

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Vezető- és Továbbképzési Intézet

BIZTONSÁGPOLITIKA ÉS VÁLSÁGKEZELÉS

Szerkesztette: Szenes Zoltán



Budapest, 2016

Szerzők:

Resperger István – 1. fejezet
Kaiser Ferenc – 2. fejezet
Lőrincz Beáta – 3. fejezet
Hautzinger Zoltán – 4. fejezet
Csatlós Fruzsina – 5-6. fejezet
Molnár Anna – 7. fejezet

Szerkesztő:

Szenes Zoltán

Kiadja az NKE Szolgáltató Nonprofit Kft.
Felelős kiadó Hegyesi József ügyvezető igazgató

© A Szerzők, 2015
© A Szerkesztő, 2015
© NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., 2015

ISBN 978-615-5527-70-8

TARTALOM

ELSŐ FEJEZET – A VÁLSÁGKEZELÉS ELMÉLETI KÉRDÉSEI	5
1. Biztonsági kihívások, kockázatok és fenyegetések 2030-ig	6
2. A létfontosságú (alapvető) értékek és érdekek	9
3. Magyarország biztonságára ható tényezők elemzése	11
4. A válságok jellemzői	13
5. Összegzés	17
MÁSODIK FEJEZET – A TÚLNÉPESEDÉS BIZTONSÁGI KIHÍVÁSAI	18
1. A globális népesedés statisztikai adatai	18
2. A globális erőviszonyok átrendeződése?	19
3. A globális élelmiszerhiány és következményei	23
4. A természetes környezet pusztítása	23
5. Élelmiszer-szűkösség	26
6. Édesvízszűkösség	27
7. A víz előfordulási formái a Földön	28
8. Az édesvízszűkösség problémái	29
9. Összegzés	30
Felhasznált irodalom	31
HARMADIK FEJEZET – A MIGRÁCIÓ ÉS A BIZTONSÁG ÖSSZEFÜGGÉSEI	32
1. Etatizmus helyett globalizmus?	33
2. A migrációs kihívás kettőssége: előnyök és hátrányok	33
3. Betelepülés beolvadás nélkül	35
4. Az előítéletesség politikai következményei	36
5. Migráció és biztonság	37
6. Összegzés	39
NEGYEDIK FEJEZET – A MIGRÁCIÓ SZABÁLYOZÁSA	41
1. A migráció mint szabályozandó terület	41
2. A migráció szabályozásának alapfogalmai	42
3. A migrációs szabályozás magyarországi szintjei	47

4. A migrációs szabályozás magyarországi területei	49
5. Összegzés	57
ÖTÖDIK FEJEZET – A MENEKÜLTKÉRDÉS KEZELÉSÉNEK NEMZETBIZTONSÁGI ASPEKTUSAI	58
<hr/>	
1. A menekültek problémájának kezelése válságövezetekben	59
2. A menekültek kezelésének nemzetbiztonsági aspektusai Magyarországon	61
3. Összegzés	63
Felhasznált irodalom	63
HATODIK FEJEZET – AZ UNHCR CSELEKVÉSI TERVÉNEK ALKALMAZHATÓSÁGA A LÍBIAI MENEKÜLTEK ESETÉBEN (ESETTANULMÁNY)	65
<hr/>	
1. A migráció fogalma, a nemzetközi migráció jellemzői	65
2. A vegyes migráció problematikája és az UNHCR 10 pontos akcióterve	66
3. A menekültek védelme	68
4. A 10 pontos cselekvési terv a gyakorlatban	71
5. Összegzés	79
Felhasznált irodalom	79
HETEDIK FEJEZET – MENEKÜLTÜGY ÉS MIGRÁCIÓ OLASZORSZÁGBAN (ESETTANULMÁNY)	81
<hr/>	
1. Kibocsátóból célország	81
2. A bevándorlás törvényi szabályozása	83
3. A Földközi-tengeren érkező illegális migrációs hullám	86
4. Olasz és uniós válaszok	91
5. Következtetések	94

ELSŐ FEJEZET – A VÁLSÁGKEZELÉS ELMÉLETI KÉRDÉSEI¹

„...Nem vállalok közösséget azzal a könnyelmű reménnyel,
hogy valami véletlen majd megment bennünket.”
(Carl von Clausewitz)²

Az egyén, a kisebb-nagyobb humán közösségek és társadalmi szerveződések számára – közvetlen vagy közvetett érintettsége és hatásai miatt – fontos a válságok kutatása, a válságkutatás eredményeinek megismerése, tapasztalatainak rendszerezése. Az ember biztonságát fenyegető veszélyek elhárítására tett erőfeszítések hosszú történelmi múltra tekintenek vissza. Minden válságjelenség, amely valamilyen szintű és szervezettségű közösséget érint, előrevetíti annak a lehetőségét, hogy a közösségen belül kialakított konszenzuális normák sérülnek. Ez a közösség közmegegyezésen alapuló értékeit és/vagy érdekeit sértheti, ami egyben az általánosan értelmezett biztonságérzetet veszélyezteti.

A katonai erőre épülő bipoláris világ felbomlása jelentős változásokat eredményezett. Ezek közé tartozik az, hogy a törekeny hidegháború éveiben elnyomott, azaz katonai erővel elfojtott ellentétek felszínre törtek. A nukleáris háború fenyegető veszedelme megszűnt, de ettől a világ nem lett biztonságosabb, egységesebb. Jellemzője lett az ideológiai, vallási, etnikai, nemzetiségi, területi vita, amelyet főként a stabilitás hiánya okozott. Az újonnan jelentkezett válságok veszélyeztették egy-egy régió biztonságát, jelentős erőfeszítésekre késztették a nemzetközi szervezeteket a konfliktusok megelőzése, a kialakuló feszültségcök, válságok kezelése, a béke helyreállítása, fenntartása területén.

A konfliktusok jellegéből és komplexitásából következően a válságkezeléssel összefüggő tevékenységeknek törekedniük kell a konfliktusok okainak, forrásainak feltárására és megszüntetésére, a teljes békeállapot helyreállítására. A megváltozott biztonságpolitikai környezetben – a geopolitikai és geostratégiai kihatásokkal együtt – jelentkező, új típusú válságok gyorsan törtek a felszínre, heves lefolyásúak voltak, és elhúzódó időtartam jellemezte őket. Emiatt a megelőzés és válságkezelés módszereiben jelentős változtatásokat kellett alkalmazni. A biztonság katonai dimenzióját érintő válságok kezeléséhez az új módszereket, eljárásokat nemcsak szövetségi, hanem nemzeti keretek között is ki kellett alakítani.

A korábbi egyértelmű katonai fenyegetés mellett a tagországoknak fel kell készülniük a migráció, a kábítószer-, a nemzeti, vallási, etnikai, terrorista-, informatikai, pénzügyi és belbiztonsági

1 Szerző: dr. Resperger István mk. ezredes, az NKE Nemzetbiztonsági Intézet igazgatója

2 Perjés Géza: *Clausewitz*. Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1983. p. 45.

problémákból adódó feladatok értelmezésére, feladattervek és végrehajtási eljárások kidolgozására. A hadügyben végbemenő forradalom (Revolution of Military Affairs, RMA),³ az információs fölényre történő törekvés, a „halott nélküli háború” elmélete, az aszimmetrikus hadviselés megkövetelte az új típusú fegyveres erőkkel szemben a feladatok pontos tervezését, értelmezését és végrehajtását.

1. BIZTONSÁGI KIHÍVÁSOK, KOCKÁZATOK ÉS FENYEGETÉSEK 2030-IG

A biztonságpolitikai kihívások, kockázatok és fenyegetések „azok... a veszélyt és fenyegetést magukban hordozó helyzetek és állapotok, amelyek általában negatívan befolyásolják az adott országban az átfogó biztonságot, annak egyes összetevőit, s gyengítik a belső és külső stabilitást”.⁴ A kockázat általános fogalma: „valamely cselekvéssel járó veszély, veszteség lehetősége”.⁵ A biztonsági kockázatot, az általános meghatározásból következően, a biztonsági dimenziók vonatkozásában értelmezhetjük. A fenyegetés a veszély konkrét, cselekvési szándékot is megjelenítő formája, amelynek célja a célsország magatartásának befolyásolása a saját érdek érvényesítésére. Főként akkor beszélhetünk fenyegetésről, ha bizonyos érdekütközések kikényszerített vagy erőszakos úton történő megoldására van kilátás. A katonai fenyegetés megítélése esetén figyelembe kell vennünk az állami, politikai akarat meglétét, és értékelnünk kell ezek katonai vonatkozásait a képesség területén. Tehát szándék- és katonai-képesség-elemzést kell készítenünk környezetünkről, áttekintve mindazokat a lehetséges veszélyeket, amelyek hazánkra hatással lehetnek. A *kihívások*: az általánosan értelmezett biztonság egyes összetevőire ható olyan helyzetek és állapotok összessége a lehetséges veszélyek legalacsonyabb megnyilvánulási szintjén, amelyek eredői általában hátrányosan befolyásolják a belső és külső stabilitást, és kihatással lehetnek egy adott régió hatalmi viszonyaira.

A *kockázatok*: az általánosan értelmezett biztonság egyes összetevőire ható olyan helyzetek és állapotok összessége a lehetséges veszélyek olyan megnyilvánulási szintjén, amikor a nemzeti érdekek sérülhetnek, ezáltal veszteségek keletkezhetnek.

A *fenyegetések*: az általánosan értelmezett biztonság egyes összetevőire ható olyan helyzetek és állapotok összessége – a lehetséges veszélyek legmagasabb megnyilvánulási szintjén –, amikor a nemzeti érdekek sérülhetnek, és közvetve hatással lehetnek a nemzeti értékek megőrzésére. Az érdekek képviselőitől módszerei és eszközei előnyben részesítik a kikényszerítést vagy az erőszakos úton történő megoldás lehetőségét.⁶

Amint a fogalmi meghatározásokból kitűnik, a kihívásokat, kockázatokat és a fenyegetéseket a lehetséges veszélyek megnyilvánulási formáinak tekintem, amelyek általában hátrányosan befolyásolják a belső és külső stabilitást, és hatással lehetnek egy adott régió hatalmi viszonyaira. Ezek a

3 A hadügyben végbemenő forradalom – szakértők szerinti – főbb állomásai: (1) a német fegyvernemek együttműködése a II. világháborúban a lengyel és nyugat-európai hadjárat időszakában; (2) az angliai csata idején a brit légierő tevékenysége; (3) német tengeralattjárók tevékenysége; (4) az amerikai nukleáris fegyverek megjelenése és alkalmazása; (5) az Öböl-háborúban alkalmazott felderítő, elektronikai harci-technikai eszközök tömeges alkalmazása. In: Bartlett, H. – Holman, P. – Sömes, T.: *Einsatzplanung militärische Revolutionen und die Tyrannei der Technologie*, p. 1.

4 *Hadtudományi lexikon*. Szerk.: Szabó József. Magyar Hadtudományi Társaság, Budapest, 1992, p. 42. Vö.: Kőszegvári Tibor: *A közép-európai térség és Magyarország biztonságát fenyegető veszélyek az 1990-es években*. Országos Kiemelt Társadalomtudományi Kutatások, Budapest, 1993–1996, p. 14.

5 Matus János: Válságkezelés és konfliktusok megelőzése. In: *Új Honvédségi Szemle*, 1995/10., p. 47.

6 Resperger István: *A fegyveres erők megváltozott feladatai a katonai jellegű fegyveres válságok kezelése során*. PhD-értekezés. Budapest, ZMNE, 2002, p. 45.

fogalmak egymásra épülve egyre nagyobb feszültségi szint meglétét feltételezik. Jellegükből következően *csak dinamikus folyamatokként értelmezhetők*. Ezért a fogalmi meghatározások az elméleti értelmezés szempontjából fontosak, de a gyakorlatban gyakran egymást átfedve, összemosódva jelennek meg. A külső környezeti jellemzők (például a politikai és gazdasági viszonyok) függvényében képlékenyen változhatnak. Értékelésük és elemzésük nemritkán csak egy újabb stabilizálódott erőter kialakulása után, visszamenőleg végezhető el. A kockázatok és a kihívások szintjén főként a környezeti és gazdasági elemeket érinti, amelyekhez a katonai elem katonatechnológiai vetületei is kapcsolódnak. A fenyegetés szintjén a politikai, diplomáciai és a katonai elemek kerülnek előtérbe.



1. ábra: Kihívások, kockázatok és fenyegetések⁷

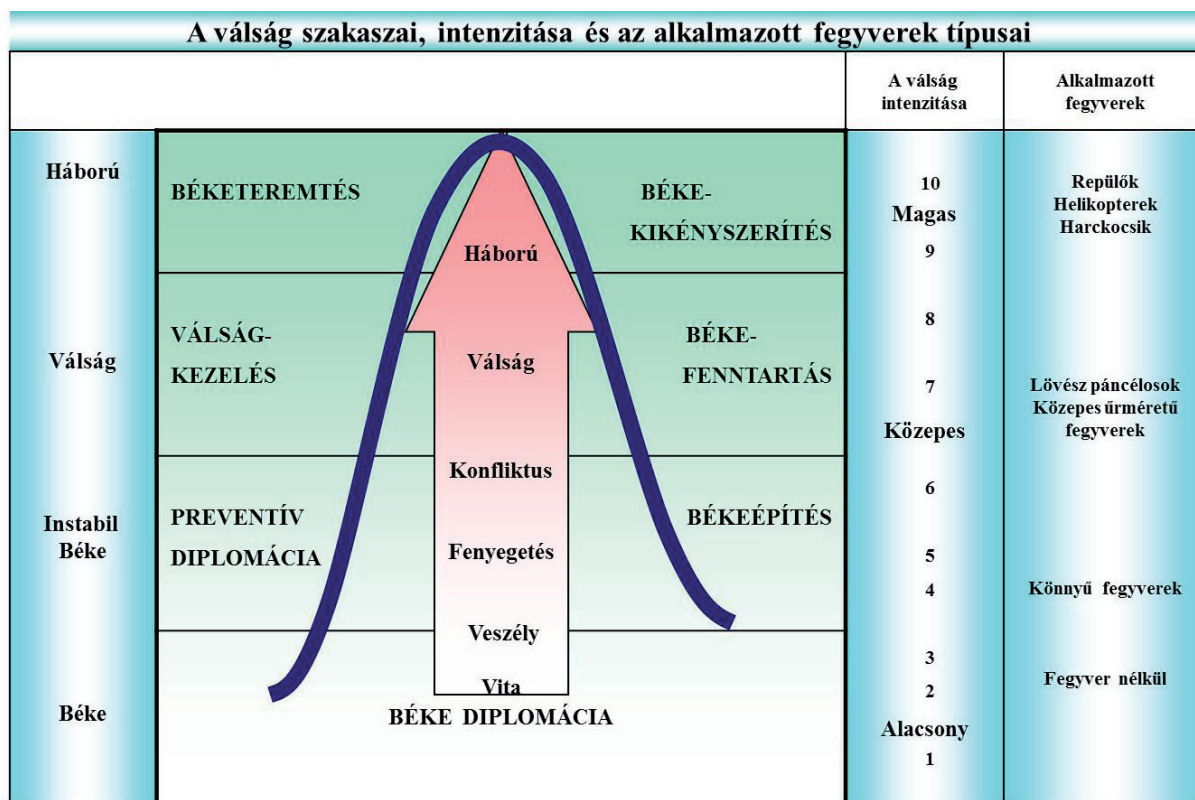
A témával kapcsolatos fogalmakat, meghatározásokat és definíciókat az államközi kapcsolatok viszonyának formáin keresztül közelítem meg. A szakirodalom alapvetően az esetek többségében négy állapotot különböztet meg:⁸ békeállapot, válsághelyzet, fegyveres konfliktus és konfliktuskezelés utáni békeállapot (béke 2). A békeállapot jellemzője, hogy a kapcsolatok az államok és/vagy az országcsoportok között a kölcsönös bizalmon és az egyetértésen alapulnak a közös érdekek és a valós értékek figyelembevételével. A válsághelyzet jellemzője, hogy a jó kapcsolat valamilyen vita vagy érdek/értékösszeütközés következtében megromlik, feszültség keletkezik a résztvevők között,

⁷ Forrás: Resperger István: *A fegyveres erők megváltozott feladatai a katonai jellegű válságok kezelése során*. PhD-értekezés, ZMNE, 2002. p. 152.

⁸ Lásd: Szternák György: *A válságok kialakulása és kezelésük lehetséges módja*, p. 26. Vö.: Más szakértők alkalmazzák még a „béke 1”, válság (háborús küszöb alatti tevékenységek), háború, „béke 2” megnevezéseket is, abból a megfontolásból, hogy a „béke 2” másfajta állapotot jelent a kiinduló helyzethez képest. Lund, M. S. (*Preventing Violent Conflicts*, pp. 39–43.) megkülönböztet béke, instabil béke, válság, fegyveres konfliktus, háború időszakokat.

akik valamilyen eszközzel (politikai, diplomáciai, gazdasági, katonai) megpróbálják a kialakult helyzetet befolyásolni. A katonai természetű veszélyeztetésről akkor beszélhetünk, ha a válsághelyzet megoldására tett politikai, diplomáciai, gazdasági és egyéb lépések nem járnak eredménnyel, és a felek között a viszony tovább romlik, ami katonai természetű nyomásgyakorlás, erődemonstráció, provokációk, csapatösszevonások és határsértések formájában nyilvánul meg. A konfliktus utáni békeállapot jellemzője, hogy a konfliktuskezeléssel kapcsolatos tevékenységek elérik fő céljukat – azaz a békeállapot újbóli megteremtését –, de a konszolidálódott helyzet fenntartása és megerősítése érdekében általában olyan intézkedéseket léptetnek érvénybe, amelyek megakadályozzák az esetleges konfrontációkat. Ezen intézkedések arra irányulnak, hogy a feszültség szintet csökkentsék, de adott esetben az indokoltnál hosszabb alkalmazásuk a végleges békeállapot létrejöttét késleltetheti.

Michael S. Lund feltételezése alapján, főként a diplomáciai, a politikai, a nemzetközi szervezetek és a katonai erő lépéseit tekintve, egy konfliktus szakaszai diagramszerűen ábrázolhatók. Az ábrával kapcsolatban az első fogalmkör, melyet megvizsgálunk, a létfontosságú (alapvető) értékek és érdekek.



2. ábra: A válság szakaszai⁹

9 Forrás: Lund: i. m. 39.; Jentz, D. H.: Führungssystem im Wandel. *Österreichische Militärische Zeitschrift*, 1995/2, 127.

2. A LÉTFONTOSSÁGÚ (ALAPVETŐ) ÉRTÉKEK ÉS ÉRDEKEK

A nemzeti érdek a nemzet javát, hasznát, szükségleteit körülhatároló alapvető fogalom. A nemzet fennmaradása, megszilárdulása, továbbfejlődése szempontjából alapvető jelentőségű feltételrendszer. Az állami szuverenitás létének döntően meghatározó összetevője. A honvédelemmel kapcsolatos nemzeti érdek az államot fegyveres erőszakkal fenyegető veszélyek és kockázatok összefüggésében körvonalazható. Egyes amerikai kutatók¹⁰ az általános fogalmat (érdek) a lehetséges kockázatok szerint differenciálják. Így megkülönböztethetjük a létérdek, a különösen fontos érdek, a jelentős érdek és az érdek kategóriáját.

Létérdek (sorsdöntő nemzeti érdek): a nemzet megmaradásához, megszilárdulásához, fellendüléséhez fűződő olyan elengedhetetlen, a fennmaradást biztosító társadalmi szükségletek összessége, amelyek a nemzeti lét szempontjából döntő jelentőségűek. Ezért a létérdek érvényesítése és oltalmazása a nemzet részéről akár szélsőséges kockázatvállalással és a nemzeti erőforrások maximális és célorientált összpontosításával járhat együtt, ami adott esetben a totális fegyveres konfrontáció vállalásában nyilvánul meg.

Különösen fontos érdek (alapvető nemzeti érdek): olyan életbevágó, a nemzeti létet meghatározó társadalmi szükségletek összessége, amelyek érvényesítése és oltalmazása érdekében a nemzet nagy kockázatot vállal, de ennek mértéke a nemzeti lét szintje alatt marad.

Jelentős érdek (fontos nemzeti érdek): olyan társadalmi szükségletek összessége, amelyek érvényesítésére és oltalmazására a nemzet nagyobb erőfeszítéseket tesz, de jelentősebb kockázatokat nem vállal (pl. az ország légterének, területének időleges átengedése idegen fegyveres erők átvonulása céljából).

Érdek (egyszerű nemzeti érdek): olyan társadalmi szükségletek összessége, amelyek a nemzeti jólét emelésének irányába mutatnak. A hangsúly az érdek érvényesítésére helyeződik, oltalmazása általában megelőző (preventív), és a fegyveres erők alkalmazása nélkül, közvetett módon történik (pl. anyagi, technikai, pénzügyi, oktatási segélynyújtás).

Az érték a Magyar értelmező kéziszótár szerint „valaminek az a tulajdonsága, amely a társadalom és az egyén számára való fontosságát fejezi ki”. A szakértők ide sorolják általában egy adott ország kultúráját, nyelvét vagy az olyan kulturális, művészeti örökséget, amelyhez az adott ország lakossága kötődik. Az értékek adott társadalmi környezetben maradandóbbak, mint az érdekek, mivel az érdekek a társadalom belső változási folyamatainak köszönhetően az értékek mentén artikulálódnak. Az értékek alapvetően csak az egész társadalmi berendezkedést befolyásoló, drasztikus külső vagy belső változások esetén fogalmazódnak újra.

¹⁰ Staudenmaier, W. O.: *Hadászati koncepciók*. In: Kovács Jenő: Állami szuverenitás, nemzeti érdek, hadászat. In: *Hadászat és geopolitika*. Tanulmány, ZMNE. Budapest, 1994. pp. 36–50.

A VITA, A VESZÉLY

A biztonságpolitikai kihívások, kockázatok és fenyegetések „azok... a veszélyt és fenyegetést magukban hordozó helyzetek és állapotok, amelyek általában negatívan befolyásolják az adott országban az átfogó biztonságot, annak egyes összetevőit, s gyengítik a belső és külső stabilitást”.¹¹ A vita: olyan viszony, amikor az érintett felek eltérő érdekeiket ütköztetik (például tárgyalnak). Lezárásának feltétele, hogy a résztvevők kompromisszumokkal megállapodást kössenek, oly módon, hogy a saját érdekeiket megfelelő módon képviseljék.¹² A társadalmat érintő veszélyen általában a biztonság valamely dimenziójára negatívan ható jelenség bekövetkezésének potenciális lehetőségét értjük. A biztonságot érintő olyan körülmény, amely magában hordozza az össztársadalmi negatív hatások lehetőségét. A kockázat általános fogalma: „valamely cselekvéssel járó veszély, veszteség lehetősége”.¹³

AZ ERŐ ÉS A HATALOM

A fegyveres küzdelem az erő és a hatalom egyik megnyilvánulási eszköze. „A háború az erő alkalmazása egy másik fél akarata ellenében.”¹⁴ (Morgenthau) Az erő (force, Kraft) és a hatalom (power, Macht) kapcsolata abból ered, hogy minden politikai tevékenység, közvetve vagy közvetlenül, valójában a hatalom gyakorlásának aktusa, amelynek formája, intenzitása az elérendő céltől, valamint az alkalmazó elszántságától függ. Az erő és a hatalom érvényesítésének fokozatai: demonstráció, fenyegetés, kényszerítés, büntetés, nyomásgyakorlás, katonai erő alkalmazása.¹⁵

A VÁLSÁG, A VÁLSÁGKEZELÉS

A konfliktusok, válságok a kétpólusú (bipoláris) világrend felbomlása után kerültek előtérbe. Az új kihívások, kockázatok veszélyeztetik az egyén, a közösség és az államok biztonságát. A válságok hozzátartoztak az emberiség történetéhez, hosszabb rövidebb lappangási idő után a felszínre törtek, intézkedéseket követeltek, valamilyen irányban befolyásolták korukat. A válságra az egyik legelfogadottabb átfogó megfogalmazás: „A válság átcsapási pont, egy államnak bármely más külső szereplővel való viszonyában a háború–béke kontinuum mentén... A válság mintegy a konfliktus tetőpontja, összesűrűsödése.”¹⁶ A 2. számú ábrán jól megfigyelhető ez az összegzés, legnagyobb valószínűséggel a válság tetőpontján következhet be az eltérő érdek- és/vagy értékkülönbségek okán a katonai erő alkalmazása.

A válságkezelés: „Minden olyan intézkedés, amely a válság esetén arra irányul, hogy egy fegyveres konfliktus kialakulását, kiterjesztését megakadályozzuk, anélkül hogy alapvető nemzeti érdekeinkről lemondanánk... körütekintő előkészületek után a döntések meghozatala. Ez utóbbiak célja a megfelelő politikai, diplomáciai, gazdasági és esetleg katonai lépések időbeni és összehangolt alkalmazása.”¹⁷

11 Hadtudományi lexikon (Szabó J.), Magyar Hadtudományi Társaság, Budapest, 1995. p. 42. Vö.: Kőszegvári Tibor: i. m. p. 14.

12 Matus János: i. m. p. 47.

13 *Magyar értelmező kéziszótár*, p. 745.

14 Deák Péter: A biztonságot fenyegető kihívások, konfliktusok, válságok, háborúk. In: *Védelmi Tanulmányok*, 1997/3. p. 4.

15 Uo.

16 Ágh Attila: *Konfliktusok, háborúk*, Zrínyi Katonai Kiadó, Budapest, 1989. p. 114. Lásd még: Deák P.: A biztonságot fenyegető kihívások, konfliktusok, háborúk, p. 14. „A válság az államok, államszervezetek között kiéleződő feszült viszony a fegyveres konfliktus szintje alatt.”

17 Kőszegvári Tibor: *A válságkezelés aktuális problémái*, i.m. p. 217. „A válságkezelés politikai reagálások modulálása ingatag helyzetben; a saját érdek, érték képviselése érdekében. Számos esetben jó politikai és diplomáciai lépések sorozata.”

3. MAGYARORSZÁG BIZTONSÁGÁRA HATÓ TÉNYEZŐK ELEMZÉSE

Hazánk biztonsági dimenzióinak értékelésénél a biztonsági kihívások értékelésénél a demográfiai mutatók alapján közép- (5-10 év) és hosszú távon (15-20 év) az ország érdekeire közepes és magas fenyegetést jelent az ország elöregedése, az a tény, hogy „fogyó nemzetről” kell beszélnünk. Migráció tekintetében az utóbbi időszakban magas, a kábítószer elleni küzdelemben viszont alacsony fenyegetettségként kell értékelnünk ezt a veszélyforrást. A terrorizmus¹⁸ mint legmagasabb szintű fenyegetés középtávon nem, de hosszabb távon közepes valószínűséggel magas fenyegetést jelent társadalmunk számára.

A további területek megítélésében - a kockázatok katonai dimenzióját tekintve - a nem számolhatunk közvetlen környezetünkben nagyméretű fegyveres konfliktus¹⁹ bekövetkezésével. Közép- és hosszú távon regionális fegyveres konfliktusok²⁰ kialakulásának kis vagy közepes valószínűsége fenyegetést okozhat az ország érdekeinek érvényesítésében. A tömegpusztító fegyverek elterjedése²¹ akkor jelenthet reális fenyegetést, ha olyan országok kezébe kerül tömegpusztító fegyver és hordozóeszköz, amelyek a mi szövetségi rendszerünkkel (NATO, EU) ellentétbe kerülnek, és az adott fegyvert nyomásgyakorlásra, reális elrettentő eszközként alkalmazhatják.

Veszélyforrások	Kialakulás valószínűsége			Hatása az ország érdekeire		
	rövid távon	középtávon	hosszú távon	rövid távon	középtávon	hosszú távon
Katonai nyomásgyakorlás	alacsony	alacsony	közepes	közepes	közepes	magas
Extrémista, terrorista fenyegetés	közepes	közepes	magas	magas	magas	magas
Kiber támadás	közepes	magas	magas	közepes	közepes	közepes
Szélsőséges társadalmi csoportok tevékenysége	alacsony	alacsony	közepes	alacsony	alacsony	közepes

3. ábra. A biztonság dimenzióinak értékelése Magyarországon és szűkebb környezetében I.

18 Lásd: Nemzeti Biztonsági Stratégia. A Kormány 1035/2012. (II. 21.) kormányhatározata, p. 30.

19 Lásd: Nemzeti Biztonsági Stratégia. A Kormány 1035/2012. (II. 21.) kormányhatározata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról, 27. pont.

20 Lásd: Nemzeti Biztonsági Stratégia. A Kormány 1035/2012. (II. 21.) kormányhatározata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról, 27. pont

21 Lásd: Nemzeti Biztonsági Stratégia. A Kormány 1035/2012. (II. 21.) kormányhatározata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról, 29. pont.

A katonai nyomásgyakorlás bekövetkezhet, ha egy környezetünkben lévő, nagy katonai potenciállal rendelkező ország valamilyen politikai, gazdasági vagy egyéb cél elérése érdekében hazánkkal szemben fegyveres, rendvédelmi vagy számítógépes hadviseléssel erőt alkalmaz vagy ezt kilátásba helyezi. Extrém terrorista támadás²² főként hazánk nemzetközi szerepvállalása kapcsán alakulhat ki, ha a csoportok Magyarország missziós szerepvállalása miatt országunk polgárait fenyegetik. Kibertámadás²³ a világ bármely pontjáról indítható, ez komoly károkat okozhat, az ország infrastruktúráját, vezetési, politikai, illetve bankrendszerét fenyegetheti már rövid távon, magas károkozó képességgel.

A szélsőséges társadalmi csoportok tevékenysége²⁴ az ország demokratikus berendezkedését, államrendjét, a stabilitást, jólétet fenyegetheti hosszabb távon közepes szintű fenyegetéssel.

Veszélyforrások	Kialakulás valószínűsége			Hatása az ország érdekeire		
	rövid távon	középtávon	hosszú távon	rövid távon	középtávon	hosszú távon
Nagyméretű fegyveres konfliktus	alacsony	alacsony	alacsony	magas	magas	magas
Regionális fegyveres konfliktus	alacsony	alacsony	közepes	közepes	közepes	magas
Korlátozott célú, destabilizációs célú támadás	alacsony	alacsony	közepes	közepes	közepes	magas
Tömegpusztító fegyverek elterjedése	alacsony	közepes	közepes	közepes	magas	magas

4. ábra: A biztonság dimenzióinak értékelése Magyarországon és szűkebb környezetében II.

22 Lásd: Nemzeti Biztonsági Stratégia. A Kormány 1035/2012. (II. 21.) kormányhatározata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról, 30. pont.

23 Lásd: Nemzeti Biztonsági Stratégia. A Kormány 1035/2012. (II. 21.) kormányhatározata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról, 31. pont.

24 Lásd: Nemzeti Biztonsági Stratégia. A Kormány 1035/2012. (II. 21.) kormányhatározata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról, 38. pont.

4. A VÁLSÁGOK JELLEMZŐI

A KEZDETI IDŐSZAK JELLEMZŐI

Hosszabb-rövidebb idő alatt kialakulhat valamilyen vita a felek között, amelynek alapja rendszerint érdek- vagy értékellentét. Ezt az időszakot a nagyfokú bizonytalanság jellemzi. A közvetlenül vagy közvetve érintett felek számára ilyenkor az információszerzés lesz a legfontosabb feladat. A következő fő kérdések fogalmazódhatnak meg:²⁵ kik a lehetséges további résztvevők, mik a céljaik, milyen alapvető érdekeik vannak, milyen okok vezettek el a válság kialakulásához? A kérdések megválaszolása, a helyzetelemzésből levont következtetések, a további információgyűjtés elősegítheti a résztvevők további tevékenységét. Nyilvánvalóan nagyon fontos kérdés, hogy a szemben álló felek mekkora kockázatot hajlandók vállalni érdekeik érvényesítése érdekében, azaz meddig hajlandók elmenni a „húzd meg – ereszd meg”²⁶ játékban, tehát van-e hajlandóságuk a fegyveres erő alkalmazására, vagy a szankciók bevezetése már visszavonulásra készíti őket.

Végső soron a kezdeti szakasz az információgyűjtés, az -elemzés, a -feldolgozás és a további tevékenységi változatok megtervezésének időszaka.²⁷ A kezdeti időszak végén az információk alapos elemzése, a következtetések levonása után különböző stratégiákat (változatokat) dolgozhatnak ki a résztvevők a különböző politikai, gazdasági, diplomáciai és az esetleges katonai lépések megtételére. A jó döntések előfeltétele a szükséges információ megszerzése, feldolgozása, továbbítása és elemzése. Az előzetes feldolgozás után egy megfelelően összeállított „törzs” (vagy válságstáb) közvetíti a döntéshozónak az összegzett értékelést. A „törzs” elősegíti az információk feldolgozását, szűrését, összeállítja a döntéshozó számára a lehetséges cselekvési változatokat, és ajánlásokat, javaslatokat fogalmaz meg. Figyelembe kell venni, hogy a „törzs” csak a meglévő ismeretek alapján foglal állást. Ha nem áll rendelkezésre megfelelő mennyiségű és minőségű információ, akkor sérülhet a döntés-előkészítés objektivitása. Az ideális rendszerben a döntéshozónak a lehető legközelebb kell tartózkodnia a válsághoz ahhoz, hogy megfelelő döntéseket hozzon.

A folyamatban az első fő szakasz a tervezés időszaka, amely megfelelő előrelátást, tudatosságot és analízis-képességet követel. Az előkészítés időszakában kell létrehozni a hatásköri kereteket, valamint meg kell teremteni a különböző döntés-előkészítő és döntést végrehajtó csoportok között a kapcsolatokat. A kormányzati struktúrát – ha szükséges – a mérséklés időszakában módosítani kell, hiszen a válságokat nem mindig lehet a békeállapotban működő intézkedésekkel kezelni. A kialakult helyzetről a lakosságot időben, a szükséges információval célszerű tájékoztatni.

A megelőzés módszeréhez mindenképpen elengedhetetlen az előrelátás, hogy a potenciális válságokat a kezdeti jellemzők alapján felismerhessük, ily módon felkészülhessünk a várható feszültségekre, és ennek alapján megtervezhessük a válaszlépéseket. A válaszlépések hatékonysága döntően függ a helyzetmegítéléstől, a kezdeti instabilitást gerjesztő hatásokkal szembeni ellenálló-képességtől és a rendszer rugalmasságától, amely képes időben és megfelelő módon, optimalizált hatékonysággal reagálni a kihívásokra. Ezeknek a tényezőknek a megléte és realizálása garantálja a megfelelő akcióterv-változatok

25 Matus János: i. m. p. 50

26 Kissinger, H.: *Diplomácia*. Panem Könyvkiadó, Budapest. 1997. p. 116.

27 Az információ fontosságával foglalkozik még: Kőszegvári T.: Biztonság és információ (hír)szerezés. In: *Hadtudomány*, 1993/3. pp. 15–18. Jentsch H. J.: *Führungssysteme im Wandel von Sicherheitspolitik und Strategie*. pp. 127–132. és Nagy P.: Nemzetbiztonság az információs korszakban. In: *Külpolitika*, 1998/nyár pp. 64–96.

működőképességét. A megoldás időszakában is fontos szempont marad a közvélemény kellő tájékoztatása, amely a közfelfogás hangulati elemeit alakíthatja a válság minden időszakában.

A válsághelyzetek elemzésénél elsődleges szempont a válság minél árnyaltabb tipizálása. A Marshall-központ szemináriuma megkülönböztetett „biztonsági jellegű” és „nem biztonsági jellegű” veszélyhelyzeteket.²⁸ A biztonsági jellegűek például a terrorizmus, a túszejtés, a fegyveres konfliktus, a háború; a nem biztonsági jellegűek a katasztrófák (viharok, árvizek, földrengések) vagy a pénzügyi rendszer összeomlása. A biztonsági veszélyhelyzet jellemzője, hogy közvetlenül egy adott ország, régió lakosságának életét fenyegeti. A másik típusnál a veszélyhelyzet közvetve, áttételesen hat.

Az eltérő típusú válságok különböző koordinációs eljárásokat igényelnek a válságkezelő szervezetek részéről. Az adott válságkezelő szervezet további lépéseinek megtervezéséhez a válságkezelő műveletek elemein belül értelmezni kell az adott vezetési szint lehetőségeit. Erre azért van szükség, hogy el lehessen dönteni: egy adott vezetési funkciókkal felruházott szervezetnek módjában áll-e önállóan megtenni a válaszlépéseket, vagy tevékenységéhez magasabb szintű koordináció szükséges egy olyan szervezet által, amelynek átfogó képe van a teljes válságkezelési folyamatról.

Általában a „nem biztonsági jellegű” veszélyhelyzetek az előre elkészített, jóváhagyott tervek alapján végrehajthatók, tehát a kezelésben közvetlenül érintett szervezetek képesek a vezetési funkciók (például tervezés, szervezés, irányítás, ellenőrzés) teljes keresztmetszetű megvalósítására. A „biztonsági jellegű” veszélyhelyzetek kezeléséhez általában magasabb szintű jóváhagyás szükséges a már meglévő vagy a válság megjelenése után elkészített tervekhez, majd ezután kerülhet sor a végrehajtásra. A válság típusától függetlenül a válaszhelyzetelemek és a politikai célok egyaránt lehetnek tervezettek és a kialakult helyzettől függőek (nem tervezettek). A megvalósítás és érvényesítés során mindkét esetben feszültségnövelő reakciókat generálhatunk, amelyek kedvezőtlenül befolyásolják a konfliktuskezelés folyamatát.²⁹

A VÁLSÁG KIBONTAKOZÁSI IDŐSZAKA

Miután a veszélyek és lehetőségek körvonalazódtak, és az ösztönzők, szankciók eszközzel nem volt elégséges a konfliktusmentes állapot visszaállítására, a válságfolyamat a kifejlődés szakaszába lép. A fennmaradt feszültségek következtében további eszközök és módszerek alkalmazása következik. Ebben az időszakban nő a bizonytalanság, a túlérzékenység, s felszínre kerülhet a politikai és katonai lépések egyeztetésének szükségessége.

A bizonytalanságot fokozza a „biztonsági dilemma” erősödése, azaz minden, a másik fél által tett lépést „offenzívnek”, minden saját lépést „defenzívnek” érezhetünk. Ezt erősíti, hogy az egyik fél mindig kezdeményezőként lép fel, így aktivitása szembetűnőbb. Általában a kezdeményező fél – érdekeinek érvényesítése érdekében – valamilyen téren nyomást gyakorol, míg a másik fél – szintén saját érdekeinek megfelelően – erre reagál. Ebben az időszakban a politika – mint elsődleges „meghajtó fogaskerék” – dönti el, hogy az adott állam melyik másik „fogaskerekével” (gazdasági, humanitárius, pénzügyi, diplomáciai, katonai) kapcsolódik a másik államéhoz. A katonai lépések helyes megválasztásakor mindig is érvényesülni fog a „huntingtoni paradoxon”. „A katonák

28 Heinkel, W.: *A válságtípusok*. A George C. Marshall Központ kiadványa, Budapest, 1999. p. 1–3.

29 Vö.: Mortensen, S. M.: *Crisis and Disaster*. Atlantic Press, 1997/1., p. 42.

felelősnek érzik magukat a biztonságért, tanácsadó szerepük helyes középúton tartása és végrehajtási kötelezettségük ellenőrzése, az úgynevezett „civil kontroll” érvényesítése mindig feszültségekkel járhat.”³⁰

Az időtényező („a harc az időért”) fontos jellemzője volt a Bosznia-Hercegovinában lezajlott háborúnak is. Az „agresszorok” gyors sikereket próbáltak elérni, míg a „szenvető” felek mielőbbi beavatkozásra ösztönözték a nemzetközi szervezeteket. Az időhiányt „döntéssűrűséggel” is szokás jellemezni, hiszen az információhiány – vagy az ellentéte, a túl sok információ is – feszültségeket okozhat a döntéshozó szervezetek számára.

Az idő mellett az időzítés is döntő momentuma lehet a konfliktuskezelésnek. Egy konfliktus úgynevezett görbéjét az események után könnyű elemezni. Visszamenőleg a beavatkozás optimális helyét és idejét (esetleg mértékét) viszonylag könnyű meghatározni, de a konfliktuskezelés lényegéből fakadó időbeliség és előrelátás az eskalálódás megakadályozása érdekében azonnali cselekvéseket igényel. Így a folyamatok közbeni beavatkozások adott időben és helyen mindig kockázatokkal járnak, eredményességük pontos megítélése csak a válsághelyzet befejeződése után lehetséges. A kifejlődés szakaszában kap igazán szerepet az adott résztvevők és kívülállók hatalma és befolyása. A konfliktus folyamán a felek folyamatosan élnek hatalmi helyzetükkel és befolyásukkal.³¹

Mint már utaltam rá, a konfliktusban a felek kölcsönösen egymásra hatnak, tehát a nyomás ellenében bizonyos ellenállás is létrejön, amely a konfliktushelyzet kieleződéséhez vezet. A megalapozott, valós fenyegetés feltételezi a tényleges és az érvényesítéshez szükséges potenciálok meglétét. Ezek közül a fenyegetettség legfelismerhetőbb összetevői: a gazdasági, műszaki, katonai dimenziók mint dinamikus elemek; a népesség nagysága mint statikus elem. A fenyegetés tehát a fenyegető felismerésével, az ellenség megjelölésével jár együtt, s ezáltal az ellenségkép kialakulásához vezet.³²

A saját képpel, az érzékelt képpel és az ellenségkép kialakulásával foglalkozott Daniel Frei kutató, az 1980–84-es amerikai–szovjet kapcsolatokat vizsgálva. Az ellenségkép és a másik ország saját képe közötti különbség hatással van a kapcsolatokra. Ennek harmonizálása érdekében a felek részéről diplomáciai empátiára van szükség, amelyet elősegít a kölcsönös bizalom és a nyílt légkör. Meglétük lehetőséget nyújt az érdekek tisztázására, a kölcsönös meggyőzésre és az előremutató kompromisszumok megkötésére. Sok esetben véget ér a konfliktus, de az érdek-összeütközés nem múlik el.

