

Eljárási dokumentum:

A tömeges és irreguláris migráció megelőzése Európában Egy hatékony és fenntartható politikai keret kidolgozása

Főszerkesztő:

- Radko Hokovský, az Igazgatóság alapítója és elnöke, a Belső Biztonsági Program vezetője, European Values Think-Tank

Szerkesztők:

- Jan Stehlík, a Belső Biztonsági Program koordinátora és elemzője, European Values
- Sylvie Burianová, a Belső Biztonsági Program elemzője, European Values
- Marek Degro, az Anton Tunega Alapítvány igazgatója
- Marsai Viktor, vezető kutató, Migrációkutató Intézet
- Klopfer Ádám kutató, Migrációkutató Intézet
- Aleksandra Rybinska, Varsó Intézet

A Belső Biztonsági Programot az aggasztó jelenségekre reagálva hozták létre, mint például az iszlám szélsőségeség, a tömeges migráció és a muzulmán populációk integrációjának problémái. A Belső Biztonsági Program középpontjában az ellen-szélsőségeség és a terrorizmus elleni küzdelem, ellenőrzöttebb migrációs politika és a hatékonyabb integrációs politika áll.

This study has been conducted thanks to the funding of the International Visegrad Fund. The International Visegrad Fund assumes no responsibility for facts or opinions expressed in this publication or any subsequent use of the information contained therein. Sole responsibility lies on the Centre Confident Czechia and on the consortium of authors of the publication.

1. Bevezetés

- E szakpolitikai vitaanyag célja, hogy hozzájáruljon az Európai Unióban folyó politikai diskurzushoz, amely megoldásokat keres a migrációs nyomásra és arra, hogyan alkalmazhatóak hatékonyan az Európai Tanács következtetései az Európa által 2015 óta tapasztalt példátlan migrációs áradat fenntartására. A dokumentum elsősorban az az EU tagállamaiban és intézményeiben tevékenykedő politikai döntéshozóknak, politikai tanácsadóknak és kormányzati tisztviselőknek szól.
- Politikai vitaanyagként ez a dokumentum nem törekszik átfogó javaslatot adni az EU migrációs és menekültügyi rendszerének teljeskörű, részletes és végleges átalakítására. Ehelyett keretet és potenciális eszköztárat próbál nyújtani az EU és tagállamai számára a további politikai vitához. Az írás ugyanakkor nem egy PR-dokumentum, amely egy új szakpolitikai elképzelést szeretne eladni a szélesebb közönségnek, illetve nem szólít fel politikai nyilatkozat tételére, ezért a fogalmazása inkább technikai, mint diplomáciai vagy politikai. Ugyanezen okokból a dokumentum hozzáadott értéke nem új szakpolitikai ötletekben és intézkedések megvalósításában nyilvánul meg, hanem abban, hogy egy átfogó keretet kínál egy világosan meghatározott politikai problémával, politikai célokkal és politikai megoldásokkal. A dokumentum többnyire az Afrikából történő irreguláris bevándorlásra összpontosít, mivel ez a jövőbeni Európába tartó tömegmozgások legvalószínűbb forrása, viszont az elemzés egyaránt alkalmazható a Közel-Kelet, Ázsia és Kelet-Európa vonatkozásában is.
- Ez a dokumentum a Nemzetközi Migrációs Szervezet¹ által meghatározott terminológiát alkalmazza. Ennek értelmében az irreguláris migráció olyan jelenség, amely a küldő, tranzit és fogadó ország jogi normáin kívül történik. Az irreguláris migrációnak nincs egyértelmű vagy általánosan elfogadott meghatározása. A befogadó országok szempontjából belépés, tartózkodás vagy munkavégzés történik az adott országban a szükséges engedély vagy a bevándorlási szabályokban előírt iratok nélkül. A küldő ország szemszögéből nézve a szabálytalanság például olyan esetekben fordul elő, amikor egy személy érvénytelen útlevéllel vagy úti okmánnyal nemzetközi határt lép át, vagy nem felel meg az ország elhagyására vonatkozó adminisztratív követelményeknek. Az EU-tagállamok szemszögéből az irreguláris migrációba mindkét kategória beletartozik: (a) a kényszermigráció - ideértve a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyeket, mint például a menekültek és a menedékkérők –, valamint (b) az illegális gazdasági migráció – beleértve minden illegális bevándorlót, aki az illegális belépés vagy a vízum lejáta miatt jogtalanul tartózkodik egy tranzit- vagy fogadó országban.

