

Stepper Péter

**A kényszeremigráció mint biztonsági kihívás Közép-
Európában:**

Eltérő percepciók, közös álláspont a visegrádi országokban

Nemzetközi Tanulmányok Intézet

Témavezető:

Kardosné Dr. Kaponyi Erzsébet, PhD

egyetemi tanár

Dr. Molnár Tamás, PhD

egyetemi adjunktus

2018

© Stepper Péter

MINDEN JOG FENNTARTVA



Budapesti Corvinus Egyetem

Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris
Doktori Iskola

Nemzetközi és biztonsági tanulmányok
alprogram

A kényszermigráció mint biztonsági kihívás Közép-Európában:

Eltérő percepciók, közös álláspont a visegrádi országokban

doktori értekezés

Stepper Péter

Budapest

2018

Tartalomjegyzék

Tartalomjegyzék	1
1. Bevezetés	3
1.1. A migráció globalizálódása.....	3
1.2. Az irreguláris és kényszermigráció Európában.....	5
1.3. Hipotézisek és módszertan.....	7
1.4. A dolgozat szerkezete	14
2. A kényszervándorlás kezelése mint a nemzetközi politika része.....	18
2.1. Liberális megközelítés	19
2.2. Realista megközelítés.....	21
2.3. Kritikai biztonságelméletek	23
2.4. A koppenhágai iskola.....	27
3. Európai integráció a kényszermigráció területén.....	32
3.1. A szabályozási környezet kialakulása (1985-1999).....	32
3.2. A Közös Európai Menekültügyi Rendszer.....	34
3.3. Integráltság, menekültelismerési arányok és tehermegosztás	42
3.4. A politikai érdeklődés hatása a jogharmonizációra	48
4. A Visegrádi Csoport országainak menekültpolitikája (1990-2016).....	55
4.1. Lengyelország	56
4.1.1. Történeti áttekintés.....	56
4.1.2. Beszédcselekvések	60
4.1.3. Rendkívüli intézkedések	64
4.1.4. Összegzés	65
4.2. Magyarország.....	67
4.2.1. Történeti áttekintés.....	67
4.2.2. Beszédcselekvések	70
4.2.3. Rendkívüli intézkedések	74
4.2.4. Összegzés	78

4.3.	Szlovákia.....	80
4.3.1.	Történeti áttekintés.....	80
4.3.2.	Beszédcselekvés.....	82
4.3.3.	Rendkívüli intézkedések	86
4.3.4.	Összegzés.....	87
4.4.	Csehország.....	87
4.4.1.	Történeti áttekintés.....	87
4.4.2.	Beszédcselekvések.....	89
4.4.3.	Rendkívüli intézkedések	94
4.4.4.	Összegzés.....	95
4.5.	A Visegrádi Csoport közös álláspontja.....	97
4.6.	Biztonságiasítás a visegrádi csoport szomszédságában	105
4.6.1.	Ausztria.....	105
4.6.2.	Szlovénia.....	112
4.7.	Közvélemény a kényszermigrációról a visegrádi régióban	117
4.7.1.	A bevándorlással kapcsolatos közvélemény az Európai Unióban	117
4.7.2.	A bevándorlással kapcsolatos közvélemény a visegrádi országokban	127
4.7.3.	Összegzés.....	133
4.8.	Összegzés.....	134
5.	Következtetések.....	136
5.1.	Összefoglalás	136
5.2.	Az értekezés eredményei és a kutatás további irányai	146
	Felhasznált irodalom.....	148

1. Bevezetés

1.1. A migráció globalizálódása

A nemzetközi migráció napjainkra globális jelenséggé vált. 1985 és 1990 között nagyságrenddel növekedett meg a nemzetközi migráció mértéke. 1960-ban 70 millió ember vándorolt a világban, ami 1965-re 75 millióra, 1970-re 78 millióra, 1975-re 82 millióra, 1980-ra 95 millióra, 1985-re pedig 104 millióra növekedett. 1985 és 1990 között nagyságrendileg nőtt meg a nemzetközi migráció, mivel 5 éven belül 50 millióval növekedett a nemzetközi vándorok száma, ami nagyobb növekmény, mint amit a megelőző 30 évben lehetett tapasztalni (Világbank [2016]). 1990 óta 5 évente 10-15 millió fővel növekszik a nemzetközi vándorlás, ami tartós, de relatíve mérsékelt növekedésként fogható fel. A 2010-es években 214-220 millió főre becsülték a nemzetközi vándorlás mértékét, 2015-re ez a szám 243 millióra nőtt, de mégis csupán a Föld lakosságának 3.2 %-a élt lakóhelyén kívül 2015-ben (UN DESA [2015]).

A 2010-es években a 220 millió nemzetközi migránsból 72 millió fő élt az európai kontinensen (ez az európai lakosság 9.8%-a), amely szám 2015-re 76 millióra nőtt (ez az európai lakosság 10.3%-a). (UN DESA [2015]). A regionális eloszlást tekintve Kelet-Európába 19 millióan vándoroltak 2010-ben (a lakosság 6.5%-a), ami csak 19.5 millióra nőtt 2015-re (a lakosság 6.7%-a), míg Nyugat-Európában a 25 milliós bevándorló népesség (a lakosság 13.4%-a) 27 millióra (a lakosság 14.4%-a) nőtt ebben az időszakban. (UN DESA [2015]).

A dolgozatban az Európai Unió tagállamaira koncentrálok, így a következőkben áttekintem, hogy mikor és hogyan zajlott le nagyobb volumenű kivándorlás Európából és bevándorlás Európa irányába. Az 1950-es évek nagy munkaerő-igénye miatt jelentős vándorlás volt megfigyelhető Dél-Európából Nyugat-Európába, illetve a tengerentúlra. A 1960-as és 1970-es évekre a svájci ipari munkásság mintegy 33 %-át tették ki külföldiek, főként olasz munkavállalók. Jelentős volt a Franciaországba munkavállalási céllal érkező algériai és tunéziai bevándorlók száma is, valamint később a Líbiából Olaszországba vándorlók száma. Mind a korábbi gyarmattartó államok területén megjelenő új etnikai csoportok miatt, mind a kolonializációban kevésbé érintett államokban új társadalmi törésvonalak kezdtek kialakulni. Németország esetében, ahol a lengyel munkavállalókat a világháborús

újjáépítés idején kezdték felváltatni a török vendégmunkások, az új etnikai és vallási csoport egyre inkább politikai reprezentációt követelte, illetve, hogy családtagjai is csatlakozhassanak hozzájuk új hazájukban. A reguláris migráció területén meghatározó jelenségnek számítottak ezért a családegyesítési programok. A munkaerő-toborzási programok fő indíttatása az volt, hogy a munkaerő-hiánnyal küzdő ipari létesítményeket újból be tudják indítani és ez határozta meg az országok társadalompolitikai viselkedését, többek között majd a családegyesítési programok beindításának igényét. (Castles-Miller [1998], pp. 67-103).

Az elmúlt 50 évben a reguláris migráció jelensége nem mindig jelent meg a közvélemény előtt mint kifejezetten jelentős politikai kérdés, de az 1970-es években megfigyelhető volt a kifejezetten kiemelt társadalmi figyelem, amit próbáltak kihasználni különböző politikai pártok. 1968-ban a brit Enoch Powell *Rivers of Blood* néven elhíresült parlamenti beszédében a külföldi munkavállalók bevándorlásának veszélyeire, biztonsági kockázataira figyelmeztetett, valamint erősödött a migrációellenes hangulat Franciaországban is, ahol a *bidonvilles* (szegénynegyedek) kialakulása jelentős társadalmi feszültséget generált (Castles-Miller [1998], pp. 225).

A jelenség nemcsak erősen átpolitizált lett, de a korábban természetesnek vett vándorlással kapcsolatban felmerültek olyan elképzelések, miszerint, az állam, a nemzet, a kultúra, a civilizáció túlélést veszélyezteti. A közpolitikai megoldási javaslatok között számos integrációs program indult be a társadalmi beilleszkedés elősegítésére, miközben szélsőséges pártok igyekeztek a jelenségből és annak biztonsági aspektusaiból politikai tőkét kovácsolni. A szakmai-politikai viták mellett mára a migráció biztonságpolitikai aspektusai is napirendre kerültek, és egyre jellemzőbb az a folyamat, amely során a nemzetközi vándorlás mindinkább biztonsági kérdésként jelenik meg mind a döntéshozók számára, mind pedig a tudományos szakirodalomban (Bigo [2008], Huysmans [2006], és Guild [2009]).

1.2. Az irreguláris és kényszeremigráció Európában

A reguláris vándorlástól lényegi módon tér el az irreguláris vándorlás¹, amelynek háttérében rendszerint valamilyen (politikai, gazdasági, társadalmi, környezeti) kényszer áll, ilyen értelemben kényszervándorlásnak is nevezhetjük (IOM [2014]).

A világon élő 243 millió migráns népességből 2016-ban 65.3 millió fő hagyta el kényszerből lakóhelyét (21.3 millióan menekültek, 3.2 millióan menedékkérők és 40.8 millióan belső menekültek) a UNHCR becslései alapján (CIA Factbook [2016], UNHCR [2015]). Egyrészt ez a valaha mért legnagyobb érték, másrészt még mindig a Föld népességének kevesebb mint 1%-a tekinthető kényszervándornak. Az 65.3 millió főből Európába 2015-ben érkezett a legtöbb kényszervándor. Ez az egy éven belül érkezett 1,2 millió fő elviselhetetlen teherként jelent meg az Európai Unió tagállamaiban.

Ha az uniós jogszabálysövegeket nézzük meg, az irreguláris vándorlás és a menekültek kérdése a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésekor is kiemelt problémaként jelent meg az Európai Unió területén. Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) a határok ellenőrzésével, a menekültügyel és a bevándorlással kapcsolatos kérdéseknek három külön cikket szentel. Az EUMSZ. 77-80. cikkei léptek a korábbi EK-Szerződés 62-64. cikkei helyébe 2009. december 1-jétől, illetve az EU-tagállamok a Lisszaboni Szerződés elfogadásával alapvető szinten rögzítették a szolidaritás fontosságát és a felelősség tagállamok közötti igazságos elosztásának követelményét (Horváth-Ódor [2008], p. 267). Az irreguláris migráció speciális alcsoportját jelenti az úti okmányok nélküli vándorlás, amely szintén kiemelt problémaként jelentkezik. (AIDA [2016], p. 1). Másrészt a személyazonosító iratok nélkül vándorlók azonosítása szakmai-biztonsági kihívásként jelenik meg a határőrség és rendőrség számára, illetve fontos politikai és biztonsági kérdésként jelentkezik azon társadalmakban, ahol az azonosíthatatlan, magukat menekültnek álcázó, az állam területére beszivárgó radikálisok jelentik a legnagyobb problémát. Az irreguláris migránsok csoportján belül tehát korábban is

¹ Az irreguláris migráns egyrészt lehet gazdasági okból vándorló személy – aki, ha legális úton nem képes a jobb élet reményében külföldre jutni, gyakran illegális migránssá válik. Lehet olyan személy, aki menedéket kér, és főszabály szerint a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott genfi egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött New York-i jegyzőkönyv alapján ezt a védelmet megkapja, vagyis menekült, de ha ezt tőle megtagadják, akkor elutasított menedékkérő.

jellemző volt, hogy egyes személyekre, jellemzően a határsértőkre vagy az úti okmány nélkül vándorlókra biztonsági kihívásként tekint az állam. Az azonban újdonságnak tekinthető, hogy az irreguláris migránsok csoportján belül a menekültek biztonságiasítása is megindult (Watson, [2009]).² Ez a kérdés erős átpolitizáltságán túl azt jelenti, hogy a politikai döntéshozók olyan biztonsági fenyegetésként értékelik a problémát, ami miatt akár rendkívüli döntéseket is meghozhatnak a normális időszakban érvényes demokratikus rendszer garanciális szabályait áthágva.

Mára a nemzetközi irreguláris migráció biztonsági kihívásként jelenik meg mind a tudományos szakirodalomban, mint a politikai döntéshozók nyilatkozataiban és cselekvéseiben. Dolgozatomban az Európai Unió tagállamai területén zajló irreguláris migrációt és az erre a kihívásra adott döntéshozatali válaszokat vizsgálom 1999-től 2015-ig bezárólag, felfedve, hogy mennyiben értelmezhető a kérdés a biztonságpolitikai dimenzióban. A dolgozatom kutatási kérdése, hogy az irreguláris migráció és a menekültügy mennyiben szakmai-politikai és mennyiben biztonsági kérdés az Európai Unió tagállamai számára. Kérdésem, hogy mi ösztönzi, és mi gátolja a tagállamok közötti együttműködést, mennyiben érvényesül a szolidaritás alapelve (EUMSZ. 80. cikke) és ha nem érvényesül, akkor a biztonságpolitikai megfontolások mennyiben vannak erre hatással. A dolgozatom esettanulmányként az uniós tagállamokon belül a visegrádi csoport országai (V4) szolgálnak, amelyek regionális együttműködése 2015-ben több közös nyilatkozatban fejezte ki a többi uniós tagállamtól eltérő álláspontját és aktív formálójává kívánt lenni az uniós határvédelmi, bevándorlási és menekültügyi kérdéseknek (EUMSZ. 77-80. cikkek), annak ellenére, hogy ezekkel az ügyekkel kapcsolatban korábban relatív passzivitást mutatott. A négy ország politikájában bekövetkezett változást az indokolhatja, hogy más kérdésekben merőben eltérő biztonságpercepcióik ellenére ezekben a kérdésekben ugyanazt határozzák meg közös fenyegetésként.

² Ezt támasztja alá az EU Alapjogi Ügynökség 2004-es jelentése is a bevándorlók kriminálizálásáról, ld.: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them>.

1.3. Hipotézisek és módszertan

Kutatásom fő hipotézise szerint

a kiemelt társadalmi figyelemmel bíró kényszervándorlás kapcsán az európai episztemikus normaközösség megbomlott, a visegrádi csoport országai 2015 után biztonsági fenyegetésként kezdtek azonosítani egy humanitárius kérdést, a kényszermigrációt, részben ennek eredményeként, illetve ezzel párhuzamosan nemcsak a nemzeti, hanem az európai uniós jogalkotást is elsődlegesen biztonságpolitikai szempontok vezérlik, ezt viszont nem a materiális valóság határozza meg elsődlegesen, hanem a kérdésről kialakított tagállami percepciók.

A fő hipotézis bizonyításához az feltevést alhipotézisre bontom, amit külön-külön bizonyítok az értekezésben.

H1: Az Európai Unió a Közös Menekültügyi Rendszer kialakításának kezdete óta azért alkot csak egy látszólagos normaközösséget a kényszermigráció területén, mert a tagállami különbségek miatt a terület integráltságának foka továbbra is alacsony maradt, valamint a közös szabályoknak csak egy bizonyos része érvényesül a gyakorlatban.

H2: Akkor fogadtak el közös szabályokat a tagállamok a kényszermigráció területén, ha a szabályozási terület iránt nem tanúsított túlzott érdeklődést a közvélemény, ha pedig ismert volt a politikai probléma, akkor a biztonsági megfontolású, megszorító jellegű közös döntések kerültek inkább elfogadásra. Ez képes magyarázni a H1-ben foglaltakat is, hiszen ha társadalmi érdektelenség vagy kifejezett támogatás nélkül fogadtak el közös szabályokat, azok implementációja sem lesz kiemelten jelentős a tagállamok számára, míg a biztonsági indíttatású közös intézkedéseket igyekezni fognak megvalósítani.

H3: A kényszermigrációval kapcsolatos társadalmi percepcióknak jelentőségük van a politikaterület formálásában. A diskurzusok alakításával az adott politikai vezetés képes egy adott szakmai problémát néha politikai ügyként, néha biztonsági fenyegetésként láttatni.

A H1 teljesülése esetén minél inkább eltolódik a kényszermigrációról kialakult közbeszéd a visegrádi országokban a biztonsági narratíva irányába, annál inkább erodálódik az európai uniós normaközösség is, viszont a H2 igazolódása esetén annál inkább az európai politikaformálás (egyébként is biztonságpolitikai irányba tolódása) középpontjába kerülhet az egyébként relatíve kisebb érdekérvényesítési potenciállal rendelkező V4 csoport.

Először a kényszervándorlás fogalmi helyzetét kell megadnunk a bevándorláspolitiká mint önálló politikaterület viszonyrendszerében. A tág értelemben felfogott európai bevándorlás-politika területéhez tartozik a közös határvédelem, a közös vízumpolitika és a közös menekültpolitika. A hipotézis várható eredményei alapján a tagállamok nem akarják uniós szintre emelni a bevándorláspolitikai szabályozást, de amennyiben mégis uniós szinten jöttek létre szabályok, azok inkább megszorítók, mintsem jogkiterjesztők voltak a bevándorlókra nézve. A kutatás azt feltételezi, hogy azokban az időszakokban, amikor a bevándorlás kiemelt társadalmi figyelmet kap az egyes tagállamokban, akkor a kormányok hajlamosak a biztonsági kihívásként értékelt politikaterületen megszorító, egyéni jogokat korlátozó szabályokat elfogadni. Ennek áttekintése után megvizsgálom, hogy mennyire tekinthető sikeresnek a kényszervándorlást érintő jogterületek integrációja. A jogharmonizációban leginkább érintett terület a menekültügy, de itt sem mondható el, hogy maradéktalanul megvalósult volna a tagállami szabályozás és szakpolitikák egységesítése integrációja. Erre a legszemléletesebb példa a menekültelismerési mutatók különbözősége. Mivel az azonos menekültügyi standardokat előíró uniós normákat hazai jogba ültető nemzeti jogszabályok ellenére is rendkívül eltérő mértékben születnek hasonló menedékkérelmeket néhol pozitívan elbíráló, néhol elutasító döntések (Neumayer [2005]), ez arra utal, hogy a tagállami menekültpolitikák továbbra is nemzeti jellegük alapján különböznek egymástól.

A hipotézisben a független változó a biztonsági diskurzusok miatt és a restriktív jogalkotás eredményeként létrejött jogintézmények és gyakorlatok megjelenése (menekültügyi őrizet, határőrizeti mechanizmusok megerősítése, vízumpolitika, EU-NATO együttműködés és az embercsempészet elleni harc militarizálása), a függő változó pedig a kényszervándorok szekurizációja.

A dolgozatomban deduktív módszert és multidiszciplináris megközelítést használok, a nemzetközi jogi tudományágon belül a nemzetközi menekültjog és a kényszermigrációs jogi szakirodalom anyagait felhasználva, valamint a nemzetközi

kapcsolatok tudományágon belül a biztonságelmélet és nemzetközi politikai elmélet eredményeire támaszkodva. A kutatás számbavételi egysége a választott esettanulmányhoz kapcsolódó dokumentumok (UNHCR és EUROSTAT adatbázisok, politikai dokumentumok, a Visegrádi Csoport államfői és kormánytagjai által kiadott közös deklarációk, az Európai Unióban elfogadott jogi aktusok és jogszabálytervezetek) összessége, amely meghatározó a kontextus és a diskurzusok szempontjából. A kutatás három módszertani eszköz alkalmazásával igyekszik alátámasztani a hipotézist.

Az első módszer, amit alkalmazok, az a keresztmetszeti időhorizontos összehasonlító vizsgálat, mégpedig a társadalmi érdeklődés, a közösségi szintű szabályok létrejötte és azok milyensége összefüggéseinek feltárására. Először az 1999-2004 időszakot vizsgálom, majd a V4 országok EU-csatlakozását követő két ciklust. Ez a 2004-2009 közötti és a 2009-2014 közti José Manuel Barroso vezette Európai Bizottság időszakát jelenti, majd a 2014. novemberétől napjainkig tartó időszakot, amely során Jean-Claude Juncker volt az Európai Bizottság elnöke. Ezáltal láthatóvá válik az összefüggés a kényszermigráció iránt tanúsított társadalmi érdeklődés, az uniós szabályozás iránti igény és a szabályozás megszorító\megengedő jellege között. A hipotézisek bizonyításához először szükséges a migráció területén kialakult nemzetközi együttműködés, az esettanulmány vonatkozásában pedig az európai uniós döntéshozatali rendszer megértése.

Annak eldöntéséhez, hogy mihez képest lett fontosabb vagy kevésbé fontos az uniós szintű döntéshozatal, meg kell vizsgálni, hogy milyen irányú szabályozás született az adott területen (megszorító, vagy jogokat kiterjesztő) és ez mivel magyarázható, illetve milyen mértékű az adott politikaterület integráltságának foka. A bevándorláspolitikai területén számos témakörben születtek uniós jogszabályok, amelyek tervezeteit az Európai Bizottság terjesztette elő, így a menekültpolitika, a vízümpolitika és határvédelem, a jogszerű belépés, az illegális határátlépés és kitoloncolás szabályozása területén is. Ezek megértéséhez elsősorban kvantitatív méréseket alkalmazok, másodlagos források eredményeire hagyatkozva, amelyek egy adott időintervallumban. Korábban, például a Romano Prodi vezette Európai Bizottság időszakában (1999-2004) már kimutattak hasznosítható eredményeket (Givens és Luedtke [2014]) és e korábbi kutatások, jellegükből fakadóan később is megismételhetők, a José Manuel Barroso vezette Európai Bizottság (2009 és 2014)

időszakában és a Juncker vezette Európai Bizottság (2014. november -) időszakában, amit az értekezés 3.4 alfejezetében fogok megtenni.

Givens és Luedtke kutatása a társadalmi figyelem és a szabályozás milyenségét, azaz a megszorító vagy megengedő szabályok és a társadalmi figyelem közötti összefüggést vizsgálta a 2004 előtti európai migrációs politikában. Azt az egyszerű kódolást választották a menekültpolitikai jogszabálytervezetek vonatkozásában, hogy a tanácsi döntéshozatalban részt vevő tagállami képviselők harmonizációra igent mondó szavazatának a jele 1, míg az arra nemet mondók szavazatának jele 0. Másrészt a megszorító szabályok elfogadása esetén a döntés jele 1, a jogokat kiterjesztő szabályokra igen mondó szavazatának jele pedig 0. Például „a tömeges bevándorlás esetén alkalmazható átmeneti védelemről szóló javaslatot” (COM [2000] 303) megszavazták, ami a kódolásban 1 jelet mutat. Mivel megszorító jellegű szabályokat tartalmazott a tervezet a korábbi szabályozási környezethez képest, ezért ezt szintén 1 jellel kódolták és mivel ezt a témát magas társadalmi figyelem is kísérte, ezért annak a kódolása is 1. Másrészt a családegyesítésről szóló jogszabály tervezetet (COM [2002] 225) szintén nagy figyelem kísérte, jogkiterjesztő rendelkezéseket tartalmazott volna, de ezt ilyen formában nem fogadta el a Tanács. (Givens és Luedtke [2004], pp. 156-157). Végül a 2003/86/EK irányelv, amely a családegyesítést szabályozza már jóval kevesebb jogosultságot tartalmazott, mint az eredeti bizottsági tervezet. A jogszabálytervezetek szisztematikus összegyűjtése után megismételhető ez a kódolás bármely időszakban, ahhoz pedig, hogy összefüggést mutassunk ki a változók között, alkalmazhatunk különböző függvényeket, mint a kádnégyzet próba, vagy a Spearman-korreláció. Ezek azt mutatják meg, hogy az adott változók együttjárnak-e, illetve a kettő között fennáll-e ok okozati összefüggés. Érdeemes egyes bizottsági ciklusok vonatkozásában újból megismételni e kutatást, annak feltárása érdekében, hogy a közvélemény gyakorol-e hatást az elfogadott szabályozásra, illetve milyen irányban befolyásolja azt. Ha beigazolódik, hogy a megszorító lépések irányába befolyásolja a döntéseket a társadalmi figyelem, az alátámasztja azt a feltevést, hogy a politikai beszédcselekvéseknek, az azokat befogadó hallgatóságnak meghatározó jelentősége van abban, hogy az állam a biztonsági kockázatok elleni védekezés érdekében rendkívüli intézkedéseket fogad(hat) el.

A második módszer az adott politikaterület integrációjának mérésére hivatott. A bevándorlással kapcsolatos uniós területek közül a menekültpolitika területén egyfelől igen nagy mennyiségű normát fogadtak el, amelyek elvileg egyre kevesebb

helyet hagynak a tagállami cselekvésnek. Másrészt mégsem tekinthető egy erősen integrált politikaterületnek, mivel az eltérő menekültelfogadási mutatók valószínűsítik, hogy még a minimum közös standardok alkalmazása területén sem volt a harmonizáció mindig sikeres. Jelentős tényező, hogy az adott területen kialakított közös európai standardok, akár megszorító, akár jogkiterjesztő jellegűek, vajon valóban érvényesülnek-e és megfelelő ütemben halad-e az implementáció. Az uniós menekültpolitika területén már végeztek korábbi méréseket, amelyek az 1999 utáni időszakban vizsgálták, hogy mely uniós tagállamok használják a közös standardokat a menekültügyi eljárás során és a nagyságukhoz valamint gazdasági erejükhöz mérten arányosan oszlanak-e el a befogadott menekültek az unió területén. Bovens és társai egy matematikai modellt alkalmaztak, ahol a Coffey-Feingold-Bromberg (CFB) mutató segítségével vizsgálták a tagállamok elfogadási rátái közti szórások szórását, kimutatva, hogy a közös szabályok implementációja egyes időszakban jobban, máskor rosszabbul ment az integráció során 1999 és 2009 között. Az eredményeket felhasználva egy kvantitatív módszerekkel szerzett információhalmazt nyerhetünk, amely komoly segítséget nyújt a jelenség későbbi kvalitatív elemzésekor.

A hipotézis bizonyításához az előbbieken felvázolt kvantitatív módszerek annyiban járulnak hozzá, hogy alátámasztják azt az alhipotézist, miszerint a kényszervándorlás társadalmi figyelemmel bír, valamint ennek van jelentősége a megszületett döntések vonatkozásában. Az integráltság fokának mérése pedig abban nyújt segítséget, hogy megállapítsuk, vajon az adott korszakban, mely tagállamokban és mennyire valósult meg az elfogadott közösségi szabályok harmonizációja, mennyire tekinthetők a kialakított közös standardok elfogadottnak. Ha az elfogadási ráták szórása az adott csoporton belül közel azonos képet mutat, vagyis a szórás szórásának értéke alacsony, vagyis a CFB mutató értéke magas (0 és 1 között, inkább 1-hez áll közel), akkor elmondható, hogy a tagállamok valóban implementálták és betartják a közös standardokat. Ez fakadhat abból, hogy egyik sem tekinti a kényszervándorlást biztonsági kérdésnek, ezért a közös szabályok megengedőek, és nem merül fel, hogy a probléma biztonsági kérdés volna, ilyenkor az elfogadási ráták az ország helyzetéhez (lakosság, GDP) képest magasak, de fakadhat az ellenkezőjéből is, amikor a közös szabályok alapvetően restriktívek, a kérdést az adott csoport mind biztonsági problémaként azonosítja, ezáltal az elfogadási ráták alapvetően alacsonyabbak lesznek.

A harmadik módszer a tartalomelemzés, amely a visegrádi csoporton belül beszédcselekvéseket helyezi a fókuszba 2015 előtt és után, rávilágítva, hogy a kényszervándorlás jelensége mára egyértelműen biztonsági kockázatként jelenik meg a közbeszédben, és az ehhez támasztott jelentéstartalmak több szektorban is biztonsági kérdésként értelmezik a jelenségek, annak ellenére, hogy sem a menekültek, sem a menedékkérők átlagos számszaki növekménye nem indokolná ezt az egész régióban. Az adott jelenség szövegeken keresztül történő tanulmányozása többnyire abból a feltételezésből indul ki, hogy e szövegek tartalmának megértése, keletkezésük és sorsuk nyomon követése elvezeti a kutatót a számára fontos történelmi, társadalmi és kulturális összefüggések felismeréséhez. Ez a módszertan alkalmas a konstruktivista elméleti talajon álló elemzések esetében, mivel feltételezi, hogy a cselekvő a nyelv segítségével jelentéseket hoz létre, ezáltal maga alakítja a valóságot, amely így értelmezésének eredménye is lesz (Geertz [1972]).