30 Huntington, S. P.: *A katona és az állam*, p. 76. „A katona azért létezik, hogy szolgálja az államot. Ahhoz, hogy a legjobban szolgálja, úgy kell kialakítani, hogy az állami politika hatékony eszköze legyen. Jellemzője legyen a hűség és engedelmesség.”

31 A hatalom sokfajta értelmezéséből néhányat megemlítek, melyek szerintem a konfliktusok alakításában is szerepet játszanak. „Komplex fogalom, »A«-nak hatalma van »B« felett.” A hatalomfelfogás a behaviorális nézet szerint: „...az egyének v. egyének csoportjának az a képessége, hogy a kívánt módon módosítsa más egyének vagy csoportok viselkedését.” (R. H. Tawney, 1931) Az instrumentális definíció: „A hatalom az erőszak alkalmazásának lehetősége.” (R. Bierstedt, 1950) A hatalom az erőszak, a korlátozás és a kényszer jelensége.” (M. Duverger, 1959) In: Weber M.: *Gazdaság és társadalom*. Közgazdasági Kiadó, Budapest 1970, p. 15–48.

32 Deák P.: *A biztonságot fenyegető kihívások, konfliktusok, válságok, háborúk*, p. 2.

A VÁLSÁG TETŐPONTJA

A válság tetőpontja az, amikor a feszültségi szint eléri a kritikus mértéket, ennek következtében a folyamatok összesűrűsödnek. Mindez egy más dimenzióban, a fegyveres küzdelem (a háború) szintjén megy végbe. Természetesen nem minden válság jut el a fegyveres összeütközésig.³³ A hidegháború időszaka alatt több lépcsőben, ezen belül fokozatonként tagolva értelmezték a válságszinteket. Ezt nevezték „a háborús válság lépcsőzetes kiterjesztése” elméletének.³⁴

A válság tetőpontjának elérése a nyílt konfrontáció vállalását is jelenti, ami a diplomáciai lehetőségek leszűkülését eredményezi. Az ösztönzők és szankciók alkalmazásának sikertelensége a katonai képességek aktivizálását eredményezi. Ez a folyamat a felek között dinamikus kölcsönhatásban jön létre (válaszlépések sorozata), amely a fenyegetettség mértékével arányos. A katonai konfrontáció lehetősége hangsúlyozottabbá teszi az igazságosság kérdését.³⁵

A BEFEJEZÉS IDŐSZAKA

A végső fázist azok a törekvések jellemzik, amelyek a megegyezésre, a megállapodásra és a békeállapot megteremtésére irányulnak. Lényeges, hogy a válság utáni békeállapot („béke 2”) és a válság előtti békeállapot („béke 1”) között jelentős különbség van. Ez abból fakad, hogy a „béke 1” és a „béke 2” állapot nem ugyanazon stabilizálódott hatalmi és biztonságpolitikai erőterekkel jellemezhető. Az új „béke 2” körülmények folyamatosan megkövetelik a békeállapotnak megfelelő kapcsolat- és viszonyrendszerek helyreállítását.

Ennek szellemében folyamatosan törekedni kell a kapcsolatok rendezésére. Ez a folyamat viszonylag hosszabb időt vesz igénybe, amelynek tartama a feldolgozott válságkezelési tapasztalatok alapján a következő: a válságok békeállapotból („béke 1”) a fegyveres összeütközésig történő eljutásához – elhúzódó válság esetén – megközelítően 2-6 hónap, a fegyveres konfliktusból a békeállapotba („béke 2”) történő visszatéréshez pedig a felfutási idő három-négyszerese is lehet. A visszarendezéshez szükséges idő hossza függ a válság intenzitásától, az áldozatok számától, az alkalmazott fegyverek típusától és a válságkezelési stratégia szemléletmódjától.

A fegyveres konfliktus során alkalmazott fegyverek három fő vonatkozásban érintik a tevékenységek eredményességét: a pusztítás mértéke, a környezeti khatások és a telepített, felhalmozott és illegális fegyverek felszámolása. A pusztítás mértéke függ az alkalmazott fegyverek mennyiségétől és minőségétől, illetve az általuk okozott károk mértékétől. Ha a felek főként nagy hatású pusztító eszközöket alkalmaztak, és stratégiájukat a mindenáron való győzelemre törekvés jellemezte, amely figyelmen kívül hagyta a következményeket, akkor adott esetben hosszú időt vesz igénybe az elűzött lakosság visszatelepítése és a háborús károk helyreállítása.

33 Például 1700–1870 között 117 jelentősebb konfliktust jegyeztek föl, de csak 10 esetben történt fegyveres összeütközés. Berek L. – Hegedüs L. – Kónya I.: *A honvédelmi hadászati művelet*, ZMNE, Budapest, p. 36

34 Lásd: Kahn, H.: *On Escalation*. In: Hajma L.: *Nyugati szakírók a háborúról*, pp. 135–150. Kahn a válság kifejlődésének hét szakaszát, ezen belül 44 fokozatát dolgozta ki, a kis válságoktól kezdve az atom-világháború kirobbantásáig.

35 Machiavelli, N.: *A fejedelem*, p. 116. „Instum enim est bellum quibus necessarium, et pia arma ubi nulla misi in armis spes est.” (Igazságos a háború azoknak, akik azt nem kerülhetik el, és szent azoknak a fegyver, akiknek másban, mint a fegyverekben, nem marad remény.)

A környezeti hatások szoros összefüggésben vannak a pusztítás mértékével. A nagy területeket érintő, vegyi, biológiai, esetlegesen nukleáris fegyverek által okozott környezeti károsodások ugyancsak megnehezítik a békeállapot helyreállítását. A telepített, illegális és felhalmozott fegyverek felszámolása, a harccselekmények folyamán alkalmazott aknák, aknamezők, fel nem robbant eszközök megsemmisítése, a fegyverek begyűjtése nagy feladatot jelent a konfliktus után a békefenntartásban részt vevő erők számára.

A konfliktus utolsó szakaszában alkalmazható fegyveres erők összetétele időszakonként változik. Az első időszakban könnyű fegyverzetű békefenntartó erőket, ezt követően speciális szakcsapatokat (aknamentesítő, műszaki, logisztikai és szállító), majd rendőri alakulatokat célszerű alkalmazni.³⁶

Fontos megjegyezni, hogy a heves lefolyású válságokat az jellemezheti, hogy a válságkezelési stratégia eszközeinek alkalmazása törékeny békeállapotot eredményez, de nagy a veszélye a válság újbóli eszkalálódásának.

5. ÖSSZEGZÉS

A válságok elemzése kapcsán megállapítható, hogy a válsághelyzet különböző időszakaihoz hozzárendelhetők a megfelelő politikai, diplomáciai, gazdasági, esetlegesen katonai lépések. Természetesen mindig a kialakult helyzet függvényében, az arányosság, fokozatosság elveit figyelembe véve kell kezdeményezni. A katonai erő alkalmazását mindig a diplomáciai lépésekkel összhangban kell tervezni olyan ütemezéssel – szünetek beiktatásával –, amely a kialakult helyzet feszültségi szintjét nem fokozza. Mind a válságkezelési feladatok, mind az együttműködés megfelelő mértékben kidolgozott és rendszeresen aktualizált terveket igényelnek. Ezeknek a tervezeteknek tartalmazniuk kell azokat a cselekvési változatokat is, amelyek alkalmazására csak végső és kielezett helyzetben kerülhet sor.

36 Last, D.: Organizing for Effective Peacebuilding. *Peacekeeping and Conflict Resolution*, 2000/3., p. 83.

MÁSODIK FEJEZET – A TÚLNÉPESEDÉS BIZTONSÁGI KIHÍVÁSAI³⁷

Napjainkban sokan sokféle összefüggésben beszélnek a globalizálódó világról, illetve a globális hatású problémákról, kihívásokról, kockázatokról és fenyegetésekről. Abban a legtöbb szakértő egyetért, hogy az új, globális világban minden összefügg mindennel. A problémákat – mint például a túlnépesedés, migráció, az édesvízszűkösség, a világ növekvő erőforrásigénye, illetve az ebből fakadó energia- és nyersanyaghiány, a klímaváltozás, a természetes környezet pusztulása, kalózkodás, terrorizmus, alacsony intenzitású és regionális konfliktusok, gyenge vagy bukott államok stb. – nem lehet külön-külön kezelni, annyira összefonódtak egymással. Nagyon sok esetben még a biztonságpolitikai szakértők sem tudják határozottan leszögezni egy-egy konfliktus esetén, hogy mi is volt a valódi kiváltó ok, melyek pedig a generált fenyegetések.

Szemléletes példa a fenti állítások igazolására Szomália és a két Szudán (a Szudáni Köztársaság, illetve a Dél-szudáni Köztársaság) esete, amelyeket a legbukottabb államoknak vagy a biztonságpolitika állatorvosi lovainak szokás nevezni. Ebben a három jobb sorsra érdemes országban, illetve közelmúltjukban szinte minden, napjaink biztonságpolitikáját foglalkoztató témát megtalálhatunk, illetve pró és kontra bármilyen biztonságpolitikai tézist igazolhatunk. Robbanásszerű népesedés, a környezeti erőforrások – édesvízkészletek, termőföld, természetes növénytakaró és állatvilág – pusztulása, környezetszennyezés, gátlástalan multinacionális cégek tevékenysége, katonai magánvállalatok alkalmazása, vallási és etnikai megosztottság, polgárháború, regionális instabilitás, iszlám szélsőségesek térnyerése, terrorizmus, kalózkodás, tehetetlen nemzetközi közösség, s a sort még lehetne folytatni. Kérdés: mi volt előbb, melyik probléma az, amelyet az egész konfliktushalmaz kiváltó okának tekinthetünk?

A kiváltó okok közül elsősorban a *túlnépesedést* kell kiemelni. Közhelynek számít, de mindenképpen le kell szögezni: az ember egészségtelen módon túllakta a Földet, egyszerűen sokkal többen vagyunk glóbuszunkon, mint amennyit a bolygó el tud viselni. Az emberi faj lélekszámának és ezzel együtt – elsősorban az édesvíz-, termőföld-, élelmiszer-, illetve nyersanyag- és energiafelhasználásban tetten érhető – igényeinek robbanásszerű növekedése jelenleg bolygónk legnagyobb problémája, amely már-már a földi ökoszisztéma teljes, de legalábbis súlyos mértékű pusztulásával fenyeget. Jelen munka nem kíván foglalkozni a túlnépesedés kiváltó okaival, illetve regionális és kultúrkörök közötti eltéréseivel, de rámutat a biztonsági kihívásokat, kockázatokat, illetve fenyegetettségeket generáló hatásaira.

1. A GLOBÁLIS NÉPESEDÉS STATISZTIKAI ADATAI

A világ népessége napjainkban – a US Census Bureau és a CIA adatai szerint – hozzávetőleg 7,1 milliárd fő. (Bolygónk szárazföldi területének minden négyzetkilométerére közel 48 lakos esik.) A legutóbbi évtizedek népességnövekedése elgondolkodtató. 1959-ben 3 milliárd lakosa volt a Földnek, 1999-re ez lényegében megduplázódott. A történelem folyamán ezek a duplázódási ciklusok sokkal

37 Szerző: dr. Kaiser Ferenc tanszékvezető egyetemi docens, NKE Nemzetbiztonsági Intézet

hosszabbak voltak. 650 év kellett ahhoz, hogy 250 millió főről 500 millióra nőjön a Föld népessége (sőt ha attól számítjuk, amikor először elérte ezt az értéket, akkor 1600), de már csak 200 év kellett ahhoz, hogy félmilliárról egy milliárdra ugorjon. Az első egymilliárd főt 1805 körül érte el a Föld népessége, a másodikat 1927 táján. Azaz ehhez már csak alig több mint 120 év kellett. A kettőről négy milliárdra történő robbanáshoz már elég volt 47 év is. Négyről nyolcra – várhatóan – 52 év kell. Óvatos becslés szerint az elkövetkező öt évtizedben még legalább 3 milliárdos növekedés várható, miközben a Földre lényegében már most ki lehetne tenni a „Sajnos megtelt” táblát.

Az ugyan öröndetes tény, hogy éves átlagban a százalékos növekedés folyamatosan csökken, de a hárommilliárd két százaléka és a hatmilliárd egy százaléka egyformán 60 millió fő. Számszerűen a Föld éves népességváltozása még mindig elképesztő, hozzávetőleg évről évre 77 millió emberrel (azaz 7,7 magyarországnival) vagyunk többen, ami évi 1,1%-os többletet jelent. (Percenként 147, óránként 8800 és naponta 211 ezer fővel növekszik a globális népesség.) Ez már kétségtelenül kevesebb, mint az abszolút csúcshoz tekinthető 1989-es évben, amikor 87,4 millió lakossal lett több a Földön. (Százalékosan 1962 és 1963 voltak a legrosszabb évek, amikor több mint 2,2%-os volt a növekedés.) Becslések szerint 2043-ra érhetjük el az ötvenmilliós növekedési szintet, ami akkor már csak kicsit lesz több mint 0,5%-os évenkénti többlet.

A legtöbb – mértéktartó – előrejelzés szerint a Föld népességének növekedése valamikor a század végére fog megállni, valahol 10 és 11 milliárd fő körüli lélekszámnál. Ez egyfelől biztató tendencia, másfelől viszont nagy kérdés, hogy ez a néptömeg hogyan fog megélni, tekintettel a folyamatosan aprózódó erőforrásokra. Sohasem szabad feledni: a Föld egy zéró összegű játék színhelye. A rendelkezésre álló édesvíz-, termőföld- stb. készletek ugyanis nem nőnek a népességgel együtt, sőt lényegében inkább pusztulnak.

Lehet persze bízni a technológiai fejlődésben, olyan új megoldásokban – például a génmódosított növény- és állatfajtákban –, amelyek kevesebb erőforrásból is képesek több termést elérni, de ezeket a legszegényebb országok – ahol a legnagyobb lenne rájuk az igény – aligha képesek maguknak megengedni. A természetes környezet folyamatos erodálásában már régen nem csak a fejlett világ – főleg ipari eredetű – környezetszennyezése okolható: nem kis szerepe van benne a harmadik világ oktalan és önpusztító gyakorlatának (túlöntözés, túllelgetetés, erdőirtás, rövid távú gazdálkodás, háborús hatások) is.

2. A GLOBÁLIS ERŐVISZONYOK ÁTRENDEZŐDÉSE?

Nagy kérdés, hogyan alakul a Föld egyes régióinak, országainak eltérő dinamizmusa a jövőben. 2013 júliusában – a US Census Bureau adatai szerint – Kínának 1349,6 millió, Indiának 1220,8 millió lakosa volt, a harmadik helyezett Egyesült Államok pedig jócskán lemaradva, 316,7 millió fővel követte őket. 2050-re viszont Indiának 1657 millió, Kínának 1304 millió, az Egyesült Államoknak pedig 423 millió lakosa lehet a jelenlegi tendenciák alapján. Elgondolkodtató viszont a most még csak 94 milliós lélekszámúra becsült Etiópia 228 milliósra várható népessége... és nem ez az állam lesz az egyetlen koldusszegény, nagy népességű ország a Földön.

A népességi viszonyok átalakulása – természetesen nem kizárólagos jelleggel – befolyásolhatja egyes országok világpolitikai súlyát. Érdekes azon elgondolkodni, hogy 1950-ben a két Németországnak együttesen 68,4 millió, Franciaországnak és az Egyesült Királyságnak pedig 42,5, illetve 50,1 millió

lakosa volt. Németország akkor (már ha egységes lett volna) a világ hetedik, az Egyesült Királyság a kilencedik, Franciaország pedig a tizenkettedik legnépesebb országa volt. 2013-ra ez már jelentősen megváltozott. Németország 81,1 milliós népessége már csak a tizenhatodik helyhez, Franciaország és Nagy-Britannia 66, illetve 63,4 millió lakosa pedig csak a huszonegyedik és a huszonkettedik helyre elég. 2050-re pedig a következőképpen alakulhat a helyzet: Németország 71,5 millió lakos (21.), Egyesült Királyság 71,1 millió lakos (22.). Franciaország 69,4 millió lakos (26; Franciaország esetében a tengerentúli területek adatait is figyelembe vettem).

Azt sem szabad elfelejteni, hogy erre az időre ezen országok lakosságának legalább harmada Mohamed követőjének vallja majd magát, s többségük ősei nem Európában látták vagy látják meg a napvilágot. Nem véletlen hogy számos szakértő már most Eurábiáról beszél.

Az egykor világhatalom Szovjetunió jogutóda, Oroszország számára sem túl kedvezőek a népesedési kilátások, 2013-ban 142,5 milliósra becsült népessége 2050-re 129,9 millió főre csökkenhet. Napjainkban még Oroszország a világ kilencedik legnépesebb állama, azonban 2050-re már csak a 14. lesz, elébe kerülhet például a 144,8 milliós lélekszámúra (12.) becsült Kongói Demokratikus Köztársaság is. Oroszország 1991 decemberében, a Szovjetunió szétesését követően még a hatodik legnépesebb állam volt a Földön a maga 148,3 milliós lakosságával. (1950-ben pedig – a mai Oroszország területére becsült – 101,9 milliós népességével a 4. lett volna.) Az ország népességfogyása annak fényében még döbbenetesebb, hogy az azóta eltelt években milliószámra menekült (pl. ukrán válság) vagy települt haza az utódállamok orosz kisebbsége.

Hasonló a helyzet Japán esetében is, amely 127,3 millió lakosával jelenleg a Föld tizedik legnépesebb országa, azonban a 2050-re várható 107,2 millió lakosa már csak a 17. helyre lesz elég. 1950-ben Japán még a világ ötödik legnépesebb országa volt a maga 83,8 milliós lélekszámával. Mindezek fényében Oroszország, de különösen Franciaország és Nagy-Britannia ENSZ BT állandó tagsága – legalábbis hosszú távon – megkérdőjelezhetővé válhat. A BT állandó tagság felülvizsgálása, vélhetőleg kibővítése már csak népesedési szempontból is megkerülhetetlen. (Természetesen a népesség csak egy – s nem is feltétlenül a legfontosabb – tényező egy ország világpolitikában betöltött súlyának meghatározásában, a gazdasági teljesítmény, a fegyveres erők képességei és még számtalan más tényező együtt határozzák meg egy állam rangját a nemzetek közösségében.)

1. táblázat: A világ tíz legnépesebb országa (millió fő)³⁸

	1950		2000		2013		2050	
	Ország	Népesség	Ország	Népesség	Ország	Népesség	Ország	Népesség
1.	Kína	562,6	Kína	1263,6	Kína	1349,6	India	1656,6
2.	India	369,9	India	1006,3	India	1220,8	Kína	1303,8
3.	Szovjetunió	182	USA	282,2	USA	316,7	USA	422,6
4.	USA	151,9	Indonézia	214,1	Indonézia	251,2	Nigéria	402,4
5.	Japán	83,8	Brazília	174,3	Brazília	201	Indonézia	300,1
6.	Indonézia	83	Pakisztán	152,4	Pakisztán	193,2	Pakisztán	290,1
7.	Németország	68,4	Oroszország	147	Nigéria	174,5	Banglades	250,2
8.	Brazília	53,4	Banglades	132,2	Banglades	163,6	Brazília	232,3
9.	Nagy-Britannia	50,1	Japán	126,8	Oroszország	142,5	Etiópia	228,1
10.	Olaszország	47,1	Nigéria	124,2	Japán	127,3	Fülöp-szigetek	172

Az 1. táblázat kapcsán ki kell emelni Bangladeszt, amely – eltekintve néhány miniállamtól – már napjainkban is a világ legsűrűbben lakott országa: 1136 ember él minden egyes négyzetkilométeren. 2050-re viszont ez az érték meghaladhatja az 1700-at.

Érdeemes megnézni Magyarország adatait is. A US Census Bureau szerint 1950-ben 9,3 milliós lakossága a világ 37. legnépesebb országává tette hazánkat. 2013-ban 9,9 millió lakosunk alapján már csak a 87.-ek voltunk, 2050-re pedig a 8,5 millió főre becsült lélekszám alapján már csak a 106.-ak leszünk. Hazánk helyzete is jól jelzi azt az átrendeződést, amely az elmúlt évszázadban zajlott a világon. Valaha a hazánkkal összevethető lélekszámú országok, ha nem is voltak nagyhatalmak, de legalább nem számítottak teljesen súlytalannak a világpolitikában. 1950-ben a Kínai Népköztársaság népessége „csak” hatvanszorosa, Indiáé pedig „mindössze” negyvenszerese volt hazánkéénak, 2050-re ez már 153-, illetve 195-szörös lesz. S ne feledjük, népességét tekintve 1950 és 2013 között 50 ország került elénk, s 35 év múlva – előreláthatóan – további 19 teszi ezt majd meg. Közepes népességű országból kisállammá váltunk, ami saját régióinkban csak azért nem jelent problémát, mert összes szomszédunkra hasonló – előregedő és fogyó – népesedési tendenciák jellemzők.

A túlnépesedés elsősorban a fejlődő világ országaiban vezet konfliktusokhoz. Ám modern világunkban már mindennek globális következményei is vannak. Nem szabad elfelejteni: a fejlődő világban él az emberiség egyre nagyobb része. 1950-ben a fejlett világban durván 800 millió, a fejlődőben 1,1 milliárd ember élt: egy aránylott az 1,4-hez. 2000-ben a fejlett világban nem egészen 1,2 milliárdan, a fejlődőben viszont több mint 4,8 milliárdan éltek: egy aránylott a négyhez. 2050-ben a fejlett világ lélekszáma várhatóan a 2000-es szint közelében alakul, a fejlődőnek viszont már legkevesebb 7,8 milliárd lakosa lesz: egy aránylik majd a hat és félhez. A többé-kevésbé jómódban, illetve a létminimum határán élők aránya nagyjából hasonlóan fog alakulni. (A fejlett országok

38 US Census Bureau: www.census.gov.

lakosságának egy része is a létminimum alatt él, míg a fejlődő országok esetében is van egy jelentékeny réteg, amely jómódúnak vallhatja magát.)

A kontinensek népességének alakulása is szemléletesen bizonyítja, hogy mekkora súlyponteltolódás következett be az elmúlt évtizedekben, s ha nem változnak a jelenlegi tendenciák, akkor mi várható a jövőben:

2. táblázat: A lakott kontinensek területe, illetve népességének alakulása 1950–2050 között³⁹

Év	Népesség száma (millió fő)/aránya a világ népességéhez viszonyítva					Terület (ezer km ²)
	1950	1975	2000	2025	2050	
Afrika	227,3/9%	418,8/10,3%	819,5/13,4%	1400,2/17,5%	1998,5/21,8%	30 369
Ázsia	1402,9/55,5%	2379,4/58,6%	3698,3/60,5%	4772,5/59,6%	5231,5/57,2%	31 027
Ausztrália	12,8/0,5%	21,3/0,5%	31,2/0,5%	42,5/0,5%	51,3/0,6%	8429
Európa	547,5/21,6%	676,3/16,6%	726,6/11,9%	729,3/9,1%	691/7,6%	10 396
Észak-Amerika	171,6/6,8%	242,4/6%	318,7/5,2%	397,5/5%	448,5/4,9%	24 507
Latin-Amerika	167,3/6,6%	323,3/8%	521,2/8,5%	669,5/8,4%	691/8%	17 847
Világ	2529,3/100%	4061,3/100%	6115,4/100%	8011,5/100%	9150/100%	125 378

Jól látható Európa folyamatos térvészése, hiszen az írott történelem kezdete óta – kedvező földrajzi és klimatikus adottságainak köszönhetően – Ázsia után mindig az „öreg kontinens” volt a második legnépesebb földrész. Jelenleg azonban Európa népessége már csak a harmadik Ázsia és Afrika után, s 2050-re Latin-Amerika is elé kerül.

A legdinamikusabb növekedés egyértelműen Afrikához kapcsolódik, amelynek népessége 1950 és 2000 között a 3,6-szeresére nőtt, ugyanebben az időszakban Európa például csak 1,3-szeres növekedést produkált. Afrika népessége – ha jók az előrejelzések – 1950 és 2050 között közel kilencszerezésére fog nőni, ugyanezen időszak alatt Európa népessége csak kevesebb mint 1,3-szeres növekedésre lesz képes, s annak zöme ráadásul a migrációhoz köthető. A „fekete kontinens” már most is rendkívül súlyos édesvízszűkösséggel és élelmiszer-termelési problémákkal küszködik, népessége – különösen a szubszaharai régióban – hihetetlen nyomorban él, és a jelenlegi tendenciákat figyelembe véve lakosainak helyzete nem fog sokat változni a jövőben sem.

Ázsia az írott történelem kezdete óta a legnépesebb kontinens, s elsőségét a jövőben sem fenyegeti semmi. Ahogy az elmúlt évtizedekben, úgy a jövőben is ott fog élni a Föld népességének több mint a fele. Latin-Amerika népesedése – az Észak-Amerikába irányuló migrációnak köszönhetően – folyamatosan lassul, míg Észak-Amerika folyamatos, de fenntartható növekedést mutat.

A fenti előrejelzések persze nem csálthatatlanok, a jelenlegi tendenciákkal számolnak, így nincsenek bekalkulálva nagy természeti vagy ipari eredetű katasztrófák, jelentősebb fegyveres konfliktusok,

39 Geohive: Total Population of the Continents, www.geohive.com

esetleges hatalmas jövőbeli világvármányok, amelyek főleg a fejlődő világ nélkülöző, legyengült fizikumú lakosai közül szednék áldozataikat.

3. A GLOBÁLIS ÉLELMISZERHIÁNY ÉS KÖVETKEZMÉNYEI

A fejlődő országok esetében a népességrobbanás számtalan kihívás, kockázat és fenyegetés forrása, amelyek – az esetek többségében – biztonsági konfliktusba torkolnak. Az emberi faj népessége rohamos növekedésének rengeteg káros következménye van. A legnyilvánvalóbb a természetes erőforrások (víz, termőföld, élővilág) pusztulása. Az ember, mint minden más élőlény, elsődleges célja az önfenntartás, enni és inni tehát mindenkinek kell. A harmadik világ országainak azonban egyre nagyobb népességet kell eltartaniuk, s ráadásul nemegyszer olyan térségekben, ahol ez klimatikus és geográfiai okokból (sivatagos, félsivatagos területek rossz termőképességű talajokkal és többkevesebb, de mezőgazdasági szempontból általában messze nem elégséges csapadék) nemhogy most, de már ötven évvel ezelőtt is komoly gondokat okozott.

Az édesvízkészletek és a termőterületek túlzott igénybevétele viszont együtt jár a természetes környezet egyre fokozódó pusztulásával. A növekvő élelmiszerigény, illetve a mezőgazdasági eredetű nyersanyagok iránti fokozódó kereslet újabb és újabb területek mezőgazdasági termelésre fogását követeli meg. (Jó példája az ipari eredetű igények okozta környezetpusztulásnak az ültetvényes gumifatermelés, amely a műanyaggyártás elterjedéséig különösen Latin-Amerika esőerdőit ritkította meg. Napjainkban a kozmetikai iparban is rendkívül népszerű olajpálma miatt tűnik el a természetes növénytakaró Délkelet-Ázsia egyre nagyobb részéről, de a hatalmas területen – Latin-Amerikában, Afrikában és Ázsiában – termelt kávéról vagy kakaóról is nehéz lenne azt állítani, hogy alapvető, magas tápértékű élelmiszer lenne. Hasonló a helyzet a nyugati világban termelt olyan ipari alapanyagok vagy élvezeti cikkek esetén is, mint a len, a kender vagy a dohány. Természetesen ezekre a kultúrnövényekre is szükség van, de az a földterület, amelyen ezeket előállítjuk, elvesz az élelmiszer-termelés számára.)

A mezőgazdasági termelés, akár élelmiszert, akár ipari nyersanyagot állít elő, egyben azt is jelenti, hogy ezek a területek elvesznek az őslakos növény- és állatvilág számára. A természetes környezet pusztulásáért persze nemcsak s talán nem is elsősorban a fejlődő országok gazdasága a felelős: nagy szerepet játszik benne a fejlett országok kumulatív, az ipari forradalom kezdete óta növekvő szennyezése is, amely egyebek mellett savas eső vagy a globális klímaváltozás formájában sújt le Földünkre. Forrástól függetlenül az emberi tevékenység ezrével pusztítja el, söpri el a Föld színéről bolygónk egyedülálló ökoszisztémájának természeti kincseit.

4. A TERMÉSZETES KÖRNYEZET PUSZTÍTÁSA

Az ember olyan területeken is megpróbál mezőgazdasági termelést folytatni, amelyek klimatikus, illetve talajadottságaik miatt erre nem igazán alkalmasak, így vagy aránytalanul nagy erőforrásokat – trágya, illetve édesvíz – követel termővé tételük, vagy a meglévő adottságok degradálódnak nagyon gyorsan. Általában a két jelenség együtt jelenik meg, s kölcsönösen erősíti egymás hatását. A termőföld pusztulásának vagy termőképessége csökkenésének különféle formáit (szél- és vízerózió, csapadék és felszíni vízfolyások okozta erózió, savanyodás és szikesedés stb.) nevezzük összefoglalóan talajerózióknak, amelynek természetes és emberi hatásra kialakuló formái is vannak. A csapadék, a szél stb. maga is formálja és pusztítja a felszínt, de ha emberi behatásra megsérül a talaj szerkezete,

akkor a természet erői sokkal könnyebben elhordják – tápanyagokban legjobban ellátott – legfelső réteget. Az esőerdők övezetében végrehajtott égetéses erdőirtás például csak átmenetileg kínál jó termőföldet. A csapadék pár éven, sőt néhol pár hónapon belül elmossa a humuszban gazdag laza felső réteget, marad az agyagos testa rossa, azaz vörös föld, amely betonkeménységűvé válik a tűző napon. Újabb területeket kell hát felégetni. Ezzel csak az a probléma, hogy amilyen tempóban fogy az erdő borította terület, Földünk esőerdőinek hamarosan végük. Az egyszer már felperzselt, aztán az ember által kimerített, illetve a csapadék által letarolt területekre pedig – emberi léptékben mérve – sohasem tér vissza az eredeti élővilág. Évtizednyi pihentetés után – miután visszatér némi telepes növényzet – pár évet ismét ki lehet zsarolni a területből, ám ez biztos nem lesz elég a gyorsan növekvő népesség ellátásához.

Hasonló hatása van az ipari fakitermelésnek is, ha nem jól megtervezetten, fatelepítéssel kombinálva történik. Utóbbira viszont csak a fejlett, azaz a gazdag országok fordítanak megfelelő figyelmet. A bányászat – különösen a harmadik világban, ahol nem igazán foglalkoznak a rekultivációval vagy a környezetvédelemmel – szintén jelentős pusztító hatást gyakorol a természetes környezetre, azaz csökkenti a rendelkezésre álló termőföldterület nagyságát. Az erdők tarra vágása vagy felégetése, a bányászat vízkiemelése pedig a csapadék lefolyását, a felszín víztartó, illetve párolgási képességét, sőt a felszín alatti vizek mennyiségét és minőségét is gyökeresen megváltoztatja, azaz megváltoznak az érintett területek vízrajzi jellemzői is. Csökken a csapadék és a felszín alatti vizek mennyisége, ezzel kevesebb víz jut a folyókba, ami még tovább rontja a mezőgazdasági termelés esélyeit.

A trópusi esőerdők – szokták mondani – Földünk tüdejeként működnek. Sajnos jelenleg – legalábbis úgy tűnik – visszafordíthatatlan pusztításuk zajlik. Az égetés ráadásul rengeteg szennyezőanyagot juttat a légkörbe, ami önmagában is komoly szerepet játszik a globális klímaváltozásban, felmelegedésben. A közelmúltban Szingapúr egyik legnagyobb problémájává az állandó szmog vált, amelyért elsősorban nem a dús, gazdag városállam saját kibocsátása felelős, hanem a közeli Indonézia vidéki lakosságának új és új mezőgazdasági termőterületekre való törekvése. Az uralkodó szélirány ugyanis az év közel felében Szingapúr irányába fújta a felégetett esőerdők füstjét. A mezőgazdasági termelés ráadásul további üvegházgázok milliárd tonnait önti a légkörbe. (Itt elsősorban a rizstermelésre és a szarvasmarhatartásra kell gondolni, amelyek az emberiség metánkibocsátásának zömét adják.)

Az erdőirtás, illetve az ehhez kapcsolódó erózió nem új keletű dolgok. A föníciai, görög, római, velencei és brit kereskedelmi, illetve hadiflották hatalmas faigénye tarolta le a Közel-Kelet, Dalmácia, Írország, illetve India erdős területeinek zömét. Az európai erdők jelentős részét pedig a középkorban a növekvő népesség termőföld iránti szükséglete miatt irtották ki.

Napjaikban az ipari szennyezés okozza a legkomolyabb pusztítást. Kína belső területein például olyan méretű a nehézfém- és egyéb szennyezés, hogy ott már szinte semmilyen őshonos növény- és állatfajta nem volt képes fennmaradni. Az emberi tevékenység okozta radikális környezeti átalakulásra napjaink válságövezetei is jó példát szolgáltatnak. A Száhel-övezet, ahol egyre nagyobb teret nyer a sivatag, jó példája ennek, bár ott elsősorban nem a földművelés, hanem az állattartás felelős a növényzet pusztulásáért s ezzel az állatvilág megirtulásáért is. (A természetes állatvilág megirtulása más – nem kevésbé meghatározó – szempontból is összefügg a túlnépesedéssel: az állatok egyszerűen „felkerülnek az étlapra”, azaz elejtik és elfogyasztják őket.)

Afganisztán természetes erdőtakarójának az utóbbi évtizedekben történő szinte teljes eltűnése is egyenesen köthető a népesség gyors növekedéséhez. Afganisztánnak 1950-ben 8,2 millió lakosa volt, ez 2015-re 31,8 millió főre nőtt. Az emberek egyszerűen eltűzelték vagy a (mák-)termőföldek iránti fokozódó igények miatt irtották ki a természetes erdőtakarót, ezzel viszont gyors elsivatagosodást indítottak be. Szemléletes példa Haiti esete is. A karibi országnak 1950-ben még csak 3,1 millió lakosa volt, jelenleg 9,9 millióan élnek ott, s ezzel egyenes arányban mára az egykori természetes növénytakaró 98%-a nyom nélkül eltűnt.

A technológiai hiányosságok, illetve a szakemberek hiánya még ott is súlyos természetkárosítással jár, ahol egyébként közel ideálisak lennének a viszonyok. A mezőgazdasághoz köthető környezetpusztítás máshol is helyrehozhatatlan károkat okozott. A túllöntözésből eredő szikesedés (a talaj felső, azaz termőrétegének elsósodása, amely a vízben oldott sók felhalmozódásával alakul ki), nem csak a félsivatagos, sivatagos régiókban, gyakorlatilag a nagy folyamvölgyi társadalmak korától velejárója az ember mezőgazdasági tevékenységének. Maga a szikesedés természetes folyamat eredménye is lehet – ez az úgynevezett elsődleges szikesedés –, de napjainkra már sokkal nagyobb területeket érint a másodlagos szikesedés, amely egyértelműen emberi hatásra, a talaj túllöntözésével alakul ki. Először Mezopotámiában – már időszámításunk előtt a III. évezredben! – „állított elő” az emberi tevékenység ilyen mezőgazdasági termelésre alkalmatlan területeket. Hasonló folyamat játszódott le az elmúlt két évszázadban Ausztrália és az Amerikai Egyesült Államok bizonyos, szárazabb klímájú területein.

Napjainkban is több százezer hektárnyi területet tesz az ember emiatt minden évben termőképtelenné, és világszerte több millió hektárt érint ez a folyamat. A FAO adatai szerint különösen India, Pakisztán, Egyiptom, Irak, Irán, Peru és Mexikó öntözéses gazdálkodással művelt mezőgazdasági területeit fenyegeti ez a folyamat. Kína és India a világ két legnépesebb országa, amelyekben együttesen a világ népességének 36%-a él. Kijelenthetjük, hogy a problémának leginkább kitett többi országgal együtt a Föld népessége több mint 40%-ának élelmiszer-ellátását fenyegeti a rossz mezőgazdasági művelés miatt kialakuló szikesedés. A szikesedés egyébként nem csak a harmadik világ problémája, a FAO felmérése szerint a világ egyik leghatékonyabb vízgazdálkodású mezőgazdaságát, az izraelit is komolyan fenyegeti: ebben az országban a termőföldek 10%-át érinti a folyamat.

A fejlett országokban a talajerózió egyik jelentős kiváltó oka a nehéz mezőgazdasági munkagépek széles körben elterjedt használata. A hatalmas traktorok, kombájnok stb. összetömrítik, összetörrik a földet, amely ettől sokkal könnyebben elporlik, azaz felszínét könnyebben ki tudja kezdeni a természetes erózió (szél, csapadék).

Az emberi tevékenység, a globális népesedésrobbanás a világtengert sem hagyta érintetlenül. Az emberiség táplálkozásában mindig is jelentős szerepet játszott a tenger. A halak, teknősök, rákok, algák, illetve a nagyobb tengeri emlősök évezredek óta értékes fehérjeforrásul szolgáltak. A Föld népességének növekedésével egyenes arányban nőtt a világtenger kihasználása is, ezt azonban ökoszisztémája már régóta nem tudja tolerálni. A túlhalászás globális problémává vált. Az első áldozatok az elsősorban zsiradékukért vadászott cetfélék, illetve a prémjükért vadászott fókák voltak, de napjainkra alig van olyan faj, amelynek használt volna az emberi tevékenység. A tengeri élővilág tömeges pusztulásának folyamatát csak erősíti a globális környezetszennyezés, illetve klímaváltozás is.

5. ÉLELMISZER-SZŰKÖSSÉG

A világ egyszerre gazdag élelmiszerekben, és egyszerre hihetetlenül szegény. Gazdag, mert országainak egy része komoly felesleget képes előállítani, s szegény, mert az emberiség jelentős része szinte állandó élelmiszerhiánnyal küzd. A FAO 2012-es adatai szerint 2010 és 2012 között átlagosan 868 millió ember küzdött krónikus alultápláltsággal, azaz a világ népességének 12,5%-a, vagyis minden nyolcadik ember a Földön. A súlyosan alultáplált emberek közül 852 millió (a teljes népesség 14,9%-a) a fejlődő, 16 millió (a teljes népesség 1,4%-a) pedig a fejlett világ országaiban él. (Az alultápláltság és az éhezés tehát nem csak a harmadik világ országaira jellemző!) Afrika népességének 22,6%-a éhezik, ám jelentősek a regionális különbségek. A Szaharától északra csak a lakosság 2,7%-át, míg attól délre a 26,8%-át érinti ez a probléma, azaz ott minden negyedik ember krónikusan alultáplált. Ázsia népességének 13,9%-a, Latin-Amerika lakosságának 8,3%-a néz szembe naponta az éhezéssel.

Az éhínséget komoly nemzetközi erőfeszítésekkel jelentős mértékben sikerült csökkenteni az elmúlt húsz évben. 1990 és 1992 között nagyjából 1 milliárd ember, azaz a Föld akkori népességének 18,6%-a éhezett. 980 millióan közülük a fejlődő világban éltek, ahol a népesség 23,7%-át érintette a krónikus alultápláltság. (Afrika népességének 23,6%-a, a Szaharától délre 32,8%-a éhezett, Ázsia, illetve Latin-Amerika lakosságának pedig 23,7%, illetve 14,6%-a éhezett.) A gyorsan javuló tendenciákat viszont megszakította a 2008-ban kirobbant gazdasági világválság, amelynek következtében különösen a Szaharától délre romlott sokat a helyzet.

A probléma a fizetőképes kereslet hiányában van. Az idealisták persze erre is kész válaszokat kínálnak: a gazdag országok adják oda fölöslegüket a szegényeknek, illetve a mezőgazdasági fölösleggel rendelkező szegényebb országok készleteit vegyék meg, és azt adják oda az éhezőknek. A gazdag országok hajlandósága azonban, legalábbis annak mérete, nem egészen egyezik meg az elvárásokkal. Régebben még csak-csak jutott elegendő élelmiszersegély, ám napjainkra a helyzet már gyökeres fordulatot vett.

Először is sokkal több és egyre több a rászoruló. Másodszor pedig ma már nincs fölösleges élelmiszer. Bő két évtizede az Európai Unió, az USA, Kanada vagy Ausztrália hegyeket tudott volna emelni az eladhatatlan gabonakészletekből, amelyeket – jobb híján – odaadott a segélyezéssel foglalkozó nemzetközi szervezeteknek. Napjainkban azonban már más a helyzet, az energiahordozók árának robbanásszerű emelkedése – amelyet a gazdasági világválság csak megszakítani, de megállítani nem tudott – átértékelte a fejlett országok energiastratégiáit. Az élelmiszer-fölöslegek – gabonafélék, kukorica, növényi olajok és állati zsiradékok – ugyanis stratégiai fontosságú energiahordozókká váltak. Egyrészt ilyen árak mellett már megéri a bioüzemanyagok előállítása is, másrészt ezzel lehet a forrásokat diverzifikálni. Akkor, amikor a fejlett világ egyre inkább importra szorul, amelyet ráadásul egyre nagyobb arányban instabil régiókból kénytelen beszerezni, különösen fontosak azok a készletek, amelyek felett saját maguk rendelkeznek. Az élelmiszer-felesleg így lényegében eltűnt, bioetanol és biodízel lesz belőle.