¹ Kulcsfontosságú Migrációs Feltételek, Nemzetközi Migrációs Szervezet <https://www.iom.int/key-migration-terms>; részletesen IOM (2004) MIGRÁCIÓS SZÖVETSÉG http://www.iomvienna.at/sites/default/files/IML_1_EN.pdf

- Egy országba szabálytalanul bevándorlókat négy általános kategóriába sorolják:
 1. menedékkérők, akik valamiféle oltalmazotti státuszt fognak kapni;
 2. menedékkérők, akiknek a kérelmét el fogják utasítani; ők az illegális gazdasági bevándorlók kategóriájába tartoznak, ezért vissza kell térniük a kibocsátó országba;
 3. illegális gazdasági bevándorlók, akik illegálisan érkeztek az országba, mivel nem kérelmezték a menedékjogot, és nem rendelkeztek engedéllyel a belépéshez, ezért vissza kell térniük a küldő országba;
 4. illegális gazdasági bevándorlók, akik jogszerűen érkeztek az országba, de valamilyen oknál fogva elvesztették ezt a jogi státuszukat, és ezért vissza kell térniük a küldő országba.
- A dokumentum a következő struktúrát alkalmazza: az első rész meghatározza a politikai problémát, elemzi az aktuális helyzetet, amelyet szakpolitikai intézkedésekkel kell megváltoztatni, és részletesen felvázolja az elsődleges, másodlagos, harmadlagos, valamint kiegészítő problémákat. Ez a megkülönböztetés egy analitikus kategorizálás. A második rész egyértelműen meghatározza azt a politikai célt, amelyet a javasolt politikai intézkedéseknek el kell érniük. Ez a rész foglalkozik a jelenlegi politikai agendák legfontosabb javaslataival is, és megmagyarázza, egyesek közülük miért nem megfelelőek vagy akár félrevezetőek a meghatározott politikai célhoz képest. A harmadik és a végső rész négy szakpolitikai intézkedést mutat be: az elsődleges megelőzést (például kül- és biztonságpolitikai fellépés), a másodlagos megelőzést (fellépés az irreguláris migráció ellen), a harmadlagos prevenciót (az illegális bevándorlók hazatérése), illetve különféle kiegészítő intézkedéseket.

2. A szakpolitikai probléma meghatározása

- Az irreguláris migrációval foglalkozó számos irányelv és politikai dokumentum egyik leggyakoribb hiányossága, hogy nem határozzák meg egyértelműen a megoldandó problémát. Valóban nincs egyetlen, jól definiálható probléma, hanem több egymással összefüggő kérdés, amelyet külön, mégis összehangolt módon kell kezelni. Ugyanakkor konszenzus van a tekintetben, hogy a megnövekedett irreguláris bevándorlás legfőbb gyökereit a kibocsátó régiók viszonyaiban kell keresnünk.

A tömeges irreguláris bevándorlás meghatározása

- A jelenlegi jogi feltételek mellett az EU-tagállamok elfogadják a valódi menedékkérők bizonyos mértékű irreguláris bevándorlását, különösen azokat, akik számára az EU tagállamai jelentik az első biztonságos országot. E célból léteznek szabványos határellenőrzési és menedékjog-kérelmezési eljárások, amelyeket uniós szinten nagymértékben harmonizáltak a Schengeni Határcódexszel és a Közös Európai Menekültügyi Rendszerrel (ami jelenleg megújulás alatt áll). Azonban politikai probléma keletkezik, amikor az irreguláris bevándorlók száma - az illegális gazdasági bevándorlók növekvő arányával - hirtelen és jelentősen emelkedik (ahogyan az 2015-ben az ún. migrációs vagy menekültügyi válság alatt történt). Nincs objektív módszer annak megállapítására, hogy az illegális bevándorlók száma mennyivel haladhatja meg az ország befogadóképességének mértékét, mivel ez a nyilvánvalóan szuverén politikai döntés számos

további tényezőtől is függ. Talán minden EU-tagállamnak meg kellene határoznia az irreguláris bevándorlók számát havonta és évente is.² Egy ilyen meghatározás három alapszintet tartalmazhat:

1. egy meghatározott szám, amely definiálja az irreguláris migránsok számát, és ehhez megfelelő mennyiségű határellenőrzési és menekültügyi kapacitásokat rendel;
 2. a definiált, előre meghatározott irreguláris bevándorlók száma feletti mennyiség meghatározása, amely kapacitásnövelést igényel;
 3. és az a szám, amely esetén már tömeges bevándorlásról beszélhetünk; ebben az esetben sürgősségi kapacitásokra van szükség, valamint válságkezelési eljárások alkalmazására.
- Az Eurostat és a Frontex adatai alapján a menedékkérők számáról és az illegális határátlépések számáról az elmúlt 12 év (2006-2017) tekintetében, javasolhatjuk a következő mintanagyságot az EU számára:
 1. standard irreguláris bevándorlás: legfeljebb 250 ezer személy egy 12 hónapos időszak alatt;
 2. a standard irreguláris bevándorlás feletti szám: 250 - 500 ezer személy egy 12 hónapos időszak alatt;
 3. tömeges irreguláris bevándorlás: egy év alatt 500 ezer főt meghaladó személy, vagy egy hónap alatt 42 ezer személy.
 - Ennek alapján megállapíthatjuk, hogy a szóban forgó politikai probléma az EU területére kiterjedő tömeges irreguláris bevándorlásnak tekinthető, ha az érkezők száma 12 hónapon belül meghaladja az 500 ezer főt vagy egy hónapon belül a 42 ezer főt. Mindazonáltal ez a probléma mind az egymással összefüggő problémák eredménye és egyben oka is, amelyek számos, kezelésre szoruló politikai kérdést eredményeznek.
 - Területi szempontból a tömeges irreguláris migráció kapcsán elsődleges, másodlagos, harmadlagos és kiegészítő politikai problémákat különíthetünk el. Ez a megkülönböztetés nem jelent fontossági sorrendet, csupán analitikus kategorizálást. Általában azzal érvelhetünk, hogy az elsődleges probléma megelőzésének elmulasztása másodlagos problémához vezet, és a másodlagos probléma megakadályozása a harmadlagos problémát eredményezi.
 1. **Az elsődleges probléma** az Európába irányuló irreguláris bevándorlás növekedése, amelynek oka, hogy egyre több (a) a védelmet igénylő ember b) a szélesebb értelemben vett európai szomszédságban - különösen Afrikában és a Közel-Keleten - akik jobb életkörülményeket keresnek. Emiatt elsődleges a származási és a tranzitországok romló biztonsági, politikai, társadalmi, gazdasági és környezeti körülményeinek orvoslása.
 2. **A másodlagos probléma** az egyre nagyobb számú irreguláris bevándorló, akik megpróbálnak belépni az EU területére. Ez a kérdéskör magában foglalja a külső uniós határ átlépésére irányuló illegális kísérleteket és a hozzájuk köthető problémákat, mint a humanitárius tragédiák, a tengeri halálesetek, illetve a bűntevékenységeket, mint például az embercsempészet, az emberkereskedelem és más biztonsági kockázatok.

² A fenti definíciókkal összhangban az országba befogadott irreguláris bevándorlók száma mind a menedékre jogosultakat, mind pedig a visszatérésnek alávetett illegális gazdasági bevándorlókat tartalmazza.