A szövegben fellelhető mögöttes tartalmakhoz megfelelő módszerek alkalmazásával hozzáférhetünk, hiszen a szerző mindig szükségképpen választ egyes rendelkezésre álló nyelvi fordulatok között (biztonsági kockázat/fenyegetés/veszély, kényszervándor/migráns stb.) és e választásokat és az egyes mozzanatok előfordulásának kombinációit, gyakoriságát a szövegközpontú társadalomtudomány nem tekinti véletlennek vagy esetlegesnek, hanem az említett szubjektív és szociális jelentőségű tartalmak kifejeződési formáit látja bennük. Ha tehát e szimptomatikus választások minőségi és mennyiségi jellemzőit megvizsgáljuk, közelebb kerülhetünk a valóságteremtő nyelvi gyakorlatok lényegéhez, megérthetjük a tudományos tényeket. A vizsgálandó tény már nem objektív állapotok, intézmények, cselekvések jelentik, hanem a tudatban, nyelvben, a beszédben, a szövegben interpretált objektív valóság mint konstrukció (Szabó [1998]). Ennek hatására az igazság fogalma, jelentéstartalma is megváltozik. Egyes elméleti iskolák (mint pl. Foucault és követői, illetve a párizsi iskola) kifejezetten azt vizsgálják, hogy a cselekvők miként igyekeznek a diskurzusok alakítása révén magukat az igazság birtokosaként feltüntetni. A megnyilatkozások, szövegek tehát rejtett tartalmakat hordoznak, megismerésüket szolgálják a különféle *tartalomelemző* eljárások. Ezek egyik nagy előnye, hogy nagy mennyiségű, adott esetben terjedelmes szövegek szisztematikus feldolgozására és a kapott adatok hatékony kezelésére alkalmasak.

A diskurzuselemzés alapelve, hogy amikor a nyelv segítségével az igazságot megjelenítjük, az igazság nem valami eleve adott, ami a nyelv közvetítésével válik

láthatóvá. Valójában a nyelv révén tudjuk megteremteni és kifejezni szubjektivitásunkat, általa vagyunk képesek társadalmi tevékenységeket kifejteni, hatalmi relációkat kialakítani (Carver [2004], p. 144.)

A diskurzus témája, tárgyai ugyanis sohasem eleve adottak, objektívek, mindig az említett jelentésalkotó nyelvi gyakorlatok során jönnek létre. Erre példa lehet, ahogy Michel Foucault bemutatta, miképpen hozták létre az élet számos területére kiterjedő diskurzusok olyan fogalmak modern értelmezéseit, mint például a téboly vagy a szexualitás (Foucault [1999], [2001], [2004] és Kiss [1995]) és ugyanezt a módszert kezdték el alkalmazni a kényszermigráció kapcsán Bigo, Tsoukala, Huysmans és társaik. A szimbolikus előnyök birtoklására, megszerzésére való törekvés az esetek többségében nem tudatos, de *stratégiai* jellegű. Ebből adódóan a közéleti viták gyakran eleve politikai tartalmúak, a különböző társadalmi csoportok közti vetélkedés, kiegyezés, szövetkezés vagy elhatárolódás terepét alkotják. Bourdieu megfogalmazása szerint a politikai tárgyú vitákban a diskurzus tétje a társadalmi világ képének formálása (Bourdieu [1987]). Foucault egyik legismertebb előadásában úgy fogalmaz, hogy a diskurzusok kutatására kétféle út nyílik. A *kritikai* irány követői igyekeznek leleplezni a diskurzusok sajátos létmódját: felhívják a figyelmet a kizáró, kisajátító eljárásokra, és azt vizsgálják, hogy ezek milyen sajátos érdekeket és hatalmi törekvéseket szolgálnak. A *genealógiai* elemzésre vállalkozó kutatók ugyanakkor megpróbálják azonosítani és leírni az észlelt diskurzusokat, megragadni egyedi azonosságukat. (Foucault [1998]).

Jelen dolgozat az utóbbira törekszik és igyekszik megvilágítani a kényszermigráció területén a visegrádi négyek területén kialakított diskurzusok egyediségét és megragadni azonosságukat, illetve különbözőségüket. A kutatás során primer adatgyűjtésre nem kerül sor, az elemzések meglévő adatbázisok, statisztikák, politikai dokumentumok és nyilatkozatok, etnográfák, nemzetközi és EU jogi dokumentumok, tudományos irasok és összefoglalók, valamint sajtótermékek másodelemzésén alapulnak.

1.4. A dolgozat szerkezete

Hipotézisem bizonyításához először is a releváns elméletek áttekintése szükséges, hogy kiválaszthassam azt, amely a vizsgált jelenség megértése szempontjából a legnagyobb hozzáadott értékkel bír a kényszermigráció területén használatos elméleti modellek közül. A jelenség áttekintése során arra jutottam, hogy egyes elméleti megközelítések premisszái bizonyos várakozásokra adhatnak okot, ám ha ezek a várakozások az empirikus vizsgálat alapján nem teljesülnek, akkor új elméleti megközelítés bevezetése lehet indokolt.

A jelenség, vagyis a kényszermigrációval kapcsolatos politikaterületek europánizációja kapcsán különböző várakozások fogalmazódtak meg azzal összefüggésben, hogy a szabályozás és annak megvalósítása során a tagállamok inkább restriktív politikát folytatnak-e, vagy a jogkiterjesztés lesz a jellemző a szabályokra és a tagállami gyakorlatokra. A restriktivitás mellett a dolgozat központi fogalma az integráltság, vagyis annak meghatározása, hogy a politikaterületen a szabályozás eredményeként előírt magatartások konvergálnak-e, vagy inkább fennmaradnak a nemzeti sajátosságok. A nemzetközi kapcsolatos és politikatudomány területén egyes elméleti koncepciók, így a nemzetközi politika realista megközelítése szerint az államok viselkedését a hatalmi egyensúly rendszere határozza meg, a nemzetközi rendszer anarchikus, az államok funkcionálisan egyformák, vagyis a saját önértékük szerint, saját önerejükre támaszkodva próbálják elérni céljaikat és a rendszer logikája miatt hajlamosabbak arra, hogy a konfliktust válasszák az együttműködéssel szemben (Waltz [1988], pp. 615-628). Ezzel szemben a nemzetközi kapcsolatok tudományágában fellelhető intézményközpontú megközelítések azt feltételezik, az anarchikus nemzetközi rendszer „kipárnázható” azáltal, hogy normákkal és rezsimekkel kooperatív magatartásra szorítjuk a részes feleket. (Krasner [1982], pp. 185-205). Az előbbi megközelítés a nemzeti sajátosságok fennmaradását és a kényszermigrációval kapcsolatos restriktív magatartást abból a nézőpontból magyarázza, hogy a probléma egy államok közötti interakció eredménye, ahol az államok önértéküket követve próbálják saját hasznaikat maximalizálni, más államokkal való konfliktustól sem visszariadva. A második elméleti irány szerint viszont az Európai Unió szabályain, normáin és intézményein (rezsimek) keresztül magyarázható meg az integráltság foka és a szabályok restriktív vagy expanzív jellege.

Az 1999-től 2015-ig vizsgált időszakban azt láthatjuk, hogy nem figyelhetők meg egyértelmű trendek e két kérdés vonatkozásában. Nem bizonyult igaznak az a feltételezés, miszerint a politikaterület intézményesülése a potyautas magatartásra és a legkisebb közös többszörös elvén való alacsonyabb standardok kialakítására ösztönözne. Másrészt az integráció foka sem olyan magas és a standardok sem annyira jogkiterjesztők, mint azt a rezsimelemek premisszái alapján gondolnánk. Azt feltételezem tehát, hogy a fősodorbeli elméletek nem képesek arra magyarázatot adni, hogy egyes időszakokban miért alkalmaznak egyes tagállamok a vártnál magasabb standardokat és viselkednek befogadó módon a kényszervándorlókkal szemben, mások pedig miért nem. Ezt a kérdést nem érdemes sem a realista hatalompolitika oldaláról vizsgálni, sem pedig az intézményközpontú szemszögből, mivel a hatalompolitikai megközelítés azt feltételezné, hogy az erősebb államok nem hagyják a gyengébb érdekérvényesítési képességgel rendelkezők számára a potyautas magatartást és saját maguk sem fognak az elvárható minimumnál többet teljesíteni. Másrészt az intézményközpontú elmélet azt sugallja, hogy mivel a kialakított rezsimektől való eltérést a rendszer „bünteti”, ezért megéri kooperatív módon viselkedni.

Ezen problémára képes választ adni a konstruktivista megközelítés, amely a normák és identitások szerepét helyezi a fókuszba, vagyis azt vizsgálja, hogy az államok társadalmi miként értékelik az adott politikaterületet. Ehhez szükséges a biztonságelméletek áttekintése, mert központi feltételezése a dolgozatnak, hogy a kényszermigrációval kapcsolatos viselkedés meghatározó eleme, hogy az adott állam biztonsági kérdéseként definiálja-e a problémát. A dolgozat 2. fejezetében tehát áttekintem a kényszervándorlással kapcsolatos nemzetközi politikaelméleti és nemzetközi menekültügyi szakirodalmi alapvetéseket, majd a biztonságelméletekkel foglalkozom, ezen belül is kiemelten a koppenhágai iskolával, amelynek biztonságiasítás koncepciója alkalmazható lehet a választott esettanulmányra.

A dolgozat 3. fejezete során megvizsgálom a szabályozási környezetet abból a szempontból, hogy mennyire tekinthetők integráltnak a kényszermigrációval és menekültüggyel kapcsolatos politika-területek az EU-ban. A teher-megosztás egyenlőtlenségének azonosítása fontos abból a szempontból, hogy ez egy meghatározó irány lesz a jövőbeni jogalkotás szempontjából. A leginkább integrált terület, a Közös Európai Menekültügyi Rendszer (továbbiakban: KEMR) vizsgálata indokolt abból a szempontból, hogy lehetőséget nyújt arra, hogy összehasonlítsak egy korábban nem

intézményesült, kormányköziségen alapuló rendszert, egy intézményesült közös politikával. Az intézményesülés eredményei nem felelnek meg a korábbi elméleti premisszák várakozásainak, ezért további magyarázatra szorulnak, amire a választott esettanulmány lesz alkalmas. A 3. fejezet második része – a KEMR intézményesülésének áttekintése után – arra keresi a választ, hogy a feltételezésekhez képest eltérő magatartást, vagyis hogy egyes kérdésekben a tagállamok jogkiterjesztő szabályokat fogadtak el, más kérdésekben pedig a korábbi időszakhoz képest restriktívabb álláspontra helyezkedtek, mi magyarázhatja. Azt feltétezem, hogy a politika-terület iránt mutatott társadalmi érdeklődésnek van hatása a döntésre, tehát az új jogszabály elfogadására és annak jellegére. Szisztematikusan megvizsgálom a korábbi Európai Bizottságok által benyújtott javaslatokat és a módszertani részben más ismertetett eszközökkel okozati összefüggéseket és korreláció keresek a meghatározott változók között.

Amennyiben a születő szabályok kapcsán szoros összefüggés van a társadalmi figyelem és a szabály megszorító jellege között, akkor beláthatjuk, hogy a szekurizációs elméletnek – amely a társadalmat a kérdés biztonsági jellegéről meggyőzni kívánó retorikát, beszédcselekvéseket helyezi a középpontba – van relevanciája.

A Visegrádi Csoport országainak az európai uniós csatlakozás (2004) előtt nem volt jelentős tapasztalatuk a tömeges kényszervándorlás jelenségével (Mikolajczyk [2002], Nagy [2002], Dalibor [2002]). A nemzetközi teher-megosztás vonatkozásában az egész vizsgált időszak alatt egyszer sem teljesítettek többet, mint a tőlük elvárt minimum, ezért nem érdekeltek egy új átfogó reform kialakításában, és nem érkeztek területükre kiugróan magas számban nemzetközi védelmi státuszért folyamodók.

Az esettanulmány során megvizsgálom mind a négy országban az uniós csatlakozás előtti időszakot: azt, hogy a csatlakozás érdekében mennyiben voltak képesek átvenni az uniós szabályokat, hogyan álltak hozzá az intézményesüléshez és miként reagáltak a 2015 utáni legújabb reformcsomaghoz, amit főként a szíriai polgárháború okozta tömeges kényszervándorlás megjelenése indított be. Az esettanulmányi vizsgálat során bebizonyítom, hogy annak van kiemelt jelentősége, hogy mi a biztonságpercepciója az adott államnak, ezeket hogyan befolyásolják a beszédcselekvéseket és ezekre nézve megjelenik-e befogadó hallgatóság. Amíg 2015 előtt lényegében csak elvétve jelent meg a politikai vitákban a kényszermigráció jelensége, addig ez nagy fordulatot vett 2015 után, amikor is sikeresen

biztonságiasították a kérdés és négy országnak lényegében azonos percepciója alakult ki ezzel kapcsolatban, egy kérdés-alapú biztonsági komplexumot kialakítva a régióban, amely akár a kényszer migrációval kapcsolatos diskurzus európai szintű biztonságiasítására is képes lehet.

2. A kényszervándorlás kezelése mint a nemzetközi politika része

A kényszermigráció kutatásakor elsődlegesen gondolhatunk a jelenség humanitárius, etikai, morális oldalára, vizsgálhatjuk az elvándorolni kényszerülő személyek sorsát antropológiai eszközökkel, vagy magát a tágan értelmezett jelenséget történeti kutatásokon keresztül. Másrészt a kényszervándorlás nemcsak humanitárius kérdésekről szól, hanem a nemzetközi politika része (Betts és Loescher [2010]), így indokolt az államközi interakciókat is vizsgálni. Ha a nemzetközi politika oldaláról közelítünk, az első felmerülő kérdés, hogy milyen a jelenség viszonya az államhoz, amely a korai strukturalista és fősodorbeli (realista és liberális) elméletek alapján a központi aktor a nemzetközi rendszerben. A menekültek az állam területéhez és polgáraihoz való viszonyának megbomlását jelzik. A kiváltó okok oldaláról szemlélődve elmondhatjuk, hogy a kényszermigráció kapcsolatban állhat a bukott államisággal, a béketeremtés kudarcával (Betts [2013]). A célszágok és megoldáskeresés oldaláról nézve viszont azt láthatjuk, hogy ez egy globális és transznacionális jelenség, amely során nem csak az együttműködésre ösztönző humanitárius szempontok, hanem a biztonság kérdése (Bigo [1998]), vagy akár a terrorizmus és konfliktusok elterjedésének lehetősége (Bigo, [2008]) vizsgálandó tényező.

Láthatjuk tehát, hogy a kényszermigráció kapcsán felmerül a nemzetközi együttműködés és rezsimek kérdésköre, a regionalizmus, az Észak-Dél gazdasági egyenlőtlenség témája, valamint a biztonságpolitikai dimenzió is, amely alkalmassá teszi arra, hogy a nemzetközi kapcsolatok diszciplínán belül megjelenjen mint önálló kutatási program. A következőkben a liberális, realista, és biztonság elméletekhez köthető kényszermigrációs diskurzusokat foglalom össze.

2.1. Liberális megközelítés

A kényszermigrációval foglalkozó művek részben lekövetik a nemzetközi kapcsolatok elméleteinek fejlődési útját. A nemzetközi kapcsolatok elméletének megalakulásakor a fő cél az volt, hogy a nemzetközi békét elősegítse és megelőzzék, hogy az első világháborút egy második világméretű nemzetközi konfliktus kövessen (Carr [1939]). Ennek kudarca után következett be az a realista fordulat, amely világpolitika és a konfliktusok természetének univerzális megértését tűzte ki célként. A realisták célja nem az utópista békevágy, hanem a konfliktusok természetének megértése volt (Morgenthau [1948]). Gordenker 1987-ben írt először *Refugees in International Politics* címen olyan átfogó művet, amely megkísérelte a jelenséget a nemzetközi kapcsolatok elméletén belül tárgyalni. A rezsimek és a nemzetközi együttműködés szempontjából vizsgálódott, arra a kérdésre keresve a választ, hogy hogyan lehet a konfliktusokat megelőzni és az államok tevékenységét összehangolni, hogy megoldását találjanak a kényszervándorlás problémájára (Gordenker [1987]).

Míg a kezdeti művek a gyakorlati politikai útmutatókat próbálták gyártani olyan problémák megoldására, mint az 1951. évi genfi konvención kívüli/de facto menekültek kérdése, vagy az irreguláris migráció jelensége, amely nélkülözötte az intézményi szabályozást, addig a kényszermigráció elméleti konceptualizálása váratott magára. Betts *Forced Migration and Global Politics* című művében arra jutott, hogy a realista elméletek egyértelműen hasznosak, ha a kiváltó okokat (polgárháború, elhúzódo konfliktus, békefenntartás) vizsgáljuk, míg a liberális és rezsimeleméletek a tartós megoldások kidolgozása és a nemzetközi védelem intézményesülésének vizsgálatára lehetnek hasznosak (Betts [2009a]). Több mű született arról, hogy milyen feltételek mellett alakulhat ki nemzetközi együttműködés, hogyan alakulnak ki nemzetközi védelmi rezsimek (Betts [2009a]) és mi az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (továbbiakban: UNHCR) mint globális intézmény szerepe ebben (Loescher [2001]). Az együttműködésnek két logikai lehetősége áll fenn, miszerint az állam menedéket nyújt, vagy részt vesz a nemzetközi tehermegosztásban azáltal, hogy átvállalja a menedéknyújtás kötelezettségét olyan államoktól, akik nem bírják ezt a funkciót megfelelően ellátni. Míg az első eset egy intézményesült rendszer következménye, ahol az általános nemzetközi jogi szabályok és a partikuláris, regionális szabályozás világos kötelezettségeket ír elő az állam számára, hogy mikor

köteles menedéket nyújtani és mikor van lehetősége megtagadni azt, addig a második együttműködési forma kifejezetten alulszabályozott és az úgynevezett áttelepítési programok mindezidáig korlátozott sikereket tudtak csak felmutatni.

Másrészt a nemzetközi politika elméleti által is vizsgált Észak-Dél viszony aszimmetrikus volta ezen a pontos is magyarázó erővel bír, mivel míg a tehermegosztás vonatkozásában, az északi országokban kevés szándék mutatkozik a magasabb arányú tehervállalásra, addig a déli államoknak nincs lehetőségük áthárítani másokra e terheket (Betts [2009b]). A tehermegosztás ilyen formában együttműködést eredményez, de ez nem feltétlenül önkéntes alapon valósul meg. Ausztrália menekültpolitikája jó példa lehet ez utóbbira, mivel az ausztrál kormány számos bilaterális megállapodást kötött a gazdasági szempontból déli országnak számító Pápua Új-Guineával, Indonéziával és más szomszédos államokkal, hogy azok gazdasági ösztönzőkért cserébe fogadják be az Ausztrália felé tartó csónakos kényszervándorokat (Stepper [2015]). Mindazonáltal fontos megjegyezni, hogy Ausztrália kifejezetten nagy áttelepítési programot is működtet, amelynek keretében részt vesz a nemzetközi teher-megosztásban. Az ausztrál bevándorlási hivatal adatai szerint mintegy 15-20 ezer fő számára nyújtottak humanitárius alapon segítséget és ennyi személy vett részt áttelepítési programokban (DIBP [2015]).³

Míg elmondhatjuk, hogy a politikai realizmust vizsgáló kutatások alátámasztották, hogy a kényszermigrációval összefüggésben is a hatalmi egyensúlyi logikát követhetik az államok, azaz a teher-megosztáson alapuló együttműködésre nem sok esély van, az erősebb hatalmak kevésbé elszenvedői e problémának, így a globális egyenlőtlenség ebben a szegmensben is nő, másrészt nem magyarázza meg a mintegy 60 éve fennálló menekültrendszer működését. Az 1951-es genfi konvenció elfogadása óta létezik egy világos, egyértelmű nemzetközi kötelezettségrendszer arra nézve, hogy az államok mely személyek esetében kötelesek menedéket nyújtani, és az államok közti jogi egyenlőséggel szemben azért mutatkoznak különbözőségek, mert az esetek nagy részében a kényszervándorok nem képesek elérni az északi fejlett államok területét, míg azon déli államoknak, amelyek részesei a genfi egyezménynek,

³ 28 állam dolgozott ki hosszútávú áttelepítési programokat kényszervándorok részére, amely programok 90%-át az Egyesült Államok, Kanada és Ausztrália teszi ki, további 8%-ot jelent Norvégia, Svédország, Finnország, Dánia, Hollandia és az Egyesült Királyság, akik évente 200 főnél többet jelentő áttelepítési programokat vállalnak, míg a többiek ennél kevesebbet. Az UNHCR szerint globálisan 800 000 menekült áttelepítésére volna szüksége, míg a valóságban évente 85 000 fő vonatkozásában kerül erre sor (UNHCR 2012b).

kötelességük elsőként menedéket nyújtani. Másrészt a részes államokon kívüli országok esetében csak a nemzetközi szokásjogban *ius cogens* szabályként megjelenő *non-refoulement* elve tekinthető általános érvényű kötelezettségnek.

A rezsिमéletek tehát képesek megmagyarázni a nemzetközi jogi szabályok kialakulását, hogy milyen feltételek mellett jöhetett létre az intézményrendszer és kifejezetten az UNHCR, de a tehermegosztási területen kialakult egyenlőtlenségre nem képes válaszokat adni. Ugyanígy nem ad kielégítő választ arra nézve, hogy az egyes időszakokban fellángoló együttműködési hajlandóság miért torpan meg időszakonként és miért a biztonsági megfontolások, a mi-ők megkülönböztetés, a potyautas magatartás preferálása és a korábban elfogadott szabályok be nem tartása lesz előnyös egyes államok vonatkozásában.

2.2. Realista megközelítés

Az együttműködésre fókuszáló irodalommal szemben a Loescher és Monahan által írt *Refugees and International Relations* könyv már a probléma politikai oldalára és nem humanitárius jellegére fókuszál, kiemelve, hogy a politikai realizmus világában érdemes tárgyalni a jelenséget (Loescher és Monahan [1989]). Gil Loescher később Scanlannal együtt az vizsgálta *Calculated Kindness* című könyvében, hogy az Egyesült Államok hidegháborús menekültpolitikáját mennyiben befolyásolták külpolitikai megfontolások a keleti tömbből érkező politikai menekültek befogadásával kapcsolatban (Loescher és Scanlan [1987]). A Szovjetunió nemzetközi megítélését rendkívül rontotta az a tény, hogy tömegével menekültek el személyek a keleti blokkból és kértek menekültstátuszt nyugati országokban. Ez a helyzet arra ösztönözte az Egyesült Államokat, hogy komoly anyagi támogatással segítse az ENSZ keretben megvalósuló menekültügyi rezsिम létrejöttét. A Szovjetunió felbomlását követően Loescher a *Beyond Charity* című írásában foglalkozik később újból az államok politikai motivációival a menekültügy terén. Leírja, hogy a UNHCR mint globális intézmény fejlődési pályáját a későbbiekben is meghatározta a világpolitikai környezet (Loescher [1996]).

A kifejezetten a biztonság fogalmával dolgozó elméletek kezdetben realista alapon a tradicionális biztonságfogalommal dolgoztak és nemcsak azt vizsgálták, hogy a menekültek mennyiben termékei a(z állami) biztonság hiányának, hanem mennyire

újratermelői is annak (Loescher [1992]), sőt mennyiben lehetnek menekültcsoportok az államok számára eszközök, hogy más államok viselkedését befolyásolják (Stedman és Tenner [2003]). Lischer szintén a biztonsági aspektusok szem előtt tartva azt vizsgálta, hogy a milyen feltételek mellett válhatnak a menekültek további konfliktusok kialakulásának és elterjedésének katalizátorává (Lischer [2005]). Greenhill pedig egyenesen azt állítja, hogy egyes államok számára a menekültek akár politikai fegyverként is alkalmazhatók, ezt alátámasztandó, vizsgálta a kubai, koszovói és észak-koreai kényszervándorlást (Greenhill [2010]).⁴

Emellett érdemes megemlíteni a párhuzamot az angol iskola képviselőinek írásai (Bull [1977]) és a késznyermigrációval foglalkozó aldiszciplína szerzőinek munkássága között is (Haddad [2008]). Az angol iskola egy átmenetet képvisel az államközpontú realista elméletek és a liberális elméletek között, sokan liberális realizmusként is emlegetik. A realista, racionalista és revolucionista hagyományra építették fel elméletüket. A racionalista hagyomány alapján középutat képeznek a hatalompolitika és az utópista revolucionizmus között. Haddad az angol iskola államfelfogását tükrözve úgy érvel, hogy habár a menekültek a vesztfáliai típusú állam bukásának tünetei a kibocsátók vonatkozásában, a be(nem)fogadó államokban megerősítik a nemzetállam koncepcióját, különbséget téve állampolgárok és idegenek között (Haddad [2008]). A hatalompolitika ilyen formában tehát nem tűnik el a rendszerből, de nem tagadhatjuk az államok és határok jelentőségének csökkenését sem.

Habár a kényszermigráció figyelmet kapott a nemzetközi kapcsolatok fősodorbeli elméletei, mint a neorealizmus (Waltz [1979]) és liberális elméletek (Keohane [1984], Doyle [1986]) oldaláról is – legalább partikulárisan – addig, ha elmozdulunk az államközpontú biztonságfogalomtól és más szereplőkre helyezzük a hangsúlyt, az segít megmagyarázni a jelenség háttérében álló ok-okozati összefüggéseket.

⁴ Habár a 2011-es líbiai konfliktus már nem képezte Greenhill kutatásnak tárgyát, Kadhafi azon fenyegetései, miszerint elárasztja Európát szub-szaharai menekültekkel (Bjarte, [2010]) alátámasztják a kutatás létjogosultságát. Ugyanígy nem-állami szereplők, terrorszervezetek is politikai eszközként használják a menekülteket. A NATO európai főparancsnoka, Breedlove tábornok úgy számolt be az amerikai szenátus nemzetbiztonsági ülésén, hogy az Iszlám Állam (továbbiakban: ISIS) nevű terrorszervezet nyilatkozatai, miszerint több száz harcosuk jut be Európába menekülteként valós kockázatot jelent, és az ISIS ideológia rákszerű betegséggént terjed a menekülttáborokban (McKirby és Hume [2016]).

2.3. Kritikai biztonságelméletek

A hagyományos biztonságelméletek tárgykörébe nem tartoznak bele olyan *low-politics* kérdések, amelyek nem a klasszikus katonai biztonság vagy védelempolitika tárgykörébe esnek, így a bevándorlás biztonsági kérdésként való elismerésének létjogosultságát teljes mértékben tagadják. A hagyományos megközelítés objektíven létezőnek, adottnak tekintette a biztonsági kihívásokat a társadalmi kapcsolatokban, illetve objektíve elérhető célnak tekintette a *sine cura* állapotának, a fenyegetettségtől mentességnél az elérhetőséget. A 1990-es években a regionális szinten megjelenő biztonsági kérdések és a hagyományos kihívások mellett már az olyan új típusú biztonsági kihívásokra is kezdtek odafigyelni a tudományos élet és a döntéshozatali folyamatok szereplői, mint a terrorizmus, nemzetközi bűnözés, és az illegális migráció. A biztonsági tanulmányok világában a hagyományos, katonai, államközpontú megközelítéshez képest, a kritikai biztonsági tanulmányok képviselői inkább a fogalom mélyítésére fókuszáltak, azaz a *high-politics* világába tartozó kérdéseken belül más problémákat is a vizsgálat tárgyává tettek, míg más szerzők a fogalom bővítését tartották szükségesnek (Tarry [1999], p. 2.). A kritikai megközelítés szintén objektivista szemmel tekint a biztonságra, mint kívánt célra, viszont nemcsak a szűk értelemben vett katonai-politikai biztonságfogalmat ismeri el, ilyen értelemben mélyíti a fogalmat.

A migráció sokféle biztonsági dimenzióban feltűnt, az erőszakos konfliktusok katalizátoraként, avagy akár környezeti pusztulása okaként (Homer-Dixon [1994]), valamint a befogadó államok gazdasági kárának okaként (Teitelbaum [1980]), az állam hatékony határellenőrzésének és az abszorpciók képességének korlátjaként (Weiner [1995]) vagy egyenesen a civilizáció túlélésének fenyegetőjeként (Huntington [1996]). A biztonsági napirend nem-hagyományos kihívásokkal való bővítésének vitáját az objektivista szemlélet hatotta át továbbra is (Krause és Williams [1996]). Ezzel az a fő gond, hogy adottnak veszi a befogadó és külső társadalmak identitását, a vándorlás okait és motivációit, pedig ezek térben és időben változnak, semmiképp sem tekinthetők univerzálisan érvényesnek. Egyes helyeken és időszakokban a bevándorlás kifejezetten kívánatos, míg ugyanitt egy későbbi időszakban megjelenhet biztonsági kockázatként, vagy akár fenyegetésként (Watson [2009]).