A folyamatnak természetes velejárója az élelmiszerárak gyors emelkedése. Globális, világszerte szempontról különösen a rizs árának egy évtized alatti, több mint 300%-os emelkedése elgondolkodtató.

6. ÉDES-VÍZSZÜKÖSSÉG

Az élelmiszerkészletek szűkössége mellett a globális túlnépesedés által generált másik égető probléma az édesvízkészletek elégtelensége. Közhely, hogy a víz az élet forrása, víz nélkül nincs élet a Földön. Minden élő szervezet nagy mennyiségű vizet tartalmaz. Az emberi szervezet például – életkortól függően – 40–80%-ban vízből áll. (Az újszülöttek szervezetében van a legtöbb víz, aránya felnőttkorra 60%-ra, 90 év felett akár 40%-ra is csökken.) Az emberi agy 85%-ban, a vér 90%-ban víz. Agyunkon naponta 1400 liter, vesénken 2000 liter víz folyik át. Míg élelmiszer nélkül szerencsés esetben akár hetekig is élélhet az ember, ivóvíz nélkül pár nap – extrém hőség, például sivatagi környezet esetén pár óra – után biztos a pusztulás. Átlagosan – testsúly és klimatikus viszonyok függvényében ez persze változhat – egy ember napi 2-3 liter vizet fogyaszt. (Nem feltétlenül folyadék formájában, hiszen a szilárd táplálékok nagy része is vízből áll.) A nem megfelelő mennyiségű vagy minőségű vízfogyasztás a szervezet legyengüléséhez, a fizikai és szellemi teljesítőképesség gyors romlásához vezet. Már a szervezet víztartalmának tartós 2%-os vagy azt meghaladó hiánya rontja a memóriát, koncentrációs zavarokhoz és fáradtsághoz vezet.

A mindennapi életben rengeteg vizet használunk, egy átlagos európai háztartás naponta és fejenként 150 litert. 4 litert ivásra és főzésre, 10-15 litert kézmosásra, 20-40 litert fürdésre, ugyanannyit mosásra, illetve vécéhasználatra és 5-10 litert takarításra. Pazarlásban itt is az amerikaiak járnak az élen, egy átlagos amerikai háztartásban naponta 300 liter vizet fogyasztanak.

Az egy főre eső édesvíz-felhasználás ugyanolyan fejlettségmérő, mint az egy főre eső energiafogyasztás. A víz azonban nemcsak táplálkozási, illetve háztartási szempontból fontos az emberiség számára, hanem stratégiai nyersanyag is. Elengedhetetlen a mezőgazdaság számára, de elképzelhetetlen nélküle az ipari termelés, az egészségügy működtetése vagy a településgazdálkodás is. Szinte nincs olyan emberi gazdasági tevékenység, amely ne igényelne vizet.

Egy tonna kenyér előállításához több tucat tonna víz szükséges, amely csapadék formában hullott a vetésre, vagy a betakarítás során, illetve a pékségben használták fel. Egyetlen kilogramm rizs előállításához legalább 5000 liter vízre, a kávé esetében viszont már 22 ezer liter vízre van szükség. Egy átlagos napilap előállítása nagyjából 300-400 liter vizet igényel. (Az ökológiai lábnyom fogalma mellett – azaz hogy egy adott társadalomnak mennyi földre és vízre van szüksége ön maga fenntartásához, illetve a megtermelt hulladék elnyeléséhez – mára már külön használják a vízlábnyom kifejezést is.) Az iparban vízzel vágnak, fűtésre, hűtésre használják. Az egészségügyben vízzel sterilizálnak.

Látható tehát, hogy a vízfelhasználás nem egyszerűen egészségügyi, hanem gazdasági és stratégiai kérdés is. Talán nem meglepő, de egy főre vetítve a legtöbbet az Amerikai Egyesült Államok polgárai fogyasztanak, több mint napi 500 litert. (Ebben természetesen benne van az ország egy főre lebontott ipari, mezőgazdasági stb. fogyasztása is.) Egyes fekete-afrikai országok fogyasztása ugyanakkor kevesebb mint 5 liter/fő/nap.

7. A VÍZ ELŐFORDULÁSI FORMÁI A FÖLDÖN

Az, hogy az emberiség súlyos édesvízhiánnyal küszködik, első pillantásra elég hihetetlennek tűnik, ha a világrúrból vetünk pillantást bolygónkra, a Föld ugyanis onnan nézve víz. Közel 2 milliárd köbkilométer, azaz kétszer tíz a huszonegyediken tonna víz található bolygónkon, amely a Föld teljes tömegének két tizede. Ennek a tekintélyes mennyiségnek azonban csak elenyésző része az emberi fogyasztásra alkalmas édesvíz. 600 millió köbkilométer a kőzetekben (mészkövek, dolomitok stb.) van kötve. A maradék 1,4 milliárd köbkilométer az úgynevezett szabad víz, ennek azonban 97,5%-a a világtengerben található. A sós víz pedig csak bonyolult és rendkívül költséges sótelenítő eljárással alakítható át emberi felhasználásra alkalmas édesvízzé.

A fennmaradó 2,5%-nyi édesvízkészlet még mindig elég jelentős mennyiség, 35 millió köbkilométer, azonban ennek döntő többsége szintén nehezen hozzáférhető az emberiség számára. 69% (24 millió 60 ezer köbkilométer) a különféle jégtakarókban és hótakarókban van. 30% (10 millió 530 ezer köbkilométer) a talaj- és rétegvizekben található, amelyeket esetenként ugyan jóval könnyebben ki tudunk aknázni, de azért itt is vannak problémák. A talajvíz állandó összeköttetésben van a légkörrel, ezért ez nagyon könnyen elszennyeződhet, s többségében ma már – sajnos – szennyezett is. A rétegvizek ugyan komoly tartalékot jelentenek, ám megújulási (újratermelődési) ciklusuk emberi léptékben mérve rendkívül hosszú (ezer-tízezer év), ezért könnyen kimeríthetők, illetve mélységi bányaműveléssel, kőolaj-, földgázkitermeléssel gyorsan elszennyezhetők.

Az emberiség számára legkönnyebben elérhető édesvízforrások a folyók és tavak, ezekben azonban a Föld teljes édesvízkészletének csak kevesebb mint 0,3%-a található, ami 93 ezer köbkilométer. Ez a 93 ezer milliárd tonna édesvízkészlet sem kevés, ugyanakkor eloszlása földrajzilag egyenetlen, ráadásul a tavak készlete nem évente, hanem átlagosan 2-5 évente újul meg, azaz ésszerűtlen felhasználással ezek víztartaléka is könnyedén felélhető. A Föld édesvízkészletének 0,7%-a a légkörben, illetve az élő szervezetekben található, tehát szintén nehézkesen érhető el az emberi felhasználás számára. (A légköri víz, egészen pontosan a levegő relatív páratartalma ugyanakkor meghatározó szerepet játszik az ökoszisztémában, ezen belül az emberi tevékenység számára is elengedhetetlen csapadékképződésben.)

Az ember és a szárazföldi élővilág számára az éves megújuló édesvízkészlet, azaz az éves csapadékmennyiség a meghatározó. A Föld teljes felszíne éves szinten hozzávetőleg ötszázezer köbkilométer vízmennyiséget párologtat, ugyanez a mennyiség csapadék formájában vissza is hullik a felszínre. A teljes párolgási veszteség 86-88%-a a világtengert érinti, míg a csapadék 78-80%-a hullik oda. A különbség nagyságrendileg 40 ezer köbkilométer, ami elsősorban felszíni vízfolyásokon keresztül éri el a világtengert. Ez az évi 40 ezer milliárd tonna víz az emberiség szabadon felhasználható megújuló vízkészlete.

Nem árt tudni, hogy 2000-ben ebből már 5000 milliárd tonnát, azaz az egynolcadát fel is használtuk. Az édesvízzel azonban nem az a legnagyobb probléma, hogy nincs elég, hanem hogy ott nincs, ahol a leginkább szükség lenne rá. Napjainkban a Föld népessége elsősorban a térítőket, különösen a Ráktérítőt mentén nő a leggyorsabban, azaz ott, ahol klimatikus okokból eleve rendkívül kevés a víz. A legnagyobb édesvíztartalékokkal (25%) pedig az a Kanada rendelkezik, ahol a világ népességének csupán 0,5%-a lakik.

8. AZ ÉDESVÍZSZÜKÖSSÉG PROBLÉMÁI

Napjainkban legalább másfél milliárd ember nem jut megfelelő mennyiségű vagy minőségű (tiszta és egészséges) ivóvízhez a Földön. Elsősorban az édesvízhiány miatt 2,5 milliárd ember él nem megfelelő higiénés körülmények között. Ennek következtében évente legkevesebb 4 millió ember hal meg olyan betegségeken, amelyeket a fertőzött víz elfogyasztásával vagy azzal való tisztálkodás közben kapott. (Minden második közülük hasmenés miatt szárad ki.) 99% az ilyen okból bekövetkezett halálozások közül a fejlődő, azaz a harmadik világ országaiban következnek be. Az áldozatok többsége 5 éven aluli gyermek. A tiszta vízhez semmilyen hozzáféréssel nem rendelkező emberek döntő többsége napi két dollárnál kevesebb jövedelemből él. A fejlődő országokban a szennyvizek 90%-a kezeletlenül kerül vissza a természetbe, tovább szennyezve azokat a vízforrásokat, amelyekből az emberek igényeiket fedezik.

Számunkra itt a fejlett világban teljesen természetesnek tűnik a csapból folyó, vezetékes, tisztított, fertőzésektől mentes ivóvíz, el sem tudjuk képzelni, mihez kezdenénk a hiányában. A Föld lakosságának többsége számára azonban ez egyáltalán nem természetes, ott vagy fizikailag sincs elég édesvíz, vagy nem áll rendelkezésre a szükséges technológia, illetve erőforrások a természetes – szennyezett – készletek tisztítására. Hatalmas területeket, óriási néptömegeket sújt az édesvízhiány. Az adott helyzetben az érintett területek lakossága elsősorban a régió természetes édesvízforrásait igyekszik szinte az utolsó cseppig kifacsarni. A nemzetközi folyók felső szakaszán lévő országok természetesen ebben komoly helyzeti előnnyel indulnak az alsó szakaszon lévő államokkal szemben. A Ráktérítő zónájának afrikai és ázsiai szakaszán szinte az összes nagy folyó súlyos nemzetközi vízmegosztási viták tárgya. A Nílus, a Tigris és az Eufrátesz százmilliók népességek vízellátását kellene, hogy megoldja, úgy, hogy közepes vízhozamuk jóval kisebb, mint azé a Dunáé, amelynek medencéjében „csak” 81 millió ember lakik.

Ilyen esetekben bármely ország jut arra – az egyébként logikus és gazdaságilag helyes – gondolat-ra, hogy a száraz nyári időszakra gátak és víztározók építésével képez víztartalékot, annak azonban messze hangzó diplomáciai következményei voltak, vannak és lesznek. Szudán nílusi gátépítési tervei – legalábbis az eredeti elképzelések szerint – Egyiptom számára katasztrofális hatásúak lettek volna, nem véletlen, hogy a piramisok országa ezt akár fegyveres erővel is meg akarta akadályozni. A 2009-ben átadott Merowe-gát és erőmű a két ország közötti kompromisszum eredményeként épülhetett fel. Nagy kérdés persze, hogy a közelmúltban önállóvá vált Dél-szudáni Köztársaságnak milyen tervei vannak a Nílussal.

A török GAP (Délkelet-Anatólia Projekt) program – a Tigris és az Eufrátesz vizének az Anatóliai-fennsíkon összesen 22 víztározóban való felduzzasztása energiatermelés és öntözés céljából – pedig Szíriát és Irakot hozza nehéz, vízellátás szempontjából abszolút függő helyzetbe. Jó példa persze az európai vízfolyásokhoz képest csak kisebb patakknak számító Jordán folyó esete is, amelytől három ország (Izrael, Szíria és Jordánia) népessége és gazdasága jelentékeny részének vízellátása függ. Napjainkban a folyó természetes vízhozamának csak 10%-a éri el a Holt-tengert, amely folyamatosan szárad ki. A hatvan évvel ezelőtti állapothoz képest 2008-ra a Holt-tenger kiterjedése egyharmadával (940 km²-ről 633 km²-re) zsugorodott, vízszintje pedig –395 méterről –420 méterre csökkent. 2013-ban a vízszint már csak a –423 métert érte el, s a kettőszakadt medence déli részének kiszáradása, úgy tűnik, megállíthatatlan.

A rendelkezésre álló készletek túlhasználása, eltérő elhasználása radikális következményekkel járhat. Jó példa erre a Szahara alatti artézi vízkészletek elpocsékolása, de még inkább két egykor hatalmas állóvíz, a Csád-tó és az Aral-tó szinte teljes eltűnése. A Csád-tó esetében a népesség robbanásszerű növekedése okozta azt, hogy az állóvizet tápláló vízfolyások – esetenként már el sem érve a tavat – képtelenek voltak fenntartani a vízszintet. Az Aral-tó szinte teljes – jelenleg úgy tűnik, visszafordíthatatlan – kiszáradását a nagyüzemi gyapottermesztés okozta. A Csád-tó felülete az 1970-es évek elején még meghaladta a 26 000 km²-t, azonban 1987-re 1300 km²-re zsugorodott, azaz eredeti méretének huszadára csökkent. Az azóta eltelt időszakban, ha visszafordítani nem is sikerült a folyamatot, de legalább megállították, s a tó jelenlegi mérete (felszíne 1350 km², térfogata 72 km³) egy kicsit már meghaladja az 1987-es mélypontot.

Az Aral-tó helyzete legalább ennyire súlyos, az egykor 68 ezer km²-es felszínével a világ negyedik legnagyobb tavának számító állóvíz 1960-ban még 1100 köbkilométer vizet tartalmazott. Ekkor azonban beindult a „fehér arany”, azaz a gyapot nagyüzemi termesztése, s szó szerint szétöntözték a tavat tápláló folyókat. (Nem mellesleg hatalmas, több millió hektáros területen okoztak szikesedést.) 2004-ben az Aral-tó felülete már csak 17 160 km² volt, a víz sótartalma pedig ötszörösére nőtt, lényegében kiirtva az eredeti élővilág nagy részét. 2008 nyarán az Aral-tó felszíne 7000 km² alá csökkent. Tovább tetézi a problémát, hogy mostanra a szárazföld részévé váltak azok a szigetek is, ahol a szovjet időszakban a biológiai és vegyi fegyvereket tesztelték. A kiszáradt tófenék homokja pedig hihetetlenül szennyezett, főleg nehézfémekkel és más ipari eredetű mérgekkel, amelyeket a térségben gyakori szélviharok akár több száz kilométerre is eljuttathatnak.

Persze a pazarló vízhasználat és a környezetszennyezés nem egyedi probléma, és nem csak a legszegényebb országokat érinti. Nyaranta Kína nagy folyói, a Jangce és a Sárga-folyó – amelyek vizének olyan a méregtartalma, hogy hozzájuk képest a Dunában ivóvíz folyik – alig érik el a Sárga-tengert.

Ha egy terület már végképp kimerült, azaz – akár a termőföld pusztulása, akár édesvízhiány miatt – nem tudja eltartani az ott lakó népességet, akkor kezdetét veszi a lakosság államokon belüli, illetve államok közötti migrációja, amelynek „természetes velejárói” a belső konfliktusok, a radikális mozgalmak megerősödése, illetve az államok közötti feszültségek, háborúk, polgárháborúk.

9. ÖSSZEGZÉS

Tanulmányomban röviden bemutattam a globális túlnépesedést mint a jelen, illetve a jövő egyik legnagyobb biztonsági fenyegetését. Jól látható, hogy a népesség robbanásszerű gyarapodása szinte minden problémával, biztonsági kockázattal és fenyegetéssel összefüggésbe hozható. A megoldásra váró problémák égetőek, de semmiképpen sem kezelhetetlenek, ha megvan a szükséges nemzetközi összefogás.

Az teljesen nyilvánvaló, hogy önmagában egyetlen ország sem tudja hatékonyan mérsékelni, megállítani a globális túlnépesedést. Kína ugyan kétségtelen sikereket ért el e téren, de a Peking által alkalmazott radikális születésszabályozás csak a világ népességének ötödét érte el, a többi négyötödnek a folyamataira nem hatott, arról nem is beszélve, hogy egyetlen demokratikus ország kormánya sem vállalná az ilyen eszközöket.

Jelenleg éppen a globális összefogás hiányzik a népességrobbanás, illetve a jelen tananyagban tárgyalt következményei (édesvízszűkösség, élelmiszerhiány, a termőföld pusztulása) elleni fellépésből. Napjainkban minden országnak saját belügye, hogy miként kezeli a népesedés kérdéseit. Nemzetközi beavatkozásra csak humanitárius krízisek, éhínségek, polgárháborúk és népirtások esetén van mód, s a fejlett országok kormányai ilyen esetekben sem feltétlenül teszik meg a szükséges – ugyanakkor komoly anyagi háttérrel megkívánó és politikailag kockázatos – lépéseket. A globális túlnépesedés azonban nem ismer országhatárokat, hatásait bolygónk minden országában érezni, akár a klímaváltozást, akár a természetes környezet pusztulását, akár az élelmiszer-, édesvíz- vagy energiakészletek zsugorodását vagy migrációs hatását vesszük példának. A problémákat már nem lehet sokáig a szőnyeg alá söpörni, mert az nem oldja meg őket. Minél később látunk hozzá, annál nehezebb dolgunk lesz.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BP Statistical Review of World Energy, June 2013, www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf
- Central Intelligence Agency: The World Factbook, www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/
- DCDC Strategic Trends Programme Global Strategic Trends – Out to 2040, www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/33717/GST4_v9_Feb10.pdf
- FAO: The State of Food Insecurity in the World 2012, www.fao.org/docrep/016/i3027e/i3027e00.htm
- Geohive: Total Population of the Continents, www.geohive.com/earth/pop_continent.aspx
- Institute for National Strategic Studies: America's Security Role in a Changing World Global Strategic Assessment 2009, www.ndu.edu/inss/index.cfm?secID=181&pageID=8&type=section
- NIC: Global Trends 2030: Alternative Worlds, <http://globaltrends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf>
- NIC: Global Trends 2025: A Transformed World, www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports%20and%20Pubs/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf
- UN Water for Life, 2005–2015, www.un.org/waterforlifedecade/pdf/waterforlifebklt-e.pdf
- United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division: World Population to 2300, www.un.org/esa/population/publications/longrange2/WorldPop2300final.pdf
- UNPFA State Of World Population 2010, www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/swp/2010/swop_2010_eng.pdf
- US Census Bureau: International Programs, www.census.gov/population/international/data/idb/informationGateway.php
- Water. A shared responsibility. The United Nations World Water Development Report 2, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001444/144409E.pdf>

HARMADIK FEJEZET – A MIGRÁCIÓ ÉS A BIZTONSÁG ÖSSZEFÜGGÉSEI⁴⁰

A nemzetközi migráció valójában mindig is jelen volt a világtörténelemben, ám igazán korunkban került a világ érdeklődésének a középpontjába.⁴¹ Népesedési szempontból ugyanis két, egymással ellentétes tendencia osztja meg a világot. A túlnépesedés következtében kialakult demográfiai válság a világ kevésbé fejlett területein – az alulfoglalkoztatottság, az alacsony életszínvonal, a nehéz körülmények miatt – társadalmi elégedetlenséghez vezet. A fejlettebb régiókban – ahol a világ népességének mintegy hatoda él – pedig relatíve munkaerőhiány van, jók a keresetek, magas a fogyasztás szintje, a lakosság viszont előregedőben van.

A fejlett társadalmakban lassan átalakulnak a korábban öröknek hitt szokások, életfelfogások. Az élet biológiai megújítása, gyermekek felnevelése már nem tartozik az ott élő emberek elsődleges céljai közé. Ezért ma már hiányzik a fiatal, a munkára, a szellemi megújulásra képes generációk egymásra következő sora. Több országban a népesség abszolút száma is csökkenésnek indult. A legfejlettebb államok pedig csak azért nem veszítik el a lakosságukat még nagyobb arányban, mint jelenleg, mert mindent megtesznek a betelepülésért, megengedik az ellenőrzött, szelektív bevándorlást.⁴² Mindeközben a harmadik világ fölös népessége pedig ugrásra készen várja a pillanatot, hogy elérje álmait, vagyis beköltözhesen a legfejlettebb régiókba.

A globális egységet visszanyert világ tehát éppen ott és abban nem globális, amiben leginkább lennie kellene. Hiszen végső soron minden az emberért történik a világban. A modern világszemlélet, a politikai gondolkodás, a vallási tanítások elismerik az emberek egy és oszthatatlan jogát a boldogulásra, de annak konkrét megvalósítását – rövid távú érdekeikbe belefeledkezve – már nem teszik lehetővé. Újtát próbálják állni azoknak a tendenciáknak, melyek a világ globalitásából következően szükségszerűen érvényesülnek.

A szakirodalom ezt a jelenséget – Bertrand Badie és Marie-Claude Smouts nyomán⁴³ – „*a visszájára forduló világnak*” nevezi. Ha az emberiség nem hagyja e jelenséget kiterjedni a nemzetközi migrációra, az emberek tényleg szabad és korlátok közötti szabad áramlására, akkor a már leküzdöttnek vélt válságok visszatérésének néz elébe.

40 Szerző: dr. Lőrincz Beáta jogász, biztonság- és védelempolitikai szakértő, Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

41 Szabó A. Ferenc: *A nemzetközi migráció és korunk biztonságpolitikai kihívásai*. Zrínyi Kiadó, Budapest., 2006. 7. o.

42 Gellérné Lukács Éva – Szigeti Borbála: *Munkavállalási szabályok az EU tagállamaiban az átmeneti időszak alatt*. KJK Kerszöv Kiadó Kft., 2005, 17. o. – A munkaerőpiac fő kihívásai.

43 Szabó A. Ferenc: i. m. 9. oldal

1. ETATIZMUS HELYETT GLOBALIZMUS?

Kijelenthető, hogy a nemzetközi mozgástér megújult. Helyük, illetve lehetőségük van a „transznacionális” áramlásoknak még akkor is, ha a nemzetközi színtér szereplői megkísérlik azokat a saját érdekeiknek megfelelően átformálni. A tagadhatatlanul válságba került nemzetállamiság helyét – egyelőre – még nem foglalhatták el az egész világra kiterjedő globális játékszabályok. De világszerre érzékelhető az átmenet a korábbi, etatista érdekérvényesítésről a globálisra, ami lehetővé teszi az egyének számára a vágyaik, törekvéseik viszonylag befolyásmentes megvalósítását. Az egyének elképzelései kezdik szétfeszíteni az állami kereteket. Az állami intézményrendszerre ránehezedő kollektív nyomás alatt lassan kiformalódik az egyéni érdekekkel adekvát migrációs politika. Tehát az állam kénytelen felülbírálni a saját korábbi szabályait, például fellazítja az állampolgárság sokáig öröknek és mindenhatónak tekintett szabályait. Csökken az állami szuverenitás, és az egyén oldaláról kezdeményezett, de nagyjából azonos irányt felvevő nemzetközi áramlás szétbomlasztja a korábbi, hierarchikusan organizált hatalmi központokat.

Ha nem is egy ütemben, de tendenciáját tekintve hasonló módon épülnek fel az állami keretek, mert a korábban az államhatárok közé szorított polgárok, kilépve a nemzetközi színtérre, lényegében annak lesznek a szereplői. Ez a folyamat azonban tendencijellegű, mert az államoknak lehetőségük van arra, hogy tradicionális alapon megpróbálják visszametszeni, illetve különböző eszközökkel mesterségesen gátolni ezeket a folyamatokat. Különös színt ad ezeknek a mozgásoknak az a körülmény, hogy – főleg Afrikában – az államok nem fedik le a nemzeteket, ezért helyesebb, ha csupán etnikumokról, törzsekről beszélünk. Itt előfordulhat kényszermigráció, kitelepítés, elűzés alkalmazása az állam kulcspozícióit megszálló, önérdekű közösségiség részéről. Sok államra széttagolódott nyelvi, etnikai, vallási kvázi közösségek, mint az arab világ vagy Latin-Amerika, soha nem jutottak el állampolgáraik olyan fokú helyhez kötéséhez, mint az európai vagy bizonyos ázsiai államok.

A migráció világméretű dinamikáját mindazonáltal – legalábbis békeidőben – társadalmi-gazdasági ösztönzők, szívéhatások határozzák meg.⁴⁴ Végző soron a kényszermigrációk mögött is ez a folyamat áll, vagyis ezek felgyorsítják azt a folyamatot, amely amúgy is végbemenne. Más kérdés azonban az, hogy az erőszak miatt jelentős torzulásokkal kell számolni a kényszermigráció esetében.

2. A MIGRÁCIÓS KIHÍVÁS KETTŐSSÉGE: ELŐNYÖK ÉS HÁTRÁNYOK

A migráció biztonsági kihívást jelent mind a befogadó társadalom, mind a bevándorlók részéről,⁴⁵ az előnyök és hátrányok pedig mindkét fél részéről kimutathatók. Előnyként fogható fel a befogadónál, hogy a migránsok elvégzik az alacsonyabb presztízsű munkát, demográfiailag fiatalítják a népeiséget, változatos lesz a társadalom, a szolgáltatások sokszínűek lesznek: multikulturalitás, speciális országok esetében a benépesítés erősödik. A befogadót ért hátrányok sem hanyagolhatók el: megnövekszik a bűnözés, az idegen szokások, kultúrák nyomán felhígul az identitás, a növekvő társadalmi különbségek csökkentik a biztonságérzetet, valamint a migránsok tulajdonképpen a szegényebb lakosság számára egyfajta konkurenciát is jelentenek.

44 Tóth Pál Péter – Illyés Sándor: *Migráció (Tanulmánygyűjtemény)*. II. kötet, KSH Népeségtudományi Kutatóintézet, Budapest, 1999.; Reiczigel Jenő: *A nemzetközi migráció dinamikájának egy modellje*, 162. o.

45 Szabó A. Ferenc: i. m. 11. o.

A befogadók jól járnak azzal, hogy a migránsok számos olyan munkát is elvégeznek, melyet a befogadó társadalom tagjai már nem vállalnak. Ismert jelenség a fejlett államok körében az úgynevezett strukturális munkanélküliség problémája. Sokan ugyanis éppen azért vannak munka nélkül, mert nincs a betöltendő állásokhoz szükséges, megfelelő szakképesítésük, vagy nem hajlandók a felkínált munkát elfogadni az alacsony presztízse miatt. Példának okáért felhozható, hogy Németországban több millió a hazai illetőségű munkanélküli, eközben pedig milliószámra foglalkoztatnak az országban külföldieket.

A betelepülők csaknem kizárólag a fiatalabb generációk tagjai közül kerülnek ki, így általuk a befogadó társadalom kedvezőbb kormegosztású lesz. Ez távlatosan a nyugdíjrendszerek pillanatnyi működőképességét segíti elő. Hangsúlyoznám a *pillanatnyi* szót, ugyanis a bevándorló migránsok is öregszenek, így egykor majd – ha megéri – ők is nyugdíjasok lesznek.

Sok külföldi foglalkoztatása nehéz és szakképzettséget nem kívánó munkák terén lehetővé teszi az őshonos lakosság folyamatos státuszemelkedését, hiszen a vezető értelmiségi munkák és a jövedelmezőbb vállalkozások művelése rájuk hárul. Ennek némileg ellentmond az, hogy a külföldiek jelentős részre nem alkalmazottként jön hazánkba vagy éppen Európa más országaiba munkát vállalni, hanem vállalkozóként. Jelentős a különbség a kettő között, ugyanis a migránsok egy része rendkívül jó üzleti érzékkel és kapcsolatokkal jön szerencsét próbálni, segítik egymás induló vállalkozásait, ezáltal összetartó, az őshonos lakossággal nem vegyülő réteget alkotnak.

Bár a befogadó országokban a társadalom sokszínűvé válásának nem mindenki örül, egy sor objektív tényező igazolja az ilyen társadalmak életképességét. A fogyasztás a betelepültek sokszor egzotikus szolgáltatásai révén változatosabbá válik, ami elsősorban a szabadidő kellemesebb eltöltését teszi lehetővé. A sokféle ember jelenléte egyfajta egészséges versengést válthat ki. Felgyorsíthatja a betelepítés egy társadalom fejlődését azzal, hogy néptelen vagy ritkán lakott területeket von be a gazdasági vérkeringésbe, segíti az ott található ásványkincsek és energiahordozók kitermelését.

A hátrányokat is vizsgálnunk kell azonban ahhoz, hogy teljes képet kapjunk a migráció hatásairól. Hosszabb távon gyengülhet a nemzeti identitás, ha nem megy végbe az új népelemek teljes asszimilációja. Ez azonban csak egy hosszas történelmi folyamat eredménye lehet. Idegen szokások, vallások társadalmi reakciókat válthatnak ki. A jövevények szokatlan temperamentuma, alacsonyabb vagy másféle műveltsége óhatatlanul irritálja a többségi lakosságot.

Ez kényelmetlenséget, bizalmatlanságot, egyfajta biztonságérzet-hiányt okoz, különösen akkor, ha a bevándorlók nem alkalmazkodnak megfelelően új hazájuk viszonyaihoz, áthágják a korábban ott szokásos társadalmi érintkezés írott és íratlan szabályait.⁴⁶ Különösen problémát jelent az, ha a bevándorlók nemcsak a társadalmi együttélés szabályait szegik meg, hanem a társadalmi normákon túlmenően megszegik időnként a törvényeket is, azaz bűnözőkké válnak. Ha pedig a migráció illegálisan ment végbe, akkor jellemző, hogy ahhoz egy sor elkerülhetetlen kriminális tényező tapad.

A messziről jött, képzetlenebb bevándorlók életszínvonala általában alacsonyabb az őshonos lakosokénál, ez társadalmi feszültségekkel jár. A korábban megszokott, kiegyenlített társadalmi

46 Szabó A. Ferenc: i. m. 12. o.

viszonyok helyébe egyensúlytalanság léphet, amely csökkenti a többségi társadalom biztonságérzetét. Főképp a társadalom alsóbb rétegei érzik veszélyeztetve magukat, mert a bevándorlók általában a munkaerőpiac általuk használt síkján jelentkeznek munkavállalóként. Ráadásul ezeknek az őshonos néprétegeknek osztozniuk kell a szociális háló kedvezményein a migránsokkal.

Kivételesen az is előfordul, hogy a migránsok azért váltanak ki ellenérzéseket a lakosságban, mert viszonylag gyorsan túlszárnyalják a többségiek egyes rétegeinek életszínvonalát. Ismert a történelemből, hogy a zsidók, az örmények Európában vagy a Közel-Keleten ilyen helyzetbe kerültek, és ez súlyos konfliktusokhoz is vezetett. Ugyanúgy, ahogy a kínaiak Ázsiában vagy az indiaiak Afrikában uralkodó pozíciót szereztek a kereskedelem és a kézműipar különböző területein. Amikor a nyolcvanas években Kaliforniában etnikai zavargás tört ki, a fellázadt, afrikai eredetű lakosság nem a fehérek, hanem a viszonylag frissen betelepült koreaiak ellen támadt, mert nem tudta elviselni gyors anyagi gyarapodásukat.⁴⁷

Vannak olyan nézetek is, hogy a bevándorlás sokkal több hátránnyal jár, mint amennyi előnye van. Ennek egyik jele lehet az, hogy a bevándorlók a hazai (még integrálatlan) kisebbségek elől veszik el a munkalehetőséget. A migráció természetéből következik, hogy a bevándorlók sok esetben nem a ritkán lakott vidéki, falusias övezetekbe költöznek, hanem a nagyvárosok és iparvidékek körzeteibe. Mivel dinamikus, vállalkozásra kész elemet alkotnak, ezért nem elsősorban az üldöztetés, hanem az önkéntes választás alapján keltek útra, és könnyen túlszárnyalják a befogadó állam korábbi kisebbségeit.

3. BETELEPÜLÉS BEOLVADÁS NÉLKÜL

A XX. század második felének és korunknak egyik legfontosabb migrációs tapasztalata, hogy az egykori gyarmati területekről bevándorló, nem a zsidó-keresztény kultúrkörből származó bevándorlók beolvadása nem megy végbe a megszokott úton sem Amerikában, sem pedig Nyugat-Európában. Mind az iszlám kultúrkörbe tartozó migránsok, mind pedig az ázsiaiak – legnagyobb számban a kínaiak – generációk hosszú során keresztül megőrzik a különállásukat, nemcsak a lakóhelyük vonatkozásában, hanem más téren is. Tartósan elkülönült csoportjaik szaporodása azt a nem teljesen alaptalan félelmet kelti a befogadó országokban, hogy megjelenésükkel megrendült az államalkotó nemzet történelmi identitása.

Érthető, hogy a fentiek ismeretében a bevándorlókat vonzó országokban igyekeznek lassítani a migráció ütemét, és megpróbálnak válogatni a betelepülők között.

A nemzetközi migrációval együtt járó biztonságcsökkenéssel szemben a befogadó társadalom védekezik. Ennek bevált eszköze a letelepítés. Legnagyobb kockázattal a nehezen követhető, megemésztetetlen, hirtelen változások járnak, hirtelen jött sok migráns, akik rendkívül gyorsan foglalják el a munkaerőpiacot stb. A befogadó államoknak azonban lehetőségük van kvóták felállítására, mellyel szabályozhatják a migráció ütemét, de megfogalmazhatnak műveltségi-szakképzettségi szintet is a

47 Szabó A. Ferenc: i. m. 10. o.

befogadás feltételül.⁴⁸ A magasan kvalifikált, életképes, alkalmazkodni tudó és a befogadó állam gyors fejlődését szolgáló bevándorlók világszerte szívesen fogadottak.

Az utóbbi években elterjedt az ideiglenes bevándorlás intézményesítésére való törekvés. Ismert, hogy Németország, ahova a kelet-európai és a balkáni válságövezetből rendkívül sok menekült érkezett, a válságok végével megpróbálkozik azzal, hogy visszatelepítési segélyeket nyújt az esetlegesen hazájukba visszatérni szándékozók számára. Komoly összegekről van itt szó, ennek hatására már több tízezer egykori menekült költözött vissza Bosznia-Hercegovinába. Ezt a rendszert megpróbálják a többi migránsra is kiterjeszteni, azokra, akik munkavállalás céljából érkeztek az európai térségbe. Több kérdés vetődik azonban fel ez utóbbival kapcsolatban, hiszen aki munkavállalás céljából, megfelelő szakképzéssel érkezik, az nyilvánvalóan szabad elhatározásából cselekedett, nem pedig kényszerből, az életét mentve, mint a menekültek.

Nem könnyű dolog azonban a már évtizedek óta fejlettebb viszonyok között élő külföldieket hazaküldeni. A legtöbb gondot az okozza, hogy a migránsok gyermekei már az új hazában születtek, és ott is szocializálódtak. Számukra, származásuktól függetlenül, a hazát a befogadó ország jelenti. Ezt a természetes körülményt a legtöbb európai ország tolerálja, és a gyermekeknek már automatikusan jár a fogadó ország állampolgársága. A másik lehetőség az országban maradásra a családintegráció. Ez utóbbi humanitárius kedvezményt azonban az európai országokon kívül a diktatúrák is meg szokták engedni. Az egykori keleti blokkban, Közép- és Kelet-Európa úgynevezett szocialista országaiban a legális áttelepülésnek csak ez az egy fajtája maradt meg. Így sikerülhetett nyugdíjas szülőket, illetve hátrahagyott gyerekeket – rendkívül sok utánajárás után – „kihozni” az elhagyott országból. Elterjedt ez idő tájt a házasság révén történő migrálás, és a dolgok természetéből adódóan megszorodtak a névházasságok is.

4. AZ ELŐÍTÉLETESSÉG POLITIKAI KÖVETKEZMÉNYEI

A nemzetközi migrációval szükségképpen vagy inkább kellemetlen velejáróként együtt jár a befogadó társadalomban a biztonságérzet csökkenése; ez ellen a fogadó társadalom védekezik. Ennek egyik kézenfekvő eszköze a limitált, folyamatos befogadás, nehogy a társadalom számára megemészthetetlen, hirtelen változások következzenek be.

Gordon W. Allport pszichológus az 1950-es években írt monográfiájában megállapította: „Amerikában a legkomolyabb faji villongások arra az időszakra estek, amikor a kellemetlennek ítélt csoportok tagjai nagy számban kezdtek el bevándorolni. Például: a bostoni Broad Street-lázadás 1832-ben volt, amikor az ír lakosság létszáma jelentősen megnőtt. Los Angelesben 1943-ban zajlott le a nagy mexikói lázadás, éppen akkor, amikor Mexikóból nagy tömegekben érkeztek a munkát keresők. Az egymást követő chicagói faji villongások közvetlen összefüggést mutatnak a fekete lakosság fokozódó népsűrűségével.”⁴⁹

Felvetődhet ugyanakkor a kérdés, hogy mennyiben tekinthető az amerikai migráció nemzetközinek. Úgy vélem, hogy nem szabad elválasztani a külső és a belső migrációt és a kettő közé merev

48 Gellérné Lukács Éva – Szigeti Borbála: *Munkavállalási szabályok az EU tagállamaiban az átmeneti időszak alatt*. KJK Kerszöv Kiadó Kft., 2005, 12. o.

49 Szabó A. Ferenc: i. m. 13–14. o.

határvonalat húzni. Ugyanakkor megállapítható az is, hogy az Egyesült Államok a méreténél és a differenciáltságánál fogva megfelel a nemzetköziség kritériumainak. A szakirodalom ismeri a *transznacionális migráció* kifejezést is; ez az etnikumon, nemzeten átívelő vándorlásnak tekinthető. Erre azonban egy államon belül is sor kerülhet, mint ahogyan számos példa van erre a hatalmas méretű államok történetében.

Gordon W. Allport ugyanakkor tartja magát ahhoz a nézethez, hogy a migráció önmagában nem alkalmas a konfliktushelyzet kiváltására. Ez csak akkor következik be, ha az általa gerjesztett változás rövid idő alatt és nagy tömegű bevándorló együttes érkezésével jár. Az sem közömbös tényező, hogy kik a migránsok, ugyanis egyes népcsoportok nagyobb félelmet ébresztenek a befogadó társadalomban.⁵⁰ Ebben talán szerepet játszanak a meglévő előítéletek. Allport az előítéletekkel kapcsolatban azt tanítja, hogy az előítéletesség valamiféle valóságos ítéleten, objektív társadalmi tapasztalaton nyugszik, és attól előítélet, hogy egy adott tapasztalat túldimenzionálására kerül sor a kezdeti tapasztalástól eltérő helyzetben.

Ebben közrejátszhat az a körülmény is, ha a bevándorlók egy tömegben és szegregáltan települnek le a lakóhelyükön. Az újonnan keletkezett népességtömb félelmet kelthet a korábbi lakóközösségekben. A településeken megmutatkozó elkülönülés a bevándorlók részéről védekezés a többségi társadalommal szemben.

Az előítéletesség kialakulását a migráns csoportok könnyű megkülönböztethetősége is elősegítheti. A megkülönböztetés történhet az eltérő bőrszín van más rasszjegyek, a tradicionális viselet vagy szokások alapján. A többségi lakosság körében széttelepülő, feltűnő külső jegyekkel nem rendelkező migráns megjelenése, éppen azért, mert tulajdonképpen nem is jelenik meg, nem vezet konfliktushoz. A fokozatosan betelepülő, alkalmazkodó, az alapnépességtől csak kevésbé eltérő vándorok tehát – legalábbis külsőleg – gyorsan asszimilálódnak, és nem okoznak biztonsági problémákat. Jól ismert a történelemből, hogy Amerikában voltak olyan bevándorlók, akik egy-két generáció alatt teljesen asszimilálódtak. Viszont a nagy tömegben érkezett katolikus írek, olaszok, lengyelek, akik egy helyen telepedtek le, nemzedékeken keresztül megőrizték a különállásukat az alapvonásaiban angolszász és protestáns közegben. Hasonlóképpen alakult a betelepült zsidóság sorsa is. A szlávok, a közép-európaiak vallási megosztottságuknak köszönhetően viszonylag gyorsan beolvadtak, és alkalmazkodtak az új környezetükhöz, Amerikához.

5. MIGRÁCIÓ ÉS BIZTONSÁG

A népesedési és migrációs témák a legutóbbi időkig a biztonsági kérdések között különösen mostoha helyet foglalnak el. Bár a háborúk elméleti kérdéseit vizsgáló kutatók már korábban rámutattak arra, hogy az egyenlőtlen népesedés konfliktust gerjesztő hatása jelentős, de hogy mi történik bizonyosan, ha a néptömegek útra kelnek, és bebocsátást kérnek, akár a menekültek, akár a vendégmunkások, arról csak újabban esik szó. A nemzetbiztonságot vizsgáló írások sok esetben kizárólag a migráció által érintett ország vagy régió biztonságáról tartalmazznak megállapításokat. A menekültek szenvedései, biztonsága alig válik a vizsgálatok tárgyává.