3. **A harmadlagos probléma** az egyre több irreguláris bevándorló az EU területén belül. Ezek a bevándorlók leggyakrabban a menedékkérők státuszába kerülnek, mivel a leggyakrabban már az érkezéskor beadják menedékjog iránti kérelmüket. De miután a menedékkérelmet elbírálják, jogállásuk megváltozik és vagy menekültként vagy más tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállásúvá alakul, vagy olyan illegális bevándorlóként rögzítik, akinek el kell hagynia az EU területét. Ez a második kategória magában foglalja az illegálisan tartózkodó lakókat, akik eredetileg jogszerűen érkeztek, de valamely okból elvesztették legális státuszukat. A tercier probléma különböző következményekkel jár, ideértve az adott tagállamból egy másik tagállamba történő átutazást, az EU tagállamok közötti vitákat, az egyes állami szociális, biztonsági és integrációs képességek túlterheltségét, valamint a nyilvános és politikai viták radikalizálódását.
4. **A kiegészítő problémák vagy korlátozások** olyan kérdések körét foglalják magukban, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül az illegális bevándorlás növekedéséhez, de tovább bonyolítják a tényleges politikai problémák hatékony és fenntartható megoldásainak meghatározását és végrehajtását. Ezek a kiegészítő problémák elsősorban az EU intézményi felépítését, normatív korlátait és a tagállamok és az intézmények eltérő érdekeit foglalják magukba.
 - a) A jelenlegi uniós jogi és intézményi tervezés szempontjai, amelyek bonyolultabbá teszik az irreguláris bevándorlásra adott válaszokat. Ez a kényszerítő tényező a szabad mozgás közös térségének létezéséből fakad, ugyanakkor nem létezik egy közös bevándorlási bünyügyi hatóság, amely az adott tagállamoktól függetlenül működhetne ezen a területen. Mindez csak a jelenlegi helyzet leírására szolgál, nem pedig arra, hogy javaslatot tegyen annak alapvető átalakítására.
 - b) A normatív korlátok diszkurzív, politikai és jogi normák, amelyek megakadályozzák vagy gátolják az irreguláris bevándorlással kapcsolatos nyílt és pragmatikus politikai vitát. E kényszer legnyilvánvalóbb megnyilvánulásai az irreguláris migrációval kapcsolatos hivatalos politikai viták, amelyek egyrészt a migránsok jogainak védelmét, a harmadik országok szuverenitásának és érdekeinek tiszteletben tartását hangsúlyozzák, míg másrészt ezzel párhuzamosan egyes országok a nem hivatalos diplomácia keretében titkos politikai és gazdasági megállapodásokat kötnek autoriter vezetőkkel. Ismételten hangsúlyozzuk, ez csupán leíró jellegű megfigyelés, nem normatív ítélet.
 - c) Az irreguláris bevándorlás megelőzésében részt vevő főbb szereplők és érintettek egymásnak ellentmondó érdekei közé tartoznak (a kategóriák nem zárják ki egymást):
 - i. a bevándorlók jogainak elsőbbségét meghatározó, az EU-n belül működő politikai erők, amelyek a menekültjog átfogó értelmezését és a befogadóképességek bővítését támogatják;
 - ii. az EU-n belüli, a polgárok biztonságának elsőbbségét meghatározó politikai erők, amelyek a menekültjog szűk értelmezését és a korlátozó intézkedések kiterjesztését támogatják;
 - iii. radikális politikai erők az EU-ban, szemben az irreguláris bevándorlással kapcsolatos minden korlátozással, kiállva a nyitott kapuk stratégiája mellett
 - iv. az EU-n belüli radikális politikai erők, amelyek a bevándorlás ellen küzdenek és a teljesen zárt kapuk politikáját támogatják, felfüggesztve a meglévő menekültjogi rendelkezéseket,
 - v. az EU-n belüli politikai erők, amelyek politikai megoldásokat és intézkedéseket fogadnak el uniós szinten;

- vi. az EU-n belüli politikai erők, amelyek politikai megoldásokat és intézkedéseket fogadnak el nemzeti szinten;
- vii. olyan kibocsátó harmadik országok, amelyek mind a jogi, mind a jogszerűtlen gazdasági migránsok pénz-hazautalásait élvezik;
- viii. tranzitszerepű harmadik országok, amelyek nem akarják terhelni magukat az irreguláris bevándorlók területükön történő megállítással;
- ix. a bevándorlók jogait támogató nemzetközi kormányzati és nem kormányzati szereplők.