A menekültek és a kényszmigráció jelensége azáltal jelenhetett meg új biztonsági kérdésként, hogy a nyugati ipari társadalmakba relatíve alacsony számú menedékkérelem érkezett a hidegháború alatt egy-két kivételtől eltekintve, mint az 1956-os magyar szabadságharc és az 1968-as prágai tavasz utáni helyzet (Keely [2001], p. 308). A menekültek számának hirtelen növekedése kialakította azt az érzetet, hogy nem lehet kezelni a nagymértékű beáramlást és a hosszútávú megoldásra törekvés (ellentétben az átmeneti védelemmel) azt eredményezte, hogy a menekültek a társadalmi egyensúlyt megbontó tényezőként jelentkeztek, főként azokban az országokban, amelyekben korábban inkább az emigráció, mintsem a bevándorlás volt jellemző. (Toft [2007], p. 143). Nem egy átmeneti, humanitárius kérdést érzékelt a lakosság, hanem integrálandó új etnikai csoportok megjelenését. Az objektivista megközelítés természetesnek veszi, hogy a menekültek számának növekedése által létrejött kihívások (mint a határok védelmének megnehezítése, az eljárások számának növekedése, az útiokmányok nélküli személyek megjelenése) önmagukban indokolják, hogy biztonsági kérdéstről beszéljünk. Másfelől e megközelítés problémája viszont, hogy sok esetben a megszorító intézkedések, például a szigorított határőrizet nem az aktuális változások következtében alakultak ki, hanem a változások hatására megváltozott percepciók eredményeként. Ezt azért fontos látni, mert az előbbi olvasata a kérdésnek azt sugallja, mintha csak egyetlen politikai válaszlehetőség létezne, nem pedig az adott kormányzat választaná a biztonsági megoldásokat a szakma-politikai megoldások helyett (Watson [2009], p. 18). Az objektivitás problémájával már Wolfers is foglalkozott, felismerve, hogy a biztonság fogalmának van egy szubjektív oldala is, és a nemzetek és csoportok közti fenyegetésérzet megléte - azonos külső körülmények esetében - a sajátos történelmi tapasztalatból fakad (Wolfers [1952], p. 486, Katzenstein [1996], Roe [1999]). A szubjektív veszélyérzet vizsgálatára jobb lehetőséget nyújt, ha a biztonsági problémákat társadalmilag konstruált fogalomként fogjuk fel. A klasszikus konstruktivisták (Onuf [1989], Wendt [1999]) kiterjesztik a vizsgálat fókuszát és a társadalmilag létrehozott és folyamatosan rekonstruált jelentéstartalmak vizsgálatára helyezik a hangsúlyt a korábbi materiális felfogással szemben.

Érdekes irányát képezi a kritikai biztonságelméleteken belül az az iskola, amely Michel Foucault munkássága alapján igyekezett formálni a kritikai biztonsági tanulmányok és a migrációs tanulmányok napirendjét. Ole Wæver 1997-es cikkében hivatkozik először a nemzetközi kapcsolatok elméleteinek negyedik nagy vitájaként

arra a szerinte racionalista-relativista vitára, amely a modern és poszt-modern gondolatok összecsapása és meghatározó a kritikai biztonsági tanulmányok fejlődésében. Ennek részeként is értelmezhető az úgynevezett párizsi iskola megjelenése is. Bizonyos szerzők csoportjára elkezdtek párizsi iskolaként hivatkozni, akik szinte kizárólagosa Michel Foucault és esetlegesen Bourdier szellemi munkásságnak követőjeként alkalmazták az előbbieket posztmodern gondolatait a biztonsági tanulmányok területén. (Waever [2004], C.A.S.E [2006]).

Didier Bigo politikai szociológiával foglalkozó tudós és Elspeth Guild jogaszprofesszor 2005-ben szerkesztett *Free Movement into and within Europe* c. műve (Bigo-Guild [2005]) mérföldkőnek számít a párizsi iskola fejlődéstörténetében. Ehhez a körhöz sorolták később Jef Huysmanst is, aki *The Politics of Insecurity: Fear Migration and Asylum in Europe* címmel szerkesztett átfogó kötetet 2006-ban hasonló elméleti alapvetéseken állva (Huysmans [2006]). Didier Bigo *Ban-opticon* szójátékkal (Bigo [2006]) beemelte a migráció kutatás tárgykörébe Foucault panoptikon fogalmát, amely Jeremy Bentham börtöntervének építészeti koncepciójából származik és amit *Surveiller et punir* c. művében fejt ki (Foucault [1990]). Michel Foucault állandó megfigyelésről (panoptikusságról) alkotott elképzelése lehetővé teszi a hatalom automatikus működését és azt a képzetet kelti a társadalom tagjaiban, hogy minden lépését figyelik, ezáltal egy ellenőrizhetetlen, de látható uralmat hozott létre. Ennek az állandó megfigyelésnek nem a szemlélődés, hanem a fegyelmezés a célja a társadalomban. Foucault e gondolatát tárgykörében és a párizsi iskola tagjaival együtt lényeges referenciapontként szolgál sokak számára azóta is.

E szerzők csoportja szinte kritika nélkül veszi át a 18. századi nietzschei és 19. század közepi foucault-i szellemi örökséget (ld. Bigo [2002]) és egy bizonyos fokú politikai aktivizmus is megjelenik a gondolataik mögött. Normatív törekvésekkel igyekeznek felfedni a fennálló hatalmi struktúrák hibáit és javaslatokat fogalmaznak meg a fejlődő európai integráció intézményei számára. A foucault-i gondolatok nagymértékben a szabad akarathoz kötődő nietzschei elképzelésekre építenek, amely a katolikus keresztény egyház keltette büntudatot volt hivatott leépíteni a kor emberében, kiemelve, hogy nem lehet ítélni senki fel, aki szabad akarát gyakorolja, a társadalom működésének zsinórmértéken egy felsőbbrendű szükségszerűség, amelynek engedelmeskedni kell. Foucault az „A bolondság története a klasszicizmus korában” c. művében hasonló következtetésekre jut, amikor azt vizsgálja, hogy miként jelenet meg társadalmilag konstruált fogalomként az örültesség

(mátság) jelensége a korabeli francia intézményekben (Foucault [2004]). Ez összefügg a panoptikussággal és kormányzással kapcsolatos elképzeléseivel, vagyis azzal, hogy a börtönökkel kapcsolatban milyen fogalmak alakultak ki a társadalomban és a hatalom miként keltette az emberekben az állam megfigyeltség érzését, illetve mennyiben működik a Jeremy Bentham által elképzelt panoptikus börtön építészeti terve a társadalom szövetében. Szerinte létezik egy *“garde à vue”* (az omnipotens felügyelet) iránti igény, amely mindenkit és mindent figyel. A panoptikusság mögött meghúzódó cél pedig, hogy a mindenkori hatalom a lakosságot ellenőrzés alatt tartsa, ilyen értelemben a nép nem a forrása a szuverenitásnak, hanem a célja. A párizsi iskola ennek fényében nem a biztonság fogalmának eredetét vizsgálta, vagy annak szükségszerűségét, hanem hogy a hatalom gyakorlása miként határozza meg a biztonságot. Szerintük az 1990-es években a katonai elit a Szovjetunió bukása után ellenségképet gyártott, hogy igazolja saját létezését, a rendvédelmi erők pedig azért féltek a globalizáció felgyorsulásától, mert a nemzetközi bűnözésre már nem tudtak a korábbi, szuverenitásra épülő hagyományos válaszokkal reagálni

Az Európai Unió esetében, különösen a schengeni egyezmények (1985, 1990) elfogadása és a belső határellenőrzés eltörlése után szerintük a nemzetbiztonsági szervek (hadsereg, hírszerzés) a határokon belül kezdik el keresni a külső ellenséget. Közvetett fenyegetéseket elemeznek, amelyek főként bevándorlóktól származnak, második generációs külföldi származású egyénektől. A belbiztonsági és rendvédelmi szervek (rendőrség, határőrség) pedig a határokon túl kezdik el keresni a belső ellenséget (migránsok, menedékkérők, diaszpórában élő muszlimok, akik terrorizmushoz és nemzetközi bűnszövetkezetekhez köthetők). (Bigo [2000], p.171.) Ezek a trendek lehetővé tették a kormányzás foucault-i fogalmának megjelenése, ami az emberek és nem a terület felügyeletének művészete (Huysmans [2006], p 98.)

Ilyen értelemben a párizsi iskola szerint a biztonság sem nem olyan antropológiai igény, mint amit realisták állítanak (a fenyegetettség-től mentesség állapota) és nem is beszédcselekvések által létrehozott fenyegetés, hanem az elbizonytalanításnak, a társadalom félelemben tartásának eszköze, amely nem valóságosan megjelenő kihívásokra reagál, hanem a mindenkori hatalmi érdekek kiszolgálója. Bigo szerint a biztonság éppen úgy nem értelmezhető félelem nélkül, ahogy Foucault szerint a téboly a társadalom találmánya, a bűnözés a börtönrendszer vívmánya. Ilyen értelemben a párizsi iskola követi a foucault-i hagyományt, pedig annak a biztonsági tanulmányokra vonatkoztatása nem minden probléma nélküli. Az

empirikus vizsgálat sok esetben nem is szükséges ahhoz, hogy a kritikai módszerek alkalmazásával beillesztjük az adott problémát a foucault-i világképbe (ld. Floyd [2006]). Ahogy az adott korban hozzáadott értékkel bírt a börtönök és a téboly jelensége körüli társadalmi diskurzus feltárása, úgy a foucault-i elképzelések más területeken is jelenthetnek ugyan segítséget a megértéshez, de jelen dolgozatban nem tartom megfelelőnek azt a kiindulópontot, amit a párizsi iskola követ.

A kritikai fordulatra válaszul egyes neorealista szerzők megkérdőjelezték, hogy egyáltalán érdemes-e a klasszikus biztonságfogalmat annyira kiterjeszteni, hogy szinte minden és egyben semmi sem tekinthető biztonsági kérdésnek (Walt [1991]). A liberális megközelítésen belül az institucionalisták pedig már kevésbé tartották jelentősnek a (bármilyen) nemzetközi vándorlás hatását a világgazdasági rendre és a munkaerőpiacra nézve (Keohane és Milner [1996]).

A dolgozat elején megfogalmazott hipotézisek célja nem a visegrádi országok rejtett hatalmi struktúráinak megértése (kritikai diskurzuselemzés), hanem sokkal inkább egy genealógiai vizsgálat annak feltárására, hogy a vélt vagy valós (empirikus) fenyegetések mennyiben köszönnek vissza a diskurzusokban, mennyiben alakult ki egy befogadó hallgatóság és ez mennyiben befolyásolta az uniós döntéshozatalt a kényszermigráció területén. A migráció mint biztonsági kérdés vizsgálatához meglátásom szerint sem a realista sem a liberális koncepciók nem biztosítanak megfelelő keretet az nemzetközi kapcsolatok elméleteinek oldaláról. A dilemma feloldásához a konstruktivista elméleteket és a koppenhágai iskola biztonság-fogalmát hívom segítségül.

2.4. A koppenhágai iskola

A koppenhágai iskola kiemelte a társadalmi biztonság növekvő jelentőségét a poszt-bipoláris környezetben, és külön kiemelte a migrációt mint új típusú biztonság kihívást. Buzan és szerzőtársai kezdetben a migrációt, mint a biztonság szocietális szektorában megjelenő kihívást kezdték tanulmányozni, amely a társadalmak csoportidentitását fenyegető jelenség (Buzan és tsai [1998]). Demokratikus államokban szükséges a kormányzó erőnek megindokolni, hogy miért tekinti az adott politikai problémát biztonsági kihívásnak és meg kell győznie erről az általa megszólított társadalmi réteget (hallgatóság). Az nem igazán tisztázott, hogy kik

tartoznak ebbe a csoportba, de az biztos, hogy a közbeszédben, nyilvános fórumon kell történnie e meggyőzésnek. (Buzan és tsai [1998], p.28).

A koppenhágai iskola képviselői nem tekintik a biztonság fogalmát eleve adottnak, a kihívásokat a társadalmi interakciókon át, a nyelv és interpretáció szűrőin keresztül kifejlődött fogalomnak tartják. Az adott kihívás attól és addig létezik biztonsági jellegű problémaként, ameddig a döntéshozatali és egyéb releváns szereplők annak tartják, ilyen értelemben a jelenséget ők konstruálják. A hagyományos és a kritikai biztonsági megközelítéssel szemben semmilyen kérdést nem tekintenek eleve biztonságának, azaz objektíve létezőnek. A biztonságelméletek területén, attól az időszaktól, ahogy a nukleáris fenyegetettségől való félelem csökkenőben volt, lehetőség nyílt az „eleve adott” katonai kérdések mellett más problémákat is a biztonság fogalmába vonni, így az 1980-as évektől igény volt bizonyos új kérdések – mint a nyersanyag-ellátottsági, gazdaság és demográfiai problémák – felvételére a biztonságpolitikai agendába (Roe [2004]).

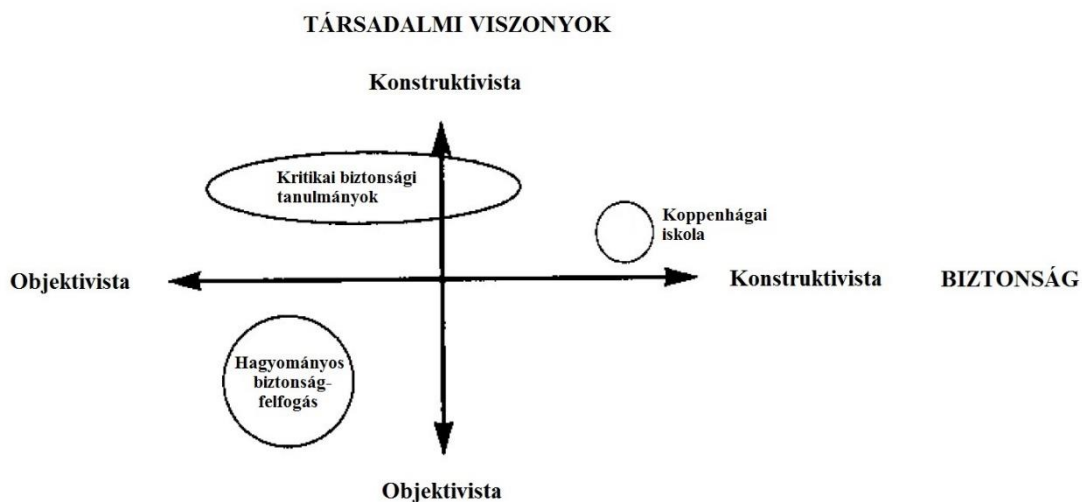
A kritikai biztonsági tanulmányokon belül megfigyelhető egy komoly elmozdulás a kiindulópontjaihoz képest. Az egyik komoly, mérföldkőnek számító mű, Barry Buzan *People, States and Fear* c. könyve még objektivista, neorealista alapon nyugodott (Buzan [1983]). A biztonsági fenyegetés kizárólagosan az állami szférát érintette, illetve a vizsgálat tárgyát (a biztonságot) és a vizsgálat nem különítette el. Ken Booth 1997-es *Security and Self* c. műve volt az első, amely arra utalt, hogy a biztonság egy interszubjektív folyamat. A kutató vagy a döntéshozó saját szubjektív szűrőin, érzésein keresztül válik valami a vizsgálat tárgyává, vagy marad ki abból. Ahogy Williams és Krause rávilágított, ezzel a konstruktivista megközelítéssel az baj, hogy komoly episztemológiai kihívást jelent a kutatónak, hogy a biztonsági tanulmányok kutatása során mit is vizsgáljon (Collins [2012], p. 73). Ezen kritikák és újragondolások hatására Waever behozta a fogalmi keretbe a *biztonságiasítás* fogalmát, amely a gordiuszi csomó átvágását jelentette. Waever alapján a biztonságiasítás:

„az a lépés, ami a politikát az általánosan véve elfogadott játékszabályokon túlra viszi, tehát a politika szférájából, ahol a kérdések demokratikusan tárgyalhatók, átemeli az adott problémakört a biztonság szférájába, ahol a túlélés érdekei felülírnak minden egyéb megfontolást”
(Buzan és tsai [1998], p. 23.).

A szekurizáló aktor és az általa végzett beszédcselekvés beemelése az elméletbe egy mérhető, vizsgálható egységet teremtett. Waever szerint egy adott politikai kérdés akkor válik biztonságivá, ha *a beszédcselekvés, a befogadó közönség és a rendkívüli intézkedések* hármas feltétele együttesen valósul meg.

A *beszédcselekvés* valamely, az adott politikaterület szempontjából releváns döntéshozatali cselekvő kijelentéseit tartalmazza, amelyekkel egy kérdést biztonsági jelleggel ruház fel. A *befogadó hallgatóság* egy olyan széleskörű társadalmi diskurzust feltételez, amely fogékony a biztonságiasító, szekurizáló⁵ aktor beszédcselekvéseire. A *rendkívüli intézkedés* pedig a normál politikai diskurzuson kívül eső, a játékszabályok keretén túlmutató megoldásokat jelent. Amennyiben ez a hármas feltétel teljesül, megvalósul a biztonságiasítás folyamata, amely az adott kérdést a normál politikai eljárásokon és játékszabályokon kívülre helyezi. Enélkül a kérdés pusztán szakmai, technikai jellegű probléma lesz, illetve ez a róla folyó politikai diskurzusok megjelenésével és a politikai szabályrendszeren belül zajló cselekményekkel politikaiává válhat. Vertikális értelemben így megragadhatjuk, hogy az adott probléma szakmai, politikai, vagy biztonsági kihívásként jelentkezik-e.

Ezt a három eltérő irányt jól ábrázolja Barry Buzan és társai *Security: A New Framework for Analysis* című átfogó munkájában található koordináta-rendszer.



1. ábra A koppenhágai iskola elhelyezkedése a biztonságelméletek koordináta rendszerében (Buzan és tsai [1998]).

⁵ A terminológia magyar meghonosításáról lásd Gazdag Ferenc (2000) Biztonsági tanulmányok – Biztonságpolitika, Osiris Kiadó, Bp. könyvét.

Az objektívtól a szubjektív biztonságfelfogás irányába mutató elméleti fejlődés szakaszait jól mutatja be Jessica Tuchman Matthews, akit Paul Roe idéz:

„attól az időszaktól, ahogy a nukleáris fenyegetettségől való félelem csökkenően volt, lehetőség nyílt az „eleve adott” katonai kérdések mellett más problémákat is a biztonság fogalmába vonni, így a '80-as évektől igény volt bizonyos új kérdések - mint a nyersanyag-ellátottsági, gazdasági és demográfiai problémák - felvételére a biztonságpolitikai agendába”
(Roe [2004], p. 42).

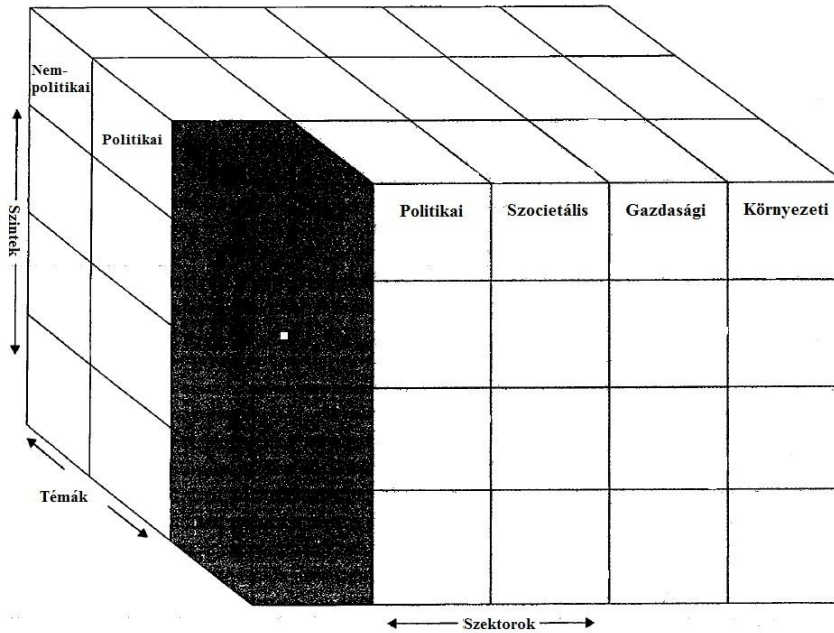
Horizontális szempontból azt kell emellett megvizsgálni, hogy az adott kérdést milyen jellegű kihívásként értékelik a releváns döntéshozatali szereplők. Ehhez segítségünkre lehet a koppenhágai iskola által kidolgozott szektorelmélet.

A biztonságot a koppenhágai iskola öt különböző szektorra osztotta, úgymint katonai, politikai, gazdasági, környezeti és szocietális szektor. A korábbiakból kitűnt, hogy a biztonsági kihívások nem tekinthetők eleve adottnak, így nem részei objektív értelemben egyik szektornak sem, viszont attól függően, hogy mit fenyegetnek, azaz mi a vizsgálatunk referenciatárgya, már elkülöníthetők. Hogy milyen jelleget társítanak egy kihíváshoz, azaz mely referenciatárgyat érezzük fenyegetettnek, azt mindig a szekurizáló folyamatban résztvevő cselekvők határozzák meg. Ahogy ezt Roe megfogalmazza: *„a szektorok ontológiai értelemben nem különíthetők el úgy, mint a legtöbb referenciatárgy, ami megjelenik egy vagy több szektorban”* (Roe [2004], p. 56).

Ontológiailag léteznek tehát olyan kihívások, mint a vízszennyezés, a nemzetközi bűnözés vagy az illegális migráció, és további új típusú biztonsági kihívások, amelyek episztemológiailag a különböző szektorokon keresztül vizsgálhatók. A beszédcselekvés, amely a kérdést az adott szektorokban tárgyalja, a diskurzuselemzés és tartalomelemzés módszerével vizsgálható.

Annak azonosításához, hogy minek a túlélését fenyegetheti az adott jelenség, amely a beszédcselekvés által válik biztonsági kihívássá, azonosítanunk kell, hogy mi a kutatásunk referenciatárgya. Referenciatárgy lehet például (állami) szuverenitás, (társadalmi) identitás, bizonyos politikai eszmék és hagyományok, vagy akár az egészséges környezet és vízellátottság. Sommásan megfogalmazva a szektorelmélet ontológiai-episztemológiai kihívását, nem az egységek léteznek a szektorokban, hanem a szektorok léteznek az egységeken belül, mint különböző típusai a biztonsági fenyegetettségnek (Roe [2004], p. 57).

Az előbbi elméleti fejlődési folyamatot, valamint a vertikális és horizontális kiterjedést is kiválóan szemlélteti a következő ábra, amely azt érzékelteti, hogy a hagyományos koncepcióhoz képest (katonai biztonság) – a fekete négyzet alapú hasáb mutatja – hol, mely szektorban és milyen intenzitással jelenhet meg egy kérdés a szakmai-politikai-biztonsági vertikumban.



2. ábra A katonai biztonsági kérdések elhelyezkedése a szektorelméletben (Collins [2005])

A katonai-biztonsági kérdések mellett tehát vizsgálhatóvá válik ebben a keretben, hogy a kényszermigráció megjelent-e a politikai, gazdasági, szocietális és környezeti kihívások kontextusában. Másrészt azt is meg lehet vizsgálni, hogy az adott téma pusztán szakmai, politikai, vagy biztonsági kérdésként jelenik-e meg, amik nem kizárólagos kategóriaként, hanem sokkal inkább egy skála szintjeiként értelmezhetők.

Ennek kiemelt haszna lesz a dolgozat utolsó fejezetében, ahol a visegrádi országokban fellelhető diskurzusok feltárása révén kiderül, hogy mely szektorokba illesztik be a döntéshozók a kényszermigrációt és mikor, milyen feltételek mellett tekintik szakmai, politikai, vagy biztonsági kérdésnek.

Ennek vizsgálata előtt azonban szükséges megvizsgálni a kényszermigrációval kapcsolatos intézményi és jogi rendszert, amely az 1990-es évektől kezdve formálódók az Európai Unióban. A következő fejezet tehát áttekinti a kényszermigrációval, humanitárius migrációval és menekültüggyel kapcsolatos uniós látképet, majd ezután következik a koppenhágai iskola elméleti keretének alkalmazása az esettanulmányra.

3. Európai integráció a kényszeremigráció területén

3.1. A szabályozási környezet kialakulása (1985-1999)

A munkaerő szabad áramlása mint alapvető uniós szabadság a gazdasági integráció világos előfeltétele. A tagállamok elfogadták a tőke, az áruk és a szolgáltatások szabad mozgását az európai belső piacon, de a munkaerő vándorlása továbbra is politikailag érzékeny terület. A vándorlás, lakóhelyelhagyás jogát az EU mindig alapértéknek tekintette, már 1957-ben elfogadták a tagállamok, a tagállamok lakóinak szabad mozgását más tagállamokba szabadság, foglalkoztatottság és lakhatás céljából. Az 1980-as évektől ez viszont kiegészült a nem-uniós polgárok belépésének korlátozásával. A területtel a TREVI (*Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale*) munkacsoport foglalkozott először, amit 1975-ban alapították az Európai Tanács ülésen december 2-án Rómában ahol a Trévi kút is található, részben erre is utal a mozaikszó. A kormányközi szervezet a politikai radikalizmus és terrorizmus elhárításra hivatott, főként az 1972-es müncheni terroista cselekményekre is reagálva, viszont mandátumát 1985-ben kiterjesztették. Ettől az időszaktól kezdve az irreguláris migrációra és ellenőrizetlen határátlépésre is biztonsági kihívásként tekintettek az uniós tagállamok. 1986-ban egy miniszteri találkozó felállított egy ideiglenes bizottságot, amely Ad Hoc Munkacsoport a Menedékről, Vízumról, Határellenőrzésről és Kitoloncolásról névvel kezdte meg működését. Szankciókat helyeztek kilátásba a szállítási és fuvarozási vállalatokkal szemben, ezzel hatékonyan bevonva őket az illegális migráció elleni küzdelembe.

Az 1980-as évek közepétől az EK öt tagállama (Franciaország, NSZK és a Benelux államok) a vám- és személyforgalom határellenőrzésének teljes megszüntetését, a közösségi vívmányokhoz képest jelentős plusz szabadságjogok biztosítását kezdeményezte. A „schengeni egyezményekhez” a Közösség nem minden tagja akart csatlakozni, nem érezvén felkészültnek magát az intenzívebb együttműködésre. Az 1985. június 14-én aláírt Schengeni Megállapodás után 1990. január 15-én aláírták a Schengeni Végrehajtási Egyezményt. A két egyezmény 1995-ben lépett életbe, és a schengeni térségben felszámolta a belső határellenőrzést, áthelyezve azt a külső határokra, ahol meghatározott szabályok alapján történik a

beutazás és a bevándorlás ellenőrzése. A schengeni egyezményeket később felváltotta a Schengeni Határellenőrzési Kódex (jelenleg a 2016/399/EU rendelet formájában).

Az Amszterdami Szerződés 1997-es aláírása előtt a menekültpolitika fejlődésének két szakasza azonosítható világosan. A Maastrichti Szerződés 1993-as hatályba lépése előtt nem volt semmilyen EU-alapszerződési passzus, amely érintette volna a menekültpolitikai együttműködést. Másrészt kormányközi konferenciákon a tagállamok képesek voltak külön szerződésben szabályokat elfogadni bizonyos politika területeken, amelyeket nem akartak bevonni a közös ügyek közé (Peers-Rogers [2006], p. 4).

Ennek jó példája volt a Dublinban elfogadott egyezmény. Az 1989 december 8-9-én tartott kormányközi konferencia eredményeként 12 tagállam (Belgium, Dánia, Franciaország, Németország, Görögország, Írország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Portugália, Spanyolország és az Egyesült Királyság) fogadta el a dublini egyezményt, amely 1990. június 15-én került aláírásra. Az egyezmény fő célja az volt, hogy kijelölje, az adott esetben mely állam felelőssége a menedékkérelmek elbírálása. Ezen egyezmény a másodlagos migráció gyakorlati problémájára reflektált, célja az „asylum shopping” jelenségének megelőzése volt, miszerint a menedékkérők a kérelem elutasítását követően többszörös kérelmekkel forduljanak más tagállamok hatóságaihoz. 1997-ben lépett csak hatályba (Dublini Egyezmény [1997]).