50 Menekültek. Az üldözések különböző formái: Jelentés a Nemzetközi Humanitárius Kérdések Független Bizottsága részére. Az előszót írta Sadruddin Aga Khan és Hassan Bin Talal. A magyar kiad. utószavát írta Tóth Judit. Ford. Helik Mariann. Gondolat Kiadó, Bp., 1991., 26. o.

A világon előforduló gazdasági és környezeti nyomás következtében fegyveres konfliktusok nélkül is tapasztalható tömeges népvándorlás, amely sok esetben meneküléssé fajul. A migrációs kihívás hordozói a vándorló tömegek, míg azok a népek, illetve etnikumok, melyek közé megérkeznek, elszenvedői a keletkezett feszültségeknek. A bevándorlókkal és menekültekkel kapcsolatos ellenérzések azt a bizonytalanságot tükrözik, amely abban a társadalomban keletkezik, amelyik nem felelős a kialakult helyzetért.⁵¹

A radikális társadalomelméletek egy része minden elmaradott országban bekövetkező válságért a világ fejlett területeit teszi felelőssé. Ezen elméletek követői ugyanis úgy gondolják, hogy a gyarmatosítás indította el a sok helyen meneküléssé alakuló migrációt, amely pedig szétrombolta a fejletlen országok társadalmának tradicionális kereteit. Valójában a vándorokat kibocsátó területek viszonylagos vagy abszolút túlnépesedését a civilizációs eredmények elterjesztése tette lehetővé. Az autentikus demográfiai elméletek a népesedési robbanást azzal magyarázzák, hogy a modern világ beszüremkedése az elmaradott országokba a helyzet olyan gyors javulásával jár, hogy az érintett társadalmak nem képesek időben alkalmazkodni hozzá. Még akkor is a hagyomány szerint élük az életüket, amikor már nincs szükség a „tartalék gyermekre”, és a várható élettartam is jelentősen megnő.

De negatívumok is együtt járnak a globalizáció mindenhová eljutó hatásaival. A világpiacon versengés valóban szétöri a korábbi gazdasági struktúrát, kiszolgáltatottá teszi az embereket a harmadik világban, de sokszor egyes fejlettebb régiókban is. Az elsivatagosodás, a termőföld erejének a kimerülése, a vízhiány vagy éppen ellenkezőleg, a sok csapadék, az áradások, melyeket felelőtlen erdőirtások okoznak, földönfutóvá teszik az embereket.

A Föld országainak fele többnemzetiségű, gyakoriak bennük a nemzetiségi, etnikai, vallási ellentétek, melyek könnyen végzetessé válhatnak, s a gyengébb fél tömegeinek a menekülésével végződnek. A menekültek fogadására sokszor jó lehetőségek lennének, azonban a befogadó országban a migránsokkal szemben sokszor felcsapnak az ellenérzések, és az őslakosok ellenségesen viselkednek a menekültekkel szemben.

A nagyarányú népességnövekedés és a megnövekedett konfliktuspotenciál oda vezetett, hogy az elmúlt évtizedekben a vándorok száma exponenciális mértékben emelkedett a világon. A '60-as évek elején mindössze egymillió olyan embert tartottak számon a világon, aki elhagyta az otthonát – a '70-es évekre ez a szám hárommillióra duzzadt, a '90-es években elérte a 27,4 milliót, 2014 végén pedig már 59,5 millió volt. Más megközelítésben mintegy 70 olyan ország volt a világon, ahol a menekültek száma legalább tízezer volt. Magyarország is ezek közé az országok közé tartozott a '90-es években, még hozzá az előkelő negyedik helyen, amikor a még el sem csitult erdélyi menekült-hullámot követte a balkáni. Napjainkban megint felkerültünk a listára.

A szerzők egy része merev határvonalat húz az önkéntes kivándorlók és a valódi menekültek közé. A határvonal meghúzása érthető, hiszen a kettő között óriási különbség van, ugyanakkor a kivándorlók sokszor preventív menekülők is egyben. Igazi veszélyhelyzetbe kerülnek azok, akik az életüket

51 Menekültek. Az üldözések különböző formái: Jelentés a Nemzetközi Humanitárius Kérdések Független Bizottsága részére. Az előszót írta Sadruddin Aga Khan és Hassan Bin Talal. A magyar kiad. utószavát írta Tóth Judit. Ford. Helik Mariann. Gondolat Kiadó, Bp., 1991., 41. o.

mentik az etnikai villongások elől. A '90-es években úgy látszott, hogy a világ fejlettebb területei elfelejthetik a migráció ilyen szélsőséges formáit, de a kijózanító csalódás a balkáni és kaukázusi fejlemények miatt hamarosan bekövetkezett, majd folytatódott a szíriai polgárháború és az ISIS megjelenése következtében.

A sok tényező miatt bekövetkező népességmozgások megállítására mind az érintett országok, mind a nemzetközi szervezetek sokat tettek az utóbbi időben. Sajnos azonban az igazi prevenció, a problémák megoldása helyett csupán adminisztratív intézkedések meghozatalában jeleskedtek.

Az irányított és szelektív migráció hívei arra törekednek, hogy minimalizálják a nemzetközi migrációt. A szörnyű népiirtásba torkollott ruandai válság tulajdonképpen belső etnikai-törzsi ellentétből eredt, és csak a következményeiben vált nemzetközivé, amikor ennek nyomán menekültáradat öntötte el a szomszédos országokat.

A washingtoni Worldwatch Institute jeles kutatója, Michael Renner⁵² azon a véleményen van, hogy szerencsésebb lenne, ha a szakirodalom az emberi populációt veszélyeztető kockázatok kérdését nem a nemzetbiztonság, hanem a humánbiztonság kategóriában tárgyalná. Ebben az esetben nem az államhatárokkal körülvett országok biztonsága lenne a vizsgálódás és a veszélyelhárítás középpontjában, hanem a társadalmat alkotó ember, aki gyakran kisebbségi, s ezért könnyen kimaradhat a nemzetbiztonsági gondolkodásból. Ugyanakkor az országon belül keletkező nem katonai biztonsági problémák is jobban értelmezhetők lennének.

Renner többek között azt írja, hogy egy ilyen konfliktus kirobbanásának nagyobb esélye van az egyes országokon belül, mint azok között. Ez azért van így, mert az egymással szemben álló, a földhöz és a környezeti erőforrásokhoz szorosan kötődő csoportok szükségletei és érdekei gyakran kibékíthetetlenek maradnak. Az érdekek ütközése jellemző módon etnikumokhoz kapcsolódik, valamint jó esély van arra, hogy a környezeti erőforrások hiánya és a társadalmi egyenlőtlenség egymást táplálja. A biztonságpolitika és a humánbiztonság akkor hasznos társadalmi-politikai szempontból, ha megkísérli előre, idejében jelezni a várható veszélyeket, s alternatív módon vázolja a különféle lehetőségeket.

6. ÖSSZEGZÉS

Az Európai Unió munkaerőpiaccal kapcsolatos céljai között már nagyon korán szerepelt az, hogy minél több bevándorlót vonzzon Európába,⁵³ orvoslva az egyre inkább öregedő európai népesség által előidézett, illetve a jövőben várhatóan megjelenő problémákat. Úgy gondolták sokan – ez az álláspont ma is tartja magát –, hogy a migránsok bevonásával elkerülhetők lesznek az államcsődök, fenntartható lesz a fejlődés, és az a kérdés, hogy az idős generációnak a nyugdíját ki fogja megfizetni, megoldottá válik. A befogadó országoknak azokban számos olyan problémával kell szembenéznük, melyekre korábban nem is gondoltak. Az „öslakosokkal” való együttélés, a bevándorlók eltérő vallása, más kultúrája, hangosabb beszéde, vehemensebb kifejezésmódja, eltérő iskolázottsága és életvitele, más életfelfogása – és még sorolhatnám – mind-mind ütközőpontok. A társadalom valós biztonságérzetére a fent kifejtettek jelentős hatással vannak.

52 Szabó A. Ferenc: i. m. 23–25. o.

53 Gellérné Lukács Éva – Szigeti Borbála: i. m. 17. o.

Az Európai Unióban a belső határok döntő többsége megszűnt, így az emberek szabadon utazhatnak, ennél fogva a migrációt önmagában egyik ország sem tudja kezelni, a tagállamok közötti hatékony együttműködésre van szükség. Álláspontom szerint az illegális migrációval kapcsolatban a tagállamok következetes, együttes és határozott fellépésére van szükség, különös tekintettel arra, hogy az illegális migrációhoz számtalan kriminális tényező tapad, melyek biztonsági szempontból korántsem elhanyagolhatók. Közös európai menekültügyi rendszer védi a menekülteket, de az illegális bevándorlók származási országukba való visszaküldése, illetve az önkéntes visszatérésük elősegítése alapvető részét képezi a fenntartható, hiteles bevándorlási politikának.⁵⁴

54 Európai Bizottság: Migrációs és menekültügyi politika, http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/migration_hu.pdf

1. A MIGRÁCIÓ MINT SZABÁLYOZANDÓ TERÜLET

Az emberi vándorlás, mint emberi magatartások összességén alapuló, különböző társadalmi, gazdasági és ökológiai hatások vezérelte jelenség, közvetlenül befolyásolja az egyes államok vagy államközösségek társadalmi és gazdasági rendszerét. Ezért szükség van a migráció révén az adott állam társadalmi struktúrájában bekövetkező helyzetek szabályozására. A szabályozás egyrészt rendezi a vándorlók utazásának és tartózkodásának adminisztratív lehetőségeit, másrészt kidolgozza mindazokat a normákat, amelyek az adott közösség utazásához, avagy az ebbe a közösségbe érkezők fogadásához (regisztrálásához), letelepedéséhez és nem utolsósorban a folyamatos vagy időszakos tartózkodás feltételeinek megteremtéséhez szükségesek.

A migráció szabályozása tehát nem más, mint a migrációval érintett közösség (állam) hivatalos formában közreadott akarata a közösségből való kiutazásra, avagy a közösségbe nem tartozó személyek beutazására és tartózkodására vonatkozóan. Az emberi mozgás szabályozása emellett – mint-hogy a helyváltoztatás szabadsága alapvető emberi jogosultság – kiterjed mindazokra a jogokra, amelyek a migráció alanyait illetik. A migráció szabályozása tehát nemcsak az egyes államok meghatározta, esetleg korlátozta lehetőségeket jelenti, hanem mindazokat a jogosítványokat is, amelyek az emberi természetből, jelen esetben a mozgás szabadságából következnek.

A migráció alaptermészetéhez hasonlóan az erre vonatkozó jogi szabályozás is alapvetően kétirányú. A migráció szabályozásának egyfelől magában kell foglalnia – a mozgás szabadságán, így a tartózkodási hely szabad megváltoztatásának a jogán alapuló – az adott közösségből kiinduló vagy oda visszatérő vándorlás normatív kereteit, másfelől az ebbe a közösségbe érkezésre és az ott tartózkodás módjaira és körülményeire vonatkozó rendelkezéseket. A migráció jogalanyai körébe így nemcsak az adott állammal állampolgársági kötelekbe nem tartozó személyek (külföldiek) tartoznak, hanem az utazni kívánó saját állampolgárok is.

Fontos azonban megjegyezni, hogy a migráció szabályozása alapvetően a beutazás és a bevándorlás terén mutatkozik hangsúlyosabbnak. E téren is két irányzat figyelhető meg. Az ún. reaktív irányzat számára a migrációs folyamat jogi, illetve politikai eszközökkel megoldandó problémaként jelenik meg, amely – az eltérő kultúrkörök összeütközéséből fakadóan – komoly közrendi és közbiztonsági kérdéseket vet fel. A proaktív irányzat ellenben a migráció jelenségét kihívásként kezeli, és nem problémákat vet fel, hanem inkább megoldási lehetőségeket kínál a demográfiai viszonyok

55 Szerző: dr. Hautzinger Zoltán tanszékvezető egyetemi docens, NKE RTK Bevándorlási és Állampolgársági Tanszék. A fejezet az ÁROP – 2.2.21 Tudásalapú közszolgálati előmenetel támogatásával készült, A migráció elmélete (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest, 2014) c. jegyzet 3. fejezete (43–64. o.) tartalmazza

kedvező alakulásához, avagy a társadalmi és kulturális élet fejlődéséhez.⁵⁶ Bármelyik irányzatról is legyen szó, a szabályozások különös sajátossága, hogy azoknak egyszerre kell tekintettel lenniük az aktuális migrációs helyzetre, valamint előremutató szándékkal befolyásolniuk kell a vándorlási folyamatokat.

A vándorlás szabályozása továbbá több dimenzióban értelmezendő a szabályozás egyes szintjeit tekintve is. Minthogy a migráció – a kiindulás helyét ide nem értve – nem feltétlenül egy államot érint, ráadásul annak alanyai, a vándorok legalapvetőbb emberi jogait is érinti, a migrációs szabályok sem csak a nemzeti jogalkotás szintjén léteznek. A vándorlásra vonatkozó előírásoknak tehát éppúgy helyük van a nemzetközi jogban, mint az egyes államok belső jogrendszereiben.

2. A MIGRÁCIÓ SZABÁLYOZÁSÁNAK ALAPFOGALMAI

A migrációt érintő szabályozás alapfogalmainak körébe azok az alapvető meghatározások tartoznak, amelyek az emberi helyváltoztatáshoz kapcsolódó egyes – egymástól jól elhatárolható – joganyagot foglalják magukban. E fogalmak nem szinonimák: egyrészt jelentésük nem azonos, másrészt tartalmukat tekintve nem ugyanazt a joganyagot foglalják össze. A migrációval kapcsolatos szabályozás egy-egy területére vonatkozik a szűkebb értelemben vett migrációs jog és az idegenjog, de – főleg elhatárolási szempontból – említeni kell a külföldi jog és a nemzetközi jog meghatározásait is.

2.1. A MIGRÁCIÓS JOG

Ius migrandi

A vándorlás jogának első jogi emlékei az ókori Rómából származnak. A *ius migrandi* a mozgás vagy a helyváltoztatás szabadságaként egyszerre foglalta magában a bevándorlás és a letelepedés lehetőségét és a kivándorlással összefüggésben azt, hogy a római polgár más államba költözése milyen jogkövetkezéssel jár.

A *ius migrandi* – pozitív értelmezésben – azt a jogot jelölte, hogy a köztársasági Róma idején a latinok beköltözhettek, és letelepedhettek Róma területén, egyúttal megnyílt számukra a római polgárjog (*civitas Romana*) megszerzésének lehetősége.⁵⁷ E jog viszont az i. e. II. században megszűnt, pontosabban a tartózkodás jogává (minus *Latium*) alakult.⁵⁸ Ezt követően a *ius migrandi* negatív értelmezést kapott, már nem a római polgárjog megszerzéséhez, hanem ellenkezőleg, annak elvesztéséhez (*capitis deminutio media*) kapcsolódott. Ennek értelmében a római polgár (*civis Romanus*), ha a *ius migrandi*t gyakorolva más államba költözött, vagyont ugyan megtarthatta, de idegenné (*peregrinus*) vált.⁵⁹ Szintén ez lett a sorsa annak, akit száműztek (*deportatio*) Rómából. Különbség volt azonban, hogy a *ius migrandi* gyakorlásával a vándor vagyont megtarthatta, míg a *deportatio*val a száműzött vagyona az őt száműző államra szállt.

56 Gyeney Laura: *Legális bevándorlás az Európai Unióba, különös tekintettel a családi élet tiszteletben tartásának jogára*. PhD-értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2011. 32. o.

57 William Broadhead: *Rome's migration policy and the so-called ius migrandi*. Cahiers Glotz. XII. 2001. 69. o. Forrás: www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ccgg_1016-9008_2001_num_12_1_1544 (letöltés ideje: 2014. 01. 14.)

58 Lolowicz – Nicholas: *Historical Introduction to the Study of Roman Law*. Cambridge University Press, 1972. 61. o.

59 Földi András – Hamza Gábor: *A római jog története és intézményei*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996.

A mozgásszabadság

A migráció joga a későbbiekben a mozgásszabadság jogával fonódott össze. Maga a mozgásszabadság a legrégebben elismert és ezáltal a történelem során gyakorta korlátozott alapjoggá vált. A jogegyenlőtlenség és a jogkorlátozás történeti jelképei többek között az ókori rabszolgák és a röghöz kötött jobbágyok vagy az alattvalók és polgárok száműzése, a vallási kisebbségek mozgásának korlátozása vagy a fertőző betegségekhez kapcsolódó karanténok voltak.⁶⁰

A mozgásszabadság a jogtörténetben először az országon belüli költözés és letelepedés szabadságát jelentette, és csak később, a modern állam megjelenésével és az államhatárok hatósági ellenőrzés alá vonásával alakult ki a XX. században a nemzetközi migráció szabályozása.⁶¹ Ettől kezdve a migráció joga nem pusztán a bevándorlás, azaz valamely területre utazás, az ott-tartózkodás vagy letelepedés jogát jelentette, hanem a kiutazás, a kivándorlás, végső soron más állampolgárság megszerzésének a jogi lehetőségét is. A migrációs jog tehát szűkebb értelemben azt a lehetőséget jelenti, hogy annak jogalánya állama területét elhagyja, illetve hogy oda visszatérjen.⁶²

Megjegyzendő azonban, hogy a kiutazás szabadsága nem jelenti egyúttal a beutazás (ez esetben más állam területére lépés) korlátlanágát, mivel az állami szuverenitásból eredő jog, hogy az egyes országok a területükre utazás nem honos állampolgár általi lehetőségét bizonyos feltételek meglétéhez köthetik, s ennek hiányában azt akár meg is tilthatják. E korlátozás alól ugyanakkor mindenkor kivételként kell tekinteni a visszaküldés tilalmára (non-refoulement), amelynek alap gondolata egy jogon túli felismerést takar: embertársainkat nem tesszük ki szándékosan vagy tetteink lehetséges következményeképp üldöztetésnek, kínzásnak vagy más súlyos sérelemnek.⁶³

2.2. AZ IDEGENJOG

A migrációs jog külön csoportjába azoknak a rendelkezéseknek az összessége tartozik, amelyek címzettjei olyan személyek, akik nem állampolgárai a jog kibocsátása és érvényessége helye szerinti államnak.

Az idegen

A nem honos állampolgárok megnevezése és jogállása a történelemben mindig sajátos figyelmet igényelt. Az antik világban az Óbabiloni Birodalomban és Egyiptomban is találunk forrásokat arra, hogy a saját és a nem honos személyeket megkülönböztették. A babiloniak magukat a „város fia” vagy „ország fia”, míg az idegeneket „más ország fia” megnevezésekkel illették, az egyiptomiak pedig önmagukat embereknek vagy a Nap embereinek tartották, s ezzel a megnevezéssel csak nagyon ritkán illették idegeneket.⁶⁴

60 Tóth Judit – Majtényi Balázs – Pap András László: A mozgás szabadsága – a szabadság mozgása. *Föld-rész*, 2009. 1. sz. 5. o.

61 Pap András László: *Mozgásszabadság. Alkotmányjogi és nemzetközi jogi alapok*. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2009. 13. o.

62 Sári János: *Alapjogok. Alkotmánytan*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 89. o.

63 Nagy Boldizsár: *A magyar menekültjog és a menekültügy a rendszerváltoztatástól az Európai Unióba lépésig*. Gondolat, Budapest, 2012. 100. o.

64 Ganczer Mónika: *Állampolgárság a nemzetközi jogban – államutódlás esetén*. PhD-dolgozat. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2013. 15–16. o.

Az ókori görög városállamokban az idegenek lehettek más hellén kultúrához tartozók (xenoi) vagy azon kívüliek (barbaroi).⁶⁵ Athén virágzó városállamként megannyi kívülről érkező személyt fogadott be, akik külön jogalanyi kategóriát (metoikosz vagy metic) jelentettek. A metoikoszok szabad bevándorlók, szívesen látott idegenek voltak, de sem ők, sem leszármazottaik nem szerezhettek athéni állampolgárságot. Ellenben cselekvőképesek voltak, földtulajdonuk lehetett, sőt aktív és passzív politikai jogokkal rendelkeztek, illetve részt vehettek az igazságszolgáltatásban is.⁶⁶ Spártában pedig a városállamon kívülről érkezők az ún. körülakók (perioikosz) voltak.

A római jogban az idegenek a korlátozottan jogképes személyek körébe tartoztak. A latinok vagy a peregrinusok nem voltak polgárok (civisek).⁶⁷ Ezek közül a peregrinusok (peregrini) általában a provinciák lakói voltak, akik a provincia megszervezésekor kiadott római rendelkezés (lex provinciae) szerint megtarthatták saját jogaikat és jogintézményeiket, a ius gentium szerinti ügyleteiket megköthették, és az ennek alapján szerzett jogaikat Rómában a praetor peregrinus, a provinciákban a helytartó előtt érvényesíthették.⁶⁸ A peregrinusokon belül meg kellett különböztetni a teljesen vagy viszonylagosan önálló államisággal és saját népjoggal bíró népeket (peregrini alicuius civitatis) azoktól, akik államisággal s ebből következőleg helyi népjoggal egyáltalán nem rendelkeztek (peregrini nullius certae civitatis). Utóbbiak – más néven a hontalanok – körébe tartoztak a háborúban legyőzött népek (peregrini dediticii), amelyek államát a rómaiak a nélkül számolták fel, hogy a lakosságot eladták volna rabszolgának, és a felszabadítottak (dediticii Aeliani), akik azonban nem tartózkodhattak Róma területén.⁶⁹

Az idegen vagy nem honos személy meghatározása a XIII. századi angolszász jogból származó *deniezen* kifejezéssel nyerte el mai jelentését. Ez olyan személyt jelöl, aki nem állampolgára annak az államnak, amelynek területén jogszerűen tartózkodik, azonban – a politikai részvételi jogok kivételével – hasonló polgári jogokat élvez, mint egy állampolgár.⁷⁰ Mai értelmezésben – Kees Groenendijk szerint – olyan státusz kifejezéséről van szó, amely félúton van az állampolgár és a nem állampolgár között, és amelyet a külföldi az ország területén való tartózkodásra jogosító engedély birtokában szerezhet meg.⁷¹

Az idegen fogalma a XX. században, az államhatárok ellenőrzés alá vonásával, a beutazás és a tartózkodás feltételeinek megteremtésével a hontalanok és a nem jogszerűen tartózkodók fogalmi körével bővült. Napjainkban pedig – az Európai Unió tagállamaiban – az idegen vagy külföldi megnevezés használata már nem feltétlenül elégséges, hiszen azon belül meg kell különböztetni a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezők és családtagjaik személyi körét, valamint az ebbe a körbe nem sorolható harmadik országbeli állampolgárokat.

65 Sumio Takabatake: *Co-living with barbaroi*. https://dspace.wul.waseda.ac.jp/dspace/bitstream/2065/37368/1/ChichukaiKenkyujoKiyo_5_Takabatake.pdf

66 Demetra Fannie Kasimis: *Drawing the Boundaries of Democracy: Immigrants and Citizens in Ancient Greek Political Thought*. Dissertation Publishing. Northwestern University, Evanston, Illinois, 2010, pp. 10–11.

67 Brósz Róbert: *Nem teljes jogú polgárok a római jogforrásokban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1964. 20. o.

68 Benedek Ferenc – Pókecz Kovács Attila: *Római magánjog*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest–Pécs, 2013. 115. o.

69 Földi András – Hamza Gábor: i. m. 211. o.

70 Asztalos Zsófia: *Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma*. PhD-értekezés. Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Miskolc, 2009. 51. o.

71 Lőrincz Aranka: *Állampolgárság a Tizenötökben*. *Magyar Jog*, 2007. 9. sz. 573. o.

Ezek közül a szabad mozgás jogával egyfelől az Európai Gazdasági Térség⁷² állampolgára és családtagja, másfelől a magyar állampolgár magyar állampolgársággal nem bíró családtagja rendelkezik. Harmadik országbeli állampolgárnak pedig azt kell tekinteni, aki állampolgársága igazolására harmadik ország által kiállított érvényes úti okmányt használ fel, vagy aki nem valószínűsíti, hogy külön törvényben meghatározottak szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezik.

A harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó törvényi szabályokat a diplomáciai vagy egyéb személyes mentességet élvező, illetve nemzetközi szerződés alapján beutazó harmadik országbeli állampolgárra akkor kell alkalmazni, ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik. Szintén sajátos megítélés alá esnek azok a harmadik országbeli külföldiek, akiket a magyar menekültügyi hatóság vagy bíróság vagy az Európai Unió tagállama menekültként elismert vagy kiegészítő védelemben részesített.

Az idegenjog fogalma

Az idegenek vagy a külföldiek jogi helyzetét az a tény jellemzi, hogy egyidejűleg kétféle – egyrészt származási államuk, másrészt a tartózkodási hely szerinti állam – felségjogának vannak alárendelve.⁷³ A származási állam, polgára bárhol is tartózkodjon, megköveteli a feltétlen hűséget, a hazai jog követését a tartózkodási helytől függetlenül, a fogadó ország pedig szintén elvárja, hogy az idegenek tartózkodjanak a jogsértő cselekményektől.

Az idegenjog tágabb értelemben a külföldiekkel kapcsolatos jogszabályok olyan összessége, amelyek az adott állam jogszabályban rögzített állásfoglalását fejezik ki a vele állampolgársági kötelékben nem álló, de különböző társadalmi viszonyokban vele kapcsolatba került természetes vagy jogi személyek helyzetével (jogaival és kötelességeivel) kapcsolatban.⁷⁴ Ebben a megközelítésben az idegenjog körébe tartozik minden olyan rendelkezés, amely tekintettel van az adott jogalany más állampolgárságára. Ezek példái lényegében az egész jogrendszerben megtalálhatók. A külföldi státusz fontos lehet az e tárgyban kiinduló alapnak tekintendő, a külföldiek beutazásával és tartózkodásával, a menedéjog kérelmezésével, avagy a honosítással összefüggő, alapvetően közigazgatási jogban (rendészeti jogban). Emellett jelentősége lehet a polgári jogban (tulajdonszerzés korlátozása, családjogi kérdések rendezése), a munkajogban (külföldiek foglalkoztatásának követelményei) vagy éppen a büntetőjogban (külföldi mint speciális alany, külföldiekkel összefüggő bűncselekmények nevesítése, külföldivel szembeni sajátos büntetőeljárási és büntetés-végrehajtási szabályok alkalmazása) is.

Az idegenjog szűkebb megközelítésben a külföldiekkel kapcsolatos igazgatási és rendészeti kérdések összefoglalására koncentrál. Ez az idegenjog adminisztratív jellegű értelmezése, és sajátos joganyagként az a célja, hogy a külföldiek jogállását nem honos természetűkre vonatkozóan a honos (belföldi) személyektől eltérően szabályozza. E körbe vonhatók azok a jogszabályok, amelyek a nem magyar

72 Az Európai Gazdasági Térségről szóló egyezmény részes tagállamai az Európai Unió államai, valamint Izland, Liechtenstein és Norvégia (korábban: Európai Szabadkereskedelmi Társulás). Az Európai Közösség, illetve annak tagállamai és a Svájci Államszövetség közötti megállapodás alapján az Smtv. hatálya a Svájci Államszövetség polgáira is kiterjed.

73 Bokorné Szegő Hanna: *Az egyén a nemzetközi jogban*. In: Hercegh Géza (szerk.): *Nemzetközi jog*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1989, 124. o.

74 Éliás Pál: *A külföldiek jogi helyzetével kapcsolatos alapvető kérdések*. In: Konrád Edit (szerk.): *Idegenjog*. Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1987. 1. o.

állampolgárok beutazásával és tartózkodásával vagy letelepedésével, a menedékjog kérelmezésével és elbírálásával, a hontalanokkal (állampolgársággal nem rendelkezőkkel) összefüggő eljárással, illetve a magyar állampolgárság megszerzésével, illetve a nem jogszerűen tartózkodó külföldiekkel szembeni eljárással foglalkoznak. Az adminisztratív idegenjog tehát alapvetően az idegenjogi igazgatásra, a menedékjogi eljárásra (menekültügyre), az állampolgársági eljárásra (honosításra) és az idegenrendészetre terjed ki.

2.3. A KÜLFÖLDI JOG ÉS A NEMZETKÖZI JOG

Elsősorban a migrációs szabályozás alapfogalmainak elkülönítése érdekében kell megemlíteni a külföldi jog fogalmát. Ennek meghatározási körébe minden olyan jogszabály beletartozik, amelyek kibocsátója nem honos jogalkotó. Egy állam jogalkalmazásában a külföldi jog (vagy külföldi elem) akkor lehet érdekes, ha az adott ország belső viszonylatában polgári jogi, családi jogi és munkajogi vonatkozású. Ezek a nemzetközi magánjogi kérdések, de nem tartoznak ide azok a külföldi elemet tartalmazó jogviszonyok, amelyek az állami szuverenitással közvetlenebb kapcsolatot mutatnak. Így például – noha állampolgárokat vagy jogi személyeket érintenek – kívül maradnak a nemzetközi magánjog tárgykerén az állampolgársági jog külföldi vonatkozásai, az ún. kettős adóztatás problémái vagy a büntetőjog nemzetközi kiágazásai. Ezek a viszonyok a nemzetközi (köz)jogba, a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogába tartoznak, illetve a nemzetközi államjog, a nemzetközi pénzügyi jog vagy a nemzetközi büntetőjog tárgyát képezik.⁷⁵ A nemzetközi magánjog és a külföldi jog így általában nem része a migrációs szabályozásnak. A külföldi elem akkor lehet releváns a migrációs szabályozáson belül az idegenjog számára, ha olyan tényállást rendez, amelyet a hazai (belső) jog is szabályoz (pl. külföldön kiállított közokirat).

Mind a migrációs, mind a nemzetközi magánjogi szabályozástól élesen el kell különíteni a nemzetközi jog fogalmát, amelynek tárgyát elsősorban az államok közötti olyan kapcsolatok képezik, amelyek az államok mint a főhatalom gyakorlói között jönnek létre. A nemzetközi jog ugyanis azoknak a magatartási szabályoknak az összessége, amelyek a nemzetközi jog alanyai – elsősorban az államok – közötti kapcsolatok rendezését szolgálják, és az államok megegyezésével jönnek létre.⁷⁶ A nemzetközi jog fejlődése ugyanakkor felfogható olyan folyamatként, amely a népek számára a legtöbb szenvedést okozó erőszakos cselekményeknek a korlátozását vagy megtiltását célzó szabályok megalkotásában és érvényesítésében áll.⁷⁷ Éppen ezért a nemzetközi jognak vannak olyan területei (elsősorban a menedékjog esetében), amelyek közvetlen kihatással vannak a migráció szabályozására. Emellett a nemzetközi jog – a migráció terén is – nemcsak nemzetközi szerződésekkel, hanem nemzetközi szervezetek létrehozásával is reagál a nemzetközi közösség előtt álló kihívásokra. Ilyen a Nemzetközi Migrációs Szervezet (International Organization for Migration – IOM), az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) vagy a migráns személyek munkavállalása kapcsán a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO).⁷⁸

75 Mádl Ferenc – Vékás Lajos: *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1997, 37. o.

76 Bokorné Szegő Hanna: *Nemzetközi jog*. Aula Kiadó, Budapest, 1999, 11. o.

77 Hercegh Géza: *A humanitárius nemzetközi jog fejlődése és mai problémái*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1981, 15. o.

78 Mohay Ágoston: *A nemzetközi népességmozgás jogi szabályozásának lehetőségei – A legális migráció Európai Unió szabályozásának példája*. In: Tarrósy István – Glied Viktor – Keserű Dávid (szerk.): *Új népvándorlás: Migráció a 21. században Afrika és Európa között*. Publikon Kiadó, Pécs, 2011, 209. o.

3. A MIGRÁCIÓS SZABÁLYOZÁS MAGYARORSZÁGI SZINTJEI

A migrációs szabályozás hazai szintjei aszerint különböztethetők meg, hogy az adott jogi rendelkezés hol helyezkedik el a jogforrások hierarchiájában, és milyen hatással van a magyarországi jogalkalmazásra. Ennek megfelelően a migrációs szabályozásnak van nemzetközi jogi (globális), európai jogi (regionális) és belső jogi (nemzeti) szintje.⁷⁹

3.1. A NEMZETKÖZI JOG NEMZETI HATÁSÁNAK SZINTJE

A legmagasabb szintet a nemzetközi jog nemzeti dimenziója jelenti, mivel Magyarországon egyrészt az egyetemes nemzetközi szokásjog és az államok közössége által elismert általános jogelvek, másrészt a jogszabályi formában kihirdetett nemzetközi szerződések a magyar jogrendben elsőbbséget élveznek a törvényekkel és az alacsonyabb rangú jogszabályokkal szemben. Az Alaptörvénnyel szemben azonban kizárólag azok a nemzetközi jogi eredetű szabályok nyerhetnek prioritást, amelyek a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény szerinti *ius cogens* normák körébe tartoznak.⁸⁰ A *ius cogens* szabályok nem alkotnak önálló jogforrást, és még nincsen meghatározott katalógusuk, de a szakirodalom jelentős része a rabszolgaság, népirtás, kínzás tilalmát sorolja ide, továbbá a hágai Nemzetközi Bíróság még egyes, alapvetőnek tekintett emberi, valamint humanitárius jogi szabályokról mondta ki a *cogens* jelleget.⁸¹ Ezek közül migrációs szempontból elsősorban a kínzás tilalma említendő meg. A kínzás, az embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma ugyanis a klasszikus értelmezésen túl (az állam tartózkodjon e cselekedetektől, büntesse meg elkövetőit, és hatékonyan akadályozza meg elkövetésüket) egy ún. extraterritoriális (területen kívüli) tartalommal, a visszaküldés tilalmával (*non-refoulement*) is bővült.⁸² E szerint egyetlen részes állam sem utasíthat, toloncolhat vagy adhat ki valakit egy másik olyan államnak, ahol nyomós oknál fogva tartani kell attól a veszélytől, hogy az illető személyt megkínózzák.⁸³

A nemzetközi jog szintjén – a fentiek mellett – a migrációval kapcsolatban elsősorban a hazánkban 1989-ben kihirdetett, a menekültek helyzetéről szóló 1951-es ENSZ-egyezmény (genfi egyezmény) említendő. Ezenkívül azonban – egyelőre – nem létezik olyan nemzetközi egyezmény, amely általánosságban és összefoglalóan tartalmazná a migránsok jogait és kötelezettségeit. Számos nemzetközi dokumentum született viszont, amelyek speciális jogterületen érintik a migránsokat, így például a különböző emberi jogi dokumentumok, a nemzetközi humanitárius jog, a hontalanságot és az állampolgárságot szabályozó nemzetközi egyezmények stb.⁸⁴

79 Uo.

80 Molnár Tamás: *A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2013, 253. o.

81 Kardos Gábor – Lattmann Tamás (szerk.): *Nemzetközi jog*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010, 56. o.

82 Gyulai Gábor – Mink Júlia – Iván Júlia: *Kiutasítás és emberi jogok*. Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 2012, 12. o.

83 Vö. A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1988. évi 3. törvényerejű rendelet 3. cikk (1) bek.

84 Lőrincz Aranka: *A nemzetközi migráció szervezeti és jogi keretei*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Rendészettudományi Kar, Budapest, 2013, 7. o.

3.2. AZ EURÓPAI KÖZJOG HAZAI HARMONIZÁCIÓS KÖTELEZETTSÉGÉNEK SZÍNTERE

Magyarország európai uniós tagsága alkotmányjogi szempontból minőségileg tér el a más nemzetközi szervezetekben való részvételtől. Az Európai Unióba való belépéssel a tagállamok elismerik, hogy az Unió szervei által meghozott egyes jogi aktusok a tagállam joghatósága alá tartozó személyek jogait és kötelezettségeit közvetlenül alakíthatják.⁸⁵ Mindez egyébként a hazai jogalkotó és jogalkalmazó hatóságok korlátozásával jár együtt, mivel Magyarországnak olyan jogi aktusok érvényesülését kell biztosítania, amelyek nem feltétlenül egyeznek meg a nemzeti jogalkotói akarattal.

Az európai közjog szintjén – az Európai Unió bevándorlási politikája⁸⁶ miatt is – már jóval több, migrációval közvetlenül összefüggő jogforrást találunk. Ezek elsősorban az Európai Unió kívüli – harmadik országbeli – területekről érkezők tartózkodásával, visszatérésével vagy menedékjogi eljárásával kapcsolatos kötelező jogi normákat jelentik. E dimenzióban is a legmagasabb szintet az Európai Unió működéséről szóló szerződés jelenti, amely alapelveként rögzíti, hogy az uniós polgárok jogosultak a tagállamok területén szabadon mozogni és tartózkodni, a szerződésekben és a végrehajtásukra elfogadott intézkedésekkel és korlátozásokkal. Emellett az EU Alapjogi Chartája is rendelkezik a polgárok jogai körében a mozgás és tartózkodás szabadságáról, a diplomáciai és konzuli védelemről, továbbá a szabadságok között a munkavállalás jogáról, illetve a kitoloncolással, kiutasítással és kiadatással szembeni védelemről.⁸⁷ A migrációval összefüggő legfontosabbak európai normák közül – a teljesség igénye nélkül – kiemelendők:

- A beutazással és tartózkodással kapcsolatban:
 - a családegyesítési jogról szóló 2003/86/EK irányelv;
 - a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv;
 - a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcsere, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről szóló 2004/114/EK irányelv;
 - a harmadik országbeli állampolgárok az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról szóló 2005/71/EK irányelv;
 - a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló 2009/50/EK irányelv.
- Az illegális migrációval összefüggésben:
 - a harmadik országok állampolgárainak kitoloncolásáról hozott határozatok kölcsönös elismeréséről szóló 2001/40/EK irányelv;
 - a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról szóló 2002/90/EK irányelv;
 - a légi úton történő kiutasítás céljából történő átszállítás eseteiben biztosított segítségnyújtásról szóló 2003/110/EK irányelv.
- Menedékjogi téren:

85 Kende Tamás – Szűcs Tamás – Jeney Petra: *Európai közjog és politika*. Complex, Budapest, 2007, 1011. o.

86 Ezzel kapcsolatban lásd bővebben: Zámbo Katalin: *Migráció az Európai Unióban*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar, Budapest, 2013, 41. o.

87 Rózsás Eszter: *A külföldiek igazgatása és a menekültjog*. In: Lapsánszky András: *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. I. kötet*. Complex Kiadó, Budapest, 2013, 179. o.

- a lakóhelyüket elhagyni kényszerült külföldi személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről szóló 2001/55/EK irányelv;
- a menedékkérők befogadásának minimumszabályairól szóló 2003/9/EK irányelv;
- a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló 2004/83/EK irányelv;
- a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló 2005/85/EK irányelv.

4. A MIGRÁCIÓS SZABÁLYOZÁS MAGYARORSZÁGI TERÜLETEI

A vándorlással kapcsolatos magyar jogi szabályozás legfontosabb területei a migrációs jog és az idegenjog jogszabályokkal körülhatárolt kérdéseire vonatkoznak. Ilyen értelemben ketté kell választani a kiutazással vagy kivándorlással összefüggő (szűkebb értelemben vett migrációs jogi) szabályokat az adminisztratív idegenjog egyes területeitől. A jogforrási kérdések tekintetében általánosan leszögezhető, hogy mindegyik terület esetében alaptörvényi (alkotmányi), törvényi és rendeleti szabályozás határozza meg a ki- és beutazás, valamint a nem magyar állampolgárok magyarországi tartózkodásának jogi feltételeit, lehetőségeit. A külföldiekkel kapcsolatos jogi szabályozás tekintetében továbbá alapvető jelentősége van az ügyfelek tájékoztatásának (különösen jogaikról, kötelezettségeikről és az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeikről), valamint annak, hogy az ügyfélnek – a mögöttes jogszabálynak tekinthető közigazgatási törvény⁸⁸ általános rendelkezéseitől eltérően – a kérelemre indult eljárásban a kérelme előterjesztésében a hatóság előtt személyesen meg kell jelennie. Garanciális jellegű szabályozás, hogy a jelen lévő ügyféllel az anyanyelvén vagy az általa értett más idegen nyelven szóban is közölni kell a hatóság, illetve a bíróság határozatát, illetve ha az ügyfél ismeretlen helyen tartózkodik, a döntés közzé tétele hirdetményi úton történik.⁸⁹

4.1. A MIGRÁCIÓ JOGA ÉS IGAZGATÁSA

Magyarországon a mozgás szabadságát alkotmányi szinten deklarálják. Az Alaptörvény⁹⁰ „Szabadság és felelősség” részének XIV. cikk (1) bek. első mondata szerint: „Magyar állampolgár Magyarország területéről nem utasítható ki, és külföldről bármikor hazatérhet.” Emellett szintén az Alaptörvény vonatkozó fejezetének XXVII. cikk (2) bek. értelmében: „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy külföldi tartózkodásának ideje alatt Magyarország védelmét élvezze.”