3. A politikai cél meghatározása

- Mielőtt bármilyen hatékony és fenntartható politikai megoldást és intézkedést javasolnának, egyértelműen meg kell határozni a politikai célt, vagyis annak a helyzetnek a leírását, amely megakadályozza a fentebb bemutatott problémákat. Miután megfogalmaztunk egymással összefüggő szakpolitikai problémákat, a következő eljárásokat lehet meghatározni:
 1. **Az elsődleges irányelv** az irreguláris bevándorlók származási, illetve az érintett tranzitországok biztonsági, politikai, társadalmi, gazdasági és környezeti feltételeinek javítása, ezáltal pedig az Európába irányuló irreguláris migráció szintjének csökkentése, beleértve a kényszermigránsokat és az irreguláris bevándorlókat is. Az elsődleges politikai cél az, hogy csökkentsük az irreguláris migránsok Európába áramlását, vagyis azoknak az embereknek a számát, akik humanitárius vagy gazdasági okok miatt irreguláris módon vándorolnak Európába.
 2. **A másodlagos irányelv** azon irreguláris migránsokszámának a csökkentése, akik az EU területére a tengeri, szárazföldi vagy légi határok mentén irregulárisan próbálnak beutazni, megelőzve ezzel a humanitárius tragédiákat, bűncselekményeket és a jogszerűtlen határátlépéseket körülvevő biztonsági kockázatokat. Más szóval a másodlagos irányelv az, hogy csökkentsük az az EU külső határait elérő irreguláris migrációt. Az EU-ba irányuló irreguláris bevándorlás fenti javasolt szintjeivel összhangban ez a stratégiai cél azt igyekszik biztosítani, hogy elkerüljük a tömeges irreguláris bevándorlás szintjének elérését, azaz egy 12 hónapos időszak alatt 500 ezer fő vagy egy hónap alatt 42 ezer fő beáramlását. Ez magában foglalja a normál szintet meghaladó hirtelen tömeges beáramlás megelőzését.
 3. **A tercier politika irányelv** az EU-ban tartózkodó irreguláris bevándorlók visszatérési arányának növelése, és ezáltal az irreguláris migránsok számának csökkentése az EU-ban. Az illetéktelenül itt tartózkodó személyek csoportja magában foglalja az irregulárisan érkező migránsokat, a menedékkérőket, akiknek kérelmét elutasították, és azokat a jogszerűen érkező migránsokat, akik valamilyen okból elvesztették legális státuszukat.
- A kiegészítő problémák vagy korlátozások megoldása nem közvetlen stratégiai célja a jelen dokumentumnak. Azonban a kiegészítő problémákat figyelembe kell vennünk, amikor megoldási javaslatokat teszünk az elsődleges, másodlagos és tercier problémákra.

4. Politikai eszköztár

- A szakpolitikai intézkedések olyan irányelvek, amelyek kiküszöbölik a eljárási problémákat és a politikai célhoz vezetnek. Ebben a részben meghatározzuk a szakpolitikai problémák három szintjét a megfelelő stratégiai célokkal. A következő szakasz olyan szakpolitikai intézkedéseket tartalmaz, amelyek végrehajtása a kívánt eredményekhez vezetne. Fontos kiemelni, hogy a megfelelő intézkedéseket különböző szereplők és intézmények, köztük a nemzeti kormányok és az uniós intézmények és ügynökségek, hajtják végre. Az alább felsorolt eszköztárban felsoroljuk az EU és tagállamai által már végrehajtott tevékenységeket, valamint azokat a kezdeményezéseket, amelyek jelenleg még megvitatás alatt állnak. A javasolt eszköztár hozzáadott értéke az, hogy áttekintést nyújt a döntéshozók, a szakpolitikai tanácsadók és a kormányzati tisztviselők számára. A következő rész az irreguláris migrációval szembeni legfontosabb meglévő politikai intézkedéseket tárgyalja.

JAVASOLT ESZKÖZTÁR AZ IRREGULÁRIS MIGRÁCIÓVAL SZEMBEN

1. Elsődleges megelőzés: kül- és biztonságpolitika

- Az első intézkedéscsomagot és eljárást az elsődleges politikai probléma kezelésére tervezték, amely az EU közvetlen szomszédságában levő (a) növekvő számú védelemre szoruló emberre, (b) illetve a jobb életkörülményeket keresőkre terjed ki elsősorban Afrika és a Közel-Kelet vonatkozásában. Ez a származási és tranzitországok romló biztonsági, politikai, társadalmi, gazdasági és környezeti helyzetét mint az irreguláris bevándorlás fő gyökerét igyekszik kezelni. A javasolt intézkedések többsége már létezik, de azokat jobban össze kell hangolni az adott országokat vagy régiókat elhagyó bevándorlók számának csökkentését célzó célkitűzéssel. Az elsődleges megelőzés logikája azon a feltételezésen alapul, hogy hatékonyabb és kevésbé költséges a korai és a közvetlen beavatkozás a kibocsátó térségben, ahelyett, hogy később reagálnánk a válság következményeire. Az alábbi politikák és intézkedések az elsődleges megelőzést támogatják:
 - a) **Gazdasági partnerség, kereskedelmi és fejlesztési támogatás.** Ezeket a eljárásokat, célkitűzéseiket, a megfelelő eszközeiket és végrehajtását újra kell értékelni az irreguláris migráció megelőzésének tükrében. Meg kell határozni a lehetséges pozitív és negatív ösztönzőket az egyes országokkal szemben, és fel kell használni azokat a meglévő megállapodások javítására és újak létrehozására. Általánosságban elmondható, hogy az EU-nak és tagállamainak aktívabbnak kell lenniük Afrikában, hogy miközben más szereplők – például Kína – elsősorban profitálnak a helyi viszonyokból, az EU ne egyoldalúan csak a problémákkal szembesüljön.
 - b) **Humanitárius segítségnyújtás és beavatkozások.** A humanitárius segítségnyújtásnak az ember által előidézett és természeti katasztrófák által sújtott emberekre kell koncentrálnia, különös tekintettel a legsebezhetőbb csoportokra. Az EU és tagállamai jelenlegi programjait újra kell gondolni annak érdekében, hogy jobban hozzájárulhassanak a tömeges irreguláris migráció megelőzéséhez.
 - c) **Konfliktusmegelőzés, béketeremtés és közvetítés.** Az EU tagállamainak és az Európai Külügyi Szolgálatnak - az ENSZ-szel és a NATO-val együttműködve - aktívabbnak kell lennie, különösen azokban a helyzetekben, amelyek tömeges irreguláris bevándorolást eredményezhetnek Európába.
 - d) **Biztonsági zónák.** Ideális esetben a fegyveres konfliktusban részt vevő felek egyetértésével biztonsági övezeteket kell kialakítani olyan területeken, ahol a katonai erők nem végeznek harctevékenységet, és ezt esetenként repüléstilalmi zónákkal egészítik ki. A fegyveres