A második szakasz 1993-tól 1999-ig tartott, amikor az Európai Közösségek (I. pillér) korlátozott, kezdeményezési mandátumot kapott vízumügyekben, de a fő hatalom az Európai Unió III. pillérében maradt, amely egy formalizált kormányközi együttműködésként működött. Tekintetbe véve a tagállamok vonakodó álláspontját, jogi kötőerővel bíró vállalások nem jöttek létre, ellenben kötőerővel nem bíró határozatok és ajánlások sora született meg ebben az időszakban (Peers-Rogers [2006] p. 4).

A tagállamok az uniós alapszerződésekkel összhangban kívántak előmozdítani az állampolgárok szabad mozgását az unión belül, ezzel egyidejűleg pedig a harmadik országbeli állampolgárok belépését hatékonyan kontrollálni a közös külső határokon. Az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződés előírta, hogy mielőbb valósuljon meg az uniós állampolgárok szabad mozgása, a külső határátlépés közös szabályrendszere és a harmadik országbeli személyek 3 hónapnál rövidebb ideig tartó ideiglenes tartózkodására vonatkozó jogharmonizáció. Megvalósítási időszaknak az 1992-től 1997-ig tartó 5 éves periódust jelölték ki. Azonban ekkor még nem került be a célok

közé a menekültekre vonatkozó tehermegosztás, illetve a belépésre és tartózkodásra vonatkozó harmonizációs igény. Több munkacsoportot hoztak létre, mint pl. az egykori CIREFI (Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Borders), amely célja az illegális migráció elleni harc, illetve információgyűjtés a legitim és illegitim bevándorlási folyamatokról, módszerekről, hamisított úti kormányokról, menedékkérelmek elutasításokról és kitoloncolásokról. 1998-ban pedig létrehoztak egy menedékkal és migrációval foglalkozó magas szintű tanácsi munkacsoportot, a HLWG-t (High Level Working Group of Asylum and Migration), hogy elősegítse a stratégiai megközelítést annak érdekében, hogy koherens és integrált politikaterület jöhessen létre (Düvell [2011], p. 82).

3.2. A Közös Európai Menekültügyi Rendszer

Az Amszterdami Szerződés elfogadása és 1999-es hatályba lépése után megkezdődött a Közös Európai Menekültügyi Rendszer (KEMR) kialakítása. A Tampere Program használta először a KEMR kifejezést (Tampere [1999]). Jogi szempontból jelentős változásnak mondható, hogy az amszterdami szerződés megszüntette a párhuzamos struktúrákat és inkorporálta a közösségi jogba az 1985-ös schengeni megállapodást és az 1990-es schengeni egyezményt. A schengeni folyamat egy olyan rendszert jelentett, amelyben a legtöbb tagállam részt vett, közös szabályokat fogadtak el a belső határellenőrzés megszüntetése, a külső határőrizeti rendszer kialakítása, valamint a rövidtávú tartózkodási célú vízumok feltételeinek kialakítása érdekében. Majdnem azonos szabályok voltak életben annak eldöntésére, hogy a külső határok átlépésekor a menedékkérők kérelmét mely ország hivatott elbírálni. Emellett megállapodás született egy adatbázis (Schengeni Információs Rendszer, a továbbiakban: SIS) felállításáról, amely többek között arra hivatott, hogy tartalmazza azon személyek listáját, akik nem jogosultak belépni a schengeni övezet területére (Peers-Rogers [2006], p. 5).

A menekültpolitika területén az Amszterdami Szerződéssel módosított Európai Közösséget létrehozó szerződés 63 (1) és 63 (2) cikke világossá tette az Európai Unió jogköreit a nemzetközi védelem területén, azzal a megkötéssel, hogy az EU jogalkotás kifejezetten minimum standardok kialakítására kell, hogy törekedjen. Az átfogó cél továbbra is az volt, amit Tamperében, az Európai Tanács ülésén döntöttek el 1999.

október 15-16-án az állam- és kormányfők, vagyis hogy két szakaszban hozzanak létre egy Közös Európai Menekültügyi Rendszert. Ennek érdekében az Európai Bizottság kidolgozott egy átfogó javaslatot, amely áttekintette a rendszer főbb elemeit (COM [2000] 755), majd utána több értékelő jelentést (COM [2001] 710, COM [2003] 152).

Habár a kiindulópont továbbra is az volt, hogy az uniós területén belüli szabad mozgás érvényesüljön, az is világosan kitűnik a folyamatokból, hogy a tagállamok a 2001 szeptember 11-i terrortámadások utáni időszakban értékeln kezdték, hogy ez egyben biztonsági kockázatokat jelent. A kapcsolat a migráció ellenőrzése és a biztonság között világosan kifejezésre került az ötéves Hágai Programban (2005-2009). Az alábbiak szerint:

„A bevándorlók áramlásának kezelését, beleértve az illegális migráció elleni küzdelmet biztonsági intézkedések sorának megalapításával kellene erősíteni, különösen a vízumkérelmek és a külső határátlépés eljárásaiban. „... ennek érdekében egy koherens és harmonizált megoldásra van szükség az unióban a szükséges biometrikus adatok gyűjtése, tárolás, felhasználása tekintetében.”

Az irreguláris migráció elleni küzdelem mint cél megjelenése mellett jelentős eredmények születtek a menekültpolitika területén.⁶ Míg a 2000-es években az irreguláris vándorlás biztonsági kockázatként való értékelése gátolta a közös, európai szintű programok működését, 2004-től legalább a menekültpolitika területén hatékony jogharmonizáció indulhatott meg. Ez lendület azonban megtört 2007-től, ahogy a közös standardok elfogadása után a valós implementáció időszakához érkezünk. Ahogy láthattuk, a maastrichti szerződés elfogadása jelentős intézményi változásokat hozott a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése térségének szempontjából, mivel korábban ez egy erősen kormányközi jellegű együttműködés volt, amely magán hordozta a biztonságpolitikai jellegű megközelítést (Geddes [2000] és Guiraudon [2000]). Az intézményi változások hatására, a szupranacionális elemek szerepe felértékelődött, ezért sokan az Európai Bizottság hagyományosan liberális és jogkiterjesztő politikájának eredményeit várták az intézményi átalakulás után (Thielemann [2010]).

A KEMR első fázisa megvalósításának céldátuma 2006 volt és a Hágai Program keretében zajlott. A menekültügy területén elfogadott másodlagos jogot

⁶ Ld. erről bővebben (Molnár Tamás [2013] pp. 55-63).

három irányelv és egy rendelet alkotta, a kvalifikációs irányelv (2004/83/EK), a befogadási irányelv (2003/9/EK), a menekültügyi eljárásokról szóló irányelv (2005/85/EK), valamint a Dublin II rendelet (343/2003/EK). Ezeket az eszközöket 2008 és 2013 között felülvizsgálták és az Európai Bizottság fejlesztéseket, és módosítások javasolt négy átdolgozott javaslat formájában, amelyek elfogadásának céldátuma 2012 volt. A Stockholmi Program (COM [2010] 171) alakította ki a 2010 és 2014 közötti prioritásokat:

- a jogok Európája (adatvédelem, rasszizmus felszámolása, gyermekek védelme, fogvatartás jogi garanciái),
- az igazság Európája (közös minimum szabályok, kölcsönös bizalom fejlesztése, igazságszolgáltatáshoz hozzáférés),
- a védelmező Európa (biztonsági stratégia, információáramlás, technológiai eszközök fejlesztése),
- Európa elérhetősége (külső határainak integrált igazgatása) és
- szolidaritás Európája (átfogó bevándorláspolitikai és közös menekültügy).

A rendszer logikája arra épült, hogy mivel a közös minimum standardok kötelezőek a tagállamokra nézve, ez azt jelenti, hogy biztosítani fogják az egyenlő és tisztességes eljáráshoz való jogot a nemzetközi védelemre szorulóknak részére. Európai Unió tagállamok nemzetközi védelemben részesítenek menekülteket, illetve humanitárius alapon kiegészítő védelemben, tömeges beáramlás esetekor pedig ideiglenes védelemben részesítik azokat, akik egyébként menekülteként nem részesíthetők védelemben. A kiegészítő védelemmel kapcsolatban a kvalifikációs irányelv, az ideiglenes védelemmel kapcsolatban pedig a 2001/55/EK irányelv határozott meg minimum standardokat.

Amennyiben nem jól integrált az adott politika-terület, abban az esetben ezek a standardok nem érvényesülnek egységesen. Ahol szigorúbb szabályokat alkalmaznak, a nemzetközi védelemre jogosító eljárás során onnan szükségképpen a megengedőbb szabályozók felé indulnak a kérelmezők, vagyis a gyakorlatban nem érvényesül az egyenlő tehermegosztás követelménye. Meg kell jegyezni, hogy elvi szinten már az amszterdami szerződésben⁷ rögzítésre került, hogy az összes

⁷ Amszterdami Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet 1997. november 10-én írtak alá, 1997/C 340, 63. cikk.

tagállamban biztosítani kell a menedékkérők számára az egyenlő és tisztességes bánásmódot.

Amíg 1999 és 2005 között, amikor az Európai Parlament csak konzultációs joggal bírt a KEMR-t érintő kérdésekben és konszenzusos döntéshozatal volt az előírás, addig a későbbiekben egyre több kérdés került az együttdöntési eljárás hatálya alá, így megnyílt az út a minimum közös standardok elfogadása helyett egy teljesen harmonizált, magasabb szintű jogosultságokat biztosító valódi közös rendszer kiépítésére.

Servent és Trauner elemzésében azt hasonlítják össze, hogy a KEMR reformja során milyen irányba mozdult el az Európai Unió Tanácsa, az Európai Bizottság és az Európai Parlament felfogása. A kvalifikációs irányelv (2004/83/EK és átdolgozása: 2011/95/EU), a befogadási irányelv (2003/9/EK és átdolgozása: 2013/33/EU), a menekültügyi eljárásokról szóló irányelv (2005/85/EK és átdolgozása: 2013/32/EU), valamint a Dublin II (343/2003/EK) és a Dublin III rendelet (604/2013/EU) a legalkalmasabb ennek vizsgálatára. Elsősorban azért, mivel jelentős hatást gyakorló dokumentumok, és mindegyik esetében fellelhető egy régi, 2005 előtti hatályos szöveg és egy megreformált változat is. Az első generációs menekültügyi joganyag kapcsán a szerzők arra jutottak, hogy a központi kérdések kapcsán a Tanács inkább a megszorító, mintsem a jogokat kiterjesztő politikákat támogatta, ami abból is látszik, hogy jellemző kezdeményezés volt a felelősség harmadik államokra hárításának igénye. A harmonizációt a tagállamok a minimális szinten kívánták tartani. A dublini rendszer lényegét adó felelősség átadás továbbra is központi elem maradt és nem változott át közös felelősség-vállalássá, vagy teher-megosztássá. Az Európai Parlament egyértelmű ellenzője volt a megszorító szabályoknak, kifejezetten a harmadik biztonságos ország koncepció bevezetésének. A Bizottság egy korlátozott fokú harmonizációt propagált, főként jogkiterjesztő javaslatokkal, bár 2002-ben az eljárási irányelv kapcsán megfogalmazott restriktív javaslatokat is (pl. a személyes interjúhoz való jog vonatkozásában) (Servent és Tauer [2014] 1148).

A Lisszaboni Szerződés elfogadása egyértelműen komoly változással bírt az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusára. Az más kérdés, hogy hogyan befolyásolják az EU intézményeinek szerepét és képességeit arra nézve, hogy képesek legyenek az adott terület harmonizálásnak irányát befolyásolni.

Az EUMSZ. 78. cikkében⁸ szerepel, hogy „[a]z Unió közös menekültügyi, kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó politikát alakít azzal a céllal, hogy a nemzetközi védelmet igénylő harmadik országbeli állampolgárok mindegyike számára megfelelő jogállást kínáljon és biztosítsa a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartását. E politikának összhangban kell lennie a menekültek jogállásáról szóló, 1951. július 28-ai genfi egyezményvel és az 1967. január 31-ei jegyzőkönyvvel, valamint az egyéb vonatkozó szerződésekkel.” A második generációs joganyag (átdolgozott irányelvek és rendeletek) kapcsán elmondható, hogy a Tanács továbbra is restriktív irányba pozicionálta magát a főbb kérdésekben, másrészt egyes partikuláris problémák, mint a fogyatékkal élők, kísérő nélküli kiskorúak vonatkozásában jogokat kiterjesztő pozíciót képviselt. Néhány esetben az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: EJEB) és az Európai Unió Bírósága joggyakorlatának való megfelelés igénye miatt is kényszerűen változtattak a tagállamok a restriktív meggyőződésükön (Kaunert és Léonard [2012] 1406).

Az EU Alapjogi Chartája a 18. cikkében rendelkezik a menedékjogról, a 19. cikkében pedig a visszaküldés tilalmáról. Bár a Charta 18. cikke garantálja a menedékjogot, az uniós jog nem rendelkezik a menedékkérők érkezését megkönnyítő módozatokról (FRA [2013], p.1).

A 2010-ben indult reformfolyamat eredményeként újragondolták a főbb menekültügyi irányelveket és rendeleteket is. A menekültügyi eljárásokról szóló irányelv meghatározta a menedékjog kérelmezésére irányuló egész eljárás szabályait (2005/85/EK irányelv), viszont a legkisebb közös többszöröst jelentette a tagállamok között, a szabályok nem voltak egyértelműek, az eltérések pedig lehetővé tették a tagállamok számára a saját szabályaik megtartását. Az új irányelv egyértelmű szabályokat fektet le, és az eljárások gyorsabbak és hatékonyabbak lettek, jellemzően nem hosszabbak 6 hónapnál (2013/32/EU irányelv). A kvalifikációs irányelv meghatározta a nemzetközi védelem biztosításának feltételeit, védelmi jogokat biztosított a visszaküldés tilalmán keresztül a tartózkodási engedélyek és útiokmányok biztosításán át az oktatáshoz és egészségügyi ellátáshoz való jogig (2004/83/EK). Az új kvalifikációs irányelv javította a döntéshozatal minőségét és biztosította, hogy a kérelmezők tisztességes és egyenlő bánásmódban részesüljenek, megalapozottabb döntéseket eredményezett és elősegítette a csalások megelőzését (2011/95/EU

⁸ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet 2007. december 13-án írtak alá, 2007/C 306/01, 78. cikk.

irányelv). A Dublini Rendelet biztosította, hogy a kérelmet az az állam vizsgálja meg, amelyik a legnagyobb szerepet játszotta a kérelmezőnek az Európai Unióba történő belépésénél vagy ott tartózkodásánál (343/2003/EK rendelet). Az új Dublini rendelet hatékony eljárásokat tartalmazott a menedékkérők védelmére, fokozta a rendszer hatékonyságát egy korai előrejelző, készenléti és válságkezelési mechanizmus létrehozásával, a kötelező személyes beszélgetés és kiskorúakkal kapcsolatos garanciák beépítésével, kérésre pedig ingyenes jogi segítségnyújtást kellett már biztosítani az új szabály elfogadása után, ahogy a jogorvoslati rendszerbe is további jogosultságokat emelt be (604/2013/EU irányelv). A befogadási feltételekről szóló irányelv a kérelmük elbírálására váró menedékkérők esetében szabályozza a befogadás feltételeit. (2003/9/EK). Az új irányelv célja volt, hogy részletes közös szabályokat fogadjanak el az őrizet feltételeivel kapcsolatban, tételesen felsorolta az őrizetbe vétel lehetséges okait, korlátozta a kiskorúak fogvatartásának lehetőségét. A menedékkérők munkához jutását az új irányelv értelmében egy legfeljebb 9 hónapos időszakon belül kell biztosítani (2013/33/EU irányelv). Az EUODAC-rendelet létrehozta az ujjlenyomatot uniós menekültügyi adatbázisát.

Az Európai Unióba belépni kívánó személyek jellemzően vízummal, vagy illegálisan érik el az unió területét, s amint elérik az Unió területét, már vonatkoznak rájuk a menekültügyi jogszabályok. (604/2013/EU Rendelet, a továbbiakban: Dublin II. Rendelet, 3. cikk). Tehát onnantól vonatkoznak a menedékkérőre a közös szabályok, hogy megérkezik határra/felségvizekre/tranzitónákba (2013/32/EU, továbbiakban: Menekültügyi Eljárásokról Szóló Irányelv). Fejlemény, hogy az új szabályok eredményeként az államoknak gondoskodniuk kell róla, hogy egy kérelmet 3 napon belül regisztráljanak (vagy 6 napon belül, ha nem a megfelelő hatósághoz nyújtották be) és olyan hamar ténylegesen hozzáférjenek az eljáráshoz, amilyen hamar lehetséges. Az eljárásban pedig érvényesülnek az őket megillető jogi garanciák. A Menekültügyi Eljárásról szóló Irányelv 43. cikke lehetőséget teremt arra, hogy a menedékjog iránti kérelmeket a határon dolgozzák fel, ha az elfogadhatatlannak minősül, illetve gyorsított eljárásokat alkalmazzanak, az irányelv 31. cikk (8) bekezdése értelmében. Ezekben az esetekben 4 héten belül meg kell hozni a döntést. (FRA [2013], p. 3.)

A menedékkérőket úgy határozhatjuk meg, hogy azok a személyek, akik azért kérnek védelmet, mert származási országukba nem tudnak visszatérni üldöztetésről való megalapozott félelmük miatt. Az eljárás lefolytatása céljából a tagállamok

területén maradhatnak, amíg a megfelelő hatóság nem rendelkezik helyzetükről (2013/32/EU, Menekültügyi eljárásokról szóló irányelv 9. cikk). Ez alatt az időszak alatt pedig olyan papírokkal kell őket ellátni, ami tartózkodásra jogosultság tényét és az eljárás folyamatban létét igazolja (2013/33/EU, Befogadási feltételekről szóló irányelv).

A szabályozás explicit módon nyilatkozik azokról is, akik nem kapnak menekültstátuszt, viszont a helyzetük indokolja, hogy ne toloncolják vissza őket származási országukba, tekintettel az ott fennálló pillanatnyi biztonsági helyzetre. A Kvalifikációs Irányelv (2011/95/EU) 13. cikke rendezi a menekült jogállás kérdését, a 18. cikke pedig azokét, akik nemzetközi védelemre jogosultak, de menekült jogállásra nem. Ez utóbbiak kiegészítő védelemi jogállással bírnak, amelyet elveszthetnek, ha hazájukban pozitív változás megy végbe és lehetőség nyílik a visszatérésre.

Az olyan személyek jelenlétét, akik egy állam területére engedély és jogi indoklás nélkül léptek be, jogellenesnek ítélik. A kiutasítás viszont bizonyos abszolút és nem abszolút akadályokba ütközhet. Nem lehet valakit kiutasítani, ha ez sértené az élethez való jogát kínzás és embertelen vagy megalázó bánásmódot valósítana meg az Európai Emberi Jogok Egyezménye alapján sem. Az uniós jog keretében a Kvalifikációs Irányelv nyújt védelmet a visszaküldéssel szemben. Az érintett személyek menekült jogállásra is jogosultak, amennyiben a genfi egyezmény 1. cikke A. pontjának értelmében üldöztetésnek vannak kitéve (FRA [2013], p. 5.).

Az Európai Parlament (továbbiakban: EP) pozíciója kicsit közelített a tanácsi állásponthez (pl. a gyorsított eljárások hatályának vonatkozásában), de általánosságban elmondható, hogy inkább a jogkiterjesztő elképzeléseket támogatták továbbra is (pl. a nemzetközi védelemben részesítendő nők helyzete és a különleges bánásmódot igénylő személyek kapcsán). A Bizottság továbbra is a jogkiterjesztő gyakorlatot támogatta és elvárta, hogy a korábbi dokumentumokban még homályos részleteket tisztázzák, javasolta a család fogalmának a kiterjesztését és annak meghatározását, hogy konkrétan mely nem-állami aktort fogadják el, mint nemzetközi védelem biztosítására képest entitást. Másrészt a Tanács élesen elutasította a további harmonizáció iránti igényeket a Bizottság és az EP részéről. Az utóbbiak tovább akarták csökkenteni a rendszerben rugalmasságát, így az EP továbbra is ellenezte a biztonságos harmadik ország koncepciót annak ellenére, hogy a fő hangsúly mára inkább azon volt, hogy miként lehetne egy közös, uniós listát létrehozni a biztonságos országok köréről (Servent és Tauer [2014], p. 1149).

Összességében elmondható, hogy a reform eredményeként az egyes szabályok – részleteiket tekintve – kevésbé megszorítóak, mint korábban, másrészt az alapvető lényegük szempontjából továbbra sem a jogkiterjesztés és a liberális elképzelés győzött. A befogadási irányelv kapcsán fontos kérdés volt a menekültügyi őrizet. A menekültügyi őrizet bevezetését 2003-ban még abszolút ellenezte az Európai Parlament, viszont 2010-2014 között már arról vitatkoztak, hogy kit, milyen feltételek mellett, mennyi ideig lehet őrizetben tartani és nem magáról a koncepció létezéséről általában. A Dublin-rendszert több kihívás érte, mivel az EJEB és az Európai Unió Bíróságának ítéletei rávilágítottak számos gyakorlati problémára (EJEB, M.S.S. c/a Belgium és Görögország, 30969/09 és EUB, N.S. és M.E. c/a Egyesült Királyság C-411/10 és C-493/10). A reform eredményeként az új dublini rendelet bevezetett egy korai előjelző mechanizmust és ad hoc jelleggel segítséget nyújt a legrosszabb helyzetben levők számára, de a rendszer lényegét érintő problémát, vagyis a tehermegosztást nem érinti. A kvalifikációs irányelv vonatkozásában ugyan jelentős elmozdulás történt a liberális elképzelések irányában, de kérdéses, hogy a rendszer működésének egészére tekintettel és a rugalmasságra lehetőséget adó kiskapuk miatt van-e relevanciája ennek. A Bizottság javaslataihoz képest összességében kevésbé liberális eredmény született, amit a Tanács azért üdvözölt, mert lehetőséget ad a nemzeti sajátosságok érvényre juttatásának, amihez egyes tagállamok rendkívül ragaszkodtak. (Servent és Trauner [2014], pp. 1150-1151).

A 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződéssel a rendes jogalkotási eljárásnak átkeresztelt eljárás vált az uniós döntéshozatali rendszer fő jogalkotási eljárásává. A rendes jogalkotási eljárás intézményének bevezetésével megnőtt az intézményeken belüli koalícióképzés jelentősége és megnőtt az EP szerepe, ahol ideológiai kérdéseket érintő kérdések kibontakozására is nagyobb lehetőség van. Másrészt a Tanácsban a viták inkább praktikus, mintsem alapvető ideológiai kérdésekről szóltak. A tagállamok épphogy harmonizálták az első szakaszban vállalt kötelezettségeket, nem akartak ismét az alapvető kérdésekről vitatkozni, másrészt a 2008-as gazdasági válság után a tagállamok hajlamosak voltak támogatni a Tanács azon törekvését, hogy tartsák meg status quo-t és ne fogjanak bele költséges programokba például a befogadási körülmények javításának érdekében (Peers [2012], p. 1).

A KEMR harmonizációjának második szakasza tehát megmutatta, hogy az új intézményi környezetben a koalícióképzés rendkívüli jelentőséggel bír. A három fő

uniós szerv álláspontja a bevándorlás-politikai és menekültkérdések vonatkozásában erősen eltér és ebben az időszakban nem a liberális, jogokat kiterjesztő álláspont határozta meg a napirendet. A következő logikus kérdés, hogy mi az, ami e koalíciók számára meghatározza azt a külpolitikai mezőt, amelyen belül képesek együttműködni a koalícióban részes tagállamokkal. Feltételezhetjük, hogy a társadalmak számára lényegesnek tűnő, vagyis nagy figyelmet kapó kérdések kapcsán erősödik a populista pártok tevékenysége, akik ezekkel a témákkal akarnak szavazatot gyűjteni. Amennyiben a kormánypárt ezekkel szemben nem kíván szavazatokat veszíteni, kényszerűen együtt fog mozogni a restriktív irányú szabályozás igényével. Hogy ez valóban így van-e, arra a következő szakaszban leírt módszerek képesek megadni a választ.

3.3. Integráltság, menekültelismerési arányok és tehermegosztás

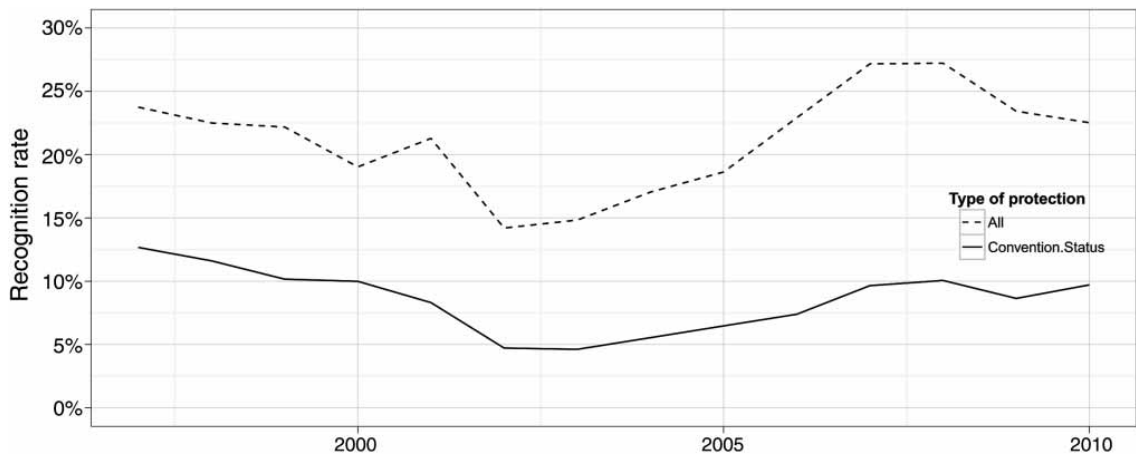
1999-ben a tamperei csúcs után indult el az a folyamat, hogy az uniós tagállamok egységesítsék menekültügyi rendszereik, amely a legutóbbi és legjelentősebb megerősítést akkor kapta, amikor 2009. december 1-jei hatállyal az Európai Unió Működéséről szóló szerződésbe foglalták ennek igényét (EUMSZ. 77-80 cikkek). Számos elméleti és gyakorlati probléma állt a jogharmonizáció előtt, sőt miután a lisszaboni szerződést elfogadták, volt olyan szerző, aki kifejezetten attól tartott, hogy a tagállamok versengenek majd egymással abban, hogy minél alacsonyabb számban szülessen pozitív döntés a nemzetközi védelmi státuszokról szóló eljárásokban (Czaika [2009]). A másik fő kérdés az volt, hogy az intézményesülés ellenére fennmarad-e az a helyzet, miszerint az azonos származási országból érkezők esetében is komoly szórás mutatkozik (Neumayer [2005]) a tagállamok elismerési rátái vonatkozásában. A kérdés tehát, hogy sikerült-e az elmúlt másfél évtizedben egy olyan rendszert létrehozni, ahol a tagállamok viselkedése konvergál, de nem abban a tekintetben, hogy miként hágják át a szabályokat.

Technikai együttműködés is megindult, amely során létrejött az EURODAC rendszer, az Európai Menekültügyi Alap, amelynek célja a pénzügyi eszközök szétosztása a tagállamok között. A terv az volt, hogy 628 millió euró értékben folyósítsanak majd támogatást a 2008 és 2013 közötti tervezési időszakban (Thielemann és Dewan [2006]).

A szabályok megalkotásnál legnagyobb részében arra törekedtek a tarsjogalkotók, hogy elérjék a legkisebb közös többszöröst és egy olyan rendszert alakítsanak ki, amely minimum elvárásait minden tagállam hajlandó teljesíteni. A probléma, hogy így a tagállami politikák konvergálni fognak ugyan, de elképzelhető, hogy ezek politikai eredményei, azaz az menekültelismerési ráták értéke komoly eltérések mutat, mivel a rendszer ösztönzi a potyautas magatartást. Másrészt, ha a minimum szint felett határozzák meg az tagállamok felé megfogalmazott elvárásokat és ebben mindenki egyetért, akkor az ezektől való egyoldalú eltérést a rendszer nem jutalmazza, hanem büntetni fogja és kisebb lesz a potyautas magatartás esélye.