A fenti két alaptörvényi rendelkezés alapvető állampolgársági (státusz-) jogként határozza meg a száműzetés tilalmát, valamint a hazatérés és a konzuli védelem jogát. Maga a száműzetés tilalma és a hazatérés joga az Európa Tanács emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezménye negyedik kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkén alapul, amely szerint senkit sem lehet sem egyéni, sem kollektív rendszabályokkal állampolgársága szerinti államnak területéről kiutasítani, illetve senkit sem lehet megfosztani attól a jogától, hogy annak a területére belépjen, amelynek honosa. A hazatérés elé semmilyen korlátozás nem állítható, így az útlevél nélkül érkező magyar állampolgár is hazatérhet. A konzuli védelem ugyanakkor nem korlátlan módon történik. A vonatkozó törvényi

88 A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket).

89 Rózsás Eszter: *A külföldiek igazgatása és a menekültjog*, i. m. 183. o.

90 Magyarország Alaptörvénye, 2011. április 25.

szabályozás⁹¹ értelmében a konzuli szolgálatot ellátó személyeknek figyelemmel kell lenniük a nemzetközi jogi szabályokra, és eljárásuk során tiszteletben kell tartaniuk a fogadó állam jogszabályait is, de a védelemnyújtás legmegfelelőbb módjának kiválasztásában a konzul viszonylag nagyfokú szabadsággal bír: mérlegeli az eset összes körülményeit, valamint a helyi viszonyokat.⁹²

Az alaptörvényi szabályozás mellett a kiutazás jogát külön törvény szabályozza. Ennek alapvetése, hogy Magyarország területét minden magyar állampolgár és az országban jogszerűen tartózkodó külföldi szabadon elhagyhatja, ide értve a külföldi letelepedés szándékával történő kiutazást is. Ez a jog azonban nem korlátlan, így a külföldre utazás joga törvényben meghatározottak szerint – általában érvényes úti okmánnyal – gyakorolható, de – szintén törvényi keretek között – korlátozható is.⁹³

4.2. IDEGENJOGI IGAZGATÁS

Az idegenjogi igazgatás fogalma és alaptörvényi elvei

Az idegenjogi igazgatás a nem magyar állampolgárok jogszerű magyarországi beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos hatósági jogalkalmazási tevékenységet jelent. Ennek alapját szintén az Alaptörvény adja, amelynek XXVII. cikke (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához. Ez egyúttal a szabad mozgás és tartózkodás jogának alkotmányi meghatározása is, amely azonban jogszerűséghez kötött. Ez külföldiek esetében a beutazáshoz és tartózkodáshoz kapcsolódó, törvényekben meghatározott feltételek meglétét jelenti. Az idegenjogi igazgatás egyben kiterjed a hontalanokra, azaz azokra a személyekre is, akiket egyetlen állam sem tart a saját joga alapján állampolgárának.

A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek igazgatása

Az idegenjogi igazgatás szabályozását a külföldiek és a hontalanok esetében Magyarország uniós tagsága és a külföldiek fentebb már említett differenciálása miatt már nem lehet egy jogszabályi környezetben megoldani. A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek esetében ez az ún. Szmtv.⁹⁴ és annak végrehajtási rendelete.⁹⁵ Az e jogszabályok hatálya alá tartozó személyek közül EGT-állampolgár érvényes úti okmánnyal vagy személyazonosító igazolvánnyal, az EGT-állampolgárt, illetve magyar állampolgárt kísérő, harmadik országbeli állampolgár érvényes úti okmánnyal és érvényes, három hónapot meg nem haladó tartózkodásra jogosító vízummal jogosult beutazni Magyarországra.

Az Szmtv. a három hónapot meg nem haladó magyarországi tartózkodást feltétel (külön engedély) nélkül teszi lehetővé. A három hónapot meghaladó tartózkodásra – amely bejelentkezéshez, illetve ennek során kiállított ún. regisztrációs igazoláshoz kötött – keresőtevékenység, tanulmányok folytatása céljából vagy egyéb okból kerülhet sor. Ez utóbbi esetben a tartózkodási jog akkor

91 A konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény.

92 Árva Zsuzsanna: *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez* (online). Complex Kiadó, Budapest (Lezárva 2014. január 20.)

93 A külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény 1. § (1)–(4) bek.

94 A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény.

95 A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény végrehajtásáról szóló 113/2007. (V. 24.) kormányrendelet.

illeti meg az EGT-állampolgárt, ha elegendő forrása van önmaga és családtagja eltartására. Az EGT-állampolgárt és családját megilleti az állandó tartózkodás joga is, ha öt évig megszakítás nélkül jogszerűen Magyarországon tartózkodik. Megszűnik azonban ez a jogosultság, ha az állandó tartózkodás jogával rendelkező személy két éven keresztül folyamatosan távol van. (E jogot az ún. állandó tartózkodási kártya tanúsítja.)

A harmadik országbeli állampolgárok igazgatása

A harmadik országbeli állampolgárok beutazása és tartózkodása – a vonatkozó jogszabályok⁹⁶ értelmében – aszerint határozható meg, hogy a hat hónapon belüli tartózkodásuk időtartama meghaladja-e a három hónapot. Ennek általános szabálya, hogy a harmadik országbeli állampolgár az első beutazástól számított hat hónapon belül három hónapot meg nem haladó tartózkodás céljából a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletben (a továbbiakban: Schengeni határ-ellenőrzési kódex) foglalt feltételek szerint utazhat be Magyarország területére.

A beutazás általános feltételeinek az a harmadik országbeli állampolgár felel meg, aki érvényes úti okmánya, szükség esetén érvényes vízuma van, igazolja a tervezett tartózkodás célját és megfelelő anyagi fedezetet, nem áll beutazási tilalmat elrendelő SIS (Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett) figyelmeztető jelzés hatálya alatt, és nem jelent veszélyt az EU-tagállamok közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzeti kapcsolataira.

A hat hónapon belüli három hónapot meghaladó tartózkodás céljából az a harmadik országbeli állampolgár utazhat be, illetve három hónapot meghaladó időtartamig az a harmadik országbeli állampolgár tartózkodhat Magyarországon területén, akinek van érvényes úti okmánya, három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosító vízuma, tartózkodási engedélye, bevándorlási engedélye, letelepedési engedélye, ideiglenes letelepedési engedélye, nemzeti letelepedési engedélye, EK letelepedési engedélye vagy EU-s „kék kártyája”, a vissza- vagy továbbutazáshoz szükséges engedélye, Magyarország területén szálláshelye vagy lakóhelye. Ezek mellett

- igazolja beutazása és tartózkodása célját;
- tartózkodása teljes időtartamára rendelkezik a lakhatását és megélhetését, valamint a kiutazás költségeit is biztosító anyagi fedezettel;
- az egészségügyi ellátások teljes körére biztosítottnak minősül, vagy egészségügyi ellátásának költségeit biztosítani tudja;
- nem áll kiutasítás vagy beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt, illetve beutazása és tartózkodása nem veszélyezteti Magyarországon közbiztonságát, nemzetbiztonságát vagy közegészségügyi érdekeit;
- nem áll beutazási és tartózkodási tilalmat elrendelő SIS figyelmeztető jelzés hatálya alatt.

E feltételek teljesítésének hiányában a beutazás és tartózkodás csak kivételesen, nemzetközi kötelezettség teljesítése céljából, halaszthatatlan humanitárius okból vagy nemzeti érdekből engedélyezhető.

⁹⁶ A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harmtv.) és a végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) kormányrendelet.

A harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó törvényi szabályozás külön kitér a letelepedés szabályaira is. Letelepedett az a harmadik országbeli állampolgár, aki korábban letelepedési engedélyt, ideiglenes letelepedési engedélyt, nemzeti letelepedési engedélyt vagy ún. EK letelepedési engedélyt kapott. A letelepedett harmadik országbeli állampolgárt az Alaptörvényben és a jogszabályokban biztosított jogosultságok illetik meg, és – az ideiglenesen letelepedett kivételével – Magyarország területén határozatlan időtartamú tartózkodásra jogosult. A letelepedettet megilletik a tartózkodási engedéllyel rendelkezők külön jogszabályok szerinti jogosultságai is.

Az a harmadik országbeli állampolgár kaphat ideiglenes letelepedési engedélyt, nemzeti letelepedési engedélyt vagy EK letelepedési engedélyt,

- akinek Magyarország területén lakhatása és megélhetése biztosított;
- aki az egészségügyi ellátások teljes körére biztosítottnak minősül, vagy egészségügyi ellátásának költségeit biztosítani tudja; és
- akivel szemben az e törvényben meghatározott kizáró ok nem áll fenn.

Nem kaphat ideiglenes letelepedési engedélyt, nemzeti letelepedési engedélyt vagy EK letelepedési engedélyt az a harmadik országbeli állampolgár,

- akinek a letelepedése veszélyezteti Magyarország közbiztonságát vagy nemzetbiztonságát;
- aki kiutasítás vagy beutazási és tartózkodási tilalom, illetve beutazási és tartózkodási tilalmat elrendelő SIS figyelmeztető jelzés hatálya alatt áll;
- aki az engedély megszerzése érdekében hamis adatot, valótlan tényt közölt, vagy az eljáró hatóságot megtévesztette.

A hontalan személyek igazgatása

A hontalanokkal kapcsolatos jogi rendelkezések a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó jogszabályok sajátos részeként ismerhetők meg. A hontalansági igazgatás (inkább eljárás) az idegenjogi igazgatásnak az a sajátos területe, amelynek célja megállapítani, hogy az eljárás alanya nem rendelkezik valamely állam saját joga szerinti állampolgársággal.

Az eljárás Magyarország területén jogszerűen tartózkodó kérelmező által az idegenrendészeti hatóságnál benyújtott kérelemre indul. A kérelmező az eljárásban személyesen vesz részt, meghallgatása kötelező, és a kérelmezőnek igazolnia vagy valószínűsítania kell, hogy egyetlen állam saját joga szerint sincs állampolgársága, így különösen a születési helye, a korábbi lakó- vagy tartózkodási helye, továbbá a családtagjai, illetve szülei állampolgársága szerinti állam vonatkozásában.

4.3. IDEGENRENDÉSZET

Az idegenrendészet fogalma

Az idegenrendészet a Magyarország területére engedély nélkül vagy meg nem engedett módon beutazó vagy Magyarország területén jogszerűtlenül tartózkodó, nem magyar állampolgárral szemben indított hatósági jogalkalmazói tevékenység, feltéve, hogy nincs helye menedékjogi eljárásnak. Az idegenrendészet alapvető fogalmi ismérve, hogy kizárólag nem magyar honosságú személyekkel szemben indítható, és csak abban az esetben, ha a külföldi beutazása vagy tartózkodása ellentétes a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel.

A külföldiek rendszete a rendszet egy sajátos típusa, amely – a rendszet általános meghatározásából kiindulva, annak közigazgatási és közhatalmú tartalmi elemeit szem előtt tartva⁹⁷ – a külföldi magatartása miatt megzavart rend helyreállítására irányul. Fontos azonban megjegyezni, hogy nincs helye idegenrendészeti eljárásnak, ha a jogszerűtlenül beutazó vagy tartózkodó külföldi menedékkérelmet terjesztett elő, hiszen ebben az esetben először a menedékjogi eljárást kell lefolytatni.

Az idegenrendészet törvényi szabályozásának is vannak alaptörvényi követelményei. A fentebb már megjelölt XIV. cikk (1) bek. szerint: „Magyarország területén tartózkodó külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani. Tilos a csoportos kiutasítás.” Az alaptörvényhely értelmében a külföldi – a magyar állampolgároktól eltérően – kiutasítható, a kiutasítást büntető- vagy idegenrendészeti eljárásban hozott határozattal lehet elrendelni. Maga a kiutasítás azonban nem korlátlan, törvényi akadályként jelentkezik egyfelől, hogy a menedéjjoggal rendelkező külföldi nem utasítható ki, valamint a fentebb már említett non-refoulement elve, amely – a XIV. cikk (2) bek.-ben – mint abszolút tilalom jelenik meg az Alaptörvényben is:⁹⁸ „Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.”

Az idegenrendészettel összefüggő jogi szabályok az Alaptörvény mellett szintén az egyes külföldi kategóriákra vonatkozó – fentebb már említett – legfontosabb idegenjogi forrásokból ismerhetők meg.

A szabad mozgás jogával rendelkező személyek rendszete

A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek privilegizált jogállása a tekintetben is megmutatkozik, hogy e jog korlátozására csak az arányosság elvének betartásával és az érintett személy magatartására tekintettel kerülhet sor.⁹⁹ Ennek értelmében csak azzal a személlyel szemben alkalmazható kiutasítás vagy beutazási és tartózkodási tilalom, akinek magatartása valódi, közvetlen és súlyos veszélyt jelent a társadalom valamely alapvető értékére, különösen a közrendre, a köz- és nemzetbiztonságra vagy a közegészségügyre. (Az állandó tartózkodási joggal rendelkező EGT-állampolgár vagy családtagja Magyarország területéről csak nemzetbiztonsági okból utasítható ki.)

Beutazási és tartózkodási tilalmat azzal a személlyel szemben kell elrendelni, akinek a beutazására és tartózkodására vonatkozó tilalom érvényesítésére Magyarország kötelezettséget vállalt, illetve akire vonatkozóan – a tilalom érvényesítéséről – az EU Tanácsa döntött.

A harmadik országbeli állampolgárok rendszete

A harmadik országbeli állampolgárokkal szembeni rendszeti szabályok alkalmazása keretében az országba való beutazás engedélyezésekor lehet dönteni a beléptetés megtagadásáról és visszairányításról, belföldön a tartózkodás vizsgálatakor pedig idegenrendészeti előállítás, személyazonosság megállapítása érdekében visszatartás, indokolt esetben idegenrendészeti vagy kiutasítást előkészítő őrizet, végső soron beutazási és tartózkodási tilalom, kiutasítás és kitoloncolás rendelhető el.

97 Balla Zoltán: Közigazgatás és rendszet. Új Magyar Közigazgatás, 2013/12. sz. 20. o.

98 Hautzinger Zoltán: *Idegen a büntetőjogban*. In: Deres Petronella – Domokos Andrea: *80 Studia in honorem Tamás Jakucs*. Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2013, 85. o.

99 Rózsás Eszter: *Az idegenrendészet igazgatása*. In: Bencsik András (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2012, 45. o.*

A beléptetés megtagadása nemcsak nemzeti, hanem közösségi jogintézmény, hiszen alapvetően a Schengeni határ-ellenőrzési kódex értelmében kell megtagadni annak a harmadik országbeli állampolgárnak a beléptetését, aki nem teljesíti a kódexben foglalt, fentebb említett beutazási kritériumokat. A beléptetés megtagadásával szorosan összefüggő aktus a visszairányítás, azaz a hatóságnak (rendőrségnek) a beléptetés megtagadásával együttesen meghozott döntése, amellyel egyúttal meghatározza azt az országot, ahová a visszairányított személy visszatérni köteles. Ez általában az az ország, ahonnan a személy érkezett, avagy őt visszafogadni köteles, szokásos tartózkodási helye van, avagy más olyan állam, ahová beutazhat. A visszairányítás biztosítása érdekében a rendőrség a harmadik országbeli állampolgár személyi szabadságát is korlátozhatja. Így a visszairányított személy kötelezhető arra, hogy legfeljebb nyolc óra időtartamban a tovább- vagy visszainduló járművön, legfeljebb hetvenkét órán, légi úton érkező külföldi esetében 8 napon keresztül a repülőtér meghatározott helyén tartózkodjon, avagy a visszaszállításra köteles szállítót vállalat egy másik induló járatára átszálljon.

A schengeni belső határokon megszűnt határellenőrzés egyik – ún. kompenzációs – következménye, hogy a tagállamok rendészeti eszközökkel fokozottabb figyelmet fordítanak a külföldiek ellenőrzésére. Ennek értelmében Magyarországon a rendőrség nemcsak a schengeni külső határokon végez határellenőrzést, hanem a határterületen kívül is ellenőrizheti a külföldieket. Ennek egyik lehetősége az ún. mélységi ellenőrzés, amely a rendőrség szolgálati szabályzata¹⁰⁰ szerint a külföldiek magyarországi tartózkodása jogszerűségének megállapítására irányuló – jellemzően kockázatelemzés alapján, illetve szűrőpróbaszerűen végzett – kompenzációs rendőri intézkedés, melynek célja nem határellenőrzés, és amely előkészítésében és végrehajtási módjában egyértelműen eltér a külső határokon történő személyellenőrzéstől.

4.4. MENEDÉKJOG

Az Alaptörvény – sokat hivatkozott XIV. cikke – *expressis verbis* határozza meg azt is, hogy „(3) Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.” Magyarország tehát nemzetközi jogi kötelezettségével összhangban biztosít menedékjogot az arra rászoruló nem magyar állampolgároknak.

Maga a menedékjog egyfelől – a nemzeti jog felől közelítve – értelmezhető az idegenjog speciális területként, másfelől – a nemzetközi jog tekintetében pedig – mint humanitárius jog jelentkezik. Alapja az 1951. évi genfi egyezmény, amelynek alapján az élvez menedékjogot, aki faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása vagy politikai meggyőződése miatti üldöztetéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti (hontalan esetében a szokásos tartózkodás helye szerinti) országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni. A menedékjog tehát a külföldiek – ezen belül a harmadik országbeli állampolgárok – egy újabb kategóriáját határozza meg, és a jogi szabályozás általában nem tesz különbséget aközött, hogy az üldözéstől való félelem mikor – a származási ország elhagyását követően vagy még azt megelőzően – alakult ki.

100 A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet.

A menekülők csoportjai

A menekülők körében – mivel nem homogén csoportot alkotnak – a menekültek mellett meg kell különböztetni a menedékeseket, az ún. kiegészítő védelmet élvezőket (oltalmazottakat) és a nemzeti védelemben részesülőket (visszaküldés tilalma hatálya alatt állókat).¹⁰¹ Ezekről a státuszokról Magyarországon elsősorban a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Met.) és annak végrehajtási rendelete¹⁰² rendelkezik.

A menekült jogi státusza a magyar állampolgársághoz hasonlítható. Kivétel alapvetően annyi, hogy a menekültnek – a helyi közügyek gyakorlásán (helyi önkormányzati képviselői és polgármesteri választáson, helyi népszavazáson részvétel stb.) kívül – választójoga nincs, illetve nem tölthet be olyan munkakört, nem viselhet olyan tisztséget, amelynek ellátását jogszabály magyar állampolgársághoz köti. A menedékjog ennél fogva jogcímet jelent a Magyarország területén való tartózkodásra, és egyidejűleg védelmet nyújt a visszaküldés, a kiutasítás és a kiadatás ellen.¹⁰³

Azt a külföldit, aki nem felel meg a menekültkénti elismerés feltételeinek, de fennáll annak veszélye, hogy származási országába való visszatérése esetén súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni oltalmazottkénti elismerésért, ezzel ún. kiegészítő védelemért folyamodhat. Kevés különbség van a menekültek és az oltalmazottak jogállása között.¹⁰⁴ Az oltalmazott nem jogosult kétnyelvű (konvenció) úti okmányra, semmilyen választójoga nincs, továbbá státusza öt évente felülvizsgálandó (míg a menekültstátusz határozatlan időre szól, csak akkor szűnik meg, ha a menekült magyar állampolgárságot szerez, vagy az elismerést a menekültügyi hatóság visszavonja).

Menedékesként azokat a személyeket kell elismerni és ideiglenes védelemben részesíteni, akik Magyarország területére azért érkeztek, mert hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetve az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése – így különösen kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód – miatt elmenekülni kényszerültek. Az elismerést meg kell előznie annak, hogy az Európai Unió Tanácsa vagy az Országgyűlés ideiglenes védelemre jogosultként ismerje el személyek csoportját, mivel a menedékesként elismerés alapja az e csoporthoz való tartozás. Ennek megléte esetén sem lehet azonban menedékesként elismerni a külföldit,

- ha megalapozottan feltételezhető, hogy béke elleni, háborús vagy emberiség elleni bűncselekményt követett el, avagy a menedékeskénti elismerés iránti kérelem benyújtását megelőzően Magyarország területén kívül súlyos, nem politikai bűncselekményt vagy az ENSZ céljaiba és elveibe ütköző bűncselekményt követett el;
- akinek Magyarország területén való tartózkodása nemzetbiztonsági érdekeket sért;
- akiről jogerős bírói ítélet megállapította, hogy olyan bűncselekményt követett el, amelyre a magyar jog öt évi vagy azt meghaladó szabadságvesztés-büntetés kiszabását rendeli.

A menedékes státusza nem olyan kedvező, mint a menekülteké vagy az oltalmazottaké, például csak a külföldiekre vonatkozó általános szabályok szerint jogosult munkavégzésre, illetve az ideiglenes védelem időtartama mindössze egy év.

101 Ördög István: *Menedékjogi ismeretek*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Rendészettudományi Kar. Budapest, 2012, 76. o.

102 301/2007. (XI. 9.) kormányrendelet.

103 Rózsás Eszter: *A külföldiek igazgatása és a menekültjog*, i. m. 186. o.

104 Lékó Zoltán (szerk.): *A migrációs jog kézikönyve*. Complex Kiadó, Budapest, 2009, 23. o.

A menedékjogi eljárás

A menedékjogi eljárás célja annak megállapítása, hogy a menekültkérelmet előterjesztő személy jogosult-e a menekült- vagy oltalmazotti státuszra, illetőleg származási országába visszaküldhető-e. Az eljárás alapja a menedékjogi kérelem, amely csak személyesen, alakiséghez nem kötött módon, bármely hatóságnál előterjeszhető. Az eljárási határidő hatvan nap, amely indokolt esetben egyszer harminc nappal meghosszabbítható. Az eljárás során személyesen kell bizonyítania a külföldi személynek, hogy a törvényben meghatározott ok (okok) folytán országának hatóságai üldözték, vagy nem tudták megvédeni az üldöztetéstől, ezért nemzetközi védelemre jogosult.

Az eljárás két fázisban, egy előzetes és egy részletes vizsgálati eljárás szerint történik. Az előzetes vizsgálati eljárás során dönteni lehet az eljárás folytatásáról, azaz a részletes vizsgálati eljárásra utalásról, az eljárás megszüntetéséről vagy részletes vizsgálat nélküli elutasításáról. A részletes vizsgálati eljárás része a részletes meghallgatás, szükség esetén szakhatósági vélemény, országinformáció beszerzése, valamint az eljárás alá vont személy tartózkodásának kijelölése. Az eljárás során dönteni kell, hogy

- a kérelmező menekültként elismerhető-e;
- ha nem, a kérelmező oltalmazottként elismerhető-e;
- ha nem, fennáll-e a visszaküldés tilalma.

Ha a kérelmező a menedékjogi státuszra nem jogosult, de vele szemben visszaküldés tilalma áll fenn, akkor befogadotti státuszba kerül.

4.5. ÁLLAMPOLGÁRSÁGI JOG (HONOSÍTÁSI IGAZGATÁS)

Az állampolgársági jog hatályos forrásait a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény (Ápt.) és a végrehajtására kiadott kormányrendelet¹⁰⁵ jelenti. Különös sajátossága e jogterületnek, hogy a jogalkalmazás során nemcsak a hatályos jogszabályokat kell figyelembe venni, hanem mindazokat a jogszabályokat, amelyek valaha is érintették a magyar állampolgárságot.¹⁰⁶

Magának a magyar állampolgárságnak a megszerzése történhet

- születéssel (családi jogállás rendezése) a leszármazási elv (ius sanguinis) alapján,
- honosítással,
- visszahonosítással és
- nyilatkozattal.

A magyar állampolgárság megszűnhet

- lemondással (ebben az esetben a magyar állampolgárság három éven belül visszaállítható), illetve
- visszavonással.

105 125/1993. (IX.22.) kormányrendelet.

106 Az állampolgársági igazgatással összefüggésben lásd bővebben: Lőrincz Aranka – Parragi Mária: *Állampolgársági jog és jogalkalmazás*. Egyetemi jegyzet. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar. Budapest, 2013, 31. o.

Az állampolgársági eljárás az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével önálló, sui generis eljárás, amely belföldön és külföldön (lakóhelytől függetlenül) is ún. állampolgársági kérelemmel kezdeményezhető. A honosítási, visszahonosítási ügyekben, a lemondás elfogadásáról és az állampolgárság visszavonásáról az Ápt.-nek az adott ügytípusra vonatkozó rendelkezése értelmében az eljáró hatóság (BÁH) javaslatára, a miniszter előterjesztésére a köztársasági elnök dönt. A többi állampolgársági ügyben a miniszter adja ki a bizonyítványt, okiratot, illetve állapítja meg, hogy ezek kiadásának feltételei nem állnak fenn. A honosítási és visszahonosítási kérelemről, a lemondás elfogadásáról, továbbá a magyar állampolgárság visszavonásáról hozott köztársasági elnöki döntés ellen nincs jogorvoslat.

A honosított a magyar állampolgárságot az eskü vagy fogadalom letételének napján szerzi meg. Az eskütételt követően a BÁH elvégzi a honosított, visszahonosított személyek külföldön történt születésének és házasságkötésének hazai anyakönyvezését, továbbá az anyakönyvezésből eredő adatváltozásokat rögzíti a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban.

5. ÖSSZEGRÉS

A migráció társadalmi jelentőségéből fakad, hogy jogi szabályozása nemzeti és nemzetközi szinten is elengedhetetlenül szükséges. Magának a migrációnak a szabályozása tágabb értelemben magában foglalja mindazokat a jogi normákat, amelyek az emberi vándorlással, a tartózkodási hely megváltoztatásával függnek össze. Funkciója, hogy hatékonyan reagáljon a ki- és beutazás aktuális helyzetére, egyben legyen alkalmas az emberi vándorlás tendenciáinak befolyásolására. A migrációs szabályozás egyes területei egyfelől magához a mozgás és tartózkodási hely szabad megválasztásának emberi jogához kapcsolódik, másfelől magában foglalja mindazokat a jogi rendelkezéseket, amelyek a külföldiek beutazásához, tartózkodásához, illetve egyes jogügyleteihez kapcsolódnak. Ez utóbbi az idegenjog, amelynek fogalmi meghatározását élesen el kell határolni a nemzetközi jogtól, a külföldi jogtól és a nemzetközi magánjogtól. E kifejezések tartalmukat tekintve nem azonos fogalmakat takarnak, sőt szabályozási területük vagy egyáltalán nem (nemzetközi magánjog), vagy csak érintőlegesen kapcsolódik magához a migrációhoz és annak jogi szabályozásához.

A migráció magyar szabályozásának szintjei az egyes jogforrások megismerhetőségének hierarchiáját mutatják meg. A legmagasabb szintet a nemzetközi jog és az európai közjog dimenziója jelenti, míg a nemzeti jogi szabályozás főként az Alaptörvényből és a migráció területeivel kapcsolatos törvényekből és rendeletekből származik. A migráció szabályozásának területei pedig az emberi vándorlással összefüggő, azonos karakterű szabályozási kérdéseket foglalják össze.

Önálló területet jelentenek a mozgás szabadságával, valamint kiutazással, kivándorlással és hazatéréssel kapcsolatos rendelkezések (migráció joga), a nem magyar állampolgárok jogszerű beutazását, tartózkodását és letelepedését szabályozó normák (idegenjogi igazgatás), az üldöztetés elől menekülő harmadik országbeli állampolgárok védelembe helyezésére vonatkozó szabályok (menedékjog), a jogszerűtlenül beutazó és tartózkodó külföldiekkel összefüggő joganyag (idegenrendészet) és a magyar állampolgárság megszerzését meghatározó rendelkezések (állampolgársági jog).

ÖTÖDIK FEJEZET – A MENEKÜLTKÉRDÉS KEZELÉSÉNEK NEMZETBIZTONSÁGI ASPEKTUSAI¹⁰⁷

A cím kapcsán felmerül, vajon mennyiben nemzetbiztonsági ügy a menekültek helyzetének kérdése, s mennyiben kapcsolódik a nemzetbiztonsági szervezetek tevékenységéhez. Nem pusztán politikai, társadalmi, illetve gazdasági problémáról van-e szó, melyet a szóban forgó kategóriák eszközeivel lehet és kell kezelni. A válasz azonban korántsem egyértelmű.

Bár a menekültek problémája klasszikus értelemben nem tartozik az új típusú biztonsági kihívások közé, hiszen az már a civilizációk kialakulásától kezdve jelen van, napjainkban az ilyen jellegű mozgások egyedülálló méretűvé váltak. A statisztikák arra engednek következtetni, hogy ez a folyamat tartósan hatással lesz a világ, különösen a fejlett országok biztonságára, hiszen a harmadik világ országaiban a népesség gyors növekedésének, a gazdaság stagnálásának és a környezet károsodásának összekapcsolódása növekvő szegénységhez és fokozódó társadalmi feszültségekhez vezet. Mindezt tovább súlyosbítják a bipoláris világrend megszűnése óta egyre sűrűsödő helyi háborúk, konfliktusok, melyek következtében milliók kényszerültek otthonaik, hazájuk elhagyására, az egyes államok felbomlása pedig sok ember viszonylatában vezetett állampolgárságuk elvesztéséhez. Ennek következtében ma már nincs a világnak olyan része, amit ne érintene a tömeges migráció problémája, melynek legfőbb okaiként egyértelműen az éhínséget, az élettér csökkenését, a háborúkat és fegyveres konfliktusokat, a politikai és fegyveres erőszakot, az egyre gyakoribb természeti katasztrófákat, valamint, a vallási, etnikai, politikai üldöztetést jelölhetjük meg. Ezek a konfliktusok nemcsak lokális szinten jelentenek problémát, gyakran egész régiókat destabilizálnak, sőt, globális fenyegetésként léphetnek fel. A globalizáció és a spill-over hatás (túlcsordulás) következtében akár nagyobb országcsoportokat is „megfertőzhetnek”, járványok, terrorista akciók, illetve nagyméretű menekültáradat kiindulópontjává válhatnak. Így az ilyen válságok kezelése a közvetlenül nem érintett államok problémájává is válik, hiszen a menekültek áramlása felboríthatja az egyes közösségek közti egyensúlyt, illetve kezelhetetlen gazdasági vagy biztonsági terhet jelenthet befogadó országok gazdasága, kormányai számára. A transznacionális fenyegetések felderítése valamennyi nemzetbiztonsági szervezet számára meghatározó feladatként jelentkezik az adatszerzés és az elemzés értékelés területén egyaránt.¹⁰⁸ Ez a tendencia új konfliktuskezelési eszközök kidolgozását követeli meg, melyek nemcsak magát a fegyveres konfliktust szüntetik meg, hanem segítenek a béke, a biztonság, valamint az életkörülmények helyreállításában, illetve a stabilizációban. Az ilyen műveletek többsége a nemzetközi közösség (ENSZ) felhatalmazásával, civil és katonai erők együttes alkalmazásával szövetségi, többnemzeti keretek között zajlik.¹⁰⁹

107 Szerző: Csatlós Fruzsina doktorandusz, NKE Hadtudományi Doktori Iskola, NKE Nemzetbiztonsági Intézet

108 Kis-Benedek József: *A nemzetbiztonsági szervezetek előtt álló kihívások*. In: *Nemzetbiztonsági alapismeretek*. Szerk.: Kobilka István, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2013. pp. 67..

109 Friedmann Viktor: *A konfliktuskezelés új terei* – Az államon belüli konfliktusok regionális, inter- és transznacionális dimenziói. *Kül-Világ – A nemzetközi kapcsolatok folyóirata*, IV. évf., 2007/3–4. szám, pp.75–99., www.kul-vilag.hu/2007/0304/friedmann.pdf

1. A MENEKÜLTEK PROBLÉMÁJÁNAK KEZELÉSE VÁLSÁGÖVEZETEKBEN

A menekültek kérdése tehát nem újkeletű jelenség, nem sorolható az új típusú biztonsági kihívások közé. Már az ókori társadalmaknak is foglalkozniuk kellett a problémával, hiszen a háborúk már a legkorábbi történelmi korokban megjelentek, s a fegyveres, sokszor elhúzódó összecsapások gyakran együtt jártak az ellenséges nép tagjainak vallási, etnikai, faji alapon történő üldözésével. Napjainkban azonban az ilyen jellegű mozgások *egyedülálló méretűvé* váltak. *Az elmúlt évtized során naponta átlagosan több mint 25 000 ember kényszerült hazája elhagyására.* A jelenlegi világméretű migráció rendkívül bonyolult, és nemcsak a menekülteket érinti, hanem olyan milliókat is, akik gazdasági okokból, a jobb élet reményében hagyják el a lakóhelyüket. A statisztikák arra engednek következtetni, hogy ez a folyamat tartósan hatással lesz a világ, különösen a fejlett országok biztonságára, hiszen a harmadik világ országaiban a népesség gyors növekedésének, a gazdaság stagnálásának és a környezet károsodásának összekapcsolódása növekvő szegénységhez és fokozódó társadalmi feszültségekhez vezet.¹¹⁰



5. ábra: Otthonukat elhagyni kényszerülő személyek (átlagos) száma naponta, 2003–2012¹¹¹

Mindezek ismeretében már több szerző megállapította, hogy a nemzetközi migráció, ezen belül a menekültek problémaköre, szoros összefüggésben van egy adott ország biztonságpolitikájával, illetve nemzetbiztonságával. Így annak ellenére, hogy a nemzetbiztonsági szféra speciális jellemzői,

110 Friedmann Viktor: A konfliktuskezelés új terei – Az államon belüli konfliktusok regionális, inter- és transznacionális dimenziói. *Kül-Világ – A nemzetközi kapcsolatok folyóirata*, IV. évf., 2007/3–4. szám, pp.75–99. www.kul-vilag.hu/2007/0304/friedmann.pdf; http://unhcr.org/globaltrends-june2013/UNHCR%20GLOBAL%20TRENDS%202012_V08_web.pdf

111 Forrás: Displacement – The New 21st Century Challenge, UNHCR Global Trends 2012, http://unhcr.org/globaltrends-june2013/UNHCR%20GLOBAL%20TRENDS%202012_V08_web.pdf

a kutatással kapcsolatos korlátok jelentősen megnehezítik a téma mélyreható vizsgálatát, mindenképp szükséges a menekültkérdés kezelésének ilyen jellegű megközelítése.¹¹²

A nemzetközi közösségnek óriási szerepe van a menekültkérdés megoldásában. Egyrészt mivel az 1951-es egyezmény egyik legfontosabb elve, hogy a menekülteket nem szabad kitoloncolni vagy visszafordítani „olyan területek határára, ahol az életük vagy a szabadságuk veszélybe kerülne”¹¹³, ezért segítséget kell nyújtani ahhoz, hogy a menekülők biztonságba kerüljenek, s menekülttáborok létrehozásával, illetve támogatásával, valamint humanitárius segítségnyújtással igyekezni kell megakadályozni, hogy a befogadó országban válság alakuljon ki. Másrészt a konfliktus lezárása után segíteni kell a menekültek visszatelepítésében, illetve életkörülményeik rekonstruálásában.¹¹⁴ Helyzetük rendezése során elengedhetetlen a kihívások, kockázatok, fenyegetések feltárása, mely során a nemzetbiztonsági szolgálatok szerepe, véleményem szerint, megkérdőjelezhetetlen.

Az utóbbi évtizedek tapasztalatai alapján a menekültek visszatelepítése során nemzetközi erők legfontosabb feladatai a következők:

- a biztonságos környezet fenntartása,
- a visszatelepülés támogatása,
- a spontán visszatelepülők támogatása,
- a helyi hadseregek bevonása,
- az együttműködő közösségek **támogatása**.

Valamint kiemelten fontos a származási területek értékelése, annak érdekében, hogy a konfliktus ne éleződjön ki újra. Ennek főbb szempontjai:

- a helyi politikai pártok, közösségek,
- a helyi vezetők gondolkodásmódja,
- a haderő diszlokációja,
- a félkatonai szervezetek szervezettsége, befolyása,
- a helyi biztonsági szolgálatok aktivitása,
- az illegális betelepülők lakásfoglalók száma,
- az adminisztratív akadályok,
- az iskolarendszer helyzete.

Ezen kívül a visszatelepítés előkészítése során rendkívül fontos, az ún. „*forró területeknek*” a meghatározása, amiben a szolgálatok szintén jelentékenyen részt vehetnek. A nemzetközi békefenntartó, stabilizáló erők jelenléte bátorítólag hat a közösségekre, serkenti a helyi hadseregek aktivitását, biztonságossá és kiszámíthatóvá teszi a nemzetközi szervezetek munkáját. A kiegyensúlyozott és ellenőrzött környezetben pedig csökken a korrupció lehetősége, visszaszorul az illegális kereskedelem, erősödik a helyi közigazgatás és megnő a humanitárius segélyek száma. A beinduló kisvállalkozások erősítik a gazdaságot, új munkahelyek létesülhetnek és mindez jótékonyan hat a visszatelepülés ütemére. A támogatásra érdemes körzetek kiválasztása után megkezdődhet a visszatelepülést

112 Laufer Balázs: *Az illegális migráció és a menekültügy biztonsági vetületei*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI., Tanulmányok a *Quo vadis, rendvédelem? Szabadságjogok, társadalmi kötelezettségek és a biztonság* című tudományos konferenciáról, Pécs, 2010, p. 197.

113 1951. évi genfi egyezmény a menekültek helyzetéről, www.irm.gov.hu/?mi=1&katid=2&id=108&cikkid=3931

114 Friedmann Viktor: A konfliktuskezelés új terepei – Az államon belüli konfliktusok regionális, inter- és transznacionális dimenziói. *Kül-Világ – A nemzetközi kapcsolatok folyóirata*, IV. évf., 2007/3–4. szám, pp.75–99.

segítő beruházások elosztása és a végrehajtásban érdekelt nemzetközi szervezetek és helyi erők kiválasztása is, ami a sokszor ellentétes gazdasági, politikai érdekeknek köszönhetően szoros és összehangolt munkát igényel.

Vitathatatlanul fontos továbbá azon információk frissítése, amelyek a kiválasztott körzetek biztonsági helyzetére vonatkoznak és hatással lehetnek a menekültek és a hontalanok visszatelepítésére:

- az átadható – nem minősített – adatok továbbítása a programban részt vevő nemzetközi szervezeteknek;
- a közvetlen együttműködés és folyamatos információátadás megszervezése a parancsnokság elemei és a hadosztályok között;
- a műveletben részt vevő államok, szövetségek (NATO) szállító erőinek igénybevétele;
- a beruházásokkal kapcsolatos információk továbbítása, a beruházások kivitelezése, a spontán visszatelepülés figyelemmel kísérése, napi kapcsolattartás a nemzetközi szervezetekkel;
- a helyi hadseregek bevonása érdekében javaslatok előkészítése és továbbítása;
- a helyi és nemzetközi sajtó, valamint a helyi szervezetek és a lakosság tájékoztatása a program eredményeiről és a békefenntartó erők erőfeszítéseiről;
- a beruházások egy részének kivitelezése;
- kapcsolattartás a nemzetközi és helyi szervezetekkel;
- részvétel az egészségügyi, gazdasági programokban;
- képzés és tanácsadás;
- a járőrözés megszervezése, a biztonságos környezet fenntartása, részvétel a beruházásokban.

A visszatelepülés szempontjából fontos, hogy a szervezetek pontos információkkal rendelkezzenek a károkról annak érdekében, hogy meg tudják becsülni a helyreállításhoz szükséges erőket és eszközöket, valamint az esetlegesen ottfelejtett harcanyagok (pl.: aknák, aknamezők, fel nem robbant lövedékek) elhelyezkedéséről a mentesítés végrehajtása érdekében. Hiszen ezek nagymértékben gátolhatják a menekültek visszatérését, valamint a termelés újraindítását.¹¹⁵

2. A MENEKÜLTEK KEZELÉSÉNEK NEMZETBIZTONSÁGI ASPEKTUSAI MAGYARORSZÁGON

Magyarországon jelenleg nincs minden területre kiterjedő szabályozás a nemzetbiztonsági szervezetek menekültekkel kapcsolatos feladatairól, mert a migráció vizsgálata korábban a legtöbb titkosszolgálatnál nem volt prioritás. Azonban a meghatározó dokumentumok és jogszabályok közvetlenül tartalmazzák erre vonatkozó kitételeket, feladatszabást.¹¹⁶

Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája szerint „*a migrációt természetes, ugyanakkor összetett jelenségként kezeljük, amely gazdasági és demográfiai előnyöket, valamint köz- és nemzetbiztonsági kockázatokat egyaránt magában rejt... Az illegális migráció Magyarországot jelenleg elsősorban*

115 Padányi József: *Aknahelyzet a délszláv térségben*, www.bjkmf.hu/tanszekek/muszaki/akna/padesz.pdf (letöltve: 2008. november 18.); Padányi József: A menekültek és a hontalanok visszatelepítése Bosznia-Hercegovinába. *Hadtudomány*, 2000, X. évf., 2. szám; Friedmann Viktor: A konfliktuskezelés új terepei – Az államon belüli konfliktusok regionális, inter- és transznacionális dimenziói. *Kül-Világ – A nemzetközi kapcsolatok folyóirata*, IV. évf., 2007/3–4. szám, pp. 75–99.

116 Laufer Balázs: A migráció jelensége, valamint az egyes külföldi biztonsági (elhárító) és hírszerző szolgálatok ezzel kapcsolatos kommunikációja. *Felderítő Szemle*, 2010/2. 48. o.