konfliktusok vagy a humanitárius válságok által érintett emberek többsége nem nemzetközi menekült, hanem a saját országukon belül keresnek menedéket. Sok esetben a biztonsági zóna lehet az egyetlen olyan hely, ahol garantálják a biztonságot azok számára, akik nem tudják a konfliktuszónát elhagyni. Ilyen esetekben szükséges az otthonukat elhagyni kényszerült személyek védelmének és a humanitárius segítségnyújtáshoz való hozzáférés biztosítása. A 6 millió szíriai belső menekült számára tervezett biztonságos zónák létrehozásának kudarca a teljes nemzetközi közösség fiaskója. Az instabil régiókban biztonsági zónákat kell kialakítani, hogy biztosítsák az azonnali segítséget és megakadályozzák, hogy a veszélyben lévő emberek a határokon átnyúló kockázatos utazásra vállakozzanak. A biztonsági zónákat a kulcsfontosságú szereplőkkel együttműködésben, az ő támogatásukkal kell kialakítani. Először is az érintett állam és a konfliktusban részt vevő felek beleegyezése szükséges. Másodszor, a humanitárius komponenst az UNHCR vezetésével kell biztosítani. Harmadszor, jóllehet a biztonságos zónák elvileg demilitarizálva vannak, nemzetközi erőknél kell garantálniuk azok védelmét. Akármilyen nehéz is megteremteni és fenntartani a biztonsági zónákat, és akármilyen múltbéli hibák is kapcsolódnak hozzájuk, azok továbbra is nélkülözhetetlen eszközök maradnak az emberek védelmében és a tömeges irreguláris migráció megakadályozásában.

- e) **Menekültügyi központok.** Ha instabil térségekben nem lehet biztonságos zónákat létrehozni, akkor kulcsfontosságú a menekültügyi központok létrehozása az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával együttműködve a szomszédos államokban. Minden államnak rendelkeznie kell menekültügyi válságkezelési tervvel, és szükség esetén a lehető leggyorsabban kell reagálnia. A menekültügyi központok soha nem a leginkább előnyben részesített megoldás. Ugyanakkor kulcsfontosságúak az emberek védelmében, és elengedhetetlen, hogy az államok alapvető infrastruktúrát biztosítsanak működésükhöz. Az EU-nak logisztikai és pénzügyi eszközökkel támogatnia kell a menekültügyi központok létrehozását az instabil térséghez legközelebb álló biztonságos országokban, hogy így garantálják a menekültek számára az otthonukhoz lehető legközelebb eső védelmet, amely lehetővé teszi a közeljövőben történő lehetséges visszatérésüket és újrabeilleszkedésüket. A menekültügyi központok megtervezettsége és fenntarthatósága jelentősen befolyásolja a menekültek kezelését. A menekültügyi központokat úgy kell megtervezni, hogy azok fenntarthatóak legyenek, gazdaságilag és társadalmilag fejlődhessenek és szükség esetén integrálódhassanak a helyi közösségekbe és gazdaságba, miközben lehetőséget nyújtanak a menekülteknek a hazatérésre.

