek eredményeként csökkennie kell(-ene) egyfelől a kitoloncoltak között az áldozatok számának, másrészt azon menekültek számának, akik ismételt és egyre veszélyesebb határátkelésre kényszerülnek.²¹ Dietrich Thränhardt müncheni professzor két humánusabb perspektívát ajánl a tagállamoknak egy 2014. márciusi német közvélemény kutatás eredményeire támaszkodva:

- Az első egy menedékbiztosítási ajánlat lenne közvetlenül a kibocsátó régióknak. Befogadási kontingenseket (kvótákat) kellene kölcsönösen megállapítani, és biztosítani azok sikeres lebonyolítását;
- Másodsorban: támogatni kellene a gazdasági- és oktatási célú bevándorlást.

Mindkét variánsnak léteznek már egyébként tapasztalatai.²² A Németországban tartózkodó szírek tízezrei jelezték 2014 márciusában (egy dpa-körkérésre), hogy befogadnák, illetve támogatnák rokonaikat, amennyiben azokat beengednék az országba. A befogadásnak ez a módja és mértéke nyilván könnyebben elfogadható lenne a németek számára is, ugyanakkor jelentősen könnyítene az elsődleges befogadó országok helyzetén. Ilyen befogadásra már otthonról pályázhatnának a menekültek és nem kellene magukat embercsempészekre bízni. A kontingens befogadásnak az eddigi tapasztalatok szerint más államokban is nagyobb az elfogadottsága, mint a jelenlegi menekültügyi rendszernek.²³

A demokratikus politika számára nagy kihívás a megélhetési kategória (őket hívják illegálisnak) és a menekültek elkülönítése. Ugyanis tényleges menekültek is érkehetnek illegálisan. Továbbá gazdasági szempontból, ahogyan láttuk, az olcsó munkaerő igénye nem ösztönzi a különbségtételt menekültek és egyéb migráns kategóriák között. Erre utal az illegális kategória felcserélhetővé válása az irreguláris (nem szabályos) minősítéssel, amely már nem feltétlenül jelent büntetőjogi kategóriát, mint az előbbi. A menekültjog intézményével többnyire úgy élnek vissza üzemszerűen a migránsok, hogy megnehezítik származási országuk megállapítását (eldobják papírjaikat). Az elindult eljárás és szabad mozgásuk révén időt és lehetőséget nyernek arra, hogy továbbutazzanak egy másik, számukra kívánatosabb tagállamba, illetve elkerüljenek egy esetleg korai kitoloncolást (hiába kerülnek át tehát a gyorsított eljárás kategóriájába).

A hidegháborús fogantatású genfi menekültegyezményen alapuló menekültügyi rendszer társadalmi elfogadottsága egyre kisebb, egyre kevésbé védi azokat, akik arra érdemesek. A mai háborús és polgárháborús vagy akár környezeti menekültek ugyancsak menekültek, mert többnyire muszáj eljőnniük lakóhelyükről maguk és családjuk életének védelme érdekében. Ugyanakkor a fenti egyezmény szerint ők nem lehetnek kedvezményes politikai (ügynevezett konvenció) menekültek, legfeljebb ideiglenes védelmet élvező menedékesek!²⁴ Az újabb törekvések (a fenti thränhardt-i is ezek közé tartozik) lényege az lenne, hogy a védekezés, a kitoloncolás és az illegalitás negatív körét áttörjék. Azt a kört, amit egyébként éppen az Európai Unió külső határainak lezárására irányuló erőfeszítések

²¹ Dietrich Thränhardt (2): i.m. 180. o.

²² Uo.

²³ Uo. Az 1990-es években a német szövetségi kormány engedett a közvélemény nyomásának és boszniai menekülteket fogadott be. A bosnyákok többsége a hazai harci cselekmények megszűnését követően hazatelepült.

²⁴ Cseresnyés Ferenc: Migráció az ezredfordulón. A népszármozgások társadalmi és politikai következményei Közép-Európában. Dialog Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2005. 88-89. o.

idéztek elő. (Ennek egyik megjelenési formája volt a FRONTEX határügynökség létrehozása). Ehelyett inkább a konstruktív mechanizmusokat kell(-ene) erősíteni, és azt az esélyt tudatosítani, amit egy (vagy több) nyitott demokrácia nyújthat.²⁵

²⁵ Dietrich Thränhardt (2): i.m. 181. o.