*tranzitországgként érinti, azonban hosszabb távon nem zárható ki, hogy az illegális migrációban érintettek nagyobb része célországként tekintsen hazánkra. Az illegális migráció megjelenésével együtt járó biztonsági kockázatok kezelése az uniós tagságból fakadó kötelezettségek teljesítése mellett nemzeti érdek is, ezért az ebből fakadó biztonsági kérdéseket nemzetközi együttműködés keretében kezeljük.*¹¹⁷

A nemzetbiztonsági szolgálatok szempontjából a következő feladatok kerülnek előtérbe a migrációhoz kötődő kockázatok és fenyegetések kapcsán:

- a terrorizmus és a terrorista háttérű személyek kiszűrése,
- a szervezett bűnözés, embercsempész és emberkereskedő csoportok felderítése,
- bűnözői csoportok terroristák államigazgatásba való beépülésének megakadályozása,
- okmányhamisító műhelyek és szakemberek felderítése (minden operatív szervnek, pl.: Nemzeti Nyomozó Iroda, Terrorelhárító Központ, Alkotmányvédelmi Hivatal ismernie kell a pontos műveleti helyzetet),
- a csempésztvonalak feltérképezése, ismerete,
- gazdasági kockázatok felismerése: pl.: kínai gazdasági terjeszkedés,
- demográfiai kihívások felismerése: Európa iszlamizációja.¹¹⁸

Továbbá az 1995. évi nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló CXXV. törvény 5. §-a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatainak meghatározása során kimondja, hogy az „Alkotmányvédelmi Hivatal végzi a letelepedett jogállást igazoló okmányt kérelmező, továbbá a menekültkénti elismerését kérő, illetőleg a magyar állampolgárságért folyamodó, valamint – az állami függetlenség és a törvényes rend védelméhez kötődően – a vízumkérelmet benyújtott személyek ellenőrzését és az ezzel kapcsolatos feladatokat”. Ennek értelmében a Hivatal letelepedési és menekültügyi, valamint hontalanság megállapítására irányuló eljárás keretében szakhatósági véleményt ad ki, állampolgársági, tartózkodási engedély, valamint vízumeljárásokban nemzetbiztonsági véleményt nyilvánít.¹¹⁹ A 2007. évi I. és II. alapján a Hivatal továbbá azonosítja az illegális migrációs cselekményeket, azok szervezőit, a visszaélésekben részt vevő csoportokat. Az illegális migrációt érintő felderítő tevékenységének központjában – az európai uniós migrációs irányelvek alapján kialakított – hazai intézményrendszer rendeltetésszerű működését veszélyeztető, a jogszabályok által biztosított törvényes bevándorlási lehetőségek kijátszásban részt vevő személyek és szervezetek tevékenységének azonosítása és elhárítása áll.¹²⁰ A Hivatal álláspontja szerint, összhangban a Nemzeti Biztonsági Stratégiával, Magyarország az illegális migráció szempontjából elsősorban *tranzitországnak* számít, az elfogott személyek nagy része azonban menekültstátuszért folyamodik. Mivel azonban az illegális migrációt egyéb bűncselekmények kísérhetik, a felderítés (a schengeni határok következtében) nem csupán hazánk, hanem közösségi szempontból is kiemelten fontos, s az illetékes nemzetbiztonsági szolgálatok és rendvédelmi szervek összehangolt munkáját kívánja meg. Ennek megfelelően a Hivatal vizsgálja ezen folyamatok hátterét, s tevékenysége során keletkező információk átadásával segíti

117 Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája. *Magyar Közlöny*, 2012. évi 19. szám, p. 1385.

118 Gubicza József – Laufer Balázs: Az illegális migráció rendészeti, kiemelten nemzetbiztonsági aspektusú vizsgálata keretében végzett interjúorozat megállapításai, kutatási eredményei. *Határrendészeti Tanulmányok*, IX. évfolyam, 1. 2012/1. Különszám, Budapest 2012, p. 23.

119 1995. évi CXXV. törvény.

120 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról; 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról; 2007. évi LXXX. törvény a menekültjogról, <http://ah.gov.hu/html/idegenrendeszet.html>

az érintett rendvédelmi szervek, valamint a külföldi partnerszolgálatok munkáját is. Felderíti a térségben működő embercsempész-hálózatok tevékenységét, a hamis okmányokat, névházasságokat, valamint a túltartózkodást.¹²¹ Az Alkotmányvédelmi Hivatalnak mint nemzetbiztonsági szolgálatnak szakhatósági jogköre van. A Terrorelhárítási Központ, speciális szervként, szintén szakhatósági jogkörrel rendelkezik a migráció szempontjából terrorfenyegetettség szempontjából szűrve a hazánkba érkezőket.

Látható tehát, hogy Magyarországon is megvan a menekültek nemzetbiztonsági szempontú kezelésének alapvető jogszabályi háttere, azonban a bevándorlási szakemberek már korábban jelezték, hogy jelenleg minimális a visszacsatolás ezen a területen. Szükséges lenne a szakhatósági feladatot ellátó szervek hatás- és illetékességi körét pontosabban elhatárolni, valamint egyeztetési mechanizmusokat kialakítani, amely a másik szerv munkájának kontrollját is jelenthetné. Fontos lenne továbbá, hogy valamennyi migrációval foglalkozó állami szerv információi egy helyen fussanak össze, s egységben legyenek elemezve és értékelve. A transznacionális kihívások, kockázatok és fenyegetések kezelése, az azokra való felkészülés érdekében kiemelten szükséges lenne erősíteni a nemzetbiztonsági szervek szűrő képességét, valamint a partnerszolgálatokkal való együttműködés fejlesztésével elősegíteni Európában a nemzetbiztonsági szféra további integrációját.¹²²

3. ÖSSZEGZÉS

Összegezve megállapítható, hogy a bipoláris világrend felbomlása a nemzetbiztonsági szolgálatok számára is új kihívásokat teremtett. A transznacionális fenyegetések (köztük a migráció) felderítése valamennyi ilyen jellegű szervezet számára meghatározó feladat, amelyet már napjainkban is végezni kell. A menekültek kezelésének problematikája rendkívül összetett jelenség, s kezelése nemzetközi összefogást igényel katonai, nemzetbiztonsági, rendvédelmi és polgári dimenzióban egyaránt. A menekültek védelme, helyzetük rendezése mellett azonban fontos a származási és/vagy a befogadó állam biztonsági igényeinek szavatolása, amiben a nemzetbiztonsági szolgálatokra szintén jelentős felelősség hárul. Mindezek ismeretében, álláspontom szerint, a jövőben szükség lesz egy átfogó migrációs/menekültügyi stratégiára, valamint az érintett szervezetek között egy szélesebb körű együttműködés kialakítására.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Könyvek, folyóiratcikkek

1. Friedmann Viktor: A konfliktuskezelés új terei – Az államon belüli konfliktusok regionális, inter- és transznacionális dimenziói. *Kül-Világ – A nemzetközi kapcsolatok folyóirata*, IV. évf., 2007/3–4. szám, pp.75–99. www.kul-vilag.hu/2007/0304/friedmann.pdf (letöltve: 2014. 03. 22.)
2. Gubicza József – Laufer Balázs: Az illegális migráció rendészeti, kiemelten nemzetbiztonsági aspektusú vizsgálata keretében végzett interjúorozat megállapításai, kutatási eredményei. *Határrendészeti Tanulmányok*, IX. évfolyam, 1. 2012/1. Különszám, Budapest, 2012, http://rende-szet.hu/hatarrendeszetitagozat/Hor_tanulmanyok_2012_1kulon.pdf (letöltve: 2014. 03. 22.)

¹²¹ <http://ah.gov.hu/html/idegenrendeszet.html>

¹²² Gubicza József – Laufer Balázs: Az illegális migráció rendészeti, kiemelten nemzetbiztonsági aspektusú vizsgálata keretében végzett interjúorozat megállapításai, kutatási eredményei. *Határrendészeti Tanulmányok*, IX. évfolyam, 1. 2012/1. Különszám, Budapest, 2012, p. 23.

3. Kis-Benedek József: *A nemzetbiztonsági szervezetek előtt álló kihívások*. In: *Nemzetbiztonsági alapismeretek*. Szerk. Kobolka István. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2013, pp. 67–71.
4. Laufer Balázs: *Az illegális migráció és a menekültügy biztonsági vetületei*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI., Tanulmányok a *Quo vadis, rendvédelem? szabadságjogok, társadalmi kötelezettségek és a biztonság* című tudományos konferenciáról, Pécs, 2010, pp.195–203., www.pecshor.hu/periodika/XI/laufer.pdf (letöltve: 2014. 03. 29.)
5. Laufer Balázs: *A migráció jelensége, valamint az egyes külföldi biztonsági (elhárító) és hírszerző szolgálatok ezzel kapcsolatos kommunikációja*. *Felderítő Szemle*, IX. évf. 2. szám (2010. június), Katonai Felderítő Hivatal, Budapest, 2010.
6. Padányi József: *Aknahelyzet a délszláv térségben*, www.bjkmf.hu/tanszekek/muszaki/akna/padesz.pdf (letöltve: 2013. 11. 18.)
7. Padányi József: *A menekültek és a hontalanok visszatelepítése Bosznia-Hercegovinába*. *Hadtudomány*, 2000, X. évf., 2. szám.

Jogszabályok

1. 1951. évi genfi egyezmény a menekültek helyzetéről, www.irm.gov.hu/?mi=1&katid=2&id=108&cik-kid=3931 (letöltve: 2014. 03. 16.)
2. Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája. *Magyar Közlöny*, 2012. évi 19. szám, 1385. o.
3. 1995. évi CXXV. törvény, www.complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99500125.TV (letöltve: 2014. 03. 16.)
4. 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról, http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700001.TV (letöltve: 2014. 03. 16.)
5. 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról, http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700002.TV (letöltve: 2014. 03.16.)
6. 2007. évi LXXX. törvény a menedéjogról, http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700080.TV (letöltve: 2014. 03. 16.)

Internetes források

- <http://ah.gov.hu/html/idegenrendeszeti.html> (letöltve: 2014. 03. 22.)
- http://unhcr.org/globaltrends/june2013/UNHCR%20GLOBAL%20TRENDS%202012_V08_web.pdf (letöltve: 2014. 03. 22.)

HATODIK FEJEZET – AZ UNHCR CSELEKVÉSI TERVÉNEK ALKALMAZHATÓSÁGA A LÍBIAI MENEKÜLTEK ESETÉBEN (ESETTANULMÁNY)¹²³

A cím olvastán felmerülhet a kérdés, hogy érdemes-e a migráción belül elkülöníteni a vegyes migráció fogalomkörét. Tanulmányomban Líbia vegyes migrációs folyamatainak jellemzőin keresztül igyekszem igazolni a kategória létjogosultságát, kiemelten figyelembe véve a fogalom kialakulását.

A téma aktualitását mi sem mutatja jobban, mint az a tény, hogy a globalizáció hatásainak következményeként ma már nincs a világnak olyan része, amelyet ne érintene a tömeges migráció problémája. Az egyre sűrűsödő helyi háborúk, konfliktusok, az éhínség, az élettér csökkenése, a politikai és fegyveres erőszak, az egyre gyakoribb természeti katasztrófák, valamint a vallási, etnikai, politikai üldöztetés következtében vagy csupán a jobb élet reményében milliók kényszerülnek otthonaik, hazájuk elhagyására. Napjainkban egyre szélesebb körű nemzetközi együttműködés bontakozik ki annak érdekében, hogy a nemzetközi védelemre szoruló menekültek és menedékkérők valóban hozzájuthassanak az őket megillető védelemhez. Ezen folyamatok jobb megértése érdekében a közlemény bemutatja az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának (továbbiakban UNHCR) 10 pontos cselekvési tervét, illetve annak gyakorlati alkalmazhatóságát is.

1.A MIGRÁCIÓ FOGALMA, A NEMZETKÖZI MIGRÁCIÓ JELLEMZŐI

A migráció szó népségmozgást, népségvándorlást jelent, mely Huntington szerint maga a történelem motorja.¹²⁴ Everett S. Lee már árnyaltabban fogalmaz. Szerinte a migráció a lakóhely ideiglenes vagy végleges megváltoztatása, mindegy, hogy országon belül vagy kívül, önkéntesen vagy kényszerből történik.¹²⁵ Georg Ravenstein a modern kori migráció első elméletének megfogalmazásakor azt is felismerte, hogy a népségmozgás kiváltásában különböző taszítóerők és vonzó tényezők, ún. „push and pull” tényezők játszanak alapvető szerepet. Megkerülhetetlen, az emberiség történetével szorosan összefüggő kérdés, hol békésen, hol agresszíven zajlott és zajlik napjainkban is, kezelése pedig valamennyi állam számára kiemelkedő fontosságú.¹²⁶

A migráció problematikája nem tartozik az új típusú biztonsági kihívások közé, már a civilizációk kialakulásától kezdve jelen van. Az elmúlt évtizedek során naponta átlagosan több mint 200 ember

123 Szerző: Csatlós Fruzsina doktorandusz, NKE Hadtudományi Doktori Iskola

124 Samuel P. Huntington: *A civilizációk összecsapása és a világtrend átalakulása*. Európa Könyvkiadó, 1999. pp. 327.

125 Görbe Attiláné Zán Krisztina: *A magyarországi migráció helyzete, kezelésének feltételei és lehetőségei*, pp. 10–16.

126 Görbe Attiláné Zán Krisztina: *A magyarországi migráció helyzete, kezelésének feltételei és lehetőségei*, pp. 10–16.; Melegh Attila: Globalizáció és migráció, www.hier.iif.hu/hu/letoltes.php?fid=tartalom/sor/2061 ; UNHCR: Menedék és migráció – egy csónakban, www.unhcr-centraleurope.org/hu/mivel-foglalkozunk/hatarok-megfigyelese/menedek-es-migracio.html?sarched=cselekv%C3%A9si+terv&advsearch=allwords&highlight=ajaxSearch_highlight+ajaxSearch_highlight1+ajaxSearch_highlight2

kényszerült hazája elhagyására. A jelenlegi világméretű migráció rendkívül bonyolult, és nemcsak a menekülteket érinti, hanem olyan milliókat is, akik gazdasági okokból, a jobb élet reményében hagyják el eredeti lakóhelyüket. A statisztikák arra engednek következtetni, hogy ez a folyamat tartósan hatással lesz a világ, különösen a fejlett országok biztonságára, hiszen a harmadik világ országaiban a népesség gyors növekedésének, a gazdaság stagnálásának, valamint a környezet károsodásának összekapcsolódása növekvő szegénységhez és fokozódó társadalmi feszültségekhez vezet. Mindezt tovább súlyosbítják a bipoláris világtrend megszűnése óta egyre sűrűsödő helyi háborúk, konfliktusok.

Napjainkban e jelenségnek mind a volumene, mind az üteme egyre gyorsabban növekszik, megjelenési módjai és formái pedig fokozatosan átalakulnak. Ennek következtében a migráció kérdésköre napjaink egyik legaktuálisabb kihívásává vált. Rendkívül szerteágazó, egyszerre gazdasági, szociális, etnikai, vallási problémákat kiváltó, összetett jelenség, melyet mind állami, mind pedig nemzetközi szinten kezelni kell.¹²⁷

2. A VEGYES MIGRÁCIÓ PROBLEMATIKÁJA ÉS AZ UNHCR 10 PONTOS AKCIÓTERVE

A migráció komplexitásának érzékeltetése, valamint a felmerülő problémák kezelésének megkönnyítése érdekében jelent meg az 1990-es években a *vegyes migráció*¹²⁸ koncepciója. Megalkotásának elsődleges célja az volt, hogy világosabb határvonalat húzzanak létre a nemzetközi menekültjog védelme alatt álló menekültek és menedékkérők, valamint az azt nem élvező migránsok között. A menekültek és a migránsok két jól elkülöníthető csoportot alkotnak, ám gyakran használják ugyanazokat az útvonalakat és közlekedési módokat, lényeges különbség azonban a két csoport között, hogy a migránsok önként hagyták el származási országukat, mert jobb gazdasági körülményekre vágnak, a menekültek azonban azért kénytelenek elhagyni otthonukat, mert szabadságukat vagy életüket veszély fenyegeti.

A fogalom életre hívásának szükségessége is jól tükrözi azt a tendenciát, hogy a globalizáció következményeként egyre több ember indul útnak a jobb élet reményében a fejlettebb országok irányába. Ennek következtében a migrációs mozgások rendkívül összetetté válnak, a bevándorlóknak csak egy része menekül életét és szabadságát veszélyeztető körülmények miatt. Ez azonban azt is jelenti, hogy ezek az emberek útközben számos okból fizikai és gazdasági védelemre szorulnak. Bár a koncepció jelenleg is formálódik, politikai aktualitása miatt egyre növekvő jelentőségre tesz szert nemzeti, regionális és globális szinten egyaránt.

A vegyes migráció egyik értelmezésben magában foglalja a komplex lakossági mozgásokat, beleértve a menekülteket, menedékkérőket, a gazdasági és más bevándorlókat, míg egy másik megközelítés úgy definiálja, mint irreguláris módon utazó személyek csoportját, akik hasonló útvonalakon, hasonló utazási módokat igénybe véve, de különböző okokból vándorolnak el.¹²⁹

127 Uo.

128 Mixed migration.

129 Thomas Linde: Mixed Migration – A Humanitarian Counterpoint. *Oxford Journals*, Refugee Survey Quarterly, Volume 30, Issue 1, pp. 89–99. <http://rsq.oxfordjournals.org/content/30/1/89.abstract>, www.regionalmms.org/index.php?id=53; UNHCR: Refugee Protection and Mixed Migration, www.unhcr.org/pages/4a16aac66.html; UNHCR: Határok megfigyelése – Vegyes migráció, www.unhcr-centraleurope.org/hu/mivel-foglalkozunk/hatarok-megfigyelese.html?searched=vegyes+migr%C3%A1ci%C3%B3&advsearch=allwords&highlight=ajaxSearch_highlight+ajaxSearch_highlight1+ajaxSearch_highlight2

Ahogy az a fentiekből is kiderült, a vegyes migrációs folyamatokban részt vevő személyek különböző indíttatásból indulnak útnak. Martin Wagner, a Nemzetközi Migrációs Politikát Fejlesztő Központ (ICMPD)¹³⁰ projekt munkatársa 2013 májusában Budapesten tartott előadásában a motiváció alapján a következő vegyes migrációs kategóriákat határozta meg:

- gazdasági migránsok,
- családi okok miatt elvándorlók,
- másodlagos migráció résztvevői,
- környezeti migránsok,
- megfeneklett migránsok,
- védelmet/menedéket keresők,
- egyéb.

E kategóriák természetesen szorosan összefügghetnek egymással, illetve keveredhetnek. Azonban nem csupán a személyek motivációja, hanem – rendkívül vegyes összetételük miatt – a sebezhetősége is rendkívül sokféle lehet. A legfontosabb csoportok ebből a szempontból:

- a kisebbségek,
- az idősek,
- a betegek,
- az emberkereskedelem áldozatai,
- a nők,
- a menekültek,
- egyéb.

Összefoglalva elmondható, hogy a vegyes migráció legfőbb jellemzői az úti célok, útvonalak és utazási stratégiák növekvő száma, az elvándorlási motiváció sokfélesége, illetve egynél több motivációs tényező megléte és/vagy a motiváció megváltozása az út során; a különböző csoportok sebezhetőségének, szükségleteinek sokfélesége, illetve a különböző nemzetiség, etnikai hovatartozás és szociális háttér. Mindez kihívást jelent a vegyes migrációs folyamatok negatív hatásai ellen fellépni kívánó államok és szervezetek számára. Rövid távon a határokon alkalmazott ellenőrzési lehetőségek, a feldolgozó és adminisztrációs rendszerek, az infrastruktúra, valamint az országok befogadóképességének korlátozottsága, hosszú távon a bevándorlók kilátástalansága, a másodlagos migráció, illetve a helyi lakosság elfogadási hajlandósága jelenthet problémát.¹³¹

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága az érintett kormányok együttműködésével igyekszik biztosítani, hogy a vegyes migrációs folyamattal érkező menekülteket sikeresen kiszűrjék a migránsok közül. Bár minden országnak joga van ahhoz, hogy védje határait, és megakadályozza az illegális migrációt, nagyon fontos, hogy a menedékkérők még a legszigorúbb határellenőrzés esetén is bebocsátást nyerjenek az országba. Hiszen a nemzetközi törvények értelmében az államok kötelesek védelmet nyújtani a bajba jutottaknak, és senkit nem küldhetnek vissza származási országába, ha ott életét vagy szabadságát veszély fenyegeti. Ez a „non-refoulement” elve, a menekültvédelem egyik alappillére.¹³²

130 International Centre for Migration Policy Development.

131 Martin Wagner: *Mixed Migration Flows in the last decade*. ICMPD, Budapest, 28/29. 05. 2013, www.euromed-migration.eu/uploads/tx_euromedhelper/Budapest_P2P_Options_for_Future.pdf.

132 UNHCR: Refugee Protection and Mixed Migration, www.unhcr.org/pages/4a16aac66.html; UNHCR: Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action, www.unhcr.org/4742a30b4.html

2006 júniusában az UNHCR megalkotott egy, a menekültek védelmével és a vegyes migráció kezelésével kapcsolatos, tíz pontból álló cselekvési tervet, melynek végleges változatát 2007 januárjában adták ki.¹³³ A terv egy olyan „védelemközpontú” keretrendszert kínál az országok számára a vegyes migráció kezelésére, amely biztosítja azon menekültek és menedékkérők azonosítását és megfelelő nemzetközi védelmét, akik migránsokkal együtt utaznak. A tíz pontból álló terv átfogó, a származási, a tranzit- és célországot is felölelő megközelítéssel határozza meg azokat a kulcsfontosságú területeket, ahol szükség van a védelemmel kapcsolatos beavatkozásra, megfelelő válaszlépések meghozatalára.¹³⁴

Ezek a következők:

1. együttműködés a legfontosabb partnerek között;
2. adatgyűjtés és adatelemzés;
3. védelemérzékeny belépési rendszerek;
4. fogadási rendszerek;
5. azonosítási és továbbküldési mechanizmusok;
6. differenciált folyamatok és eljárások;
7. megoldások a menekültek számára;
8. a másodlagos migráció problémája;
9. hazatérési megoldások és alternatív migrációs lehetőségek menekültstátusszal nem rendelkező személyek számára;
10. információs stratégiák a származási, a tranzit- és a befogadó országban.

A terv a módszereket a vegyes migráció kontextusában alkalmazza, és széles körű együttműködésre épít. Átfogó megközelítést javasol a vegyes migrációval kapcsolatban, mivel nyilvánvalóvá vált, hogy a védelmi célok csak egy minden szempontot figyelembe vevő migrációs stratégia keretében valósíthatók meg. Hangsúlyozza, hogy az együttműködésnek a menekültügy kulcsszereplői (hatóságok, nemzetközi és helyi hivatalos szervek és civil szervezetek, a civil társadalom stb.) közötti partneri kapcsolatokon kell alapulnia az erők és kapacitások maximalizálása és a felelősség megfelelő megosztása érdekében. A terv ezenkívül regionális megközelítést tesz szükségessé, és a tranzitországok, a célországok és a származási országok összefogását igényli, hiszen a migráció országhatárokon átívelő jelenség, amelyet egyetlen ország sem tud a többiektől függetlenül kezelni.¹³⁵

3. A MENEKÜLTEK VÉDELME

Az UNHCR Global Trends 2014 jelentésében megjelent statisztika alapján 2014 végéig a világon 59,5 millió személynek kellett elhagynia hazáját fegyveres akciók vagy az emberi jogok megsértése következtében. Ez a szám 1994 óta, mikor is 47 millióra becsülték, nem volt ilyen magas. Ez jelentős biztonsági kockázatot jelent befogadó államok számára. Így a potenciális célországoknak elsődleges érdeke, hogy kialakulásának helyszínén próbálja meg megszüntetni annak a válságnak a gyökereit, melynek

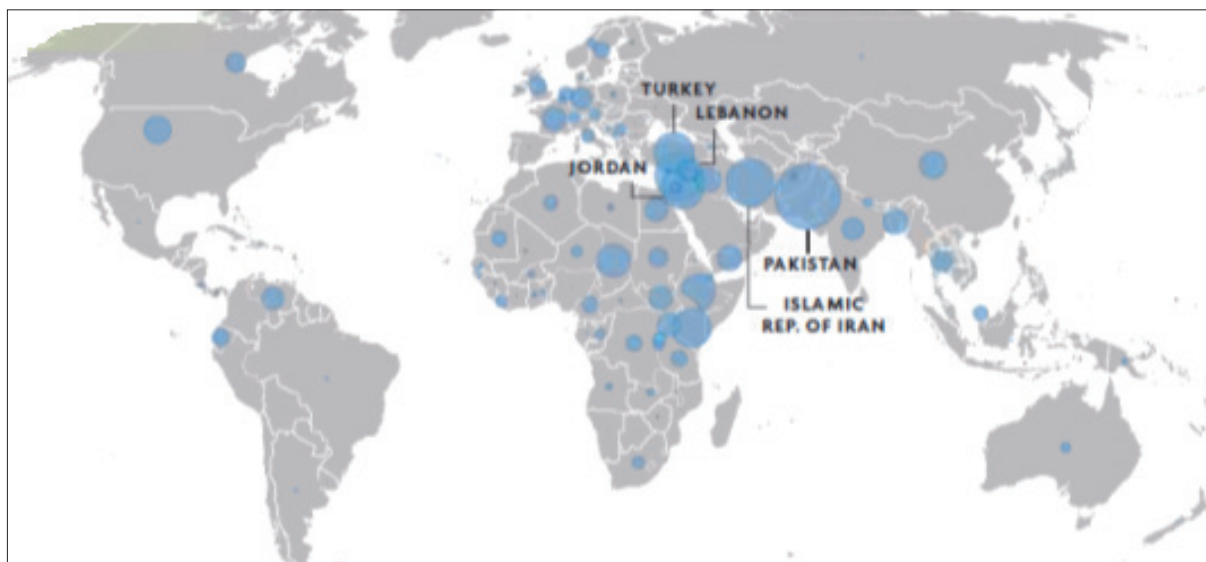
133 A menekültek védelme és a vegyes migráció – 10 pontos cselekvési terv.

134 Lásd bővebben: www.unhcr-centraleurope.org/hu/mivel-foglalkozunk/hatarok-megfigyelese/menedek-es-migracio.html?searched=cselekv%C3%A9si+terv&advsearch=allwords&highlight=ajaxSearch_highlight+ajaxSearch_highlight1+ajaxSearch_highlight2

135 Lásd bővebben: UNHCR: Refugee Protection and Mixed Migration, www.unhcr.org/pages/4a16aac66.html; UNHCR: Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action, www.unhcr.org/4742a30b4.html; UNHCR Tízpontos cselekvési terv, www.unhcr-centraleurope.org/hu/pdf/mivel-foglalkozunk/hatarok-megfigyelese/unhcr-tiz-pontos-cselekvési-terv.html

következtében az emberek menekülésre kényszerültek, kényszerülnének, így akadályozva meg a további elvándorlást. Ennek érdekében politikai, diplomáciai, gazdasági eszközöket, civil szervezetek segítségét, sőt a fegyveres erőket is felhasználhatja. Ez azonban, mint ahogy az 6. ábrán is látszik, nem mindig sikerül.¹³⁶ A térképen és grafikonon jól látszik azon személyek aránya, akik a későbbiekben potenciális menedékkérőként, menekültként jelennek meg más országokban.

Az adatokból megállapítható, hogy azokból az államokból menekülnek el a legtöbben, ahol tartósan valamilyen fegyveres konfliktus vagy nagymértékű gazdasági problémák fenyegetik a mindennapi életet. A 7. ábráról az is leolvasható, hogy a 10 legtöbb menekültet kibocsátó ország közül 4 afrikai volt, illetve hogy a fegyveres konfliktusok által érintett területek lakói főként a szomszédos országokba menekülnek életük védelme érdekében, s a konfliktus befejeződése után szándékukban áll hazatérni, ami újabb kihívást jelent mind a befogadó, mind a kibocsátó állam számára. Nem szabad azonban megfeledkezni arról a jelentős csoportról sem, amely a jobb és biztonságosabb élet reményében egy fejlettebb országban keres menedéket, hiszen az ő integrációjuk a többségi társadalomba létfontosságú lehet a későbbi problémák elkerülése érdekében.¹³⁷



6. ábra: A menedékkérők globális megoszlása az UNHCR 2013-es jelentése alapján¹³⁸

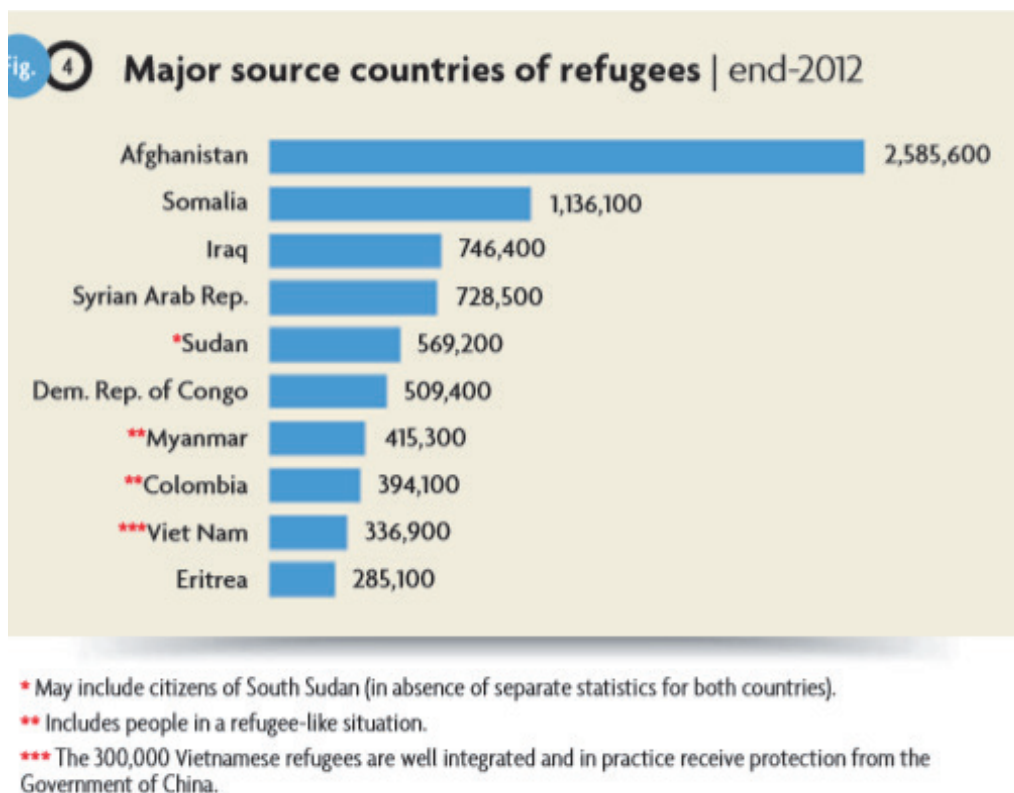
Napjaink konfliktusai mélyen beágyazódnak a kialakulásukat és lefolyásukat meghatározó regionális, inter- és transznacionális folyamatokba. Mivel a fegyveres összecsapások és erőszakos cselekmények többsége egy adott állam területére korlátozódik, az érintettek elsősorban az adott ország lakosságából kerülnek ki. A menekültek és hontalanok jelentős része valamilyen fegyveres küzdelem következtében kényszerül elhagyni otthonát. Egyesek otthona a harcok során semmisül meg, mások életük védelme érdekében menekülnek az állam biztonságosabb régióiba, illetve más országok területére. Mivel pedig a fegyveres küzdelmet általában katonák vagy egyéb militáns csoportok vívják, s a menekülőknek sokszor a háború sújtotta övezeteken kell keresztülválniuk a biztonsághoz

136 Lásd bővebben: Displacement – The new 21st Century Challenge, UNHCR Global Trends 2012, http://unhcr.org/globaltrends/june2013/UNHCR%20GLOBAL%20TRENDS%202012_V05.pdf

137 Lásd bővebben: Displacement – The new 21st Century Challenge, UNHCR Global Trends 2012, http://unhcr.org/globaltrends/june2013/UNHCR%20GLOBAL%20TRENDS%202012_V05.pdf; A menekültek védelme és az UNHCR szerepe 2007–2008, www.unhcr-budapest.org/hungary/files/ProtRefbrochureHUN.pdf

138 War's human cost, UNHCR Global Trends 2013.

vezető úton, a két csoport óhatatlanul keresztezi egymás útját. Ráadásul az üldözés vagy háború elől menekülők rendkívül kiszolgáltatott helyzetben vannak, hiszen saját államuk nem tudja megvédeni őket, sőt gyakran éppen a saját kormányuk felelős a helyzetükért.



7. ábra: A legtöbb menekültet kibocsátó országok listája 2014 végén¹³⁹

Ezen konfliktusok azonban nem csak lokális szinten jelentenek problémát. Gyakran egész régiókat destabilizálnak, sőt globális fenyegetésként léphetnek fel. A globalizáció és a spill-over hatás (túlcsordulás) következtében akár nagyobb országcsoportokat is „megfertőzhetnek”, járványok, terrorista akciók, illetve nagy menekültáradat kiindulópontjaivá válhatnak. Hiszen az ilyen folyamatokban szerepet játszó aktorok többsége a határokon átnyúló aktivitást folytat. Az esetleges lázadók által képviselt etnikumok, törzsek általában a határok mindkét oldalán megtalálhatók, s igen gyakran támogatják a másik országban élő tagjaikat. A menekültek és a fegyverek áramlása mellett nemritkán a tényleges fegyveres összecsapások is átlépik a határokat, s az egyes lázadócsoportok a szomszédos államok területét rendszeresen hátországnak használják fel, ami erőteljesen kihathat a támogató állam nemzetközi kapcsolataira is. A menekültek áramlása ráadásul felboríthatja az egyes közösségek közti egyensúlyt, illetve kezelhetetlen gazdasági vagy biztonsági terhet jelenthet befogadó országok gazdasága, kormányai számára.

Mindennek következtében az ilyen válságok kezelése a közvetlenül nem érintett államok problémájává is válik, ami új konfliktuskezelési eszközök kidolgozását követelte meg, olyanokét, amelyek nemcsak megszüntetik magát a fegyveres konfliktust, hanem segítenek a béke, a biztonság, valamint

139 Displacement – The new 21st Century Challenge, UNHCR Global Trends 2014, <http://unhcr.org/556725e69.html>

az életkörülmények helyreállításában, illetve a stabilizációban is. Az ilyen műveletek többsége a nemzetközi közösség (ENSZ) felhatalmazásával, civil és katonai erők együttes alkalmazásával, szövetségi, többnemzeti keretek között zajlik.¹⁴⁰

Ezen nemzetközi erőknek – legyenek katonák vagy civilek (NATO, ENSZ, EU) – óriási szerepük van a menekültkérdés megoldásában is. Egyrészt mivel az 1951-es egyezmény egyik legfontosabb elve, hogy a menekülteket nem szabad kitoloncolni vagy visszafordítani „olyan területek határára, ahol az életük vagy a szabadságuk veszélybe kerülne”, segítséget kell nyújtaniuk ahhoz, hogy a menekülők biztonságba kerüljenek, s menekülttáborok létrehozásával, illetve támogatásával, valamint humanitárius segítségnyújtással igyekezniük kell megakadályozni, hogy a befogadó országban válság alakuljon ki. (Ez a CIMIC-alegységek feladat-végrehajtási rendszerében is megjelenik.) Másrészt a konfliktus lezárása után segíteniük kell a menekültek visszatelepítésében, illetve életkörülményeik rekonstruálásában, s nem utolsósorban, ha szükséges, akár fegyveres erővel is meg kell óvniuk biztonságukat a donorállam hatóságaival szemben.¹⁴¹

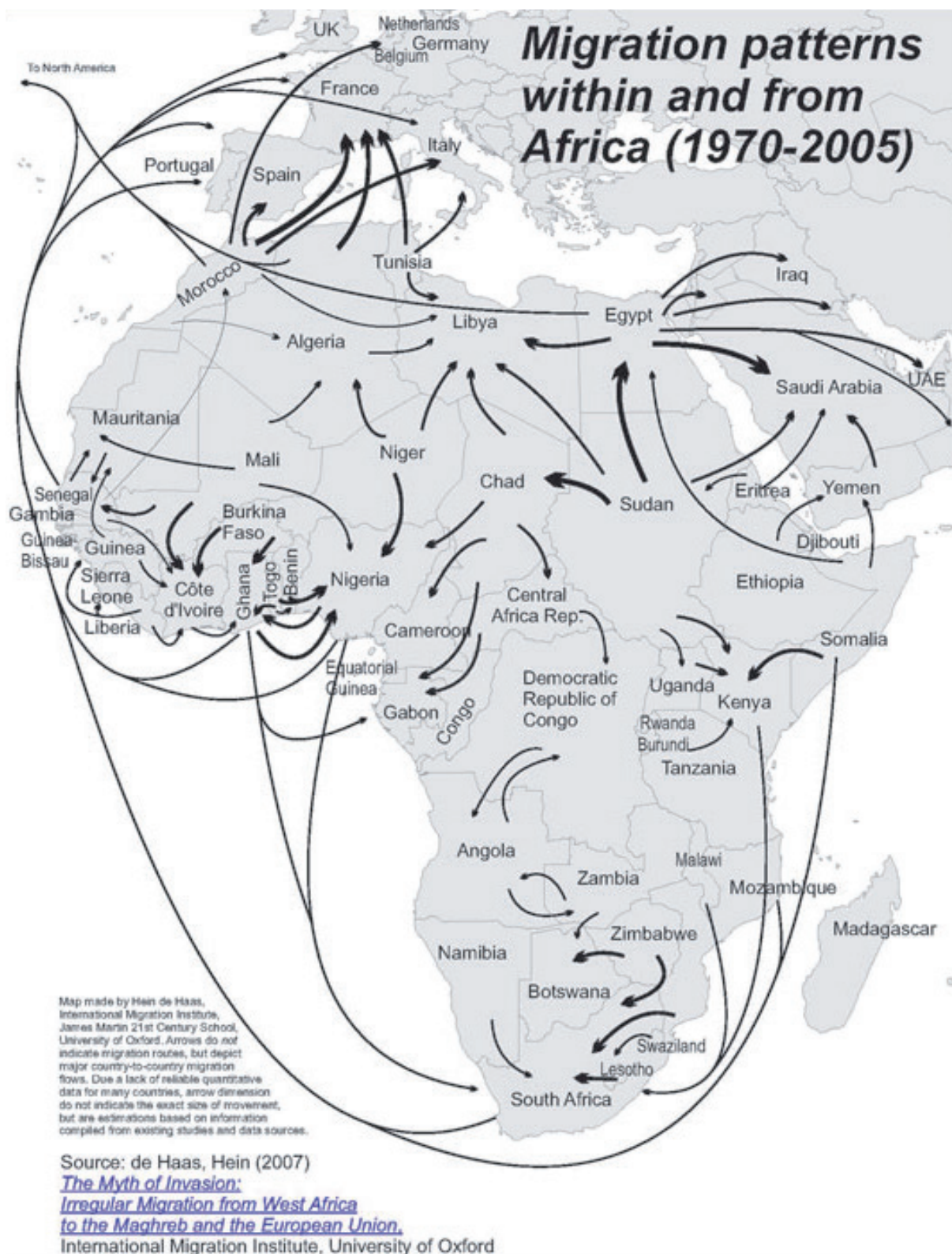
4. A 10 PONTOS CSELEKVÉSI TERV A GYAKORLATBAN

Ahogy Haas de Hein térképén is látszik, az észak-afrikai szubrégió hosszú ideje volt egyszerre tranzit- és célállomás a fekete-afrikai térségből érkező migránsok számára. Többségük a jobb gazdasági feltételek reményében érkezett és érkezik a térségbe, egy részük azonban valóban nemzetközi védelemre szorul. Az arab tavasz eseményei negatív hatással voltak a terület biztonsági környezetére. Ez az instabilitás a menekültek és menedékkérők számának jelentős növekedéséhez vezetett, ami – a nemzeti menekültügyi rendszerek, az egyes migrációs mozgások kezelését célzó nemzeti és regionális stratégiák hiánya, illetve alacsony hatékonysága miatt – nagy kihívást jelent az itteni kormányok számára.¹⁴²

140 Lásd bővebben: Friedmann Viktor: A konfliktuskezelés új terei – Az államon belüli konfliktusok regionális, inter- és transznacionális dimenziói. *Kül-Világ – A nemzetközi kapcsolatok folyóirata*, IV. évf., 2007/3–4. szám, pp. 75–99.; www.seljan.hu/fajlok/peter/Seljan_Konfliktusok.pdf

141 Lásd bővebben: Friedmann Viktor: A konfliktuskezelés új terei – Az államon belüli konfliktusok regionális, inter- és transznacionális dimenziói. *Kül-Világ – A nemzetközi kapcsolatok folyóirata*, IV. évf., 2007/3–4. szám, pp. 75–99.; www.seljan.hu/fajlok/peter/Seljan_Konfliktusok.pdf; A menekültek védelme és az UNHCR szerepe 2007–2008, www.unhcr-budapest.org/hungary/files/ProtRefbrochureHUN.pdf; Nemzetközi védelemre szorulva, www.unhcr-centraleurope.org/hu/kit-tamogatunk/menedekkerok.html?sarched=afganiszt%C3%A1n&advsearch=allwords&highlight=ajaxSearch_highlight+ajaxSearch_highlight1

142 Balogh Sándor: Belső migráció Afrikában. *Afrika Tanulmányok*, V. évfolyam 4. szám, www.afriport.hu/index.php/elemezsek/4456-balogh-sandor-elemzese



8. ábra: Migrációs trendek Afrikában 1970–2005 között¹⁴³

143 Forrás: de Haas, Hein: *The Myth of Invasion: Irregular Migration from West Africa to the Maghreb and the European Union*. International Migration Institute, University of Oxford, 2007

Elhelyezkedése miatt Líbia mindig is a legfőbb vegyes migrációs útvonal volt a térségben, s fontos szerepet töltött be az Európa felé érkező afrikai migrációs nyomás mérséklésében is. Az ország, a forradalmi változásokat követően, jelenleg egy érzékeny, posztkonfliktusos átmeneti időszakon megy keresztül, mely egyaránt tartogat lehetőségeket és kihívásokat.