2. Másodlagos megelőzés: Megállapodások az irreguláris migráció ellen

- A második intézkedéscsomag és az irányelvek célja a másodlagos probléma megoldása, amelyet a növekvő számú irreguláris bevándorló jelent, akik megpróbálnak belépni az EU területére. Ennek keretében meg kell akadályozni a nemkívánatos események teljes spektrumát, amelyek az EU külső határainak átlépésével járnak, ideértve a humanitárius tragédiákat, a tengeri haláleseteket, a bűncselekményeket, mint az embercsempészet és -kereskedelem, illetve más biztonsági kockázatokat. A megelőzés ezen másodlagos területein a legnagyobb kihívást az jelenti, hogy a politikai cselekvések többségét a harmadik országokkal szoros együttműködésben kell megvalósítani. Az ilyen együttműködésnek konkrét megállapodásokra és megegyezésekre kell épülnie. Az EU maga nem mindig a legjobb partnere az ilyen jellegű ügyleteknek, és sok esetben ezeket az egyes tagállamok kormányai írják alá. Ezenkívül a harmadik országok általában nem szívesen működnek együtt az irreguláris bevándorlók területükön való tartásával kapcsolatban. Ezért az EU-tagállamoknak pozitív és negatív ösztönzőket kell alkalmazniuk annak érdekében, hogy rábírják a partnerországokat az együttműködésre. A megállapodás általában a következőket foglalja magában:
 - a) **Határvédelem harmadik országokban.** Az uniós tagállamoknak és az EU misszióinak növelniük kell a harmadik országoknak nyújtott közvetlen segítségüket határvédelmi rendszerük kialakításában és javításában. Ez különösen fontos az EU-val közvetlenül szomszédos országokban. A fejlett határellenőrzéseknek képesnek kell lenniük arra, hogy

megakadályozzák a harmadik országok határainak jogtalan átlépését. Ezenkívül a harmadik országoknak nem csak az irreguláris migránsok jogosulatlan bejutásának megakadályozására kell összpontosítaniuk, hanem a szakszerű kilépési ellenőrzéseket is végre kell hajtaniuk annak érdekében, hogy gátolják az irreguláris bevándorlást és elősegítsék a visszatéréseket.

- b) **A migráncscsempészet leküzdése.** A csempészhálózatok elleni jól koordinált fellépés a harmadik országokkal folytatott együttműködés alapvető eleme. Ide tartoznak az olyan intézkedések is, amelyek alternatív gazdasági modelleket hoznak létre a csempészetből profitáló régiókban.
- c) **Visszatartó kampányok.** Számos irreguláris bevándorló megkísérli elérni az EU-t egy egyszerűbb, könnyebb élet reményében, majd az EU területén csalódottá válik a valósággal szembesülve. Az EU-nak és tagállamainak felvilágosító és tájékoztató kampányokat kell indítania annak érdekében, hogy a potenciális szabálytalan bevándorlókat jobban tájékoztassák az Európába irányuló migráció valóságáról, szoros együttműködésben a harmadik országokkal. A kampányok általános célja, hogy a potenciális migránsok számára objektív információkat nyújtsanak annak elősegítésére, hogy az EU-ba jogszerűen költözzenek be, és megvédjék őket a csempészhálózatok által kínált hamis narratíváktól. Ugyanakkor az EU-nak világos üzenetet kell küldenie arról, hogy ha valaki irregulárisan költözik az EU-ba, akkor szembe kell néznie a hazatoloncolással.
- d) **Központok az irreguláris migránsok számára.** A harmadik országoknak képesnek kell lenniük megkülönböztetni a védelemre jogosult kényszermigránsokat és az illegális gazdasági migránsokat, akiket őrizetbe vételnek és deportálásnak vetnek alá. Az EU-nak együtt kell működnie partnereivel az irreguláris migránsok központjainak létrehozásában, amelyek uniós segítséggel és pénzügyi támogatással kerülnek kialakításra. Az észlelt irreguláris bevándorlókat nyilvántartásba veszik ezekben a központokban, majd visszaszállítják származási országukba vagy a tranzitállamba. A központokat elsősorban a legfontosabb migrációs útvonalak mentén kell kiépíteni, például Líbiában. E központok létrehozása feltételezi és támogatja az afrikai országok, valamint az EU és afrikai partnerei közötti hatékony együttműködést. A központokban különösen nagy hangsúlyt kell fektetni az emberi jogi normák védelmére és biztosítására.
- e) **Kutatási és mentési műveletek.** Elsődleges fontosságú teendőként az EU-nak és tagállamainak arra kell törekedniük, hogy az irreguláris bevándorlók ne kezdjenek el rossz minőségű csónakokra és más hajókra szállni a Földközi-tengeren. A partner harmadik országok határ- és parti őrségének szerepet kell játszaniuk a tengerre szállás megakadályozásában. Ha ez nem sikerül, akkor a harmadik országok parti őrségének életmentés céljából kutató-mentő műveleteket kell folytatniuk lehetőleg legközelebb a parthoz, lehetőség szerint az EU és tagállamai pénzügyi és technikai támogatásával. A partnerországok kutatási és mentési központokat is működtetnének, ahol az irreguláris migránsokat azonosítanák és elkülönítenék a védelemre jogosult személyeket, valamint azokat, akik erre nem jogosultak és ezért haza kell térniük.