A legkisebb közös többszörös logikájától való elmozdulás igénye többször megjelent, leginkább a kevésbé egyenlőtlen teher-megosztás felszámolásának vonatkozásában. A Bizottság is foglalkozott ezzel a kérdéssel már a 2007-es zöld könyvében, ami az európai menekültpolitika jövőjéről szólt (Európai Bizottság [2007]). A teher-megosztás kérdése régóta probléma, bizonyítja ezt egy 1985-2000 közötti vizsgálat, amely kimutatta, hogy egyes államok, mint Ausztria, Dánia, Svédország jóval több menekültet fogad be a GDP-arányos, és lakosságárányos indexek elvárható értékeinél. (Thielemann [2004], p. 47). Más kérdés, hogy milyen közös számolási metódust lehet kialakítani arra nézve, hogy az egyenlőtlenséget objektív mércével mérjük, az viszont tény, hogy a téma maga többször felmerült az integráció története során korábban is. Azok az tag, amelyek úgy érzik, hogy erőn felül teljesítenek, abban lesznek érdekeltek, hogy alapvető reformok jöjjenek létre a területen.

Toshkov és Haan cikkéből kiderül, hogy az a feltételezés, miszerint a 2000-es évek elejének eredményei, azaz a menekültügyi politika harmonizálásának megkezdése majd oda vezet, hogy a tagállamok a legkisebb hozzájárulásokat lesznek csak hajlandók megtenni és versengve igyekeznek majd csökkenteni a rájuk háruló terheket (Czaika [2009]), nem bizonyult igaznak.



3. ábra A menekültemerségi arányok alakulása 1999-2010 (Toshkov-Haan [2012] p. 669.).

Ahogy a fenti ábrán láthatjuk, a menekültemersési ráták csökkenése a 2000-es évek elején megfordult, így nincs okunk azt feltételezni, hogy egy világos trend rajzolódna ki azzal kapcsolatban, hogy a tagállamok csak az elvárható minimumot teljesítenék és minél kevesebb menekült (folytonos vonal) vagy egyéb nemzetközi védelmi státuszt (szaggatott vonal) biztosítanak a menekülteknek. Ehhez hozzátartozik, hogy a kérelmek száma sem mutatott jelentős kilengést, az összes tagállam területén benyújtott kérelmek 1997 és 2010 között 250.000 és 450.000 között ingadozott (1997-ben alacsony, majd 2003-ban magas, de 2006 táján már újból 1997-es állapotok) (Toshkov és Haan [2012], p. 668).

Az elfogadási ráták konvergenciáját/divergenciáját tekintve megállapítható, hogy korántsem tűntek el a nemzeti sajátosságok a menekültügyi eljárás során, és amíg Ausztriában az afgánok 30%-a kapott menekültstátuszt, addig Hollandiában ez az érték csak 3%, míg Belgiumban 10%. Eritreai állampolgárok esetében még szembetűnőbb a különbség, mivel 2009-ben Németországban 78% kapott menekültstátuszt, míg ez az érték 5% alatt volt Hollandiában és Máltán. Az irakiak 79%-a kapott státuszt Franciaországban, míg az Egyesült Királyságban ez csak 8% (Toshkov és Haan [2012], p. 676).

Összefoglalva tehát azt láthatjuk, hogy nagyságrendileg azonos kérelmek mellett az europazáció eredményeként sem csökkentek jelentősen a menekültemersési ráták szerte Európában, azaz nem valósult meg a potyautas magatartás széleskörű elterjedése és az egyre kisebb szintű megfelelés a normáknak. Másrészt a menekültemersési ráták esetében léteznek jelentős különbségek. Ha ehhez hozzátesszük, hogy egyes államok kívánatosabb célpontok, mint mások és ebből

fakadóan potenciálisan több kérelmező esik rájuk, mint a többiekre, ezért kevés egyenlőtlen teher-megosztásra törekvés legitim célként megjelenhet. Alátámasztják ezt az adatok is, amelyeket Toshkov és Haan használtak indikátoraik felállításakor. Mivel bármilyen indikátor során felmerül a kérdés, hogy bizonyos hibákkal bír és torzítja az eredményeket, nem igazságos egyik vagy másik tagállam irányába, ezért ők a legegyszerűbb módszert választották és az országok menekültügy teljesítményét kizárólag a GDP nagyságával súlyozták, feltételezve, hogy kisebb vagy nagyobb tévedés mellett persze a GDP kifejezi az állam nagyságát és vagyoniosságát is egyben. Ezek alapján azt láthatjuk, hogy a 2008 és 2010 között Ciprus, Málta, Svédország, Norvégia, Belgium, Ausztria, Görögország vállalták a legtöbbet menekült kérdésekben (ha pedig minden védelmi kategóriát, vagyis kiegészítő védelmet is nézünk, akkor Görögországot leszámítva ugyanazok vannak az első öt helyen). A nagyobb tagállamok közül Franciaország és az Egyesült Királyság éppen a méretéhez „megfelelő” mértékben vállal terheket, de semmiképp sem teljesít alul. A jelzett időszakban Németországra a méreteihez képest kevesebb teher hárult (Toshkov és Haan [2012], p. 678.).

A kialakított közös standardok megvalósulásának mértékét, azaz a menekültügyi rendszer harmonizációjának sikerességét más eszközökkel is igyekeztek már mérni korábban. Bovens és társainak alapfeltevése az volt, hogy ha minden államba ugyanannyi menedékkérő érkezik, és ugyanolyan standardok érvényesülnek, akkor a kérelmek az elismerési rátája konvergálni fog. Szemben az előző adatokkal, amelyek mutatták, hogy a ráták mennyire képeseket eltérni bizonyos nemzetiségű kérelmezők között, Bovens és társai egy indikátor alkottak annak mérésére, hogy megállapítsák a ráták konvergenciájának nagyságát (Bovens és tsai [2011]).

Megjegyezendő, hogy a konvergencia léte önmagában nem utal a standardok milyenségére, hiszen erősen restriktív szabályozás esetén is hasonló lesz az az elismerési tóra minden országban, de alacsony szinten fognak konvergálni. Közelebbről nézve a menekültelismerési ráták szórásának szórása fogja megmutatni, hogy mennyire működnek hatékonyan a közös standardok. A szórás mérésének azonban két problémája lehetséges:

1. Az elismerési ráták közötti szórás mérhetjük úgy, hogy a megállapítunk súlyozott értékeket, pl. a kérdésben érintett Németország esetében a súly 0.49, a kevésbé érintett Franciaország esetében 0.16 és így tovább, viszont ez más tagállamok esetében, mint pl. Szlovákia és Csehország, ahová kevés

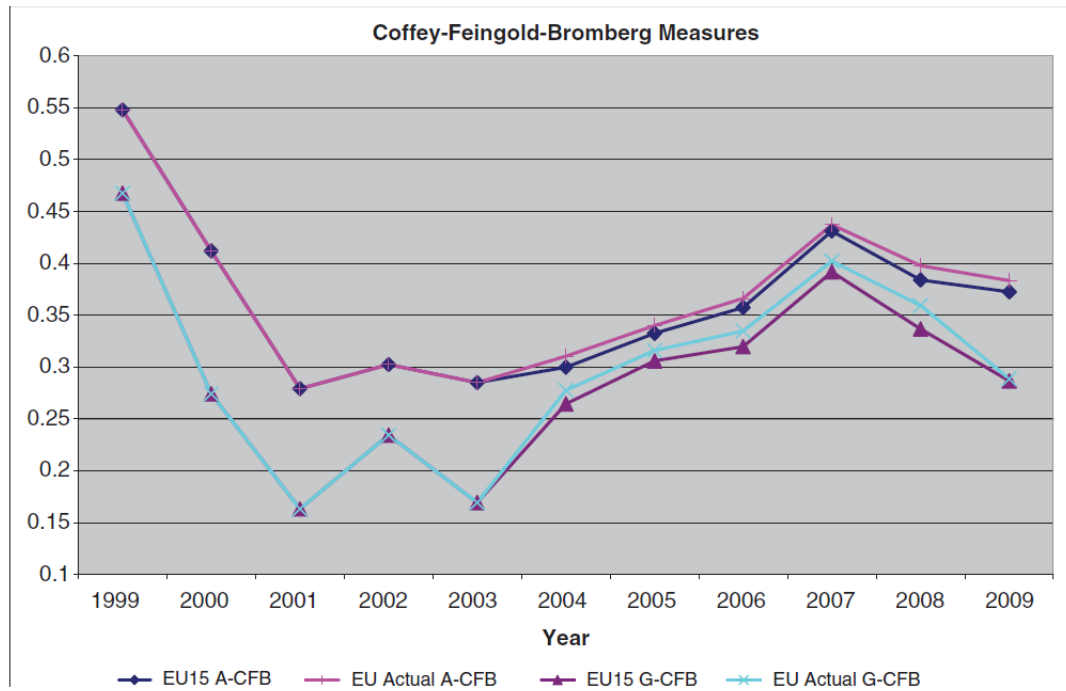
menedékkérő érkezik a súly 0.1, 0.2 és így tovább. A szórások közötti különbség volumene eltérő lesz a 0.1, 0.2 és 0.3 között, mint 0.48, 0.49 és 0.50 között, ahogy nem mindegy hogy 1-2 cm magasságbeli eltérést törpéknél, vagy óriások esetében vizsgálunk. Erre megoldás lehet, ha bevezetünk a szórási együtthatót, ami az átlagtól való átlagos eltérés arányát nézi [Neumayer (2005)].

2. Viszont a másik gond, hogy adott évben az elfogadás rátája és az elutasítás rátája közti szórás megegyezik, tehát három tag esetében, ha az elfogadási ráta 0.01, 0.02, 0.03 akkor az elutasítás természetesen 0.99, 0.98, 0.97 lesz.

Mivel az elfogadási ráták szórását kívánjuk mérni az adott tagállamok vonatkozásában és nem az elfogadási ráták szórását, így a Neumayer-féle megoldás nem elégséges, ezért Coffey azt javasolja, hogy meg kell állapítani a maximális súlyozott szórás azonos nagyság és súlyozott átlag mellett. A szórás mértéke a beállítások arányában - legalább 2 elem esetében - a négyzetgyöke az aktuális súlyozott szórás és a maximális súlyozott szórás arányának. Ez a CFB mutató, amely tehát 0 és 1 közötti skálán mérhető, ahol a 0 az alacsonyabb az 1 pedig a magasabb szórás jelöli [Coffey et al. (1998)].

Bovens és társai, kutatásuk során az UNHCR adatait használva a következőkre jutottak:

1. A CFB mutató drasztikusan csökkent az 1990-as évek végétől a korai 2000-es évekig, viszont utána újból emelkedni kezdett és 2007-ben érte el a csúcst.
2. Az újonnan csatlakozó tagállamok minimálisan befolyásolták az eredményeket.



4. ábra A CFB mutató alakulása 1999-2009 (Bovens-Chatkupt-Smead [2011] p. 76.).

Table 5. Recognition rates (percent) for small world with country-of-origin-specific CFB measures, G-CFB measure and A-CFB measure

Member state	Afghanistan	China	Democratic Republic of the Congo	Iraq	Islamic Republic of Iran	Nigeria	Pakistan	Russian Federation	Serbia	Somalia	Sri Lanka	Turkey	Overall
France	44	1	18	49	35	8	6	38	24	46	31	13	18
Germany	44	6	14	53	24	2	7	18	3	39	19	19	24
Greece	2	1	16	5	9	1	0	4	25	3	5	9	3
Italy	59	45	71	10	64	16	20	44	40	84	30	15	30
Netherlands	50	23	32	42	30	8	21	25	22	53	22	13	39
Sweden	39	13	18	47	19	4	11	13	17	58	9	10	33
United Kingdom	47	9	30	36	22	15	14	18	30	58	20	24	30
Overall	44	6	21	40	23	10	9	25	17	58	25	17	26
CFB measure	0.24	0.27	0.18	0.29	0.14	0.18	0.24	0.25	0.32	0.20	0.18	0.12	
G-CFB													0.1762
A-CFB													0.2301

5. ábra Menekültelismerési arányok és súlyozott CFB mutatók egyes származási országok esetében (Bovens, Chatkupt-Smead [2011] p. 80.).

E mutató alapján megállapíthatjuk, hogy amennyiben az Amszterdami Szerződést vesszük kiindulópontnak - mint a közös standardok elfogadásának első dokumentumát - az utána következő időszakban az elméletileg konszenzussal elfogadott közös szabályok érvényesülése, a különböző tagállamokban egyre eltérőbben valósult meg, azaz a szórás szórása negatív irányba változott.

E jelenséget több tényező magyarázhatja, mint az első fejezetben említett bevándorló-ellenes választói akarat megjelenése a 2000-es évek elején. Másrészt ez a folyamat megfordult a 2004 utáni időszakban és a KEMR kialakításával egy időben

megnőtt a CFB mutató értéke, ami azt jelzi, hogy a szórás változása csökkent, vagyis a politikaterület integráltságának foka nőtt.

A CFB mutató mellett a menekültelismerési ráta értéke és tagállami megoszlása is hasznos kiindulópontnak bizonyulhat. Az első években a migráció szempontjából jelentős, - így magas súllyal rendelkező - Hollandiában és Svédországban magas elfogadási ráták voltak megfigyelhetők, addig Németország és Franciaország esetében ez az érték jóval alacsonyabb volt. A második időszakban a szórás növekedését nem a jelentős szereplők, mint Franciaország, Svédország vagy az Egyesült Királyság, hanem a másodlagosak, mint Németország, Olaszország, Hollandia (magas) és Görögország (alacsony), súlyozott átlagtól való eltérése okozta.

A CFB mutató görbéje 2009-ig egy U alakot ír le, a korai időszakban (értsd: az Amszterdami Szerződés elfogadása utáni évek), a standardokban való kis eltérések értéke fokozatosan csökkent, vagyis a politikaterület integrálása nem haladt jó. Ez 2004-től megváltozni látszik, 2007-ig a tagállami különbségekben bekövetkező változás fokozatosan csökkent, ezt magyarázza, hogy beindult és lezárult a Hágai Program első fázisa, majd megkezdődött a 2014-ig tartó Stockholmi Program a menekültpolitika területén.

3.4. A politikai érdeklődés hatása a jogharmonizációra

Az előbbiekből láthatjuk, hogy egy erősen szupranacionális kormányzás nem tudott kiterjedni a tradicionálisan államközpontú menekültpolitikára nézve. A harmadik országbeli személyek (függetlenül attól, hogy munkavállalók, menekültek, vagy illegális határátlépők) kapcsán kialakult egy erősen konfliktusos politikai gyakorlat, amely képes volt az államokat és társadalmaikat egymással szembe fordítani az élet különböző szegmenseiben (Guiraudon [2003], Lahav és Guiraudon [2000], valamint Geddes [2003] és Joppke [1999]). A nemzeti szuverenitást *de facto* megerősíteni akaró kormányzati erők saját politikai tőkéjük növelése érdekében vagy akadályozták a közösségi szintű döntések meghozatalát, vagy csak olyanokat támogattak, amelyek a rendfenntartás és biztonsági intézkedések elősegítését támogatják.

Az alapvetően szakmai kérdések politikai és biztonsági kérdésekké váltak, tehát a politika szférájából, ahol a kérdések demokratikusan tárgyalhatók, átemeli az

adott problémakört a biztonság szférájába, ahol az egzisztenciális fenyegetés elleni védekezés felülír minden egyéb megfontolást. Feltételezhetjük, hogy a biztonságiasítási folyamatban megjelenő beszéd-cselekvések akkor képesek hatást gyakorolni, ha a hallgatóság elfogadja, hogy az adott kérdés biztonsági természetű. Másrészt fontos előfeltétel, hogy legyen magas a társadalmi érdeklődés az adott szakmai-politikai kérdés iránt.

Érdeemes különböző területeket megvizsgálni, annak megértéséhez, hogy miért nem egy egyre inkább harmonizált közös európai bevándorlási és menekültpolitika kidolgozása felé halad az Európai Unió. Fontos megvizsgálni továbbá, hogy mi a jelentősége a kényszervándorlással szembeni kiemelt társadalmi figyelemnek és van-e összefüggés a társadalmi figyelem és a restriktív szabályok elfogadása és a megengedő szabályok elutasítása között. Ezek a területeket átfogják a menekültpolitikai, rendészeti együttműködési, vízumpolitikai és határőrizeti rendelkezéseket.

2010 és 2016 között az Európai Bizottság több mint 200 jogszabálytervezetet nyújtott be az Európai Unió Tanácsa (ET) és az Európai Parlament (EP) számára, annak érdekében, hogy az említett dimenziókban fejlesszék meglévő joganyagot, illetve új szabályozási területeket dolgozzanak ki. Givens és Luedtke korábbi kutatását felhasználva érdemes ezeket a javaslatokat abból a szempontból értékelni, hogy a benyújtott javaslatot elfogadta-e az ET, rendes jogalkotási eljárásnál pedig az ET és az EP. Érdemes azt is megvizsgálni, hogy ha elfogadta, akkor inkább a bevándorlók jogosultságait kiterjesztő, vagy azokat inkább korlátozó jellegű szabályokról volt-e szó. Amennyiben elfogadjuk a koppenhágai iskola biztonságiasítási elméletének azon feltételezését, hogy fontos a befogadó hallgatóság megléte, vagyis a társadalom elfogadó magatartása arra nézve, hogy az adott terület biztonsági jellegű, akkor nem lehet eltekinteni a szabályalkotást övező társadalmi figyelemtől sem. Givens és Luedtke eredeti kutatása azt feltételezte, hogy a javaslatok elfogadása és azok megszorító jellege, valamint a társadalmi érdeklődés, illetőleg annak hiánya között van ok-okozati összefüggés (Givens és Luedtke [2004]). Arra jutottak, hogy a tagállamok azon kérdések esetében, amiket magas társadalmi érdeklődés követ és ezáltal alkalmasak a szélsőséges pártok populista retorikájának megerősítésére (pl. terrorizmus elleni küzdelem, menekültügyi őrizet bevezetése, határőrizet megerősítése), akkor inkább a megszorító jellegű szabályokat fogják támogatni. Givens és Luedtke vizsgálatának tárgyát a betervezett uniós joganyag képezte. A

politikai érdeklődés nagyságát, az integráltságot és a szabály megszorító jellegét tekintették változóknak. Kétnégyzet próba segítségével bizonyították, hogy fennáll valamilyen ok-okozati összefüggés a változók között, Spearman-korrelációval pedig megnézték, hogy együtt járnak-e a magas társadalmi érdeklődést övező javaslatok a megszorító jellegű döntésekkel, illetve az elfogadási hajlandóság a megszorító jelleggel. Az ő eredményeik a vizsgálati időszakra nézve azt mutatták, hogy van összefüggés a politikai érdeklődés és a harmonizáció között és ez az összefüggés szoros.

A 2015 utáni időszakban a visegrádi országok egységesen léptek fel a kényszermigrációhoz és menekültügyhöz kapcsolódó reformok és harmonizációs törekvések kapcsán. Ugyanígy összehangolták az álláspontjukat a határvédelemmel kapcsolatos területen, és alapvetően akkor támogattak restriktív intézkedéseket, ha olyan területeket érintett, ami egyébként is társadalmi érdeklődésre tartott számot. Az előbbi modell tehát kiválóan magyarázza az országcsoport viselkedését. Ezt igazolandó érdemes megvizsgálni a politikaterületen (vízumügyek, menekültügy, határellenőrzés) fellelhető uniós jogalkotási folyamatot a 2005 utáni időszakban is, hogy vajon ebben az időszakban is érvényesül-e az eredeti Givens-Luedtke kutatás hipotézise. Szerintük, ha egy politikaterületet a tagállamban nem túl nagy érdeklődéssel követnek, akkor ott könnyebben jön létre jogokat kiterjesztő, liberális uniós jogharmonizáció, ha viszont több államban is érdeklődésre számot tartó politikai kérdésként jelenik meg egy probléma, akkor ott az államok vagy nem akarnak közös szabályokat, vagy csak olyan közös szabályokat támogatnak, amik a bevándorlók és/vagy menekültek jogosultságait csökkentik. Jelentős befolyásoló tényező lehet még az adott országban működő menekültvédelemi intézményrendszer.

Mátrix formába rendezve a logikus lehetőséget, a következőket láthatjuk:

		Politikai érdeklődés szintje	
		<u>Alacsony</u>	<u>Magas</u>
Menekültvédelemi garanciarendszer, jogvédő intézmények ereje	<u>Erős</u>	támogatják a liberális jogharmonizációt	csak a megszorító szabályozást támogatják
	<u>Gyenge</u>	csak a megszorító szabályozást támogatják	akadályozzák a harmonizációt

6. ábra Érdeklődés, intézmények és jogharmonizáció. Forrás: Givens-Luedtke [2004] p.154.

Az állítás bizonyításához érdemes az uniós politikai napirenden azonosítható legfontosabb területekről gyűjteni jogszabálytervezeteket. Ilyenek a menekültügy, a reguláris/munkavállalási célból történő bevándorlás, a vízümpolitika és a határvédelem, valamint a diszkrimináció felszámolását célzó intézkedések. A menekültvédelem területén a legtöbb uniós tagállamban relatíve erős garanciarendszer működik, míg a megkülönböztetés felszámolását célzó intézkedések általában *soft-law* ajánlások formájában jelennek meg, a területen működő uniós intézmények, mint az Európai Alapjogi Ügynökség (FRA) jogalkotásban betöltött szerepe és intézkedéseket kikényszerítő ereje legjobb esetben is csupán korlátozott. Ha elfogadjuk, hogy a migrációs területen a kormányközi gondolkodás meghatározó az Európai Unióban, akkor feltételezhetjük, hogy a szuverenitáshoz ragaszkodó országok a *soft-law* területeken, amely nem feltétlenül vonzanak nagy érdeklődést, hajlamos lesz liberalizálni. Másrészt azokon a területeken, amik az „ellenőrzési képességeiket” érintik, határvédelem, menekültügy, vízümpügyek, jellemzően csak akkor akarja a szabályokat harmonizálni, ha a közös szabályok inkább megszorító, mintsem jogkiterjesztő jellegűek. Given és Luedtke feltételezése erről ma is megállja a helyét, ha megvizsgáljuk a 2005 óta beterjesztett uniós jogalkotási aktusokat.

Politikaterület	Dokumentum	Téma	Társadalmi érdeklődés	Elfogadták	Megszorító
Menekültpolitika	COM(2016)468	Áttelepítési keretrendszer	Magas	folyamatban (EP 1. olvasat)	n/a
Menekültpolitika	COM(2016)467	Közös eljárás a nemzetközi védelemről	Magas	folyamatban (EP 1. olvasat)	n/a
Menekültpolitika	COM(2016)466	Harmadik személyek minősítése aszerint, hogy hontalan vagy menekült státuszra jogosult	Magas	folyamatban (EP 1. olvasat)	n/a
Jogszerű tartózkodás	COM(2016)378	Magasan képzett munkaerő belépésének feltételei	Alacsony	Nem	n/a
Vízümpolitika	COM(2016)304	Grúz vízumentességi vegyes bizottság	Alacsony	Igen	egyik sem
Vízümpolitika	COM(2016)277	Vízumentességgel bíró harmadik országok köre (Koszovó)	Alacsony	Igen	nem
Határvédelem	COM(2016)275	Belső határvédelem visszaállítása ideiglenesen	Magas	folyamatban (EP első olvasat)	n/a
Határvédelem	COM(2016)272	EURODAC szabályozási reform	Alacsony	folyamatban (EP 1. olvasat)	n/a
Menekültpolitika	COM(2016)271	Menekültügyi ügynökség felállítás	Magas	folyamatban (EP 1. olvasat)	nem
Menekültpolitika	COM(2016)270	Dublin II rendelet reform	Magas	folyamatban (EP 1. olvasat)	n/a
Vízümpolitika	COM(2016)236	Ukrán vízumentességi kérvényekről döntő vegyes bizottság összetétele	Alacsony	Igen	egyik sem

Határvédelem	COM(2016)194	Harmadik országbeli személyek adatainak felvétele belépéskor	Magas	Igen	igen
Vízumpolitika	COM(2016)191, 190, 189, 188, 149	Mikornézia, Tuvalu, Salamon-szk., Marshall-szk. És Cape Verde Áll.polg. Rövidtávú tartózkodása	Alacsony	Igen	nem
Menekültpolitika	COM(2016)171	Görögország és Olaszország javára megállapított ideiglenes intézkedések (áthelyezés) reformja	Magas	Nem	
Vízumpolitika	COM(2016)142	Grúz vízumentességről döntő vegyes bizottság működése	Alacsony	Igen	egyik sem
Menekültpolitika	COM(2016)80	2015/1601 értelmében Ausztiába áthelyezendők számának 30%-os csökkentése	Magas	Nem	
Illegális bevándorlás	COM(2016)72	EU-Törökország visszafogadási egyezmény 4. és 6. pont alkalmazásának végrehajtása vegyes bizottságban	Magas	Nem	
Menekültpolitika	COM(2015)677	2015/1601 kapcsán ideiglenes intézkedés Svédország javára	Magas	Nem	
Határvédelem	COM(2015)671	Az Európai Határvédelmi Ügynökség és Partiőrség felállítása	Magas	Igen	igen
Illegális bevándorlás	COM(2015)668	Európai útiokmány az illegális tartózkodó harmadik országbeli személyek számára	Alacsony	Igen	egyik sem
Illegális bevándorlás	COM(2015)666	EU-Oroszország visszafogadási egyezményben alakított vegyes bizottság működéséről	Alacsony	Igen	egyik sem
Vízumpolitika	COM(2015)645	EU-Kína rövidtávú tartózkodási engedély diplomatáknak	Alacsony	Igen	nem
Illegális bevándorlás	COM(2015)625	Terrorizmus elleni harc, felváltva 2002/475/IB rendeletet	Magas	Igen	igen
Illegális bevándorlás	COM(2015)453	Visszatérésre vonatkozó cselekvési terv	Magas	Igen	igen
Menekültpolitika	COM(2015)452	Harmadik biztonságos országokról szóló közös európai lista	Magas	Nem	
Menekültpolitika	COM(2015)451	Ideiglenes intézkedés Magyarország, Olaszország és Görögország javára	Magas	Nem	
Menekültpolitika	COM(2015)450	Szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus	Magas	Nem	
Vízumpolitika	COM(2015)440, 439, 436, 431	Kiribati, Peru, Tonga, Palau áll. Polg. Rövidtávú tartózkodás	Alacsony	Igen	nem
Vízumpolitika	COM(2015)375	Örmény vízumkiadásról szóló vegyesbizottság összetétele	Alacsony	Igen	egyik sem
Vízumpolitika	COM(2015)303	Vízumok egységes formátumról szóló korábbi rendelkezés módosítása	Alacsony	Igen	nem
Rendészeti együttműködés	COM(2015)292	Terrorizmus elleni harcról szóló egyezmény ET általi aláírásáról szóló javaslat	Magas	Igen	igen
Menekültpolitika	COM(2015)286	Átmeneti intézkedések Olaszország és Görögország javára	Magas	Igen	igen
Vízumpolitika	COM(2015)111, 109, 108, 106, 104, 103, 102, 101, 97	St. Vincent, St. Lucia, Samoa, Tr.&Tobago, Kelet-Timor, EAE. Grenada, Vanuatu, Dominika áll.polg. rövidtávú tartózkodás	Alacsony	Igen	nem