A vegyes migrációs mozgásokkal érkező menekültek és a menedékkérők helyzetének kezelését rendkívül bonyolulttá teszi, hogy bár a Líbiai Arab Jamahiriya az Afrikai Egységsszervezet 1969. évi afrikai menekültügyi egyezményének részes állama, a többi észak-afrikai állammal ellentétben nem ratifikálta és építette be jogrendszerébe az 1951. évi menekültügyi egyezményt és annak 1967. évi kiegészítő jegyzőkönyvét. Így az országnak nincs a nemzetközi jog elveivel összhangban álló menekültügyi rendszere és adminisztratív intézményi struktúrája. Ráadásul 2010-ben a kormány utasította a Főbiztosságot, hogy zárja be irodáját, és állítsa le műveleteit az országban. Ez a helyzet napjainkig sem rendeződött teljes körűen, ami jelentősen beszűkítette a szervezet mozgásterét és forrásait. Bár a szervezet működését 2011 őszétől ismét engedélyezték, máig sem született hivatalos megállapodás a Főbiztosság és az új kormányzat között.

Az UNHCR céljai között prioritást élvez a líbiai kormánnyal való hivatalos megállapodás, folyamatban van a „Megértés memorandum”¹⁴⁴ aláírása, mely fontos állomás lesz a nemzeti menekültügyi rendszer kialakításában. Mindez azért is kiemelten fontos, mert a szervezet irodái Észak-Afrika-szerte a menedékkérők számának növekedéséről számoltak be 2013-ban, s 2014-ben a szíriai és dél-szudáni menekültek számának további emelkedésével is számolni kell.¹⁴⁵

A regisztrációs és adminisztrációs rendszer hiányosságait jól tükrözi a regisztrált menekültek és menedékkérők száma közötti jelentős eltérés az alábbi táblázatban, mely a térség migrációs tendenciáit is mutatja. Jól látható, hogy a Szíriából érkező menedékkérők száma – a máig is zajló polgárháború következtében – kiugróan magas. A belső menekültek nagy száma pedig arra enged következtetni, hogy Líbiában sem rendeződött még megnyugtatóan a helyzet.

144 Memorandum of Understanding.

145 Lásd bővebben: Líbia, UNHCR műveletek 2011-ben, www.unhcr-centraleurope.org/hu/hol-vagyunk-jelen/legnagyobb-nemzetkozi-muveletek/libia.html?searched=vegyes+migr%C3%A1ci%C3%B3&advsearch=allwords&highlight=ajaxSearch_highlight+ajaxSearch_highlight1+ajaxSearch_highlight2; Líbia, 2014 UNHCR regional operations profile – North Africa, www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e485f36; –UNHCR Global Report 2012 – Líbia, www.unhcr.org/51b1d639a.html; UNHCR Global Appeal 2013 Update – Líbia, www.unhcr.org/50a9f82616.html; UNHCR Global Report 2011 – Líbia, www.unhcr.org/4fc880ac13.html; UNHCR Global Appeal 2012–2013 – Líbia, www.unhcr.org/4ec23100b.html; UNHCR Líbia Fact Sheet, www.unhcr.org/4c907ffe9.html

3. táblázat: Menekültek és menedékkérők Líbiában 2013. november 30-tól¹⁴⁶

Menekültek és menedékkérők Líbiában 2013. november 30-tól			
Származási ország	Menekültek	Menedékkérők	Összesen
Szíria	68	15 830	15 898
Eritrea	488	282	3315
Szomália	177	1683	1860
Irak	2497	595	3092
Szudán	676	463	1139
Egyéb	4593	570	5163
Összesen	8499	21 968	30 467

Az ország keleti részén a fegyveres milíciák közötti összecsapások, valamint a törzsi konfliktusok eszkalálódása növeli az instabilitást, ez önmagában is jelentős teher az új kormány számára, amelynek azonban az alábbi kihívásokkal is szembe kell néznie:

- regionális instabilitás, melynek következtében továbbra is nagy számban érkeznek menedékkérők;
- az országban továbbra is hiányoznak a vegyes migráció kezelésével kapcsolatos nemzeti és regionális stratégiák, menekültügyi rendszerek;
- a menekülttáborok fenntartása jelentős pénzügyi terhet jelent, válságot okoz;
- jelentős a visszatérési perspektíva nélküli menedékkérők száma;
- embercsempészet;
- terrorista cselekmények;
- zavargások;
- az idegengyűlölet erősödése.¹⁴⁷

146 Forrása: Factsheet of UNHCR Libya, November 2013; www.unhcr.org/4c907ffe9.html

147 Lásd bővebben: Líbia, UNHCR műveletek 2011-ben, www.unhcr-centraleurope.org/hu/hol-vagyunk-jelen/legnagyobb-nemzetkozi-muveletek/libia.html?searched=vegyes+migr%C3%A1ci%C3%B3&advsearch=allwords&highlight=ajaxSearch_highlight+ajaxSearch_highlight1+ajaxSearch_highlight2; Líbia, 2014 UNHCR regional operations profile – North Africa, www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e485f36; UNHCR Global Report 2012 – Líbia, www.unhcr.org/51b1d639a.html; UNHCR Global Appeal 2013 Update – Líbia, www.unhcr.org/50a9f82616.html; UNHCR Global Report 2011 – Líbia, www.unhcr.org/4fc880ac13.html; UNHCR Global Appeal 2012–2013 – Líbia, www.unhcr.org/4ec23100b.html; UNHCR Líbia Fact Sheet, www.unhcr.org/4c907ffe9.html

4. táblázat: IDP-k¹⁴⁸ Líbiában 2013 áprilisától¹⁴⁹

Származási terület	Létszám
Misrata	6122
Tawergha	30 000
Sirte	9404
Bani Walid	362
Nyugati hegyvidék	9200
Nalut	1403
Ghadames	2402
Kufra	292
Sabha	240
Összesen	59 425

Az UNHCR legfőbb feladata Afrikában a menekültek és más kiszolgáltatott csoportok alapvető humanitárius szükségleteinek kielégítése és védelmének biztosítása, megfelelően működő nemzeti menekültügyi rendszerek kialakítása, valamint a vegyes migrációs mozgások és a vonatkozó problémák humanitárius érzékenységgel történő kezelésének szorgalmazása. Ennek megfelelően Líbiában a Főbiztosság segíti a menedékkérők regisztrálását, az újonnan érkezők szűrését, a menekültkérelmek elbírálását, valamint a helyzetük tartós megoldását célzó stratégiák kialakítását. Mindemellett anyagi lehetőségeihez mérten próbálja biztosítani, hogy a városok körzetében, illetve a menekülttáborokban élő menekültek hozzájuthassanak az alapvető szolgáltatásokhoz. A szervezet 2006-os 10 pontos cselekvési terve alapján kialakított stratégiák mentén igyekeznek megoldást találni a líbiai vegyes migráció kihívásaira.

Ennek jegyében a Főbiztosság számára az egyik legfontosabb a hatékony együttműködés kialakítása a legfontosabb partnerekkel:

2014-ben a Főbiztosság tovább fokozza együttműködésre irányuló erőfeszítéseit a vegyes migráció átfogó kezelésével kapcsolatban stratégiai partnereivel. Szorosan együttműködik a líbiai kormánnyal és a külügyminisztériummal, illetve helyi és nemzetközi civil szervezetekkel, köztük a Líbiai Humanitárius Ügynökséggel¹⁵⁰ (LibAid), a CESVI-vel¹⁵¹ és a Nemzetközi Orvosi Törzsszel,¹⁵² valamint az Orvosok Határok Nélkül szervezettel,¹⁵³ a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságával (ICRC), a Nemzetközi Migrációs Szervezettel (IOM), az UNICEF-fel és az UNSMIL-lel.¹⁵⁴ Konkrét kérdéskörökben pedig egyeztet az érintett minisztériumokkal (pl. a Belügyminisztérium illegális migráció elleni küzdelem osztályával).¹⁵⁵

148 Internally Displaced Person

149 Forrása: Factsheet of UNHCR Libya, November 2013; www.unhcr.org/4c907ffe9.html

150 Libyan Humanitarian Agency.

151 Cooperazione e Sviluppo – független olasz humanitárius szervezet.

152 International Medical Corps.

153 Médecins Sans Frontières.

154 United Nations Support Mission in Libya.

155 Department for Combating Illegal Migration.

Az országban a fentiekén kívül számos nem kormányzati szervezet (NGO) segíti még a vegyes migrációs folyamattal érkező menekültek, IDP-k és menedékkérők helyzetének rendezését. Pl.: Islamic Relief Worldwide, Wafa Charity Society, Libyan Red Crescent, Libyan Society for First Aid, Mine Action Group, Mercy Corps, Dán Menekülttanács, OCHA, UNMAS, WFP, UNV, UNOPS, Olasz Menekülttanács, katolikus egyház, Tripoli Egyetem, Oxfordi Egyetem.

Annak érdekében, hogy valós időben tudjon reagálni a kihívásokra, és hathatós segítséget tudjon nyújtani az ország kormánya számára, a szervezet számára igen fontos az adatgyűjtés és adatelemzés.

Harmonizált adatgyűjtő rendszerek segítségével, a bizalmas ügykezelés elvének teljes mértékű betartásával szerzi be az információkat az adott térségben jellemző vándorlási folyamatokról, mennyiségi és minőségi elemzésükből következtet a migrációs és menekültügyi trendekre. Ennek azonban elengedhetetlen feltétele a már korábban említett szoros együttműködés kialakítása. A regisztrációs, profilalkotó és adatgyűjtő mechanizmusok folyamatos fejlesztése nagymértékben hozzájárul, hogy az országban a rászorulóknak nagyobb számban és egyszerűbben juthassanak hozzá a menekültügyi eljárásokhoz.

Líbia biztonsági környezetét elemezve megállapítható, hogy a régió belüli vándorlási folyamatok továbbra is jelentős mértékűek és rendkívül összetettek, ezért elengedhetetlenül fontos a védelmet nyújtó környezet megteremtése. Így a Főbiztosság ösztönzi a hatóságokat egy védelemérzékeny belépési rendszer kialakítására.

A Hivatal stratégiai prioritása, hogy biztosítsa a védelmet a veszélyeztetett csoportok számára, és tartós megoldást találjon helyzetük rendezésére. Kiemelt cél, hogy az adminisztrációs rendszer fejlesztésével hatékonyabban tudják kiszűrni a potenciálisan védelemre szorulókat a vegyes migrációval érkező csoportok közül, és ne fordítsák őket vissza olyan területekre, ahol üldöztetésnek vagy fegyveres konfliktus veszélyének lennének kitéve. Ezek az emberek a megfelelő jogi státusz és a tartózkodási engedély hiánya miatt nehéz gazdasági-szociális körülmények közé kerülnek. Az UNHCR szűkös pénzügyi forrásaihoz mérten segíti lakáshoz jutásukat, illetve segítséget nyújt, hogy hozzájuthassanak az alapvető szociális ellátáshoz, jogsegélyhez, esetenként munkához.



9. ábra: UNHCR-kirendeltségek Líbiában¹⁵⁶

156 Forrás: www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e485f36

Az UNHCR továbbá 2014-ben is támogatást nyújtott a líbiai hatóságoknak és stratégiai partnereknek a fogadási rendszerek, valamint azonosítási és továbbküldési mechanizmusok fejlesztésével kapcsolatban. A regisztrációs, profilalkotó és adatgyűjtő mechanizmusok fejlesztése, valamint a nemzetközi jog normáinak megfelelő egységes menekültügyi rendszer és szabályozás kialakítása érdekében a szervezet lehetőséget nyújt a kormányzati tisztviselők és NGO-k számára, hogy olyan workshopokon vegyenek részt, melyeken megismerkedhetnek a menekültügy jogszabályi hátterével, illetve gyakorlati útmutatást kaphatnak a veszélyeztetett csoportba tartozók kiszűréséhez, regisztrációjához, ellátásuk megszervezéséhez, valamint helyzetük tartós rendezését célzó stratégiák kialakításához. Mindez hozzájárul ahhoz, hogy a nemzetközi védelemre szoruló csoportok tagjai hozzájuthassanak az őket megillető védelemhez, s csökkentse annak kockázatát, hogy embercsempészek áldozataivá váljanak, visszatoloncolják, esetleg bebörtönözzék őket, amire számtalan példa volt az elmúlt években.

Mindezek tükrében kijelenthető, hogy a Főbiztosság elkötelezett a differenciált folyamatok és eljárások kialakítása iránt. A régió országai azonban továbbra is jelentős problémákkal küzdenek, s helyzetüket tovább súlyosbítják az olyan korlátozó tényezők, mint a menedékjogi eljárásban történő visszaélések, valamint a pénzügyi és emberi erőforrások hiánya. Így a menedékkérők részére nyújtott védelem számos esetben elégtelen marad. Annak érdekében, hogy ezt az arányt javítsa, az UNHCR a líbiai hatóságokkal együtt igazságos és hatékony menekültügyi rendszer kialakítására törekszik, amelyben kulcsfontosságú szerepet tölt be a visszaküldési tilalom elvének (non-refoulement) érvényesítése. Ezt megcélozva a Hivatal aktív szerepet vállal a menedékkérők regisztrálásában, az újonnan érkezők szűrésében, a menekültkérelmek elbírálásában, valamint tartós megoldási lehetőséget célzó tervek kidolgozásában.

Ezen megoldási lehetőségek (a menekültek számára) a következők lehetnek:

- Beilleszkedés (integráció): a helyi integráció általában nem valósítható meg Észak-Afrikában.
- Áttelepülés harmadik országba: sok esetben ez az egyetlen tartós megoldási lehetőség, mivel a fekete-afrikai térségből érkező menekültek többsége vallási, etnikai üldöztetés, illetve az évtizedek óta dúló fegyveres konfliktusok elől menekült Líbiába. Származási országukba nem térhetnek vissza, ám az instabil gazdasági, politikai, biztonsági helyzet miatt az ország nem képes tartósan ellátni, integrálni őket. Huzamosabb ott-tartózkodásuk pedig gazdasági-társadalmi feszültségeket okoz.
- Önkéntes hazatelepülés (repatriáció): ennek lehetőségei korlátozottak. Annak ellenére, hogy a líbiai forradalmi események következtében otthonaikat elhagyni kényszerülő belső menekültek többsége már visszatért, az azóta is tartó fegyveres zavargások, törzsi konfliktusok újabb csoportok elvándorlásához vezettek. A Dél-Szudánban és Szíriában jelenleg is zajló események hatására pedig az elmúlt évben megnövekedett a Líbiába érkező menedékkérők száma is. Ennek ellenére az UNHCR részletes tájékoztatást nyújt a menedékjogi eljárás összes résztvevője részére a származási országokban fennálló helyzetről; ezzel azt szeretné elősegíteni, hogy a menekültek megfelelő és hiteles információkra alapozva hozhassanak döntést az önkéntes hazatelepülésről. Továbbá partnereivel együttműködve biztosítja az olyan menekültek hazatelepülését, akik vissza kívánnak térni hazájukba.

A Főbiztosság számára fontos kérdés a másodlagos migráció problémájának kezelése is. A menedékkérők és a menekültek másodlagos migrációját az esetek túlnyomó többségében a régióban lévő államok menekültügyi rendszerei között meglévő jelentős különbségek ösztönzik, s ezeket csak tovább

fokozzák a tartós beilleszkedéssel kapcsolatos társadalmi, gazdasági problémák. Az UNHCR a másodlagos migrációs hajlandóság csökkentésének érdekében a líbiai hatóságokkal karöltve olyan stratégiák megalkotásán fáradozik, melyek a joghézagok megszüntetését, a hatályos jogszabályok érvényesítését, a befogadás módjának és körülményeinek javítását, valamint a menedéjogi eljárásokhoz történő diszkriminációmentes hozzáférést célozzák, megteremtve ezzel az elfogulatlan és hatékony menekültügyi eljárás biztosításának lehetőségét. Emellett azonban ösztönzi a hatóságokat, hogy vegyék figyelembe az UNHCR Végrehajtó Bizottságának 58. számú állásfoglalását a „szabálytalan” migráció tolerálásáról.¹⁵⁷

Folyamatban van azon eljárások kidolgozása is, melyek hazatérési megoldásokat és alternatív migrációs lehetőségeket kínálnak a menekültstátusszal nem rendelkező személyek számára. Ez azért is rendkívül fontos, mert a régió kormányai egyetértenek abban, hogy az alacsony hazatelepítési ráta megnehezíti a hatékony menekültügyi rendszerek kifejlesztésére tett erőfeszítéseiket. Emellett számos egyéb tényező korlátozza a hazatelepítés lehetőségét. Ezek a következők:

- a dokumentumok nélkül érkező bevándorlók nagy száma;
- a kényszerű hazatelepítést végző országok és a származási országok közötti együttműködés hiánya;
- a visszafogadási egyezmények hiánya;
- a pénzügyi nehézségek.

Az UNHCR azonban továbbra is együttműködik a líbiai kormánnyal, illetve segítséget nyújt a menekültügyi rendszer integritásának fenntartása érdekében, s támogatja azon személyek hazatérését, hazatelepítését, akiknek nincs szükségük nemzetközi védelemre. Ennek köszönhetően pedig hatékonyabb megoldást tudnak kínálni a menedékkérők és menekültek számára is.

Annak érdekében, hogy a vegyes migrációval érkező személyek helyzetét megfelelően rendezhessék, szükség van információs stratégiák kialakítására a származási, a tranzit- és a befogadó országokban egyaránt. Ezzel csökkenthető annak kockázata, hogy a kiszolgáltatott helyzetben lévő emberek embercsempészek, emberkereskedők áldozatává váljanak, valamint megelőzhető az intolerancia, illetve az idegengyűlölet fokozódása. Ennek érdekében pl. az UNHCR ösztönzi az újságírókat, hogy minél gyakrabban számoljanak be a menekültek és a bevándorlók sorsáról. Továbbá a különböző információs csatornák, „jószerződések” segítségével fokozott mértékben tudatosítja a legfontosabb célcsoportok (kormányok, civil szervezetek, tudományos intézmények, a média) körében a menekültkérdéssel kapcsolatos problémákat.¹⁵⁸

157 Azon menedékkérők védelmének biztosítása, akik „szabálytalan” módon hagyták el a tranzit országot, mivel egy másik országban hatékonyabb védelem biztosított számukra. Velük szemben nem szabad a befogadó központokba történő bejutást korlátozó és/vagy a szociális juttatásokat megvonó intézkedéseket alkalmazni.

158 Lásd bővebben: UNHCR: Refugee Protection and Mixed Migration, www.unhcr.org/pages/4a16aac66.html; UNHCR: Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action, www.unhcr.org/4742a30b4.html; Libya, 2014 UNHCR regional operations profile – North Africa, www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e485f36; UNHCR Global Report 2012 - Libya, www.unhcr.org/51b1d639a.html; UNHCR Global Appeal 2013 Update – Libya, www.unhcr.org/50a9f82616.html; UNHCR Global Report 2011 - Libya, www.unhcr.org/4fc880ac13.html; UNHCR Global Appeal 2012–2013 – Libya, www.unhcr.org/4ec23100b.html; UNHCR Libya Fact Sheet, www.unhcr.org/4c907ffe9.html; UNHCR Tíz pontos cselekvési terv, www.unhcr-centraleurope.org/hu/pdf/mivel-foglalkozunk/hatarok-megfigyelese/unhcr-tizpontos-cselekvesi-terv.htm

5. ÖSSZEGZÉS

Összegezve megállapítható, hogy a vegyes migráció problematikája rendkívül összetett jelenség, s kezelése nemzetközi összefogást igényel. Az egyik legfőbb vegyes migrációs útvonal mentén fekvő Líbiában az UNHCR legfőbb feladata az elkövetkezendő években is a menekültek és más kiszolgáltatott csoportok alapvető humanitárius szükségleteinek kielégítése és védelmének biztosítása, valamint a megfelelően működő, reagálóképes nemzeti menekültügyi rendszerek kialakítása lesz. Hangsúlyozni kell az érintett partnerek (nemzeti hatóságok, NGO-k és nemzetközi szervezetek) közötti stratégiai együttműködést, valamint a vegyes migrációs mozgások nyomán jelentkező kihívások humanitárius érzékenységgel történő kezelését és a bizalomépítő intézkedések fontosságát.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Könyvek, folyóiratcikkek

1. Balogh Sándor: Belső migráció Afrikában. *Afrika Tanulmányok*, V. évfolyam 4. szám, www.afriport.hu/index.php/elemezsek/4456-balogh-sandor-elemzese (letöltve: 2013. november 16.)
2. Friedmann Viktor: A konfliktuskezelés új terei – Az államon belüli konfliktusok regionális, inter-és transznacionális dimenziói. *Kül-Világ – A nemzetközi kapcsolatok folyóirata*, IV. évf., 2007/3-4. szám, pp. 75-99.; www.seljan.hu/fajlok/peter/Seljan_Konfliktusok.pdf (letöltve: 2012. április 14.)
3. Görbe Attiláné Zán Krisztina: *A magyarországi migráció helyzete, kezelésének feltételei és lehetőségei*. PhD-értekezés. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest, 2008
4. Huntington, Samuel P.: *A civilizációk összeesapása és a világrend átalakulása*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 2008.
5. Linde, Thomas: Mixed Migration – A Humanitarian Counterpoint. *Oxford Journals, Refugee Survey Quarterly*, Volume 30, Issue 1, pp. 89–99. <http://rsq.oxfordjournals.org/content/30/1/89.abstract> (letöltve: 2013. december 2.)
6. Melegh Attila: Globalizáció és migráció, www.hier.iif.hu/hu/letoltes.php?fid=tartalom/sor/2061 (letöltve: 2013. november 5.)
7. Rekacewicz, Philippe: Menekültek délen, sorompók északon. *Le Monde Diplomatique*, 2008. március, pp. 9. www.monde-diplomatique.hu/IMG/pdf/9_LMD_0803_screen.pdf (letöltve: 2012. április 14.)
8. Wagner, Martin: *Mixed Migration Flows in the last decade*. ICMPD, Budapest, 2013. 05. 28.–29., www.euromed-migration.eu/uploads/tx_euromedhelper/Budapest_P2P_OPTIONS_for_Future.pdf (letöltve: 2013. december 2.)

Internetes források

9. Displacement – The new 21st Century Challenge, UNHCR Global Trends 2012, http://unhcr.org/globaltrends/june2013/UNHCR%20GLOBAL%20TRENDS%202012_V05.pdf (letöltve: 2013. december 2.)
10. Líbia, UNHCR műveletek 2011-ben, www.unhcr-centraleurope.org/hu/hol-vagyunk-jelen/legnagyobb-nemzetkozi-muveletek/libia.html?searched=vegyes+migr%C3%A1ci%C3%B3&advsearch=allwords&highlight=ajaxSearch_highlight+ajaxSearch_highlight1+ajaxSearch_highlight2 (letöltve: 2013. december 15.)

11. Libya, 2014 UNHCR regional operations profile – North Africa, www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e485f36 (letöltve: 2013. december 15.)
12. A menekültek védelme és az UNHCR szerepe 2007–2008, www.unhcr-budapest.org/hungary/files/ProtRefbrochureHUN.pdf (letöltve: 2012. április 14.)
13. Nemzetközi védelemre szorulva, www.unhcr-centraleurope.org/hu/kit-tamogatunk/menedekkerok.html?searched=afganiszt%C3%A1n&advsearch=allwords&highlight=ajaxSearch_highlight+ajaxSearch_highlight1 (letöltve: 2013. december 2.)
14. Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action, www.unhcr.org/4742a30b4.html (letöltve: 2013. december 2.)
15. Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan *in action*, www.refworld.org/pdfid/4d9430ea2.pdf (letöltve: 2013. december 2.)
16. www.regionalmms.org/index.php?id=53 (letöltve: 2013. december 2.)
17. UNHCR Tízpontos cselekvési terv, www.unhcr-centraleurope.org/hu/pdf/mivel-foglalkozunk/hatarok-megfigyelese/unhcr-tizpontos-cselekvesi-terv.html (letöltve: 2013. december 2.)
18. UNHCR Global Report 2012 – Libya, www.unhcr.org/51b1d639a.html (letöltve: 2013. december 15.)
19. UNHCR Global Appeal 2013 Update – Libya, www.unhcr.org/50a9f82616.html (letöltve: 2013. december 15.)
20. UNHCR Global Report 2011 – Libya, <http://www.unhcr.org/4fc880ac13.html> (letöltve: 2013. december 15.)
- UNHCR Global Appeal 2012–2013 – Libya, www.unhcr.org/4ec23100b.html (letöltve: 2013. december 15.)
21. UNHCR Libya Fact Sheet, www.unhcr.org/4c907ffe9.html (letöltve: 2013. december 15.)
22. UNHCR: Határok megfigyelése – Vegyes migráció, www.unhcr-centraleurope.org/hu/mivel-foglalkozunk/hatarok-megfigyelese.html?searched=vegyes+migr%C3%A1ci%C3%B3&advsearch=allwords&highlight=ajaxSearch_highlight+ajaxSearch_highlight1+ajaxSearch_highlight2 (letöltve: 2013. december 2.)
23. UNHCR: Menedék és migráció – egy csónakban, www.unhcr-centraleurope.org/hu/mivel-foglalkozunk/hatarok-megfigyelese/menedek-es-migracio.html?searched=cselekv%C3%A9si+terv&advsearch=allwords&highlight=ajaxSearch_highlight+ajaxSearch_highlight1+ajaxSearch_highlight2 (letöltve: 2013. december 2.)
24. UNHCR: Refugee Protection and Mixed Migration, www.unhcr.org/pages/4a16aac66.html

HETEDIK FEJEZET – MENEKÜLTÜGY ÉS MIGRÁCIÓ OLASZORSZÁGBAN (ESETTANULMÁNY)¹⁵⁹

Az olasz társadalom és politika számára az egyik legtöbbet vitatott társadalmi kérdést és kihívást a migráció jelentős mértékű növekedése jelenti. A mediterrán térségben jelentkező konfliktusok következtében az elmúlt évtizedekben Olaszország nem csupán a legális, hanem az illegális bevándorlás egyik kiemelt célpontjává is vált. Az arab tavasz hatásaként Észak-Afrikában és a Közel-Keleten (napjainkban Líbiában és Szíriában) kialakult válságócok és gyenge államiság következményeként egyre több ázsiai és afrikai illegális migráns érkezik a Földközi-tengeren keresztül.

Az Afrika partjaihoz közel fekvő Lampedusa szigete több mint egy évtizede az újabb és újabb menekülthullámok egyik kiemelt célpontjává vált. Annak ellenére, hogy 2013 októberében az „Európa kapujaként” is aposztrofált sziget közelében több mint 360 migráns életét követelő tragédia felhívta a figyelmet arra, hogy hiányosságok vannak a térségből érkező kihívás okainak és következményeinek – uniós és nemzeti szintű – kezelésében, a tagállamok közötti egyet nem értés, alapvetően a szolidaritás hiánya és a számos megválaszolatlan kérdés miatt mind a mai napig nem született megfelelő válasz a probléma orvoslására.

Az egyre növekvő migrációs nyomás és a 2015 áprilisában sokadszorra megismétlődő és ekkor több mint 800 halálos áldozattal járó tengeri baleset ismét az uniós menekült- és migrációs politika problémáira hívta fel a figyelmet. Az alábbi tanulmányban először azt a folyamatot ismertetem, ahogy Olaszország elvándorló országból bevándorlási célországgá változott, és ahogyan az illegális migráció felerősödésével újabb és újabb kihívások megválaszolására kényszerült.

1. KIBOCSÁTÓBÓL CÉLORSZÁG

Európa egyik legfiatalabb államát az egyesítést követően 1861 és 1970 között kb. 30 millió olasz hagyta el, és az 1861-es népszámláláskor mintegy 89 000 külföldi élt Olaszországban. Az 1961-es népszámlálás (62 780 külföldi) után az országban legálisan tartózkodó külföldiek száma folyamatosan növekedett, hiszen az 1960-as éveket követő olasz gazdasági csoda hatására munkavállalóként már egyre többen érkeztek Olaszországba, eleinte elsősorban a vendéglátóiparba. A külső migráció mellett az északi és déli területek közötti regionális különbségekből adódóan az országra mindvégig jellemző volt a déli területekről az északiak felé irányuló jelentős belső migráció is. Az 1971-es népszámlálás szerint már 121 116, 1981-ben pedig 210 937 külföldi élt Olaszországban. Az 1990-es évekre ez az adat 548 000-re, majd a 2001-es népszámlálás adatai szerint már 1 334 889-re nőtt. A kilencvenes évekig a legális bevándorlók többsége az Európai Közösségek tagállamaiból érkezett.¹⁶⁰

159 Szerző: dr. Molnár Anna egyetemi docens, NKE NETK Nemzetközi Biztonsági Tanulmányok Tanszék

160 Popolazione 3 – ISTAT, 2014. p. 1., www.istat.it/it/files/2014/10/03-popolazione.pdf

Az utóbbi néhány évtizedben drámaian felgyorsuló folyamat következtében az ország kivándorlóból célország lett. Napjainkra nemcsak a bevándorlók száma, hanem az Olaszországba érkezők állampolgárság szerinti összetétele is radikálisan megváltozott. A korábban elsősorban Romániából, Marokkóból, Albániából, Kínából és a Fülöp-szigetektől származók mellett egyre többen Közép-Afrika, Közép-Ázsia, illetve a Közel-Kelet térségéből érkeznek. Míg 2008-ban a bevándorlók 53,6%-a Európából származott, addig ez az arány 2013-ra 30,5%-ra csökkent.¹⁶¹

A kilencvenes évektől kezdődött a bevándorlók arányának teljes népességhez viszonyított jelentős növekedése, és az 1971-es adatokhoz képest 2001-re már tízszeresére növekedett. 2007-ben 3,4 millió legális (17%-kal több, mint 2006-ban, a lakosság több mint 5 százaléka), illetve kb. 650 000 illegális bevándorló tekintette új otthonának Olaszországot. Mindemellett folyamatosan növekedett azon bevándorlók száma (2007-ben 20%-kal), akik elsősorban a különböző válságzónák, a Balkán és Észak-Afrika felől érkeztek.

A legális bevándorlók mellett azonban egyre magasabb az illegális bevándorlók száma is: míg 2007. január és szeptember között 14 200 illegális bevándorló érkezett, addig 2008 ugyanezen időszakában 60 százalékkal több, már 23 600 regisztrált illegális bevándorló jött az országba.¹⁶² Az ISTAT, az olasz statisztikai hivatal adatai szerint 2011-ben 4 027 627, 2013-ban 4,4 millió, 2014. január 1-jén pedig 4 922 085, az EU-ból és harmadik országokból érkezett külföldi élt Olaszországban.¹⁶³

Az 1990-es évektől gyors ütemben növekvő bevándorlás hátterében egyrészt az olasz gazdaság növekedése, a hiányos törvényi szabályozás, a nemzetközi környezet változása, másrészt pedig a megváltozott demográfiai folyamatok álltak. Az utóbbi évtizedekben ugyanis drámai mértékben csökkentek a születések: míg 1961-ben az egy nőre jutó gyermekek száma 2,41 volt, addig 1980-ban ez az adat 1,60-ra, 2001-ben 1,25-re, majd 2013-ban 1,39-re csökkent. Mindemellett a várható élettartam Olaszországban az egyik leghosszabb az EU tagállamai között, a 2013-ban született nők esetében 84,6 év, a férfiak esetében pedig 79,8 év.¹⁶⁴

A társadalom előregedése ugyanakkor a munkaképes lakosság számának csökkenését vonta maga után. A globalizáció következtében a hagyományos olasz iparágakra nehezedő, elsősorban távol-keleti verseny következtében az olasz gazdaságnak egyre nagyobb szüksége van a bevándorlók olcsó munkaerejére. Nagy számban dolgoznak bevándorlók az olasz építő- és textiliparban, illetve a mezőgazdaságban. Az ISTAT 2014. január 1-jei adatai szerint közel 5 millió bevándorló élt legálisan Olaszországban (a lakosság több mint 8 százaléka). Ebből összesen 3 874 726 fő az Európai Unión kívülről érkezett.¹⁶⁵

A legális bevándorlók többsége a gazdasági szempontból fejlettebb Észak-Olaszországban, illetve az olasz nagyvárosokban él: 2014-ben Milánóban 17,38% a külföldiek aránya, ahol minden négy kiskorúból egy bevándorló gyermekének tekinthető; Bolognában 56 302 (14,65%), Rómában 2014-ben

161 Dossier Statistico Immigrazione. Rapporto UNAR dalle discriminazioni ai diritti. Centro Studi e Ricerche IDOS. Roma, 2014. p. 2. www.dossierimmigrazione.it/docnews/file/2014_Scheda%20breve%20Dossier.pdf

162 Maroni: „stretta sui clandestini, asilo politico e ricongiungimenti familiari”, 2008. szeptember 23., www.italia-news.it/index.php?option=com_content&task=view&id=2444&Itemid=2

163 Popolazione 3 – ISTAT. 2014. p. 1. www.istat.it/it/files/2014/10/03-popolazione.pdf

164 Popolazione 3 – ISTAT. 2014. p. 2. www.istat.it/it/files/2014/10/03-popolazione.pdf

165 I cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti, www.istat.it/it/archivio/129854

353 785 bevándorló élt (12,36%). Az északi, kisebb és közepes, jelentős iparral bíró városokban már egyes esetekben megközelíti vagy át is lépi a 20%-ot a bevándorlók aránya (Bresciában 18,21%, Arzignanóban 20,45%, Pioltellóban 24,89%).¹⁶⁶ Ezekre a városokra jellemző, hogy a munkavállalók több mint harmadát is az ott élő külföldiek adják. 2013-ban a bevándorlók 34,6%-a Északnyugat-Olaszországban, 25,5%-uk északkeleten, 25,4%-uk Közép-Olaszországban 10%-a délen, 4% pedig a szigeteken élt.¹⁶⁷

Az országban legálisan tartózkodók száma évről változó arányú nem regisztrált, illegális bevándorlóval egészült ki. Míg 1991-ben az Olaszországban élő külföldiek 47%-a illegálisan tartózkodott az országban, addig ez az arány – a többszöri amnesztiarendeletekkel együtt járó jogi rendezéseknek köszönhetően – 2013-ra 6%-ra csökkent. A vizsgált több mint két évtizedben arányuk folyamatosan változott, és 2002-re ismét jelentősen növekedett. A 2002-es Bossi–Fini-törvény ismét lehetővé tette, hogy kb. 700 000 illegális migráns rendezhesse jogi státuszát, és így arányuk ismét 9%-ra csökkent. 2013-ban az IDOS kutatóközpont becslése szerint kb. 300 000 illegális migráns tartózkodott az országban.¹⁶⁸ 2014-től évente több mint 150 ezer illegális migráns érkezik, többségük számára Olaszország csupán tranzitország, és az észak-európai országokat választják végleges célországának.

2. A BEVÁNDORLÁS TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁSA

Olaszország valójában csupán a 1990-es évektől vált a bevándorlás szempontjából *valódi célország*-gá, így mindaddig nem volt megfelelő szabályozás. 1990-ben a Martelli-törvény már igyekezett jogi válaszokat adni az egyre érzékelhetőbben növekvő társadalmi kihívásra. Az évtized végén született törvények, a Turco–Napolitano- (1998), illetve a későbbi Bossi–Fini-törvény (2002), elválasztva egymástól a menekültekkel kapcsolatos szabályozást az általánosabb migrációs-politikai kérdésektől, elsősorban a legális bevándorlást igyekeztek szabályozni. Így ezek önmagukban nem jelentettek megfelelő eszközt az illegális bevándorlás visszaszorítására. A schengeni megállapodással összhangban a Turco–Napolitano-törvény az átmeneti táborok (pl. Lampedusa szigete) felállítására mellett növelte a kitoloncoltak számát.

A 2001-től kormányzó Berlusconi-kormány egyre idegenellenesebb koalíciós partnere, az Északi Liga politikai programjának egyik kiemelt területe a migráció visszaszorítása volt. Ezzel összhangban a Bossi–Fini-törvény a korábbiaknál a kitoloncolások szempontjából még szigorúbb szabályozásokat vezetett be. A szigorítások mellett az új szabályozás fontos újítása a migrációs kvóták bevezetése és a jogi státus tömeges rendezésének lehetősége volt. A 2002-es amnesztiarendelet következményeként kb. 700 000 bevándorló rendezte jogi státuszát, és élt a családegyesítés lehetőségével. Az egyre szigorodó szabályozások ellenére a következő években sem csökkent, sőt inkább növekedett az illegális bevándorlók száma.

A hagyományosan befogadó olasz társadalom ellenére a bevándorlók számának drasztikus növekedésével együtt a bevándorlásellenes célokat megfogalmazó pártok (pl. az Északi Liga) támogatottsága

166 Comuniverso: i 100 Comuni con più cittadini stranieri residenti (per popolazione). elaborazione Ancitel su dati Istat (01/01/2014), www.comuniverso.it/index.cfm?menu=508

167 Dossier Statistico Immigrazione. Rapporto UNAR dalle discriminazioni ai diritti. Centro Studi e Ricerche IDOS. Roma, 2014. p. 2. www.dossierimmigrazione.it/docnews/file/2014_Scheda%20breve%20Dossier.pdf

168 Irregolari in Italia? Oggi ai minimi storici, www.ismu.org/2014/07/quant-sono-gli-irregolari-italia/

is növekedett. A 2000-es évek elején, az euró övezethez történő csatlakozást követően úgy tűnt, hogy az eredetileg regionalizmust és mikro nacionalizmust képviselő Északi Liga társadalmi támogatottsága jelentősen csökkent: 2001-ben és 2006-ban is rendkívül alacsony volt a rá szavazók aránya. Ezt a választói attitűdváltozást a Liga politikusai is érzékelték, és politikájukban egyre inkább a teljes nemzetet érintő kérdésekre (euroszepticismus, bevándorlás ellenesség) helyezték a hangsúlyt. A 2008-as választások idején a radikális politikai céljainak köszönhetően az Északi Liga megdupláztatta szavazói támogatottságát.¹⁶⁹

A fokozódó migrációs nyomás hatására a bevándorlás napjainkban is a politikai élet egyik központi kérdésévé vált. A főbb politikai pártok közül az Északi Liga kommunikációját jellemzi továbbra is elsősorban a bevándorlás ellenes retorika.¹⁷⁰ 2015-ös politikai programjában azonban nem tér el jelentős mértékben a többi párt céljaitól, elsősorban az EU nagyobb anyagi hozzájárulását, illetve a menekültek tagállamok közötti, kvóták szerinti elosztását hangsúlyozza.¹⁷¹

A 2005-ben Párizs külvárosában zajlott zavargások Európa-szerte, így Olaszországban is rávilágítottak arra a problémára, hogy a nyugat-európai országok önmagukban nem tudnak megfelelő választ adni a migráció révén ezekben az országokban is megjelenő iszlám fundamentalizmussal kapcsolatos kihívásokra. Olaszország ettől az időszaktól kezdve élte meg a kulturális konfliktusból adódó, iszlámról folytatott viták (pl. a mecsetek kérdése) leghevesebb időszakát. A többségében katolikus olasz társadalom az utóbbi években tapasztalható laicizálódás ellenére sem készült fel a részben iszlám vallású bevándorlók társadalmi integrációjára. Az ezzel összefüggő problémák egyre gyakrabban jelennek meg a mindennapok és a politika konfliktusaiban. Annak ellenére, hogy a legális és illegális migráció, illetve az iszlám bevándorlók integrációjának kérdését mindenképpen fontos elválasztani egymástól, a politikai és társadalmi vitákban ezek gyakran keverednek egymással.

A 2000-es évektől Olaszországban is folyamatosan sűrűsödtek a többségi társadalom és a legális vagy illegális bevándorlók közötti feszültségek. 2009 januárjában több száz illegális bevándorló tört ki – tiltakozva a rossz körülmények és a kitoloncolások tervezett felgyorsítása miatt – a Lampedusa szigetén működő olasz menekülttáborból. 2010 januárjában véres összetűzések voltak Rosanóban az afrikai munkások és a helyi lakosok között. 2010 márciusában pedig ötmillió bevándorló egynapos munkabeszüntetéssel igyekezett felhívni a figyelmet a bevándorlással kapcsolatos társadalmi problémák kezelésére, illetve a bevándorlók munkaerőpiacon és így a gazdaságban betöltött szerepére.¹⁷²

Ebben az időszakban a személyes biztonsággal kapcsolatos kérdések az olasz belpolitikai viták egyik központi témájává váltak, és a migrációs folyamatok erősödésével párhuzamosan az olasz társadalom és politika (elsősorban az Északi Liga) egyre többször vont párhuzamot a közbiztonság romlása és a bevándorlók (elsősorban a Romániából érkezők) számának növekedése között. A 2008-as

169 Molnár Anna: *Olaszország története a „második köztársaság” idején. Az első köztársaság összeomlásától Silvio Berlusconi negyedik kormányáig.* Áron Kiadó, Budapest, 2011.