3. Tercier megelőzés: az irreguláris migránsok visszatérése

- Az intézkedések és eljárások harmadik csoportját úgy tervezték, hogy megoldja a harmadlagos problémát, amelyet az EU határain belül található egyre több irreguláris bevándorló jelent. Az EU-tagállamok egyelőre képtelenek eltávolítani az irreguláris migránsokat a területükről, és ez számos negatív következményhez vezet, beleértve a biztonsági kockázatokat és a nyilvános politikai viták radikalizálódását.
 - a) **Visszafogadási megállapodások.** Amint azt fent említettük, az irreguláris migránsok sikeres visszatéréseinek kulcsfontosságú alapfeltételei a harmadik országokkal kötött, visszamenőleges hatályú visszafogadási megállapodások. A tárgyalások sikere és azok érvényre juttatása érdekében az EU-nak és tagállamainak mind a pozitív, mind a negatív ösztönzőket alkalmazniuk kell a harmadik országokkal szemben.
 - b) **Visszatérési műveletek.** Az irreguláris bevándorlók sikeres hazatéréseinek második kulcsfontosságú tényezője az uniós tagállamok kormányainak és bünyügyi hatóságainak hajlandósága és képessége arra, hogy előkészítsék a visszatérők számára az áthelyezést. Ez magában foglalhatja a fogvatartásokat és a hazatoloncolásokat.
 - c) **Visszatérési központok.** Amint a fentiekben kifejtettük, jelentős számú irreguláris bevándorlót nem visznek vissza a származási vagy tranzitországukba, mert hontalannak állítják magukat, vagy a visszaküldés tilalmának elve érvényesül az ügyükben. Ezekben az esetekben az EU-nak és tagállamainak tárgyalniuk kell az úgynevezett visszatérési központok létesítéséről harmadik országokkal annak érdekében, hogy azok számára is biztosítsák a visszatérés lehetőségét, akiket nem lehet hazaküldeni a származási országukba vagy a tranzitországukba. Ezeknek a központoknak a megalakítása biztosítaná, hogy a visszatérésnek alávetett irreguláris migránsok jogi értelemben az EU területén maradhassanak. A visszatérő központok létezése ugyanakkor lehetetlenné teszi az illegális európai tartózkodást, ezért erős jelzést ad arra, hogy visszatartsa a potenciális irreguláris bevándorlók nagy részét attól, hogy illegálisan próbáljanak bejutni az EU-ba. A visszatérési központokban nagy hangsúlyt kell fektetni az emberi jogi normák biztosítására.

4. Kiegészítő intézkedések

- A fent említett megelőzési területekkel ellentétben a kiegészítő intézkedéseknek nincs megelőző jellegük, és nem foglalkoznak a fentiekben említett kiegészítő problémákkal vagy korlátozásokkal. Inkább eljárási intézkedések, amelyek kiegészítik az irreguláris bevándorlással szembeni korlátozó politikákat. Mint ilyenek, magukban foglalják a menekülttáborok és -központok harmadik országokbeli "meghívott menekültjeinek" elhelyezésére irányuló programokat, a legális gazdasági migrációval kapcsolatos programokat és a visszatérők integrációs programjait.

Centrum SEBEVĚDOMÉ ČESKO z.ú.

Na baště sv. Jiří 260/11, CZ-160 00 Praha 6 – Hradčany

www.sebevedome-cesko.cz