Rendészeti együttműködés	COM(2014)715	Rendészeti és igazságügyi együttműködés megerősítése büntetőjogi területen	Alacsony	Igen	igen
Vízumpolitika	COM(2014)679	Ukrainai vízumról döntő vegyes bizottság	Alacsony	Igen	egyik sem
Rendészeti együttműködés	COM(2014)465	Európai Rendőradémiát alapító 2005/681/BI reformja	Alacsony	Igen	igen
Menekültpolitika	COM(2014)382	Kísérő nélküli kiskorúakról szóló rendelkezése módosítása Dublin rendeletben	Alacsony	Igen	nem
Vízumpolitika	COM(2014)164	Vízumkódex reformja	Alacsony	Igen	egyik sem
Vízumpolitika	COM(2014)163	Turista vízum bevezetése schengeni egyezmény módosításával	Alacsony	Igen	nem
Menekültpolitika	COM(2013)878	Norvégia részvétele EASO-ban	Alacsony	Igen	nem
Menekültpolitika	COM(2013)876	Izland részvétele EASO-ban	Alacsony	Igen	nem
Menekültpolitika	COM(2013)872	Lichtenstein részvétele EASO-ban	Alacsony	Igen	nem
Menekültpolitika	COM(2013)870	Svájc részvétele EASO-ban	Alacsony	Igen	nem
Vízumpolitika	COM(2013)853	Vízummentességgel bíró harmadik országok köre (Moldova)	Alacsony	Nem	nem
Menekültpolitika	2013/604/EU rendelet	Dublin II rendelet	Magas	Igen	egyik sem
Vízumpolitika	2009/810 EK rendelet	Vízumkódex			
Vízumpolitika	2014/509 EU rendelet	Tuvalu, Vanuatu stb. átsorolása vízummentes országok közé és megállapodások megkezdése	Alacsony	Igen	nem
Menekültpolitika	2015/1601/EU határozat	Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések	Magas	Igen	igen
Menekültpolitika	2015/1523/EU határozat	Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések	Magas	Igen	igen
Menekültpolitika	2014/516 EU rendelete	A Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról	Alacsony	Igen	nem
Menekültpolitika	2014/514 EU rendelete	A rendőrségi együttműködés, a bűnmegelőzés és a bűnözés elleni küzdelemről	Alacsony	Igen	igen
Menekültpolitika	2013/33/EU irányelv	Nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról	Magas	Igen	egyik sem
Menekültpolitika	2013/32/EU irányelv	Nemzetközi védelem megadására vonatkozó eljárásról	Magas	Igen	egyik sem
Menekültpolitika	2011/95/EU irányelv	Jogosultként való elismerésről, menekült vagy kiegészítő védelmis jogállásáról, a védelem tartalmáról	Magas	Igen	egyik sem
Menekültpolitika	2010/439 EU rendelet	Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO) létrehozása	Alacsony	Igen	nem
Menekültpolitika	2008/115/EK irányelv	Illegálisan tartózkodó állampolgárok visszatérésének normái	Magas	Igen	igen
Jogszerű tartózkodás	2009/50/EK irányelv	"kék kártya", munkavállalási engedély	Magas	Igen	igen
Jogszerű tartózkodás	2011/98/EU irányelv	egyszerűsített eljárás munkavállalásra	Alacsony	Igen	nem

Jogszerű tartózkodás	2014/36/EU irányelv	idénymunkásként való munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételei	Alacsony	Igen	nem
Jogszerű tartózkodás	2014/66/EU irányelv	vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételei	Alacsony	Igen	nem
Jogszerű tartózkodás	2004/114/EK irányelv	tanulás vagy kutatás céljából való belépésére és tartózkodására	Alacsony	Igen	nem
Jogszerű tartózkodás	2005/71/EK irányelv	tanulás vagy kutatás céljából való belépésére és tartózkodására	Alacsony	Igen	nem
Jogszerű tartózkodás	COM(2013) 151	tanulás vagy kutatás céljából való belépésére és tartózkodására	Alacsony	Igen	nem
Jogszerű tartózkodás	2003/86/EK irányelv	családegyesítés	Magas	Igen	igen
Illegális bevándorlás	2009/52/EK irányelv	illegálisan tartózkodó harmadik országbeli foglalkoztatása	Magas	Igen	igen
Illegális bevándorlás	2008/115/EK irányelv	visszatérésre vonatkozó közös normák	Magas	Igen	igen
Határvédelem	2007/2004/EK tanácsi rendelet	FRONTEX felállítása	Magas	Igen	igen
Határvédelem	2011/168/EK rendelet	FRONTEX pénzügyi megerősítése	Magas	Igen	igen
Határvédelem	2007/2004/EK rendelet	a gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítása	Magas	Igen	igen
Határvédelem	2007/863/EK rendelet	a gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítása	Magas	Igen	igen
Határvédelem	2005/267/EK tanácsi határozat	webalapú információs és koordinációs hálózat migrációs igazgatás részére	Alacsony	Igen	nem

7. ábra A szerző saját táblázata. Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/hu/documents-publications/ordinary-legislative-procedure/>

A hetvennél is több téma esetében, amelyek kapcsán jogalkotási kezdeményezés indult, hasonló eredményeket láthatunk, mint a korábbi időszakban. A beterjesztések háromnegyedét elfogadták és az elfogadott javaslatok feléről elmondható, hogy jogkiterjesztő jellegűek voltak és csak a másik fele tartalmazott jogokat korlátozó rendelkezéseket. Jellemzően a vízümpolitika területén, az Európai Uniótól távol eső területekről kis számban érkezők vonatkozásában fogadtak el számos liberalizációs javaslatot (pl.: óceániai országok lakosságának könnyített vízümszerzése, vagy vízummentessége), ez tette ki a jogkiterjesztő javaslatok többségét. Az illegális bevándorlás, a határvédelem, de a menekültügy területén is, a benyújtott javaslatok közül jellemzően azokat fogadták el, amelyekről nagy társadalmi érdeklődés mellett kiterjedt vita zajlott és jellemzően jogokat korlátozó jellegűek voltak.

4. A Visegrádi Csoport országainak menekültpolitikája (1990-2016)

Jelen fejezet áttekinti a Visegrádi Csoport országainak kényszervándorlással és humanitárius migrációval kapcsolatos politikáját. Fő célom annak megértése, hogy a rendszer, amelynek alapjait az 1990-es években kezdte el a négy állam kialakítani, majd a 2004-es EU csatlakozás után az uniós elvárásokkal összehangolni, mennyire működik jelenleg a normál szakmai-politikai dimenzióban, illetve mennyire voltak sikeresek azok a beszédcselekvések, amelyek a kényszermigráció problémáját a biztonsági dimenzióba helyezték.

A fejezet szerkezetileg úgy épül fel, hogy először bemutatom az adott ország kényszermigrációval (főként menekültüggyel) kapcsolatos politikai rendszerét (jogszabályi környezet, eljárások és intézmények), majd áttekintem a jelenséggel kapcsolatos politikai nyilatkozatokat, lehetőleg a jelentős politikai szereplők kijelentéseire fókuszálva. A beszédcselekvések összegyűjtése után a diskurzusokban megjelenő kifejezések szerint egy mátrixban ábrázolom a szekurizációs folyamatot, a Buzan és társai által kialakított szektorelméletnek megfelelően. Azt azonosítom, hogy mennyiben kötik az aktorok a kényszermigrációt a környezeti, gazdasági, politikai, katonai biztonság kérdéséhez.

Ezt követően – főként közvélemény-kutatásokra hagyatkozva – megvizsgálom, hogy az adott társadalom attitűdje milyen a kényszervándorok felé, ebből közvetetten oksági kapcsolatot keresve arra nézve, hogy létezik-e potenciális befogadó hallgatóság az adott országban. Végül áttekintem az adott visegrádi ország által elfogadott, vagy javasolt rendkívüli intézkedéseket, amelyek szintén erősítik azt a feltevést, hogy a kényszermigrációt biztonsági kérdésként értelmezik.

4.1. Lengyelország

4.1.1. Történeti áttekintés

Az első váratlan menekülthullám (800 fő) a Szovjetunió összeomlása után érkezett meg a modernkori lengyel történelem során, amire válaszként megalapították a menekültekért felelős rendkívüli megbízott tisztségét és a Menekültügyi Irodát a Belügyminisztériumon belül 1991. szeptember 27-én (Chlebny-Trojan [2010], p. 213). Lengyelország az 1990-es évektől kezdve leginkább átmenő forgalom színtere a menekültek számára, vagyis tranzitország. Nagy mennyiségű kérelmező, kb. 100.000 fő utazott keresztül rajtuk az 1990-es években, habár a Lengyelországban beadott menekültkérelmek száma 1995 előtt nem haladta meg a párszázat, addig 2001-re ez már meghaladta a 4500 főt is, ahogy ezt a következő táblázat is jól mutatja.

Év	Menedékkérelmek száma	Menedékstátusz és kiegészítő védelem	Elutasító döntés vagy az eljárás megszüntetése
1992	590	75	58
1993	819	61	135+235
1994	598	391	188+362
1995	843	105	193+394
1996	3211	120	375+1454
1997	3533	139	597+3161
1998	3373	51	1387+175
1999	2864	45	2404+762
2000	4589	52	4537
2001	4529	296	4233
2002	5170	279	4891
2003	6909	245 + 315	6349

Menedékkérelmek Lengyelországban 1992-2003 között (UNHCR [2005]).

Az Európai Unióhoz való csatlakozás előtti adatok, ahogy ezt majd a későbbiekben látni fogjuk, a többi V4 országban is hasonlóak a lengyel példához. A 40 milliós fős lakossággal rendelkező Lengyelországban is csak kétszerese a beadott

kérelmek száma annak, amit Szlovákia esetében láthatunk. Lengyelország 1992-ben fenntartások nélkül csatlakozott az 1951. évi genfi egyezményhez⁹ és megkezdődött a menekültek befogadása, de az együttes számuk sem haladta meg a 2067 főt az 1992 és 2003 közötti időszakban. Másrészt a lengyel jogban kialakult a “megtűrt tartózkodás” gyakorlata 2004-től, viszonyításképp láthatjuk, hogy az első évben ilyen státusszal összesen 7578 fő rendelkezett (Lodzinski [2009], p. 82).

Lengyelország földrajzi fekvése kivételes szerepet jelent számára a világ migrációs térképén. Az észak-déli és a kelet-nyugati vándorlásnak is ki van téve és az uniós csatlakozás előtt ők számítottak a schengeni övezeten kívül első „biztonságos országnak”. Több mint 200 évig ők voltak az egyik legnagyobb bevándorló és menekült kibocsátó ország Európában. A második világháború utáni időszakban tömegek menekültek, 1971 és 1989 között pedig 2 millió lengyel hagyta el az országot. Másrészt, az 1980-as évek politikai-társadalmi-gazdasági átalakulása nem változtatta meg a kivándorlást, viszont kaput nyitott az érkezők idegenek számára. Az 1990-es évek elejétől az érkezők száma évente 20 százalékkal növekedett és egyre nagyobb számban igényeltek tartózkodási engedélyt és vízumot, hogy munkát vállalhassanak. Ezalatt azonban egyre többen tartózkodtak az ország területén engedélyek s úti okmányok nélkül, akik illegálisan vállaltak munkát. Az 1990-as évek elején tranzitország volt, majd 1999 után már részben célországgá is vált. Nemcsak azért történt ez, mert gazdaságilag megerősödött és szívesen jöttek kifejezetten ide, hanem mert a 2000-es évek elejére szigorodó uniós bevándorlási szabályok miatt nem tudták átlépni a lengyel-német határt. 1997-ben a menedékkérők száma hirtelen megnőtt. A kaukázusi válságok, Csecsenföld helyzete, a dél-oszét és az abház konfliktus miatt a menedékkérők a Bulgáriából, valamint Romániából érkező romák miatt pedig a bevándorlók száma növekedett meg 2000 és 2005 között. . A menekülthelyzettel kapcsolatban érdemes kiemelni, hogy ugyanebben az időszakban már olyan távoli országokból is, mint Elefántcsontpart, Sierra Leone, Ruanda és Nepál, is érkeztek menedékkérelmek, de a legtöbbet afgánok, örmények, pakisztániak, bangladesiek, indiaiak és irakiak nyújtották be (Mikolajczyk [2002], pp. 48-50).

⁹ Sem területi, sem időbeli korlátozást nem alkalmaztak a menekült meghatározásával kapcsolatban, a fenntartásokkal élő országok listáját lásd: https://treaties.un.org/pages/ShowMTDMSGDetails.aspx?src=UNTSO&tabid=2&mtmsg_no=V-5&chapter=5&lang=en.

1999-ben Koszovóból érkeztek a legtöbben, az ott zajló fegyveres konfliktus miatt. A legtöbb kérelmet azonban nem az országba beérkezve adták be, hanem a lengyel-német határon. Ott a visszafogadási egyezmény értelmében a németek visszaküldték őket lengyel területre. Konkrétan 1998-ban 11 kérelmet a keleti, 11-t a déli határon nyújtottak be, míg a német határon 689-t, a varsói belügyminisztériumnál pedig 2621-t. 1996-1997 között a kérelmek 6 százalékát ismerték el, 19 százalékát utasították el és 75 százaléka az eljárásoknak félbeszakadt mivel a kérelmezők elhagyták az országot. 1998-ban már kevesebb volt a félbeszakadt eljárás (55%) és kevesebb az elismerő döntés (1.9%), 1999-re pedig már 70 százalékát a kérelmeknek elutasították és 28 százaléka szakad félbe az eljárásoknak, és mindösszesen 1.4 százalékot ismertek el menekültként. 2000-ben csak 15.3 százaléka szakad félbe az eljárásoknak és 83 százalékát elutasították a beérkező kérelmeknek (Mikolajczyk [2002], p. 54).

A Szovjetunió szétesése után valós félelem jelent meg a schengeni országokban, hogy sok bevándorló érkezik a poszt-szovjet térségből. Az 1991 márciusában kötött német-lengyel visszafogadási egyezmény az irreguláris migráció jelentette kihívást hivatott megoldani, ami végül 1993-ban lépett hatályba. A jogi szabályozás lényegi eleme volt, hogy a hat hónapnál tovább húzódó menekültügyi eljárások esetében a visszafogadás lehetősége lényegében kizárt, ami miatt a németek érdeklették váltak abban, hogy a határon az eljárások gyorsan és hatékonyan tudjanak lezajlani. A határőrizeti rendszer átalakítása komoly költségekbe került, de ezt inkább hajlandók voltak állni a nyugati európai országok, mintsem hogy vállalják a keletről érkező irreguláris migráció terheit. Ennek eredményeként 23 millió ECU értékű támogatás érkezett a lengyelek részére 1998-ban (Mikolajczyk [2002], p. 56).

A lengyel EU csatlakozással összefüggésben egyértelmű elvárásként jelent meg az uniós bevándorlási és menekültügyi joganyag átvétele és alkalmazása. Az elvárt intézkedések közül a legfontosabbak: a határvédelmi rendszer fejlesztése, kifejezetten Fehéroroszország és Ukrajna vonatkozásában, az uniós vízumszabályok átvétele és a bevándorlási szabályok – benne a menekültügyi szabályok – átvétele, valamint a nemzetközi kötelezettségek, így a schengeni *acquis* teljesítése. Erre az elvárásra reagálva Varsó létrehozott egy EU csatlakozást elősegítő nemzeti programot 1998-ban, amelynek a célja a korábbi elvárások teljesítése volt. A gyakorlatban megerősítették a határvédelmet, hatékonyabban küzdöttek a szervezett bűnözés ellen

és bevezették a vízumigénylésre vonatkozó szabályokat a vonatkozó uniós rendeletek alapján (Mikolajczyk [2002], p. 59).

A lengyel-orosz és lengyel-fehérorosz határoknál a visszafogadási gyakorlatot az 1961-es szovjet-lengyel kormányközi egyezmény szabályozta és nem is léphetett hatályba új egyezmény az orosz állampolgárok vízummentességével kapcsolatos tárgyalások problémái miatt, mivel Lengyelország az uniós csatlakozási tárgyalásai alatt fokozatosan vette át az uniós vízumszabályokat, így nem tehetett egyoldalúan engedményeket. A menedékkérők nézőpontjából a lengyel-ukrán és a lengyel-litván megállapodás volt a legfontosabb, mivel az útvonalak rajtuk keresztül vezettek. A 1993-as lengyel-ukrán megállapodás azokra vonatkozott, akik nem teljesítettek a belépés feltételeit, illetve az egyezményben részes felek állampolgáira. Vagyis a menedékkérőket az egyezmény alapján nem lehetett kitoloncolni, ezzel ellentétben a lengyel-litván megállapodás kiterjedt azon személyekre is, akik menekültügyi eljárása folyamatban volt abban az államban, amit elhagytak, vagyis az adott személyeket például Lengyelországból Litvániába vissza kell toloncolni, de ha lengyeleknél is adtak be kérelmet, akkor ez nem volt lehetséges (Mikolajczyk [2002], p. 62).

A jogharmonizáció terén komoly átalakításokra volt szükség, mivel az 1963. évi idegenek jogállásáról szóló törvény nem felelt meg az 1999 után kialakított uniós nemzetközi védelemmel standardoknak. Az 1997-es lengyel alkotmány alapjogi szinten előírta a menekültek védelmi kötelezettségét. Ezután rendezni kellett, hogy az alkotmányban foglalt előírások alapján, vagy a nemzetközi egyezményekben található jogszabályhelyek alapján indul meg az eljárás, vagyis rendezni kellett a belső jog és a nemzetközi jog viszonyát. Lengyelország dualista felfogást követ, így a nemzetközi egyezmények lengyel ratifikációja után a felek - ezek alapján is - érvényesíthetik jogosultságaikat. Ennek eredményeképp a nemzeti bíróságok jogorvoslati fórumainak eljárásai után például az Emberi Jogok Európai Bíróságához is fordulhatnak jogorvoslati igényükkel. Másrészt az 1951-es genfi konvenció rendelkezései Lengyelország csatlakozásával közvetlenül alkalmazhatóvá váltak a lengyel jogrendszerben (Mikolajczyk [2002], p. 63).

Másik jelentős fejlemény volt a szintén 1997-ben elfogadott külföldiek jogállásáról szóló törvény, amely 1999-ben lépett hatályba és az idegenek fogalmának meghatározását, a tartózkodás feltételeinek, a menekültstátusz feltételeinek és menekültügyi őrizetnek a részletszabályait rögzíti, valamint a menedékkérők regisztrációjának kötelezettségét. Emellett megállapítja az eljáró hatóságok

illetékességi területét és az eljárás alapelveit. Az idegenek jogállásáról szóló törvény különbséget tett a menekült és a menedékes között. (Mikolajczyk [2002], p. 64).

A fontosabb jogszabályok között meg kell említeni a külföldiek védelmét szolgáló 2003. évi június 13-án elfogadott törvényt (Sejm [2003]), a 2013. évi december 12-én elfogadott külföldiek jogállásáról szóló törvényt (Sejm [2013]).

Habár az adatok azt mutatják, hogy nem tartózkodott jelentős számú menekült közösség Lengyelországban az Európai Unióhoz való csatlakozás után sem, az irreguláris bevándorlók és menedékkérők egyértelműen biztonsági kihívásként jelentek meg 2014-től kezdve, annak ellenére, hogy még 2016-ban is relatíve alacsony maradt a kérelmek száma. 2016-ban 12321 fő adott be menedékkérelmet, ebből 8994 orosz állampolgár volt, 1306 fő pedig ukrán, 3431 kérelem függőben maradt, amíg a többi esetben 108 személy kapott menekültstátuszt, 150 fő pedig kiegészítő védelmet, míg 2188 főnek elutasították a kérelmét (AIDA [2016]). A biztonságiasítás folyamata magas rangú politikai szereplők nyilatkozataival indult és sikerességet bizonyítja, hogy az e retorikát követő parlamenti párt, a PiS (Jog és Igazságosság) felülkerekedett a korábban kormányzati pozíciót betöltő PO (Civil Platform) képviselőin a 2015-ös parlamenti választásokon. A PO a kezdetekről fogva támogatta, hogy az európai tagállamok nyújtsanak segítséget a nemzetközi konfliktusok áldozatainak, viszont PiS párti képviselők mind a választási kampány során, mint pedig a választások után naivitással, bizonytalansággal gyanúsították az előző kormányt és hangsúlyozták, hogy Lengyelország biztonságára kell tekintettel lenni elsősorban.

4.1.2. Beszédcselekvések

A PO kormány és a hozzá tartozó politikai erők szakmai-politikai kérdésként tekintettek a migrációra, ami jelentősen különbözött a PiS kormány álláspontjától. Donald Tusk korábbi PO párti miniszterelnök, majd az Európai Tanács elnöke 2015-ben nyíltan felszólította az európai uniós tagállamokat, hogy a menekültválságra ne kerítések és határzárak építésével próbáljanak reagálni. A korábbi kormányzópárt, a PO vezetője, a miniszterelnök Ewa Kopacz tagadta, hogy Lengyelország úgy fogadna be menekülteket nagyobb számban, hogy ez ellenkezik a társadalom akaratával (Cienski [2015b]). A választásokon győztes PiS kormány álláspontjával kapcsolatban Rafał Trzaskowski, a korábbi PO kormány külügyminiszter-helyettese kifejtette, hogy senki nem képviselt olyan álláspontot korábban sem, amely Lengyelország biztonságára

veszélyes potenciális fenyegetést okozott volna, szerinte más kérdés viszont, hogy a PiS kormány közös megoldásokat elutasító nyilatkozatait a megfelelő időben és módon tették-e meg. Szerinte a párizsi és brüsszeli terrortámadások után a PiS kormány próbálta kihasználni a társadalom félelmét, ami sokakban visszatetszést kelthet.

A PiS párti Mariusz Błaszczak kifejtette, hogy már a Donbasból menekülő 200 személy befogadása is gyakorlati nehézségeket okozott Varsó számára, nemhogy egy több tízezer fős potenciális bevándorlási hullámot tudjon kezelni. Mariusz Błaszczak szerint Kopacz miniszterelnök úgy viselkedett, mint egy elveszett gyermek (Premier niczym dziecko we mgle: szó szerint gyermek a ködben), ami „kifejezetten veszélyes, amikor ilyen kaotikus időket élünk” (TVN24 [2015]).

Legfőképpen azért gondolta ezt Błaszczak, mert a miniszterelnök folyamatosan került a kérdést, hogy az ország mekkora mértékben fogad be menekülteket, pedig szerinte ezek a személyek nem Lengyelországba, hanem Németországba akarnak eljutni, ahol biztosan magasabb pénzügyi ellátásra számíthatnak az államtól. Błaszczak szerint a multikulturalizmus Európában megbukott és Lengyelországnak nem kellene ugyanabba a hibába esni, mint korábban a németeknek (TVN24 [2015]).

A belügyminiszter 2016. május elején világossá tette, hogy nem fogad be Lengyelország senkit, aki a biztonságát veszélyezteti. Emellett elutasít minden olyan tartós megoldás, amely menedékkérelmek elosztásán alapul és szerinte a *hot-spotok*ban és a származási országokban, vagy a szomszédos államokban kell megoldani a válságot. Arra a kérdésre, miszerint a menedékkérők áthelyezési programját leállítják-e vagy csak felfüggesztik, azt válaszolta, hogy jelenleg nehéz eldönteni, hogy ki jelent veszélyt a lakosságra, mivel a menedékkérők sokszor hamisított úti okmányokkal próbálnak bejutni az uniós tagállamok területére. Szerinte a kormány megmentette az országot a terrortámadásoktól, amire Franciaország kormánya nem volt képes, de mégis nehéz helyzetben vannak, mivel a korábbi PO-PSL kormánykoalíció több ezer menedékkérő áthelyezésébe egyezett bele, de PiS kormány ezt nem fogja engedni. (TVN24 [2015]).

Duda elnök 2015. októberi szavai szerint a lengyel állam kötelessége, hogy megvédje polgárait a külföldről érkező járványoktól. Jarosław Kaczyński¹⁰ korábbi

¹⁰ A választásokon a PiS megnyerte a szavazatok többségét és Beata Szydło miniszterelnöksége mellett Kaczyński, habár formális pozícióval nem rendelkezik a kormányban, a párt vezetőjeként jelentősen befolyásolja a belpolitikai helyzetet.

kijelentéseire hivatkozva, miszerint a menekültek olyan, korábban már leküzdött és eltűnt betegségeket hozhatnak vissza Európába, mint a tífusz és a vérhas, Duda úgy reagált, hogy minden lengyelnek joga van feltenni a kérdést, hogy ő maga veszélyben van-e és a kormány felkészült-e arra, hogy megvédje őket, akár egészségügyi szempontból (Wyborcza [2015]).

Az elnök megjegyzései felfoghatók a parlamenti választások előtti kampányra adott reakcióként is, mivel ha nem is túlzottan hangsúlyosan, de lényegében kiállt a PiS vezetője mellett. Andrzej Duda a kanadai Maclean's lapban adott interjújában is beszélt a lengyelországi menekülthelyzetről, kifejtve, hogy Lengyelország hajlandó mindenkit befogadni, aki a háborús konfliktus elől menekült a Közel-Keletről. Mivel azonban nagyon kevesen tekintik célországnak Lengyelországot, erővel „nem fogják őket korlátozni az ország elhagyásában, mivel ez a bánásmód embertelen” (Nie Dla Islamizacji Europy [2016]).

Duda elnök 2016 júniusában, Nápolyban tett nyilatkozatával megerősítette korábbi szavait. Azt nyilatkozta, hogy minden Lengyelországba igyekvő menedékkérőt befogadnak, ha a menekültügyi eljárás arra jogosultnak találja őket, de nem fognak erőszakkal áttelepíteni senkit. Erőszakkal nem lehet senkit feltartóztatni, hogy elhagyja az országot és szabad embereket nem hajlandó bebörtönözni. Duda elnök olyan nyilatkozatokat is tett, amely szerint több ezer ukrán menekült tartózkodik Lengyelországban¹¹ (Rzeczpospolita [2016]).

Jarosław Kaczyński, a PiS frakcióvezetője arra figyelmeztetett mindenkit, hogy a közel-keleti menekültek járványokat és parazitákat hoznak Lengyelország területére. „Jelei mutatkoznak annak, hogy olyan járványok ütötték fel fejüket Európában, amelyek régóta nem voltak jellemzőek az öreg kontinensen, kolera Görögországban, vérhas Bécsben. Ezek a különböző paraziták, amelyek nem veszélyesek a hordozók (menekültek) szervezetében, de veszélyesek itt, számunkra” (Ojewska [2015], p. 2).

Egy 2015. október első heteiben tartott kampányrendezvényen Kaczyński elmondta, hogy több százezer muszlimnak Lengyelország való áttelepítésére

¹¹ Ezekre a kijelentésekre reagálva Andrij Descsicsja ukrán nagykövet elmondta, hogy ukrán állampolgárok szinte kizárólag munkavállalási célból tartózkodnak Lengyelországban és a találmányos és elkötelezett ukránok munkája nagyban növeli a lengyel GDP-t. Az ukrán jellemzően nem azért hagyják el származási országukat, mert a hatóságok nem védik meg őket az üldöztetéstől. 5300 menekültkérelmet nyújtottak be az elmúlt egy évben, ebből 4640 kérelmet más szomszédos országokban, míg Lengyelországban az elmúlt években csak 36 és 86 fő között mozgott a menekültként elismert ukránok száma.

kényszerítik a kormányzatot Brüsszelben. (Cienski [2015b], p. 1). A választások után, az új miniszterelnök Beata Szydło igyekezett többször is hangsúlyozni, hogy míg a legtöbb európai állam „déli kihívással” küzd, így Olaszország, Görögország, Magyarország számára az észak-afrikai konfliktusok miatt a délről érkező menedékkérők száma okoz gondot, addig Varsó az ukrán konfliktus miatt menekülők számára nyújt védelmet.¹²

Az ukrán állampolgárok mellett az uniós menekültügyi reform kérdése jelent meg kiemelt kihívásként januárban.¹³ A helyzet kapcsán kiéleződött a belpolitikai párbeszéd az országban. Jakub Kulesza az „Állítsuk meg a menekülteket” mozgalom vezetője szerint Lengyelországnak el kell döntenie, hogy kit enged be az ország területére. 2016. január 25-én Lublinban egy politikai kampányt indítottak annak érdekében, hogy aláírásokat gyűjtsenek a lengyel menekültpolitikáról szóló népszavazás kiírása érdekében. Kulesza, aki a Kukiz'15 párt tagja elmondta, hogy a menedékkérők ideiglenes áthelyezéséről szóló uniós tanácsi döntéssel kapcsolatban kívánnak népszavazást kezdeményezni, hogy az emberek elmondhassák, hogy akarnak-e menekülteket befogadni. Kulesza elmondta, hogy nincs feltétlenül ellene, hogy minden menekültet toloncoljanak ki, de kifejtette, hogy csak a civilizált formáját támogatja a menedékkérők befogadásának. Elmondta továbbá, hogy ellenzi azt a politikát, amely erőszakkal kényszerít embereket arra, hogy ott éljenek, ahol nem akarnak (KurierLubelski [2016]).

Nem hagyjuk, hogy menekülttábor legyen az országunkból, mondta továbbá Kulesza, majd hozzátette, hogy Németország korábban is épített már nálunk táborokat és nem lett jó vége, ezzel utalva a II. világháború náci bűneire, amit mutatja, hogy milyen kiélezett a politikai párbeszéd a német menekültpolitikával kapcsolatban. Általánosságban nem akarunk itt menekülteket, fűzte hozzá Wojciech Rowiński, a Nemzeti Mozgalom (Ruch Narodowy) szélsőjobboldali párt képviselője (KurierLubelski [2016]).