170 Pl. Salvini ai sindaci: «Nuovi immigrati? Sindaci, non accoglieteli» 14 aprile 2015, www.corriere.it/politica/15_aprile_14/immigrati-salvini-occupare-alberghi-b7e48ac4-e287-11e4-89b8-6515027f356a.shtml

171 Immigrazione: linee guida generali, Lega Nord, Dipartimento Federale Sicurezza e Immigrazion. 2015, www.leganord.org/phocadownload/documenti_politici/immigrazione/2%20-%20linea%20comune%20in%20in%20tema%20di%20immigrazione.pdf

172 Gli immigrati si fermano per un giorno. «Producono il 9,5% del Pil italiano». 01 marzo 2010, www.corriere.it/cronache/10_marzo_01/sciopero-immigrati_9c687240-2551-11df-98c5-00144f02aabe.shtml

választások előtt az egyre növekvő biztonságigény is elősegítette az Északi Liga társadalmi támogatottságának növekedését. A 2008-tól kormányzó jobbközép koalíció egyik kiemelt feladatának tekintette a polgárok biztonságának megerősítését. Elsősorban az Északi Liga hatására 2009 júliusában az olasz parlament felső háza is elfogadta az ún. biztonsági csomagot, amely többek között az illegális bevándorlással szembeni szigorúbb fellépést is tartalmazta. Az új jogszabályok bűncselekménynek minősítették az illegális bevándorlást.¹⁷³

2011-ben az olasz parlamentben hosszas politikai viták kezdődtek a muzulmán nők burka viselésének betiltásáról.¹⁷⁴ Berlusconi kormányának 2011-es bukását követő szakértői és a középbaloldali, illetve a középbaloldali pártok koalíciójára épülő kormányok (Letta és Renzi) enyhítettek a korábbi szigorú szabályozáson. A hosszas parlamenti viták ellenére végül a burka viselését tiltó jogszabály sem született meg, az ezzel kapcsolatos belpolitikai viták 2015-ben, a franciaországi terrorcselekményeket követően lángoltak fel ismét.¹⁷⁵

A bevándorlás szempontjából szimbolikus jelentőségű, hogy 2013 áprilisa és 2014 februárja között a Letta-kormány integrációs minisztere egy kongói származású, fekete bőrű, baloldali politikus, Cécile Kyenge volt. A miniszter a társadalmi integrációs feladatok ellátása mellett fontos feladatának tekintette, hogy az olasz többségi társadalomban is tudatosítsa a bevándorlók munkaerőpiacon betöltött fontos szerepét. Az általa 2013-ban megrendelt felmérés szerint 2011-ben az Olaszországban élő bevándorlók munkavállalása következtében az állam bevétele 13,3 milliárd euró volt, ezzel egy időben az állami kiadások részükre 11,9 milliárd eurót jelentettek. A felmérés elsődleges célja az volt, hogy rávilágítson arra a tényre, hogy a bevándorlók munkaerőpiacon betöltött szerepe hozzájárul a gazdaság növekedéséhez, hiszen a bevételek és kiadások mérlege pozitív volt (1,4 milliárd euró).¹⁷⁶

Az illegális migrációnak és a menedékkérők számának növekedésével párhuzamosan az 1990-es évek második felétől jött létre a partraszállástól a kérelmek elbírálásáig az illegális migránsok és köztük a menedékkérők befogadását szolgáló intézményrendszer: az elsősegély- és befogadó központok (Centro di primo soccorso e accoglienza – Cpsa), a befogadó központok (Centro di accoglienza – Cda), a befogadó központok a menedékkérőknek (Centro di accoglienza per richiedenti asilo – Cara) és az azonosítási és kitoloncolási központok (Centro di identificazione ed espulsione – Cie).¹⁷⁷

2002-től a Bossi–Fini-törvényt követően kiépült a többszintű kormányzás elveivel összhangban az ún. másodlagos rendszer, a Belügyminisztérium koordinációja alatt a helyi hatóságok hálózatára épülő Menedékkérők és Menekültek Védelmi Rendszere (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati – SPRAR), amely a befogadással és társadalmi integrációval együtt járó feladatok

173 Il Ddl sicurezza diventa legge. Il testo approvato con 157 voti favorevoli, 124 contrari e 3 astenuti. Introdotto il reato di immigrazione clandestina. 02 luglio 2009. www.corriere.it/politica/09_luglio_02/voto_sicurezza_senato_563d6780-66e3-11de-9708-00144f02aabc.shtml

174 Divieto di indossare burqa e niqab. D.d.l. approvato in Commissione affari costituzionali. 28 ottobre 2011 www.leggioggi.it/2011/10/28/divieto-di-indossare-burqa-e-niqab-d-d-l-approvato-in-commissione-affari-costituzionali/

175 Leonardo Ventura: Quelle proposte per vietare il velo bocciate dal Pld. 12/01/2015 www.iltempo.it/politica/2015/01/12/quelle-proposte-per-vietare-il-velo-bocciate-dal-pd-1.1366891

176 www.ilfattoquotidiano.it/2013/11/13/immigrazione-in-italia-51-milioni-di-stranieri-rappresentano-un-beneficio-da-14-miliardi/776070/; www.dossierimmigrazione.it/pagina.php?cid=5_18

177 Centri pr l'immigrazione, www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/sistema-accoglienza-sul-territorio/centri-limmigrazione

ellátását segítő projekteket a Menekültpolitikai és Szolgáltatási Nemzeti Alap (Fondo Nazionale per le Politiche ed i Servizi dell'Asilo) finanszírozásával uniós és hazai forrásokból valósítja meg.¹⁷⁸

Olaszországban a menekültek számára kialakított intézményrendszert, a rendelkezésre álló uniós és állami források felhasználását és az ellátás minőségét számos bíráló érte az ellátás nem megfelelő színvonalára, valamint az e szervezeteket is átszövő korrupció miatt. 2014 novemberében az olasz parlament alsóháza parlamenti vizsgálóbizottság felállításáról döntött, amelynek feladata az egyes intézményekben (Cda, Cara, Cie) az életkörülmények és az alapvető jogok esetleges megsértésének kivizsgálása volt.¹⁷⁹

3. A FÖLDKÖZI-TENGEREN ÉRKEZŐ ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓS HULLÁM

Olaszországban nem új keletű probléma a Földközi-tenger térségéből érkező, időről időre felerősödő migrációs hullámok kezelésének kérdése. Ahogy az alábbi táblázat is mutatja, már korábban is tízezrek igyekeztek ezen a rendkívül veszélyes útvonalon, Olaszországon keresztül az Európai Unióba jutni. Számuk azonban elsősorban az észak-afrikai térség politikai stabilitásától, illetve a medence déli és északi országai közötti együttműködéstől függően folyamatosan változott. Az arab tavasz eseményeit megelőzően ez a szám 2008-ban, a Líbia és Olaszország között kötött ún. bengázi szerződés aláírásának évében érte el a csúcspontot, és hatálybalépését követően látványosan csökkent.¹⁸⁰

5. táblázat: Az olasz partokon partra szállók és a halálos áldozatok száma¹⁸¹

Év	Partraszállók	Halálos áldozatok
2002	23 719	236
2003	14 331	413
2004	13 635	206
2005	22 939	437
2006	22 016	302
2007	20 455	556
2008	36 951	1247
2009	9753	425
2010	4406	20
2011	62 692	1822
2012	13 267	281
2013	42 925	669
2014 (I–III. negyedév)	138 795	1977
Összesen	425 884	8591

178 Sistemadiaccoglienzasulterritorio, www.interno.gov.it/temi/immigrazione-e-asilo/sistema-accoglienza-sul-territorio

179 www.west-info.eu/a-new-commission-will-investigate-how-migrants-are-received/. A new Commission will investigate how migrants are received by Roberta Lunghini – 2014. 11. 18.

180 Molnár Anna: Olaszország és Líbia kapcsolata a 2011-es polgárháború tükrében. In: *Kül-Világ*, 2011. 8. évf. (4. sz.), 1–26. o.

181 Forrás: I sommersi e i salvati. 11. nov. 2014. p. 6., www.mediciperidiritiumani.org/i-sommersi-i-salvati/?upm_export=pdf&lang=it

Annak ellenére, hogy a Giuliano Amato vezette balközép kormány már 2000. december 13-án Rómában a terrorizmus, a szervezett bűnözés és az illegális bevándorlás megfékezéséről szóló megállapodást írt alá Líbiával, még kevés kézzelfogható változás volt tapasztalható.¹⁸² A migrációs hullámok visszaszorítása szempontjából hatékony, de a különböző emberi jogi szervezetek által sokat bírált megoldást a két ország közötti barátsági, partnerségi és együttműködési, ún. bengázi szerződés és az azt kiegészítő megállapodások jelentettek.¹⁸³ A szerződés hat új, az olaszok által biztosított, vegyes legénységű járőrhajó felállításáról is ígéretet tett 2009. május 15-től. Az illegális migráció visszaszorítása érdekében megegyeztek arról is, hogy Líbia szárazföldi partszakaszán olasz és európai uniós forrásból műholdas megfigyelőrendszert építenek ki.¹⁸⁴

A két fél közötti megállapodást az olasz parlament 2009 februárjában ratifikálta, majd a migráció visszaszorítása és az illegális migránsok kitoloncolása érdekében kötött – a nemzetközi emberi jogi szervezetek által sokat bírált és elítélt – kétoldalú szerződésekkel egészítették ki.

Az Olaszország és Líbia közötti bengázi szerződést és annak következményeit kezdetektől számos bírálat érte.¹⁸⁵ Ezen bírálatok ellenére Berlusconi többször megvédte Kadhafit, és kijelentette: „Aki Kadhafit bírálja, az leragadt a múltban. Amikor két nép barátságban találkozik egymással, az mindkettőjük számára hasznos. Olaszország e megállapodásnak hála tudta megoldani az Afrikából Európába irányuló illegális bevándorlás problémáját.”¹⁸⁶

Míg 2008-ban még 36 951-en érkeztek Olaszországba a Földközi-tengeren keresztül, addig a Líbiával kötött együttműködést követően, 2010-ben már csak 4406-an, az arab tavasz következtében 2011-ben viszont ismét 62 692 illegális bevándorló érkezett ezen az útvonalon az országba. Az arab tavasz következményeként – kezdetben elsősorban Tunéziából – egyre növekvő illegális migrációs nyomás miatt 2011. február 12-én az olasz kormány vészhelyzetet vezetett be.¹⁸⁷ A vészhelyzet bejelentését követően Olaszország segítséget kért az EU határőrizeti ügynökségétől, a Frontextől a migránsok tömeges beáramlása miatt kialakult helyzet kezelése érdekében. Olasz kérésre a Frontex 2011 áprilisában elindította a „Hermes 2011” közös műveletet, amely a járőrözést és az elsősorban Lampedusa szigetére érkező illegális migránsok azonosítását segítette.¹⁸⁸

182 Natalino Ronzitti: „Il trattato Italia-Libia di amicizia, partenariato e cooperazione. XVI legislatura. Dossier. n. 108”. *Istituto Affari Internazionali*, www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/108.pdf, 2009. január.

183 „Legge 6 febbraio 2009, n. 7. Ratifica ed esecuzione del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista, fatto a Bengasi il 30 agosto 2008”. *Gazzetta Ufficiale*, No. 40. (2009). www.parlamento.it/parlam/leggi/090071.htm, 2009. február 18.

184 Natalino Ronzitti: “Luci e ombre del Trattato tra Italia e Libia”. *Affari Internazionali*, 2009. február 8., www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1066

185 „Attacco al peschereccio “Ariete”, Amnesty: sospendere e rivedere gli accordi tra Italia e Libia.” *Ricostruire Insieme*. 2010. szeptember 18., www.ricostruireinsieme.it/2010/09/18/attacco-al-peschereccio-ariete-amnesty-sospendere-e-rivedere-gli-accordi-tra-italia-e-libia/

186 Berlusconi védelmébe vette Kadhafit. *Népszabadság*, 2010. augusztus 31., www.nol.hu/kulfold/_berlusconi_vedelmebe_vette_az_iszlam_hitteritesert_tamadott_kadhafit

187 Piano per l'accoglienza dei migranti in attuazione dell'accordo Stato Regioni Enti Locali del 6 aprile 2011. 12 aprile 2011. Presidenza del Consiglio dei Ministri, www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/Piano_migranti.pdf

188 Frontex 2011. évi általános jelentés. 17. o., http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2011/General_Report_HU.pdf

Az új kihívás kezdetektől veszélyeztette a schengeni rendszer fenntartását is, és a migrációs nyomás növekedésével párhuzamosan több politikus is a schengeni belső határokon történő határellenőrzés visszaállítását javasolta. 2011-ben a kérdés sajátos olasz rendezése miatt Olaszország és Franciaország között alakult ki nézeteltérés. Az olasz hatóságok ugyanis a schengeni övezet többi országába szabad bejutást lehetővé tevő ideiglenes tartózkodási engedélyt adtak a Tunéziából érkező menekülteknek.¹⁸⁹ Napjainkban pedig az Európai Unió egyre több tagállamában elsősorban szélsőjobboldali pártok (pl. a francia Nemzeti Front vagy az olaszországi Északi Liga) vallják azt, hogy az európai integrációs folyamat egyik legfontosabb vívmányát, a belső határok leépítését fel kell számolni, a határokat vissza kell állítani.¹⁹⁰

Olaszország sajátos lépésének elsődleges célja már 2011-ben is az volt, hogy az uniós tagállamok és az EU döntéshozóinak figyelmét a migrációs probléma felé fordítsa, és felhívja a figyelmet arra, hogy szükséges növelni az uniós eszközök hatékonyságát és a tagállami szolidaritást. Az Észak-Afrikában zajló események ugyanis kezdetektől rávilágítottak az uniós migrációs politika gyengeségeire, és hozzájárultak az uniós migrációs és menekültügyi politika átgondolásához, az uniós pénzalapok átszervezéséhez,¹⁹¹ illetve az európai szomszédságpolitika déli dimenziójának újragondolásához. Ezzel párhuzamosan felgyorsult az Európai Menekültügyi Rendszer kiépítését segítő uniós jogszabályok elfogadásának folyamata (pl. a Dublin III. rendelet) is.

A térség stabilitását felborító arab tavasz eseményei Tunéziából indultak, így kezdetben innen érkeztek az első jelentősebb migrációs hullámok is. A tunéziai politikai helyzet rendeződésével egy időben az olasz kormány az illegális migráció visszaszorítása érdekében igyekezett a két ország közötti kapcsolatot megerősíteni. 2011. április 5-én megállapodás jött létre az olasz és a tunéziai belügyminiszter, Roberto Maroni és Habib Esszid¹⁹² között annak érdekében, hogy megerősítsék az illegális bevándorlás ellenőrzését, és megkönnyítsék az illegális bevándorlók visszafogadását.¹⁹³

Jean-Pierre Cassarino véleménye szerint a Tunéziával és más észak-afrikai államokkal kötött, az illegális migráció kezelésével kapcsolatos szerződések mindkét fél, azaz az észak-afrikai és az európai államok számára is kedvezőek voltak. Az utóbbiak számára elsősorban az EU-ba áramló illegális migráció visszaszorítása miatt, az előbbieké számára pedig nemzetközi hitelességük és ezáltal a rezsim legitimációjának növekedése miatt volt szükség a megállapodásokra. Az utóbbi 10 évben megkötött számos szerződés mögött természetesen a mindkét fél számára előnyös gazdasági érdekek is álltak.¹⁹⁴

189 Bruno Nascimbene – Alessia Di Pascale: „Emergenza immigrazione. Italia fuori dall’Ue?” *Affari Internazionali*, 2011. április 13., www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1727

190 Immigrazione, Maroni: „Bloccare le partenze”. Bagnasco: „Non alimentare paura”. 11 giugno 2015, www.repubblica.it/politica/2015/06/11/news/immigrazione_maroni_stop_a_partenze_con_blocco_navale_o_campi_profughi_in_libia_schengen_va_sospeso_-116595159/

191 Az addigi hat helyett 2014-től már csak két uniós pénzalap: a Menekültügyi és Bevándorlási Alap és a Belső Biztonsági Alap.

192 Napjainkban Tunézia miniszterelnöke.

193 Jean-Pierre Cassarino: „Immigrazione. Accordo Italia-Tunisia, per che fare?” *Affari Internazionali*, 2011. április 7., www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1722

194 Jean-Pierre Cassarino: „Immigrazione. Accordo Italia-Tunisia, per che fare?” *Affari Internazionali*, 2011. április 7., www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1722

A 2011-es líbiai események következtében kialakult új migrációs hullámok visszaszorítására emberi jogi szempontból több megkérdőjelezhető megoldási javaslat is született. Az Északi Liga politikusa, Roberto Maroni belügyminiszter az akkori NATO-blokád erre a célra történő felhasználását is – végül eredménytelenül – javasolta.¹⁹⁵ 2011 júniusában Franco Frattini külügyminiszter és a líbiai Ideiglenes Nemzeti Tanács megállapodást írt alá a migráció közös kezeléséről.¹⁹⁶ Ezzel párhuzamosan 2011-től megkezdődött a líbiai politikai helyzet nemzetközi segítséggel történő, mindaddig eredménytelen stabilizálásának folyamata. Az illegális migráció kezelése érdekében 2013-ban indult az Európai Unió líbiai integrált határigazgatást segítő missziója (EUBAM Líbia). A mindaddig gyakorlatilag igen kevés eredményt felmutató misszió központja – a líbiai politikai és biztonsági helyzet romlását követően, 2014 augusztusában – ideiglenesen Tripoliszból Tuniszba költözött, majd októberben a benne részt vevők számát 17 főre csökkentették.¹⁹⁷

A 2013–2014-es időszaktól kezdve jelentősen változott az illegálisan a Földközi-tengeren átkelők etnikai hovatartozása. Míg korábban elsősorban gazdasági migránsnak tekinthető illegális migránsok érkeztek, ezt követően elsősorban a háborúval és fegyveres konfliktusokkal sújtott válságövezetektől (Eritrea, Szíria, Mali, Szudán, Szomália) elsősorban Líbián keresztül igyekeztek Olaszországban jutni. 2014-ben a legtöbb menedékkérelmet benyújtó is elsősorban Afrikából érkezett.

6. táblázat: Menedékkérők száma 2014-ben Olaszországban származási országonként¹⁹⁸

Ország megnevezése	Menedékkérők száma
Nigéria	10 135
Mali	9790
Gambia	8575
Pakisztán	7150
Szenegál	4675
Más	24 300

2014-ben az ENSZ Menekültügyi Hivatalának jelentése szerint 219 ezer illegális migráns vagy menedékkérő közül 170 ezren az olasz partokra, 43 500-an pedig a görög területekre érkeztek. 2015 első felében az ezt az utat választók száma már elérte a 137 ezret, ezen belül azonban Görögország

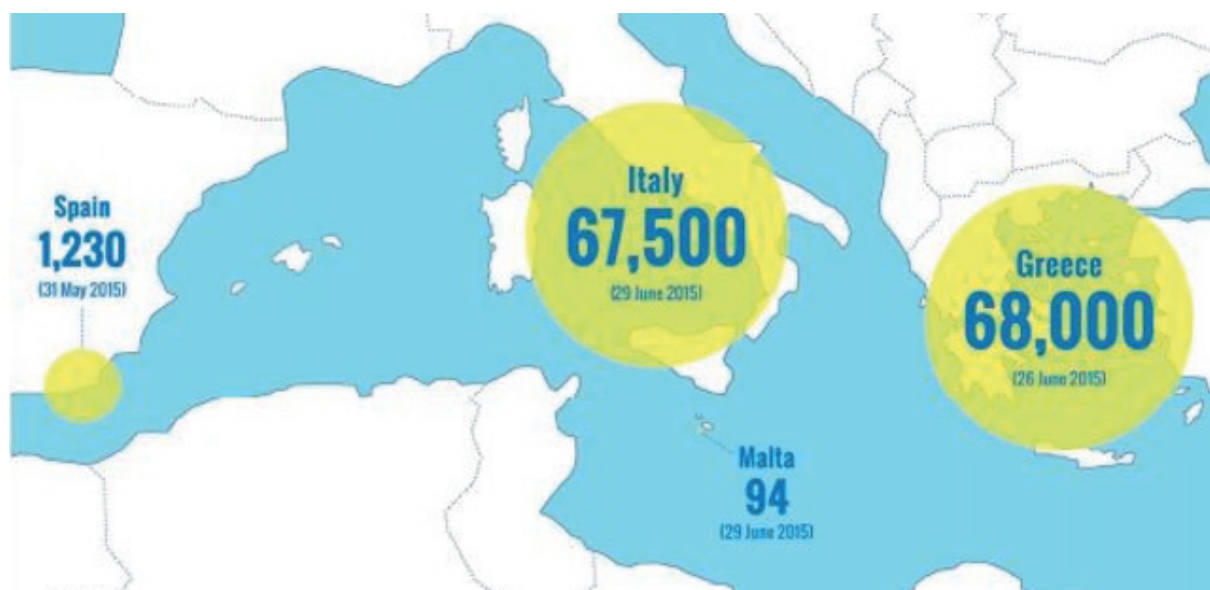
195 «Nato blocchi gli immigrati dalla Libia». Maroni: «L’Alleanza Atlantica dovrebbe fare il blocco navale anche per le uscite dalla Libia» *Il Corriere della Sera*, 2011. június 11., www.corriere.it/politica/11_giugno_17/maroni-nato_930ae6d8-98c3-11e0-bb19-8e61d656659c.shtml

196 Immigrazione: Frattini firma un accordo con il Cnt libico. Ministero Esteri, 2011. június 17., www.esteri.it/MAE/IT/Sala Stampa/ArchivioNotizie/Approfondimenti/2011/06/20110617_FrattiniCntLibico.htm

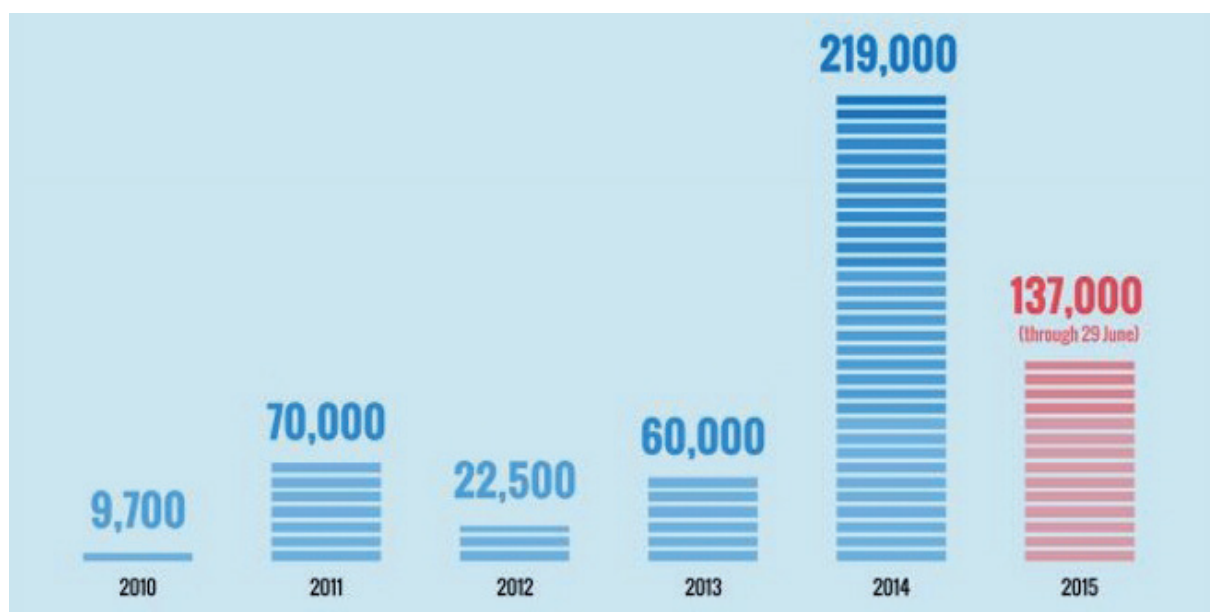
197 Common Security and Defence Policy. EU Integrated Border Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya) January 2015, http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eubam-libya/pdf/factsheet_eubam_libya_en.pdf

198 Forrás: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/b/b7/Five_main_citizenships_of_%28non-EU%29_asylum_applicants%2C_2014_%28number%2C_rounded_figures%29_YB15_III.png

felé jelentős eltolódás figyelhető meg (68 ezer) (10. ábra).¹⁹⁹ Az ENSZ Menekültügyi Hivatala által „leghalálosabbnak” nevezett úton történő átkeléskor 2014-ben 3419 fő veszítette életét.²⁰⁰



10. ábra: Tengeren érkező menekültek Európába²⁰¹



11. ábra: A tengeren érkezett menekültek száma²⁰²

199 The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees. UNHCR, 2015. július 1., www.unhcr.org/5592bd059.html

200 Giorgia Papavero: Sbarchi, richiedenti asilo e presenze irregolari. Fondazione ISMU, www.ismu.org/wp-content/uploads/2015/05/Sbarchi-richiedenti-asilo.pdf

201 Forrás: The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees. UNHCR, 2015. július 1. www.unhcr.org/5592bd059.html

202 Forrás: The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees, UNHCR, 2015. július 1., www.unhcr.org/5592bd059.html

4. OLASZ ÉS UNIÓS VÁLASZOK

A menekültáradat mind az olasz, mind az európai uniós migrációs és menekültügyi politikát újragondolásra készítette. Az olasz politika számára kezdetektől nyilvánvaló, hogy az egyre súlyosbódó helyzetben az uniós és nemzeti szintű megoldások elválaszthatatlanok egymástól, Olaszország önmagában nem adhat hatékony választ a problémára. Líbiában a 2011-es NATO-intervenciót és Kadhafi bukását követően nem sikerült stabilizálni a belpolitikai helyzetet, és miután 2014 nyarán – egy erős központi kormány hiányából fakadóan – ismét romlott a biztonsági helyzet, számolni lehetett a Líbia felől, a Földközi-tengeren érkező illegális migránsok számának újbóli növekedésével. A líbiai biztonsági helyzet romlásával párhuzamosan az illegális migrációs hullámok újból felerősödtek.

A 2013 októberében Lampedusa partjainál bekövetkezett tragédia következtében 368 fő veszítette életét. Annak ellenére, hogy ezen az útvonalon már korábban is ezrek haltak meg, a szörnyű tragédia a közvéleményt és a politikusokat egyaránt sokkolta. Mindezzel párhuzamosan megerősödött az a nézet, hogy Olaszország – az európai szolidaritás hiányában – gyakorlatilag magára maradt a ránehezedő probléma megoldásában.

Az olasz kormány hamarosan döntést hozott a Mare Nostrum humanitárius-katonai misszió indításáról az útjuk során bajba került menekültek kimentése érdekében. A 2013 októberétől indult katonai-humanitárius misszió kettős feladata az életmentés, illetve az illegális emberkereskedelemben részt vevők ellen igazságszolgáltatási eljárás indítása volt. A havonta kb. 9 millió eurós költségvetésű misszióban a légi és tengeri katonai erők, a carabinieri (az olasz csendőrség), a pénzügyőrség, a rendőrség és a parti őrség tagjai, összesen kb. 1500 fő vett részt.²⁰³

2014 első felében az EU Tanácsa olasz elnökségének egyik kulcsprioritása az egyre nagyobb társadalmi kihívást jelentő illegális migrációs nyomás uniós szintű kezelésének támogatása volt.²⁰⁴ Ebből a szempontból a soros olasz európai uniós elnökség egyik legfontosabb eredményét a Frontex Triton elnevezésű közös műveletének indítása jelentette.²⁰⁵ A helyzet fokozatos romlásával egyidejűleg az olasz kormány többször is kérte, hogy az olasz mentőakció az európai szintű szolidaritást kifejező uniós művelet váltsa fel. Annak ellenére, hogy a korábbi uniós belügyi és menekültpolitikai biztos, Cecilia Malmström többször is hangsúlyozta, hogy az EU-nak nincsenek eszközei az olasz művelet leváltására, végül a határozott olasz lobbitevékenységnek köszönhetően 2014 novemberétől döntés született a Frontex Triton közös műveletének indításáról.²⁰⁶

Bár a Triton műveletnek nem volt feladata az addigi olasz erőfeszítések felváltása, a Mare Nostrum 2014. december végén befejezte működését. A jóval kisebb hatókörű és költségvetésű művelet indításakor már világos volt, hogy nem lesz képes hatékonyan ellátni a ránehezedő feladatot. 2015 elejétől az olasz kormány többször is kérte az Európai Bizottságtól a Triton művelet költségvetésének

203 Mare Nostrum, www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/operazioni-concluse/Pagine/mare-nostrum.aspx

204 Programma della Presidenza italiana del Consiglio dell'unione europea. 1 Luglio – 31 Dicembre 2014 Europa un Nuovo Inizio, www.governo.it/governoinforma/documenti/programma_semestre_europeo_ita.pdf

205 Il Semestre di Presidenza Italiana del Consiglio dell'UE. Sintesi dei Risultati. 1 Luglio –31 Dicembre 2014, http://italia2014.eu/media/4605/risultati-semester-presidenza_it2014eu.pdf

206 Presidenza: immigrazione, bilancio non è solo Triton. 29 Dicembre 2014., www.euractiv.it/it/news/istituzioni/10533-presidenza-immigrazione-bilancio-non-e-solo-triton.html

növelését.²⁰⁷ A benne részt vevő tagállamok ellenállása miatt ez azonban az első komolyabb tragédiáig még váratott magára. Több tagállam, így például az Egyesült Királyság kezdetben ellenezte a tengeri mentőakciót, mert az bátoríthatja a veszélyes tengeri útvonalat választó migránsokat és menekülteket.

A korábbinál jóval kisebb hatókörű (30 tengeri mérföld) és költségvetésű (havonta 2,9 millió euró) misszióban 21 ország vett részt. Annak ellenére, hogy az uniós misszió mandátuma közvetlenül nem tartalmazta az életmentést, csupán a határellenőrzés támogatására vonatkozott, a közös művelet tagjai kezdetektől részt vettek a bajba jutott migránsok mentésében is.²⁰⁸

A helyzet romlásával egyidejűleg Olaszország többször is azzal vádolta a többi EU-tagállamot és magát az uniós intézményeket is, hogy magára hagyták a probléma kezelésében. Erre válaszul az Európai Bizottság egyik sajtónyilatkozatában hangsúlyozta: „A migrációs és menekültügyi politika keretében számos intézkedés született Olaszország támogatása céljából. A 2013-as Lampedusa-i tragédia után egyedülálló nagyságrendű további sürgősségi finanszírozást mozgósítottak. A Bizottság 30 millió eurós sürgősségi támogatási csomagot nyújtott Olaszországnak (ebből 10 millió eurót az Európai Menekültügyi Alap [ERF]) sürgősségi intézkedései keretében, 7,9 millió eurót a Földközi-tenger középső térségére irányuló Frontex közös műveletek megerősítésére, valamint 12 millió eurót a Külső Határok Alap [EBF] és az Európai Visszatérési Alap [RF] sürgősségi fellépései keretében). A támogatási csomag célja egyrészt az elszállásolási kapacitás és a menedékkérelmi kérelmek megvizsgálására vonatkozó hatósági kapacitások bővítése, másrészt a tengerfelügyelet és a tengeri mentési műveletek előmozdítása.

Az olasz hatóságok a legfrissebb fejleményekre való tekintettel egyelőre nem nyújtottak be további sürgősségi finanszírozás iránti kérelmet.

A Bizottság tevékenysége azonban korántsem merül ki a veszélyhelyzetek kezelésében. 2007 és 2013 között Olaszország 478,7 millió euró összegű alapjuttatást kapott az Uniótól a migráció területéhez kapcsolódó négy korábbi alapból (Európai Menekültügyi Alap, a harmadik országok állampolgárainak beilleszkedését segítő európai alap [EIF], Európai Visszatérési Alap és Külső Határok Alap). Ezen túlmenően a 2014–2020 közötti időszakra további forrásokat irányoztak elő: több mint 310 millió eurót a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapból, illetve több mint 212 millió eurót a Belső Biztonsági Alapból. Olaszország ezzel a migráció terén nyújtott uniós támogatások első számú kedvezményezettje.²⁰⁹

Az uniós elnökség idején a külügyi tárcát vezető Federica Mogherini a hatékony olasz érdekérvényesítésnek köszönhetően 2014. novemberétől az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseleti tisztességét is betölti. Mogherini főképviselelként prioritásnak tekinti a menekült- és migrációs hullámok uniós szintű kezelésének ösztönzését.

207 Az Európai Bizottság támogatja Olaszországot a Lampedusára nehezedő migrációs nyomás kezelésében. Brüsszel, 19. február 2015., europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4453_hu.pdf

208 How does Frontex joint operation Triton support search and rescue operations? http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/frontex_triton_factsheet_en.pdf

209 Az Európai Bizottság támogatja Olaszországot a Lampedusára nehezedő migrációs nyomás kezelésében. Brüsszel, 19. február 2015., europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4453_hu.pdf

A Mare Nostrumnál kisebb költségvetésű és hatókörű Triton közös műveletnek már kezdetektől komoly nehézségekkel kellett szembenéznie. Miután 2015 áprilisában újabb tragédia történt, több mint 800 ember halt meg, ez az EU és tagállamai figyelmét ismét a migrációs politika hiányosságai felé fordította. 2015 áprilisában a kérdés megtárgyalására és hatékonyabb uniós válaszok kidolgozása érdekében Donald Tusk, az ET elnöke a kül- és belügyminiszterek részvételével szervezett, ún. „jumbo Külügyi Tanácsot” hívott össze, ahol az emberi életek megmentését segítő uniós intézkedések előkészítése kapott elsőbbséget.²¹⁰ Matteo Renzi olasz kormányfő célja az volt, hogy végre a többi tagállam is valós szolidaritási hajlandóságot mutasson a mediterrán térséggel kapcsolatos migrációs probléma kezelése érdekében.²¹¹

Az ezt követő április 23-ai rendkívüli csúcs nem csupán jóváhagyta az Európai Bizottság javaslatait, ha nem túl is lépett rajtuk, így több intézkedés mellett megháromszorozták a Triton közös művelet költségvetését, és felkérték Federica Mogherini főképviselőt, hogy a nemzetközi jognak megfelelően kezdje meg egy esetleges KBVP-művelet előkészítését.²¹²

Az olasz kormány a menekültáradat növekedésével egyidejűleg többször is felvetette az uniós szabályozás (dublini protokoll, rendelet) felülvizsgálatának szükségességét, ugyanis a tagállamok közötti valós szolidaritás hiányából fakadóan és a jelenlegi szabályok szerint jóval nagyobb teher nehezedik a schengeni övezet határán fekvő tranzitállamokra.²¹³ Az elmúlt időszakban kidolgozott és elfogadott uniós szabályozás felülvizsgálata azonban nem történhet meg egyik napról a másikra, és jelenleg kevés esély is van rá, így Olaszország továbbra is elsősorban az ún. menekültkvóták tagállamok közötti elfogadásában érdekelt. A dublini rendszer felülvizsgálata a teljes schengeni rendszer áttekintését is magával vonhatná, ami az integrációs folyamat egyik legfontosabb vívmányát kérdőjelezhetné meg. Ezzel Matteo Renzi kormányfő is tisztában van, így egy nyilatkozatában hangsúlyozta, hogy alapvetően az európai megoldások kidolgozását tartja fontosnak.²¹⁴

Az olasz kormány és elsősorban a kormányfő, illetve Angelino Alfano olasz belügyminiszter kezdetektől támogatta az ENSZ és az EU felhatalmazásával a szomáliai partoknál megvalósult katonai művelethez (Atalanta) hasonló, az emberkereskedelmet végző bűnszervezetek elleni katonai beavatkozás elindítását, így az illegális migránsokat szállító hajóknak még a kikötőkben történő elsüllyesztését (pl. drónokkal).²¹⁵ A tervezett művelet kezdetektől számos nemzetközi jogi, humanitárius és politikai kérdést vetett fel.

210 Revised indicative programme – Foreign Affairs Council meeting, 20/04/2015., 17/04/2015, www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/17-fac-indicative-programme-20-04-2015/

211 Strage migranti, Renzi chiede Consiglio Europeo straordinario: L'Italia lavora in solitudine. 19. aprile 2015, www.repubblica.it/politica/2015/04/19/news/renzi_immigrati_ue-112347649/

212 Közös biztonság- és védelempolitika (CSDP)- Az Európai Tanács rendkívüli ülése, 23/04/2015, www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2015/04/23/

213 ITALIA Disputa sui migranti a Ventimiglia Immigrazione, Francia: mai sospeso Schengen. Ue: stiamo verificando Mentre la Francia assicura di non aver chiuso la frontiera, il premier Renzi lancia una sfida Ue per rivedere il trattato di Dublino. 15 giugno 2015, www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Immigrazione-Francia-Mai-sospeso-Schengen-Italia-Controlli-fissi-df1aa542-6f94-4a5f-8586-074ead04b178.html

214 "Italia può fare da sola. Ma l'Ue no" Migranti, Renzi: "Sì a rimpatri per evitare nuovi muri". Sulla Grexit: "Molti la vogliono", www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Migranti-Renzi-ok-rimpatri-per-evitare-nuovi-muri-Sulla-Grecia-Soluzione-a-fine-mese-c348b4c3-67cf-473f-89bb-3965c8a67ee7.html

215 Migranti, Renzi: "Interventi mirati contro schiavisti". 20 aprile 2015, www.repubblica.it/politica/2015/04/20/news/migranti_renzi_escludo_intervento_di_terra_salvini_sciacallo_berlusconi_saggio_-112385886/

Az uniós döntéshozatali mechanizmusokhoz képest viszonylag gyorsan, 2015. április 20-án döntés született az EUNAVFOR Med művelet indításáról, majd a Tanács május 18-án jóváhagyta a válságkezelési koncepciót, és június 22-én részlegesen kezdetét vette a művelet első szakasza.²¹⁶ A szükséges ENSZ-felhatalmazás hiányán túl az egyik legnagyobb probléma, hogy Líbiában legitim egységkormány hiányában továbbra is két, egymással rivalizáló kormány működik. Így azonban kevés esély van a művelet további szakaszainak elindítására.

Az EB javaslata alapján a kül- és belügyminiszterek április 20-án luxembourgi ülésükön támogatták az EB 10 pontos cselekvési tervét, amely többek között tartalmazta a tengeri határőrizet és mentés (Triton és Poseidon) költségvetésének megduplázását, a csempészhajók megsemmisítésének lehetőségét, az uniós hatóságok közötti együttműködés lehetőségét és menekültügyi összekötő tisztek kihelyezését a kulcsországokba stb.²¹⁷

Annak ellenére, hogy az emberkereskedőkre való lesújtás számos kételyt és nemzetközi jogi problémát vetett fel, a Matteo Renzi vezette olasz koalíciós kormány tisztában van azzal, hogy Olaszország önmagában nem képes megállítani a tengeren érkező menekültáradatot, így elsősorban a többi tagállam szolidaritásának erősítésében és az uniós szintű migrációs és menekültügyi politika megerősítésében érdekelt.

5. KÖVETKEZTETÉSEK

A 2011-es NATO-intervenció hatására összeomlott a Kadhafi-rendszer, majd a néhány éves sikertelen államépítést követően kialakult gyenge államiség következményeként napjainkban szinte megállíthatatlannak tűnik a Líbián keresztül Olaszországba és azon keresztül az Európai Unió északi tagállamaiba igyekvő illegális migránsok, köztük nemzetközi védelemre szoruló személyek tömege. Annak ellenére, hogy óriási kockázatnak teszik ki életüket mindazok, akik a tengeren keresztül, Olaszország felé, a rendelkezésükre bocsátott lélekvesztőkön elindulnak, számuk folyamatosan növekszik.

Az olasz, majd uniós összefogásnak és segítségnyújtásnak (Mare Nostrum, majd Triton) köszönhetően ezen az útvonalon 2014-ben 170 ezer, 2015 elejétől ez év júniusáig kb. 50 ezer fő sikeresen tudott átkelni. Nem véletlen, hogy számos nemzetközi és uniós csúcstalálkozón (pl. a 2015. júniusi Európai Tanács ülésén, illetve a németországi G7-csúcson) az egyik kiemelt téma az Európai Unióra nehezedő migrációs hullám kezelése, lehetőség szerint megállítása, ennek érdekében a bizonytalan líbiai politikai helyzet rendezése és egy erős központi kormány létrejöttének támogatása volt. A beláthatatlan ideig elhúzódó szíriai polgárháború és az Iszlám Állam nevű terrorista szervezet terjeszkedése következtében napjainkban a Földközi-tenger keleti része felől érkező szíriai bevándorlók száma is folyamatosan növekszik.

216 Council establishes EU naval operation to disrupt human smugglers in the Mediterranean. Council of the EU. 18/05/2015, www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/05/18-council-establishes-naval-operations-disrupt-human-smugglers-mediterranean; EUNAVFOR MED, www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/index_en.htm

217 European Commission – Press release Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration. Luxembourg, 20 April 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_it.htm

A helyzet fokozatos romlásával egyidejűleg az EU Tanácsának elnöki tisztét 2014 első felében betöltő olasz kormány egyik prioritása a mediterrán térségre nehezedő migrációs nyomás uniós szintű kezelése, illetve az EU többi tagállama közötti szolidaritás szükségességének hangsúlyozása volt. Az egyre súlyosbodó migrációs és menekülthullámok egyértelművé tették, hogy az uniós és az olasz intézkedések elválaszthatatlanok egymástól, Olaszország egyértelműen az uniós szintű migrációs és menekültügyi politika fejlesztésében érdekelt.