A kormánypárt a választási kampánytól kezdve ellenezte a közös uniós megoldásokat és az Európai Bizottság által kidolgozott terveket. A PiS kormány azért nem értett egyet a menedékkérők áthelyezéséről kialakított EU rendszerrel, mivel

¹² Ewa Piechota szerint Beata Szydło miniszterelnök erősen túlbecsülte a Lengyelországban élő menekültek számát, amikor ezzel kapcsolatban nyilatkozott, mert habár félmillió ukrán munkavállaló él az országban, menekültként összesen csak három személyt ismertek el.

¹³ Lengyelország a PO kormány az uniós belügyi tanácsülésen történt felajánlásai alapján 7000 menekült befogadását vállalta az áttelepítési program keretében.

szerintük nem lehet biztosan tudni, hogy az érintett személyek nem terroristák-e vagy az IS harcedzett katonái. 2016. május 9-én Witold Waszczykowski külügyminiszter elmondta, hogy egy segélyprogramot indít Varsó Libanonban, amelynek keretében 6000-10.000 személy számára biztosít lakhatást és élelmet. Míg Duda elnök Waszczykowski külügyminiszter megszólalásai arról tanúskodnak, hogy Varsó hajlandó menekülteket befogadni, addig Beata Szydło többször különböző és egymástól eltérő nyilatkozatokat tett az év eleje óta. 2016 januárjában bejelentette, hogy 100 menekültet fogadnak be márciusban, de aztán elmondta, hogy a korábbi kormány megállapodásait magukra nézve nem tekintik kötelezőnek (Wiadomosci Dziennik [2016]).

A lengyel kormányzati (PiS) retorika egy másik jelentős elemévé vált a közegészségügyi kockázatokra hivatkozás mellett annak emlegetése, hogy meg kell különböztetni a valóban védelemre jogosult menekülteket és a gazdasági bevándorlókat, akik csak élőködnek a lengyel gazdasági és szociális ellátó rendszeren.

4.1.3. Rendkívüli intézkedések

Mivel a korábbi PO kormány önkéntes vállalást tett menekültek befogadására a 2015. júniusi uniós tárgyalások során menekültek áttelepítésére nézve, ezért a PiS kormány, a kialakult helyzetre hivatkozva jelenleg elutasítja e menekültek befogadását. A hangsúly a jelenleg kialakult helyzet kifejezésen van, mivel nem tudni, hogy véglegesen utasítja el a kormány egyrészt a Belügyi Tanács 3405 sz. 2015. július 20-i ülésén tett önkéntes felajánlásokat, másfelől utal-e az egyébként kötelező 2015. szeptember 22-i tanácsi határozat (2015/1061/EU) végrehajtásának elutasítására is. A szóhasználatot tekintve arra következtethetünk, hogy amíg nem lehet bizonyítani, hogy a kérelmező az, akinek mondja magát, addig a lengyel kormány nem vállalja a személyek befogadását, magyarázta el Rafał Bochenek, miniszterelnökségi szóvivő.

Beata Szydło a kormányváltás után kezdetben úgy nyilatkozott, hogy fenntartja a PO kormány vállalásait, majd 2016 januárjában 100 menekült befogadására tett ígéretet, de márciusi nyilatkozata alapján már arra következtethetünk, hogy Varsó nem hajlandó befogadni senkit.¹⁴ Lengyel rendőrtisztek Görögország területén az uniós

¹⁴ Az uniós tárgyalások eredményeként Lengyelországnak egyébiránt 2 év alatt kell befogadni 7000 személyt, nyáron 1100 fő önkéntes áttelepítéséről döntöttek, szeptemberben pedig nem ellenezték az

FRONTEX ügynökség műveleteiben szerepet vállalnak a külső határok védelmének megerősítésében és Lengyelország hajlandó védelmet nyújtani a menekültek számára Libanonban, Törökországban és Jordániában.

Az ország védelem érdekében a PiS kormány támogatta a területen kívül védelem elvét, miszerint egy biztonságos harmadik államokból álló védőgyűrűt kell létrehozni, amely hatékony működését kétoldalú toloncegyezmények biztosítanak. Erre a tervre vonatkozólag érdekes, hogy az ellenzéki, PO párti Rafał Trzaskowski lengyel EP képviselő is közelít a kormányzati állásponthez. Megemlítette Spanyolország pozitív példáját, amely sikeres megállapodásokat kötött nyugat-afrikai országokkal annak érdekében, hogy a területeikre érkező bevándorlókat a toloncegyezményeknek köszönhetően mintegy 8 órán belül vissza tudják szállítani Marokkó vagy Mauritánia területére. Szerinte (és általában a lengyel kormányzati álláspont szerint is) szükséges lenne egy biztonságos harmadik országokról készülő lista kialakítása az Európai Unió részéről, hogy világos legyen, kiket, mely körülmények között és hova kell visszaküldeni, hogy ennek tisztázása után képesek legyünk a valóban védelemre szoruló menekültekre koncentrálni. Egy milyen megoldás csökkentheti a határokra nehezedő nyomást (Cienski, 2015a: 1).

4.1.4. Összegzés

Lengyelország 2015 előtt nem sok tapasztalattal rendelkezett a kényszermigráció területén, 7000 főnél nem érkezett be több menedékkérelem évente a lengyel hatóságokhoz és ezek nagy része is eltávozott Nyugat-Európa irányába az eljárás befejezése előtt. 2015-ben a migrációs válság kezdete egybeesett a választási kampány időszakával, ahol a jobboldali PiS kormány migrációellenes jelszavakat tűzött zászlajára, ezzel növelve népszerűségét. A korábbi PO kormány vezetői belementek volna az Európai Bizottság által kidolgozott tervbe, miszerint önkéntes alapon 5000 főt telepítsenek át a nemzetközi védelemben részesítettek közül Lengyelország területére, illetve hajtsák végre a vészhelyzeti terve miatt életbe léptetett áthelyezési mechanizmust, de a PiS kormány nem volt egyik kérdésben sem együttműködő. A politikusok nyilatkozatai közül kirajzolódik, hogy a véleményformáló elit, a

ideiglenes áttelepítésről szóló tanácsi döntést, miszerint Olaszországból 1201 főt, Görögországból pedig 3881 főt helyeznek át, hogy Lengyelországban folytassák le a menekültügyi eljárásokat.

beszédcselkvők a biztonsági mező mely szektorában (Buzan és tsai [1998]) értelmezték a kényszermigrációt. Az alábbi táblázat ezeket gyűjti össze.

	Katonai	Politikai	Gazdasági	Környezeti/ Közegészségügyi	Társadalmi
Jarosław Kaczyński (PiS)	határok megerősítése		élősködők	járványok terjesztése	életmódot veszélyeztető migráció
Andrzej Duda				járványok terjesztése (lehetséges kockázat)	
Mariusz Błaszczak (PiS)	terrorveszély (Párizs és Köln)	PO vezetők, elveszve, mint gyermek a kődben			a multikulturalizmus megbukott Európában
Witold Waszczykowski (PiS)	extra-territoriális védelem, Libanonnak támogatás, hadihajó Égei-tengeren				
Beata Szydło (PiS)		a PO kormány felelőtlen humanitárius ígéretei veszélyt jelentenek			
Jakub Kulesza/ Wojciech Rowiński					civilizált vándorlás elfogadható csak
Donald Tusk (PO)		az EU politikai jövőjének tétje a szolidaritás			
Rafał Trzaskowski (PO)		az EU politikai jövőjének tétje a szolidaritás			
Jacek Sasin (PiS)	személy-azonosság/ terrorizmus				

8. ábra A szerző saját táblázata a 4.1. alfejezetben leírtak alapján.

4.2. Magyarország

4.2.1. Történeti áttekintés

A mintegy 10 millió fős lakossággal rendelkező Magyarországon kb. 6000 és 9000 fő közötti volt a menekültlakosság száma az uniós csatlakozás előtt (UNHCR [2005]). A következő táblázat azt mutatja, hogy az EU-csatlakozás előtti időszakban évente benyújtott új menedékkérelmek száma átlagosan 5000 fő volt, amely 1999-ben érte el a csúcst, amikor 11499 új kérelmet nyújtottak be főleg a koszovói válság eredményeként, de ebben az esetben is szinte az összes kérelmező esetében még a pozitív döntés megszületése előtt megszüntették az eljárást, mivel a kérelmező közben elhagyta az ország területét (főként Ausztriába és Németországba távoztak). Habár az elutasítást és eljárást idő előtti megszűnését jelző adatok relatíve magasak, a másik három visegrádi országhoz képest kicsit alacsonyabb, azaz Magyarország nem kizárólagosan tranzitországgként, hanem célállomásként is megjelenik.

Év	Menedékkérelmek	Menedékstátusz és kiegészítő védelem	Elutasító döntés vagy az eljárás megszüntetése
1996	n/a	172	n/a
1997	209	159	50
1998	7097	438	6659
1999	11499	313	11186
2000	7801	197+680	6924
2001	9554	174+290	9090
2002	6412	104+1304	5004
2003	2401	176+772	1453
2004	1600	156+177	1267

9. ábra Menedékkérelmek Magyarországon 1996-2004 (UNHCR [2005]).

Jugoszlávia (majd Szerbia) közvetlen szomszédjaként jelentős számú menekült érkezett az 1992-es és 1999-es háborúk idején Magyarországra, majd 2001 és 2003 után az afgán és iraki kérelmezők jellemezték Magyarországon a menekültügyi helyzetet, de jelentős növekményt nem eredményeztek sem az ország

menekültlakossága vonatkozásában, de az évente benyújtott új kérelmek száma sem emelkedett drasztikusan. A rendszerváltás előtt a magyarországi menekültügy nem volt szabályozott és kevés személyt érintett, néhány ezer görög és párszáz chilei kommunistát fogadott be az ország a kommunista párt utasítására, de minden további jogi szabályozó rendszer nélkül (Nagy [2002], pp. 138-139).

Magyarország három nagy kihívással szembesült 1990 után. Az elsőt a Kelet- és Dél-Európából érkezők jelentették, a másodikat az olyan válságövezetekkel való szomszédság, mint Romána és a volt Jugoszlávia, a harmadikat pedig az Európai Unió, mivel az ország a schengeni övezet határán fekszik és az Unió a csatlakozáshoz elvárta a jogi és szakpolitikai harmonizációt a határvédelem és menekültügy területén. Amíg a migrációról kialakult közbeszéd nem is tett különbséget a reguláris migráció, a kényszermigráció és a menekültek problémája között, az általános megoldási javaslat az volt, hogy ellenőrzés alatt kell tartani a reguláris migrációt és felszámolni az irreguláris migrációhoz kötődő törvénysértő, ellenőrizetlen határátlépés, akár határzár kialakításával is. Ez a trend oda vezetett, hogy a bevándorlás ellenőrzésére tett kísérletek mellékhatásaként hátrányok érték a menekülteket. A 200 millió szovjet tömeg megérkezésétől való félelem nem igazolódott be, habár 1990-ról 1991-re kicsit nőtt a szovjet állampolgároknak kiadott tartózkodási engedélyek száma, de ez hamar az 1988-as szint alá esett vissza. Ezek összetett száma 1988 és 1994 között 8 934 főre rúgott (Nagy [2002], p. 141).

A keleti és déli európai országokból, valamint a harmadik világból érkezők száma továbbra is nagyon alacsony maradt (kb. 15 százaléka az összes bevándorlónak), ha a Jugoszláviából és Romániából érkezőket nem számítjuk ebbe bele. Míg 1997 végén és az azt követő egy-két évben is körülbelül 115.000 fő érkezett, akik 3 hónapot meghaladóan tartózkodtak Magyarországon addig az irreguláris bevándorlással kapcsolatban nehéz adatokat találni. Ennek legfőbb oka, hogy Magyarország területére a legtöbb személy beléphetett úgyis törvényesen, hogy Európai Unió valamely tagállamába való belépéshez szükséges papírjai nem álltak rendelkezésére és „észrevétlenül” haladt át az országon Ausztria felé, majd esetlegesen tovább. Az európai uniós államokra nehezedő irreguláris bevándorlás terhének csökkentése érdekében 1994-ben Magyarország úgy szigorította az idegenrendészeti törvényt, hogy a belépőnek nyilatkoznia kellett a belépés céljáról és a tervezett tartózkodás idejére igazolni, hogy a tartózkodáshoz szükséges anyagi erőforrásokkal rendelkezik. Akik alapvetően azért haladtak át az országon, mert menekültkérelmet

kívántak benyújtani egy uniós tagállamban az esetek nagy részében nem feleltek meg az új kritériumoknak és emiatt a magyar határőrök számos afgán, albán, bolgár, chilei, egyiptomi, iraki és moldovai származású személyt fordítottak vissza az országhatáron (Nagy [2002], p. 144).

A jogharmonizáció igénye megjelent az Európai Unió felől, az Európai Bizottság Agenda 2000 tervét (COM (1997) 2000) 1997-ben tették közzé, amire Budapest úgy reagált, hogy kifejezte az integráció szükségességét, kiemelve, hogy ez az egyetlen igazi alternatív az ország számára, amely mindig is nyugati értékek szerint működött ezeréves államisága alatt és igyekszik a jogharmonizációs lépéseket mielőbb megtenni. A csatlakozási tárgyalások első időszakában nem esett szó a bel- és igazságügyi kérdésekről, az ide tartozó problémákat, mint az illegális bevándorlás elleni küzdelem kérdését meghagyták más fórumok, mint a Budapest folyamat és kétoldalú tárgyalások számára. A későbbi időszakban a Magyar Csatlakozási Partnerség előírta a hatékonyabb határvédelem kialakításának szükségességét és a vízumszabályozás reformját, a szervezett bűnözés és kábítószer-kereskedelem elleni küzdelem szükségességét, a pénzmosás és okirathamítás elleni fellépést.

Az 1998-as Közös Cselekvési Terv is megerősítette ennek szükségességét, majd a bel-és igazságügyi kérdésekről való előcsatlakozási megállapodás folyamata 2000 májusában indult meg. A határvédelem és vízumpolitika területén komoly reformok születtek, illetve kétoldalú megállapodásokban rögzítették a visszafogadási feltételeket a szomszédos államokkal, ahogy tette ezt Lengyelország és a többi visegrádi ország kormánya is. Magyarország számára az előcsatlakozási folyamat során a szabályozás merőben szakmai-technikai probléma volt, amivel kapcsolatban szükséges volt dűlőre jutni a csatlakozási folyamat további sikeressége érdekében.

Az uniós szabályozás 2013-as reformját követően Magyarországon több befogadó-állomás és őrizeti központ működött, részben uniós finanszírozásból úgymint a békéscsabai, nyírbátori, debreceni menekültügyi őrzött befogadó központ (a továbbiakban: MOBEK), a bicskei, debreceni és vámoszabadi befogadó állomások és a balassagyarmati közösségi szállás.

2013-ban kis mértetű növekedés a menedékkérők számában, ami 2014 nyarára drasztikusan csökkent. 2015-ben a szíriai, afganisztáni, iraki fegyveres konfliktusok az eritreai üldöztetés (főként kényszersorozások) és a koszovói gazdasági helyzet miatt jelentősen megnőtt a Magyarországon keresztül az EU-ba igyekvő menedékkérők száma.

A Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (BMH) adataiból kitűnik, hogy 2013-ban és 2014-ben is ugyanannyi, kb. 1600 menekült és 1000 oltalmazott tartózkodott az országban, a következő időszakban a nagyszámú kérelmező megjelenése ellenére is egyre kevesebb tartózkodási engedélyt adtak ki. Ennek eredményeként a BáH mint közigazgatási hatóság 2014-ben kétszer annyi személyt toloncolt ki, mint az előző évben, 2015-ben pedig már nyolcszor annyit, mint 2014-ben. Másrészt a magyar illetékes bíróságok által elrendelt kitoloncolások száma ugyanebben az időszakban összességében 30%-kal csökkent, ami árnyalja a képet. 2015-ben a hatóságok 177.000 kérelmet regisztráltak, amelyből 150.000 kérelmező nem európai államból (tehát nem Koszovóból), hanem főleg Szíriából vagy Irakból érkezett (Hegedűs és tsai [2016], p.22.).

Az előző évben regisztrált kb. 2000 menedékkérőhöz képest ez majdnem 800%-os növekedés. 2015 előtt évente 100 fő kapott átlagosan menekültstátuszt, ez 2015-ben a menedékkérelmek drasztikus növekedése ellenére is csak 170 főre emelkedett, valamint 375 főt ismertek el oltalmazottként vagy egyéb humanitárius okból. Az eljárások 98%-a jogerős döntés nélkül zárult, ami arra vezethető vissza, hogy a menedékkérők még az eljárás lefolytatása előtt távoztak az országból. 2016-ban jelentősen kevesebb, 25.000 menedékkérőt regisztráltak. A teljes menekültnépesség továbbra sem haladta meg a 2000 főt, míg egy év alatt összesen alig 96 főt ismertek el menekültként és 165 személy számára biztosítottak oltalmazott jogállást, miközben majdnem 2000 személyt vettek menekültügyi őrizetbe. (Hegedűs és tsai [2016], p.23.).

Összefoglalva azt láthatjuk, hogy a menekültválság tetőzésekor nagyjából 500.000 személyt haladt át Magyarországon, amelyből 177.000 személyt regisztráltak és ebből 500 főt ismertek el menekültként, a többség esetében pedig az eljárás jogerős döntés nélkül zárult, míg 1000 főt menekültügyi őrizetben tartottak a tolonceljárás lefolytatásáig.

4.2.2. Beszédselekvések

Annak eldöntésére, hogy Magyarország számára biztonságpolitikai kérdésként jelenik-e meg ebben az időszakban az irreguláris migráció, érdemes megvizsgálni a stratégiai dokumentumokat, amelyek rögzítik a kiemelt biztonsági kihívásokat. Magyarország két nemzeti biztonsági stratégiát fogadott el a Szovjetunió bukása utáni

időszakban. A 2002-ben elfogadott Nemzeti Biztonsági Stratégia 19 alkalommal említi a bevándorlás szót és nem kizárólagosan biztonsági fenyegetésként (NBS [2002]). A stratégia először is kiemeli, hogy *„egy átgondolt bevándorlás-politika komoly gazdasági lehetőségeket rejt”*, hiszen a *„gazdasági válságok okozta negatív folyamatok visszafordíthatók az önerőre támaszkodás és a megfelelő népesedési és bevándorlás politika eredményeként”*. (NBS [2002]). A következő két bekezdés arra hivatkozik, hogy *„a bevándorlás gyakorta más biztonsági fenyegetések eredőjeként jelentkezik, úgymint a terrorizmus és a bukott államok területén tapasztalható instabilitás”* [NBS (2002)], amely kialakulása megelőzendő.

„A terrorista cselekmények hozzájárulhatnak globális (politikai, gazdasági, kereskedelmi, bevándorlási és közegészségügyi) válságok kialakulásához és a bukott államok könnyen a határon átnyúló bűnszövetkezetek és terrorszervezetek melegágyává válhatnak, amelyek együttesen növelik a bevándorlás, kábítószer- és fegyverkereskedelem okozta kihívásokat kialakulásának veszélyét” (NBS [2002]). Az illegális bevándorlásról szóló bekezdés említi a legtöbb olyan kihívást, amellyel Magyarországnak várhatóan szembesülnie kell a 2004-es EU csatlakozást követően. A dokumentum kiemeli, hogy *„e biztonsági kockázatok elleni küzdelem nemcsak európai, de nemzeti érdek is.”* (NBS [2002]).

A korábbival ellentétben a 2012-ben elfogadott Nemzeti Biztonsági Stratégia növekvő terheket prognosztizál az „illegális bevándorlása” vonatkozásában és erősebb kifejezéseket használ a korábbi dokumentumnál, miszerint a jövőben fontos lesz eme biztonsági veszély elleni küzdelem, míg a korábbi stratégia a biztonsági kockázat kezelése kifejezést részesítette előnyben a bevándorlás és illegális határátlépés vonatkozásában. *„Megfelelő nemzeti és nemzetközi támogatás nélkül az érintett hatóságoktól nem elvárható, hogy képesek legyenek önmaguk is hatékonyan küzdeni az illegális vándorlást mindenféle formája ellen”* (NBS [2012]).

Egyrészt a fenti idézet megmutatja számunkra, hogy az illegális határátlépés olyan jelenség, amit a stratégia egyértelműen biztonsági fenyegetésként érzékel, másrészt a leírja, hogy a hatékony küzdelemhez nemzetközi és európai támogatást szükséges. Az egyik dokumentum sem említi menedékkérőket, menekülteket, másrészt a szöveg leírja, hogy *„a terrorizmus elterjedése és az instabilitás közvetett okozója a kényszervándorlásnak”*, ami *„gyakorta illegális határátlépéshez vezet és a határok ellenőrzése feletti uralom elvesztése az a veszély, ami elleni hathatósan küzdeni kell”* (NBS [2012]).

2015 után nagymértéken megnőtt a menekültkérelmek száma a nyugat-balkáni útvonal megjelenésével és egyúttal a közbeszédben is domináns kérdéssé vált a kényszermigráció mint biztonsági fenyegetés. A 2015. január 7-én, a Charlie Hebdo satirikus lap szerkesztőségében történt terrortámadás után Orbán Viktor a nyugat-európai migrációt jelölte meg a nyugat-európai terrorizmus fő okaként és kijelentette, hogy a gazdasági bevándorlás veszélyeket rejt Európa számára. Ezután 2015 januárja és márciusa között 23.000 koszovói állampolgár érkezett Magyarországra a kilátástalan gazdasági helyzet és munkanélküliség miatt. Február 11-én Rogán Antal, a FIDESZ frakcióvezető politikai szereplője nyilatkozott arról, hogy szerinte a gazdasági bevándorlás veszélyes és megszorító intézkedések szükségesek európai és nemzeti szinten (Szalai [2016]).

2015. április 24-én a magyar kormány nemzeti konzultációt hirdetett a migrációról és terrorizmusról, amit oléyan formában kívántak megvalósítani, hogy egy önkéntes alapon visszaküldhető kérdőíves kutatást küldtek szét a választópolgárok között. A kérdések jellege mutatta, hogy a kormányzat főként a migráció biztonsági aspektusaira fókuszált és direkt összefüggést feltételezett a terrosits cselekmények számának növekedése és a muszlim bevándorlók számának növekedése között. Habár alacsony volt a visszaküldési arány, azokat, akik visszaküldték a kérdőívet, elfogadták, hogy a kormány (szekurizációs terminussal élve a beszédcselekvők) összekötik a terrorizmus veszélyét és a bevándorlást. 2015 kora júniusában a nemzeti konzultáció online változatát is elindították, majd június 2-án Orbán Viktor a modern tömegvándorlást a római birodalom bukásához hasonlította. Szerinte, ha „az Európai Unió rosszul kezeli ezt a kérdést és multikulturális helyé válik, akkor nincs visszaút, eltűnik az európai kultúra az idegen népek tengerében.” (Orbán [2015]).

Erre reflektált a kormánynak a hivatalos oldalán található szöveg is, amely a bevándorlással és terrorizmussal kapcsolatos nemzeti konzultáció szükségességére hívta fel a figyelmet.

„Nem engedhetjük meg, hogy az illegális bevándorlók veszélyeztessék a magyar emberek munkahelyeit és biztonságát. Jogunk van megvédeni kultúránkat, nyelvünket és értékeinket. Közép-Európa országai, amelyek csak nemrég lábaltak ki a gazdasági válságból, nem engedhetik meg, hogy az elhibázott brüsszeli politika kárvallottjai legyenek”
(Nemzeti konzultáció [2015]).

2015 júniusában, a nemzeti konzultációt megelőzően egy plakátkampány indult, amelynek az volt a célja, hogy üzeneteket közvetítsen a bevándorlók felé, ennek ellenére a szöveget magyarul íródtak, vagyis egyértelműen a választóknak szóltak. Szalai elemzésében (Szalai, 2016) feltárta, hogy a hivatalos diskurzus erőteljes, ellenséges, rasszista hangvételű nyelvezetet alkalmazott bevándorlókkal szemben, amely legitimálta az esetleges rendkívüli intézkedések elfogadását, amit a következő fejezetben tárgyalok. A hivatalos diskurzus nem tett különbséget irreguláris és reguláris vándorlás között, kényszermigráció, külföldi munkavállalás céljából történő vándorlás és menedékkérelmek között, hanem mindezt a bevándorlókkal (migránsokkal) azonosította, gyakran mellérendelve az illegális és gazdasági jelzőket.

A kormányzó párt (FIDESZ) mellett az ellenzési pártok is kifejtették elképzeléseiket a helyzettel kapcsolatban. Az LMP szerint háromszorosára, 25 milliárd forintra kellene emelni a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (BMH) költségvetését, és előírnák, hogy a hivatal nyújtson kötelező egészségügyi ellátást a menekülttáborokban; a rendőrségnek további plusz tízmilliárd forintot biztosítanak, a pénzből háromezer rendőrrel lenne bővíthető az állomány; új táborok építését is szükségesnek tartja az érintett közösségek beleegyezésével. A menekülteket lehetőség szerint anyanyelvükön tájékoztassák, továbbá köteleznék a kormányt, hogy félévenként tegyen menekültügyi jelentést az Országgyűlésnek. A tranzitónák és Ausztria között közlekedő tranzitjáratokkal tennék lehetővé a menedékkérők közlekedését, valamint szigorítaná az embercsempészek büntetését. Az LMP kizárólag a bejegyzett egyházaknak tenné lehetővé a tranzitónákba történő bejárást, ezzel is megakadályozva a "szélsőséges szekták, garázsmecsetek" befolyását. Nemzetbiztonsági megfontolásból szélesebb hatáskört biztosítana a hatóságoknak a menedékkérők ujjlenyomatának és arcképének rögzítéséhez, és lehetővé tennék a menedékkérők nyomkövetését, mivel megengedhetetlennek tartják, hogy az állam nem tud semmit a hollétükről (Stumpf [2015]).

A JOBBIK párt vezetője, Vona Gábor szerint Európában nem a vallások szembenállásáról kell beszélni, hanem a kultúrák összeütközéséről, mivel fekete Afrikában százmilliók várják, hogy elindulhassanak Európa felé, az itt élők túlnyomó többsége viszont keresztény. Szerinte ezért gond, ha a vezetés hajlandó csak vallási alapon szegmentálni, nem elég a nem keresztények távortartása, minden más kultúrájú bevándorló veszélyezteti a nemzeti identitást (Vona [2016]).

4.2.3. Rendkívüli intézkedések

A beszédcselkvések hatására a társadalomban megnőtt annak az elfogadottsága, hogy az ellenőrizetlen kényszermigráció mint biztonsági kihívás ellen rendkívüli, az átlagostól eltérő gyakorlatokat is be lehet vezetni. Ezek közül újdonságnak számít a határátlépés kriminalizálása és a határmenti, illetve vasútállomásokra telepített tranzitónák felállítása, míg menekültügyi őrizet intézményét már 2013 július elsején bevezették, de annak kiterjedt, válogatás nélküli, automatikus alkalmazására ilyen formában 2015 előtt nem került sor.

2015. június 17-én a kormányzat bejelentette, hogy egy 175 km hosszú kerítést épített a szerbiai határon. Az ideiglenes határzár anyagi és technikai költségeire elkülönített 6.5 milliárd forintnyi költségvetési keretet később további 22.2 milliárd forinttal egészítették ki. Június 23-án a magyar kormány felfüggesztette a Dublin III. rendelet alkalmazását a kialakult válsághelyzetre hivatkozva. Július 13-án megkezdődött a határzár megépítése. Augusztus 5-én a fővárosi vezetés és a közlekedési szervek konzultációja után tranzitónákat alakított ki a budapesti vasútállomásokon. A gyorstelepítésű drótakadály (továbbiakban: GYODA) felhúzása befejeződött augusztus közepén. Szeptember 4-én a menedékkérőket nem szállította el a vasút Ausztria irányába, ezért gyalog indultak útnak az autópálya mentén, majd 5-én és 6-án Németország és Ausztria felé el tudtak elindulni, nem állították meg őket a határon. A magyar tranzitónák és táborok kiürültek, a menedékkérők megpróbáltak vonatra szállni és tovább utazni eredeti úti céljuk, Németország felé. A magyar kormányzat az események hatására igyekezett felgyorsítani a déli határzár kiépítését, az építkezés lassúsága és a kialakult helyzet miatt a Honvédelmi Miniszter, Hende Csaba lemondott. Szeptember 13-án Németország nem volt hajlandó Magyarországról érkező további vonatokat beengedni és a menedékkérőket befogadni, a határzár megépítésének első szakasza közben lezárult, illetve elfogadták a betervezett jogszabályi módosításokat (Szalai [2016]).

A nemzetközi védelmi státuszt igénylők, bizonyos feltételek teljesülése mellett Magyarországon is menekültügyi őrizetbe vonhatók lettek, ami szintén erősíti a nemzeti biztonsági stratégia szövegéből származó azon feltevést, miszerint az ellenőrizetlen kényszervándorlást az állam biztonsági kockázatként értékeli és a közbiztonság megóvása érdekében hajlandó a menekültügyi eljárásban résztvevők

mozgásszabadsághoz való jogát korlátozni.¹⁵ A menekültügyi őrizet gyakorlatát több civil szervezet és az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága is kritizálta,¹⁶ amióta a magyar menekültügyi törvényt (Menekültügyi Tv. [2007]) módosították, hogy összhangban legyen a megreformált uniós befogadási irányelvvel (2013/33/EU). A legfőbb kritika annak vonatkozásában hangzott el, hogy a törvényi szabályozás túl nagy teret ad az értelmezésnek és magas a valószínűsége, hogy a BÁH automatikusan, egyéni mérlegelés nélkül is elrendeli az őrizetet. Habár a kérelmeket egyénileg kell minden esetben elbírálni, az eljárás ezt a szubjektív és egyedi elbírálás jellegét sokszor nélkülözi. Ahogy a Magyar Helsinki Bizottság jelentése írja, „Gyakran előfordul, hogy a jegyzőkönyv hamis vagy téves adatokat tartalmaz az állampolgárságra vonatkozóan, a menedékkérő jogi képviselője passzív magatartást tanúsít és a történeti tényállási elemek és a jogi következtetések között ellentmondás fedezhető fel” (MHB [2015]). Összefoglalva e kritikákat megállapíthatjuk, hogy némely pontokon nem teljesül az ENSZ menekültügyi őrizetre vonatkozó iránymutatása (UNHCR [2012]), amely ugyan jogi kötőerővel nem bíró dokumentum, de lefekteti a nemzetközileg általános elfogadott elveket.¹⁷

Az automatikus őrizetbe helyezés gyakorlatával szemben azonban voltak valós félelmek az Európai Emberi Jogi Bíróságnál Magyarországgal kapcsolatban egészen 2016-ig. A BÁH döntéseinek jogszerűségét bírósági felülvizsgálatnak kell követnie egy bizonyos időtartama eltelte után, jelenleg ez 60 nap, ahol is a járásbíróságnak az egyéni elbírálás elvével összhangban meg kell vizsgálni minden eset egyedi körülményeit. Az Európai Emberi Jogi Bíróság 6. cikke szerint mindenkit megillet a tisztességes és nyilvános tárgyalás, amit ésszerű időn belül folytatnak le egy pártatlan

¹⁵ Különböző feltételek szolgálhatnak jogalapként e korlátozás bevezetésére, a kérelmező személyazonossága tisztázatlan, elmenekült a hatóságok elől, vagy a szökés azonnali és közvetlen veszélye áll fenn, nemzetbiztonsági kockázatot jelent, a reptéren kezdeményezte a menedékjogi eljárás megindítását és megtagadja a hatóságok Dublin II rendelet alapján indított áthelyezési eljárásban való részvételt.

¹⁶ Ld. például az UNHCR márciusi nyilatkozatát, ami elérhető innen: <http://www.unhcr.org/news/briefing/2017/3/58be80454/unhcr-deeply-concerned-hungary-plans-detain-asylum-seekers.html>, letöltés ideje: 2017. február 10.

¹⁷ Az iránymutatás szerint tiszteletben kell tartani a menedékkéréshez való alapvető jogot, a személyes biztonsághoz és mozgásszabadsághoz való jogot, az őrizetnek összhangban kell lennie a hatályos jogszabályokkal és azoknak kell előírni alkalmazhatóságát, nem lehet önkényes és az egyéni körülmények vizsgálatán kell alapulnia, nem lehet diszkriminatív, a meghatározatlan idejű fogvatartás szükségképpen önkényes, így a legmagasabb időtartamát előre rögzíteni kell, az őrizetbe vételről és annak meghosszabbításáról szóló döntések megfelelő eljárási garanciákat kell tartalmaznia, az őrizeti körülményeknek emberségesnek, és méltóságot nem sértőnek kell lennie, az esetleges különleges körülményekre tekintettel kell lenni, és szükséges egy független jogorvoslati és ellenőrző fórum megléte.

bíróság előtt, amit megfelelő jogszabályok hoztak létre. A hatékony jogorvoslathoz való jog és a tisztességes tárgyaláshoz való jog is sérülhet a jelenlegi szabályozási környezetben. A menedékkérőket 6 hónapig lehet a BMH döntés alapján őrizetben tartani és jogorvoslati lehetőségéért csak 2 hónap elteltével folyamodhatnak.

Habár az menekültügyi őrizet említett problémáival foglalkozott egy-két ügyben az Európai Emberi Jogi Bíróság Magyarország vonatkozásában is, de a tömegesen érkező kényszervándorok miatt alapvetően változott meg a helyzet 2014-ben. Először Koszovó felől érkezett nagyobb létszámú kérelmező, majd 2015-ben összesen 175.000 új kérelmet nyújtottak be főleg szíriai, iraki és afgán menedékkérők, akik a nyugat-balkáni útvonalon keresztül igyekeztek Magyarországra.

A kormány a határok felett ellenőrzést tartotta a legfőbb prioritásnak, ezért az illegális határátlépés lett a legfőbb biztonsági fenyegetés. Ennek a megfékezésére tehát bármilyen rendkívüli megoldás megengedett. Ez azért problémás, mivel a menekülteknek éppen a sajátos helyzetükből adódóan nem mindig áll rendelkezésére az a lehetőség, hogy a legális útvonalakon érkezzenek a célországba. Nagyon valószínű, hogy a védelmükre képtelen vagy azt megtagadó származási ország ellehetetleníti, hogy olyan útvonalakat válasszanak

A határok feletti ellenőrzés visszaszerzésének stratégiája arra épült, hogy a tranzitónak használatát úgy igyekeztek kikényszeríteni, hogy a jogalkotás büntetőjogi tényállásnak minősítette az erőszakos illegális határátlépést. A menedékjogi törvény második kiegészítése bevezette az „időszakos határátlépés intézményét” és a parlament pedig belefoglalta a büntetőtörvénykönyvbe a határátlépés tiltott átlépése (Btk. 352§/A), a határátlépés tiltott megrongálása (Btk. 352§/B) és a határátlépéssel kapcsolatos építési munka akadályozása (Btk. 352§/C) cikke törvényi tényállásokat. (Nagy [2015], p. 3).¹⁸

¹⁸ Ha az elkövető a magyar államhatárt nem a kijelölt pontokon lépi át, három év szabadságvesztéssel fenyegető büntetőjogi tényállást valósít meg, míg a határátlépés biztosító kerítés megrongálása öt év szabadságvesztéssel fenyegeti az átlépőket. A jogalkotás ezen irányba alátámasztja, hogy olyan biztonsági kérdésként kezeli a kormányzat az ellenőrizetlen határátlépést, amely esetében rendkívüli lépéseket is hajlandó megtenni. A menedékkérők területhez való hozzáférése a joga ugyanis kivételes esetben korlátozható, illetőleg a genfi egyezmény 31. cikke értelmében a menekültek nem büntethetők azért, hogy a határátlépést adott esetben a fogadó ország jogával ellentétesen tették meg. Érdekessége viszont a Btk. ezen irányú módosításának, hogy habár az előbbiek értelmében menekültekkel szemben nem alkalmazható, de a jogosulatlan menedékkérőkkel szemben nem kizárt az alkalmazása. Amennyiben tehát érdemi döntés születne a határon illegálisan átlépő kérelmezők ügyéről, akkor amint kiderült, hogy nem érvényes rájuk a genfi konvenció 31. cikkéből fakadó büntethetőséget kizáró ok, hivatalból eljárást kellene kezdeményezni a Btk. megsértése miatt, majd a büntetés-végrehajtási rendszernek gondoskodni a fogvatartásukról az ítélet időtartamára, holott a politikai retorikában megjelent kormányzati cél az volna, hogy e személyek esetében mielőbbi toloncolásra kerüljön sor.

Az illegális határátlépés kriminalizálása mellett egy kormányrendelet (269/2015 (IX.15.) Korm. rend) bevezette a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet fogalmát is. Tranzitzőnákat alakított ki a kormány, illetve olyan határmenti gyorsított eljárást, amely lefolytatása ezekben a zónákban történik meg (Nagy [2015], p. 4.).

A tranzitzőnák felállítása és a határon zajló gyorsított eljárások eredményeként megnőtt a Szerbiába toloncolt menedékkérők száma, mivel Szerbiát „biztonságos harmadik országgént” tartotta számon a magyar kormány. Egy 2015 júliusában elfogadott kormányrendelet (191/2015. (VII. 21.) Korm. rendelet A nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról) szerint a menedékjogról szóló törvény (2007. évi LXXX. törvény) 2. § h) pontja szerinti biztonságos származási országnak minősülnek az Európai Unió tagállamai és tagjelölt államai – Törökország kivételével –, az Európai Gazdasági Térség tagállamai [...], vagyis Szerbiát azon az alapon minősítették biztonságosnak, hogy tagjelölt állam. Emellett az uniós menedékeljárási irányelv 39. cikkére is hivatkoztak, miszerint „a tagállamoknak nem kell részben vagy egészben vizsgálni az adott nemzetközi védelemért folyamodó ügyét és eme személy biztonságát és életkörülményeit, ha olyan esetről van szó, ahol már korábban megállapították az eljáró hatóságot azon az alapon, hogy a személy egy biztonságos harmadik ország területéről törvénytelenül lép át (vagy arra készül, hogy átlépjen) az adott ország területére.” Az említett irányelv 39. cikk (2) bekezdése alapján biztonságos harmadik országnak az tekinthető, aki részese az 1951. évi genfi egyezménynek, az Emberi Jogok Európai Egyezményének, és megfelelő, jogilag előírt menedékeljárást folytat le.

Ezzel az érveléssel szemben áll a Kúria 2/2012 (XII. 10) KMK véleménye a biztonságos harmadik ország megítélésének egyes kérdéseiről. A KMK vélemény szerint a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) 51.§ (2) bekezdése e) pontján alapuló végzések felülvizsgálata során hivatalból kell figyelembe venni a bíróság döntésének időpontjában rendelkezésre álló, a bíró bármely eljárása során megismert pontos és hiteles, az ügyben érintett harmadik országra vonatkozó azon országinformációt. E körben az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának országinformációit minden esetben értékelni kell. Kétség esetén a Met. végrehajtásáról szóló 301/2007.(XI.9.) Korm.rendelet (továbbiakban: Met.vhr.) 70.§ (3) bekezdése szerint - megkereshető a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, mint országinformációs központ, továbbá más, ellenőrizhető források is igénybe

vehetők a tájékozódásra. Az országinformációs központ megkeresése esetében a 8 napos eljárási határidőbe a megkeresés időtartama nem számít bele. Valamely harmadik ország menekültügyi rendszere túlterheltségének lehet az a következménye, hogy ebben az országban lehetetlenné válik a menedékkérőket megillető jogok biztosítása. Az ilyen a harmadik országot menekültügyi szempontból nem lehet biztonságosnak tekinteni. Önmagában az a tény, hogy a kérelmező nem kísérelte meg az adott harmadik országban a menedékkérelm előterjesztését, nem alapozza meg annak megállapítását, hogy ezt a harmadik országot a kérelmező vonatkozásában biztonságos harmadik országnak kell tekinteni.

A KMK véleményt megelőzően már több civil szervezet is tiltakozott amiatt, mivel a rendkívül alacsony menekült-elismerési rátájuk és az eljárásban tapasztalt visszaélések miatt több jelentés írt arról, hogy téves volna Szerbiát biztonságos harmadik országnak tekinteni (Bakonyi [2011]).

4.2.4. Összegzés

Magyarországon az 1990-es évek végén mintegy 100.000 fő érkezett letelepedési és munkavállalási szándékkal, de a kényszermigrációt területén nem volt kifejezetten érintett az ország. Jugoszlávia felbomlása és a koszovói háború alatt megnőtt ugyan a menedékkérők száma, de 1999-ben sem haladta meg az évi 20.000 főt. Magyarország implementálta az uniós csatlakozás után a menekültjogi közös szabályokat, de önálló napirendformáló szándékkal 2015-ig nem rendelkezett. A koszovói állampolgárok tömeges érkezése, majd a 2015 nyarán tapasztalható ugrásszerű növekedés a menedékkérők számában azonban változást hozott a politikai diskurzusban.

A következő táblázat azt foglalja össze, hogy a szekurizáló cselekvők és a stratégiai dokumentumok (NBS 2002 és 2012) milyen biztonsági szektorba helyezték a kényszermigrációt Magyarországon.

	Katonai	Politikai	Gazdasági	Környezeti/ Közegészség- ügyi	Társadalmi
NBS (2002)		terrorista cselekmények okán globális (politikai) válságok, amik közvetetten hozzájárulnak irreguláris migrációhoz/ szervezett bűnözéshez	terrorista cselekmények okán globális (gazdasági) válságok”, amik közvetetten hozzájárulnak irreguláris migrációhoz/ szervezett bűnözéshez	terrorista cselekmények okán globális környezeti válságok, amik közvetetten hozzájárulnak irreguláris migrációhoz/ szervezett bűnözéshez	
NBS (2012)	terrorizmus és bukott államok az oka a kényszer- vándorlásnak				
Orbán Viktor (Fidesz)	határzár szükségessége	új nép- vándorlás, szuverenitás vége			kultúra, nyelv, identitás
Rogán Antal (Fidesz)			munkahelyek elvesztése		
Nemzeti konzultáció	terrorizmus és migráció össze- kapcsolása	brüsszeli be- avatkozás magyar belügybe	2008-as válság máig tartó hatása		kultúra, nyelv védelme
Schiffer András (LMP)	nyomkövetés és ellenőrzés igénye		emberi jogi helyett gazdasági érvek		vallási fundamentalizmus bejutása menekült táborokba
Vona Gábor (JOBBIK)	önálló határórség, tűzparancs a határzárnál				kultúrák és nem csak vallások összeütközése, fekete való Afrikától félelem

10. ábra A szerző saját táblázata a 4.2. alfejezetben leírtak alapján.

4.3. Szlovákia

4.3.1. Történeti áttekintés

Amint az alábbi táblázat mutatja, Szlovákia évente nem több, mint 80 személy számára biztosított csak menekültstátuszt 1993 és 2004 között. Annak ellenére, hogy 2003-ban és 2004-ben több mint 10.000 menedékkérelmet nyújtottak be, a legtöbb eljárás még a döntés megszületése előtt megszűnt, mivel a kérelmező elhagyta az ország területét a nyugati határ irányában. Ez is alátámasztja, hogy ahogy az Európai Unió számára egyik legfontosabb feladat a másodlagos vándorlás csökkentése, a „asylum shopping” megszüntetése, az újonnan csatlakozni kívánók, mint Szlovákia esetében is megjelenik ez a jelenség.¹⁹

Év	Menedékkérelmek	Pozitív döntés	Elutasítás	Az eljárás megszakadása
1993	96	41	20	25
1994	140	58	32	65
1995	359	80	57	190
1996	415	72	62	193
1997	645	69	84	539
1998	506	53	36	224
1999	1320	26	176	1034
2000	1556	11	123	1366
2001	8151	18	130	6154
2002	9743	20	309	8053
2003	10358	11	531	10656
2004	11395	15	1592	11782

11. ábra Menedékkérelmek Szlovákiában 1993 és 2004 (Hurná [2012], p. 1400.).

A következő táblázat alapján láthatjuk, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozást követő évben 3549 új menedékkérelem érkezett, majd az évi 3000 fő

¹⁹ A menedékkérőnek azon választása, hogy abban az országban adja be a kérelmét, ahol a legnagyobb esélyt lát a pozitív elbírálásra vagy jobb életkörülményeket remél (mert élnek ott rokonai, beszéli a nyelvet, magasabb juttatások várják stb.).

körüli kérelmek száma 2008 után kezdett csökkenni, amikortól már csak körülbelül évi 700 személy esetében kellett menekültügyi eljárást lefolytatni. Az egész időszak során összesen alig 100 személy kapott menekültstátuszt Szlovákiában, tehát elmondható, hogy a csatlakozás után sem alakult ki nagyobb menekültnépesség az ország területén, a kérelmezők tömeges érkezésével kapcsolatban pedig semmi tapasztalata nincs Szlovákiának, amit alátámasztja az ország relatív passzivitását és semlegességét uniós menekültügyi kérdésekben 2014 előtt.

Év	Menedékkérelmek	Pozitív döntés	Elutasítás	Kiegészítő védelem	Eljárás megszakadása
2005	3549	25	827	n/a	2930
2006	2849	8	861	n/a	194
2007	2642	14	1177	82/646	1693
2008	909	22	416	66/273	457
2009	822	14	330	98/165	460
2010	541	15	180	57/104	361
2011	491	12	186	91/48	270

12. ábra Menedékkérelmek Szlovákiában 2005-2011 (Hurná [2012], p. 1401.).

Ez a hozzáállás azonban jelentősen megváltozott 2015 után, a politikai közbeszédben egyre inkább megjelentek a menekültek érkezésével, ellátásukkal kapcsolatos kérdések, majd egyre inkább abba az irányba terelődött a közbeszéd, hogy a – főként muszlim – menedékkérők érkezése mennyiben fenyegeti az európai és nemzeti identitást, vallást és kultúrát.

A szlovák társadalomnak alapvetően kevés tapasztalata volt 2015 előtt a menekültekkel. Egy kulturálisan homogén ország, ahol 2015-ben 84.787 külföldi tartózkodott az országban, ami kevesebb, mint a szlovák lakosság 1,5 %-a. Összesen 330 menedékkérelmet nyújtottak be 2015-ben. A baloldali centrista SMER párt vezetője, Robert Fico miniszterelnök többször hangot adott kételyeinek, hogy képes-e a szlovák társadalom integrálni nagy számban muszlimokat, ha a roma integráció sem ment úgy, ahogy kellett volna. A párizsi terrortámadás és a kölni szilveszteri tömeges zaklatási ügyek után közvetlen összefüggésbe hozták a közbiztonság és a menekültek kérdését. A választási szlogenjeiben Fico a megvédjük Szlovákiát jelszóval kampányolt, és a keresztény értékek védelmét ígérte. Kijelentette, hogy semmilyen

körülmények között, sem kvóták eredményeként, sem önkéntes alapon nem hajlandó a szlovák kormány muszlim közösségeket megtérni Szlovákiában, mert az komoly biztonsági kockázatot jelentene az országnak. 2015-ben viszont Szlovákia befogadott 180 keresztény szíriai menekültet. Nem voltak azonban jelentős jogszabályi változások. A kevés változás közül kiemelendő egy alkotmánymódosítás, miszerint terrorizmussal gyanúsított személyek 2 nap helyett 4 napig őrizetben tarthatók bármilyen rendőrségi indoklás nélkül és a bírónak 72 óra helyett 144 órája van rendelkezni az őrizetbe vételről. A terrorizmussal gyanúsított személyek kapcsán megnövelt jogkörök ugyan hatósági visszaélésre adhatnak lehetőséget, de ilyesmiről nincs információ, hogy történt volna. Az önkéntes áttelepítési programok kapcsán Szlovákia tett egy mérsékelt vállalást 100, már menekültként elismert személy áttelepítésére, ami mellett egy UNHCR program keretében további 58 szomáliai személyt fogadnak be. Az EU-Törökország megállapodás eredményeként további 1200 menekült jövőbeni befogadását fogadták el, viszont tekintetbe véve, hogy a szeptember 22-i tanácsi döntésben foglaltakat sem sikerült szinte sehol végrehajtani, az 1200 szíriai helyzete továbbra is kérdéses (Hegedűs és tsai [2016], p.45.).

4.3.2. Beszédcselekvés

A kényszermigráció kapcsán kialakított narratívát nagyban befolyásolták a 2016-ban lezajlott szlovák választások, amely kapcsán mindengyik párt igyekezett megszólítani saját szavazótáborát. A menekültkérdés kapcsán mobilizálni tudta választóit a Kotleba vezette szélsőjobboldali párt, aki Szlovákia iszlamizációja elleni tüntetéseket szervezett. A 2016 márciusi választásokon Kotleba 8%-os eredményt ért el. A SMER-SD kormányzat is igyekezett szavazatokat nyerni a bevándorlás-ellenes szlogenekkel, de az ellenzéki pártok nálunk is keményebb véleményt fogalmaztak meg, a SaS (Szabadság és Szolidaritás) vezetője, Robert Sulik azt nyilatkozta, hogy vízágyúval állítaná meg a határon átlépni akaró menekülteket. A menekülteket biztonsági kockázatként feltüntető diskurzusok terjedését nagyban elősegítették az ún „alternatív” újságok, amelyek összeesküvés hívők közösségi fórumait töltötték meg antiszemita és idegengyűlölő tartalommal. Ezekben a felületeken is egyre gyakrabban jelentetnek meg menekültellenes tartalmak, de a fősodorba tartozó napilapokba is bekerültek. Az alternatív média kifejezetten neonáci nézeteket hangoztató része a

Slobodný vysielateľ nevú internetes rádióadó és honlap, de ide sorolható a Zem&Vek nevű havonta megjelenő magazin is.

2015 októberében, amikor egy csapat szíriai, akit időszakosan áthelyeztek Gabčíkovo tartományba, az ellátási körülményire panaszkodott, Robert Kaliňák belügyminiszter úgy reagált, hogy a menekültek nem a Sheraton Hotelben laknak.²⁰ (Pavelkova [2016], p. 2.) Robert Fico miniszterelnök szerint a Szlovákba érkezők 95%-a nem menekült, hanem gazdasági bevándorló, akik veszélyeztetik a szlovákok jólétét, a nemzetgazdaságot. Később kifejtette, hogy feltartóztatásukra valamilyen fizikális akadályt lenne szükséges a határra telepíteni. (Pavelkova [2016], p. 1.) A gazdasági bevándorlástól való félelem megjelenése a szlovák kormányzati diskurzusban nem az egyedüli értelmezése a kényszermigrációnak. A menekülttáborokban bujkáló radikális muszlim terrorista képe is befolyásolja a szlovák társadalmat, akik a jelenséget egyre inkább biztonsági kérdésként kezelik. Többször is megjelent a vallási különbözőségek okozta feszültség kérdése Szlovákiában. Ivan Netik szlovák belügyi szóvivő ezt úgy fogalmazta meg, hogy Szlovákia csak keresztény (menekültek) érkezését hajlandó elfogadni és arra figyelmeztet, hogy a muszlimoknak nem kellene Szlovákiába vándorolni, mivel keresztény társadalmuk nem képes őket befogadni és integrálni (O'Grady [2015], p. 1).

A 2015. novemberi párizsi terrortámadások után Fico miniszterelnök bejelentette, hogy szigorítják a menekültügyi őrizeti körülményeket és azonnali hatállyal kitoloncolnak mindenkit, aki törvénytelenül érkezik Szlovákia területére. Azt is kifejtette, hogy a hatóságok minden muszlimot igyekeznek megfigyelni szlovák területen, mert a szlovák állampolgárok biztonsága elsődleges és előbbre való a bevándorlók jogainál. (Pavelkova [2016], p. 7.)

A vallási dimenzióval kapcsolatban érdemes kiemelni, hogy a keresztény menedékkérőkkel kapcsolatban befogadó politikát hangoztatott a szlovák kormány. A Szlovákiában 2016-ban benyújtott 150 menedékkérelemből 15 személynek adtak menekültstátuszt és további két személy számára nyújtottak egyéb kiegészítő védelmet, 12 fő esetében szűnt meg az eljárás és senki nem kapott szlovák állampolgárságot. Az egyéb, humanitárius alapon nyújtott védelem kapcsán elmondható, hogy 149 iraki keresztény számára adott az ország menedéket februárban.

²⁰ Szó szerint: Sýrčania sa s'ážujú na tábor v Gabčíkove. Kaliňák ich odbil: nie ste v hoteli Sheraton Arabella.

Az Iszlám Állam nevű terrorszervezet (továbbiakban: ISIS) által Moszulból elűzött keresztényeknek önkéntes, segélyezési program keretében biztosít védelmet az ország. 2015-ben 330 menedékkérőből 8 személy esetében született pozitív döntés és 674 személy kapott oltalmazott státuszt, illetve 49450 személy esetében függesztették fel az eljárást annak lezárása előtt, míg 1993 óta összesen 238 menekült kapott állampolgárságot Szlovákiában.

2016 májusának elején az Európai Bizottság azon terve dominálta a közbeszédet, amely alapján szankciókat rónának a tagállamokra, ha az ideiglenes áthelyezésről szóló uniós tanácsi döntéseket nem hajtják végre. Az Európai Bizottság sajtóközleményéből kiderül, hogy egy szolidaritáson alapuló, méltányosabb rendszer kidolgozása a cél. Amennyiben az állam nem hajtja végre a korábbi tanácsi döntésben foglaltakat, egy méltányossági mechanizmus alapján az ország felelősségi körébe tartozó kérelmezők utáni 250 000 euró összegű szolidaritási hozzájárulást kell biztosítania az érintett személy áthelyezését vállaló tagállam számára. A menekültek áthelyezésének elutasításáért fizetendő díjjal kapcsolatban komoly ellenérzések tapasztalhatók Szlovákiában. Ha a javaslat megvalósult volna, akkor a 2015 szeptember 22-i tanácsi határozat (2015/1061/EU) értelmében áthelyezendő 100 menedékkérő befogadásának megtagadása esetén 250 millió euró kellene Szlovákiának fizetni azon tagállamok számára, amelyek végül befogadták az érintett személyeket. Ekkora összeget egy átlagos, 414 euró mértékű szlovák nyugdíjra jogosult személy akkor gyűjtene össze, ha nyugdíjba vonulása után még további 50 évig élne, írta a Pravda szlovák napilap. (Pravda [2016a]). A kvótajavaslattal kapcsolatban a szlovák külügyminisztérium úgy nyilatkozott, hogy nem tartják egy, a válság megoldására alkalmas, fenntartható eszköznek.

Az Európai Bizottság tervezetében szereplő 250.000 euró összegű díj – amelyet menekültekként kellene fizetni azoknak a tagállamoknak, akik nem implementálják az ideiglenes áthelyezésről szóló kötelező tanácsi rendeletben foglaltakat – Vladimír Maňka, az Irány- Szociáldemokrácia (Smer) párti EP képviselő szerint is egy rémálom, és elfogadhatatlan. Az Európai Bizottság tervezetét szerinte az Európai Parlament nem fogja támogatni és reméli, hogy egyre több tagállam fogja ellenezni, mert mostanra mindenki látja, hogy a menekültügyi kvótajavaslatok nem működnek. Közös európai megoldásokat kell keresnünk, amit mindenki elfogad, mivel mára számos tagállam, amely támogatta a bizottsági terveket, mára teljesen ellentétes álláspontot képvisel. Maňka szerint nem meglepő, hogy ha a társadalom úgy érzi, hogy az európai politika

csak reagálni próbál az eseményekre, de nem találtam meg a hosszútávú célokat, ezért erősödött meg Európában a szélsőséges és populisták irányzatok. Mára végre elkezdődött a problémák azonosítása, a külső határok védelme, a Törökországgal és más harmadik országokkal kötött visszafogadási egyezmények implementációja, amely segíthetnek eltántorítani az irreguláris bevándorlókat attól, hogy embercsempészek segítségével az uniós külső határok törvénysértő átlépésével próbálkozzanak. Ezek az intézkedések látványosan csökkentették a kérelmezők számát. (Pravda [2016b]).

A szélsőséges irányzatok megerősödését támogatják a kisebb-nagyobb incidensek is a magyar-szlovák és osztrák-szlovák határon. A magyar-szlovák határon az embercsempészet miatt nőtt a feszültség 2016 májusában, miután Ausztria szigorította az ellenőrzést keleti határán. Vel'ký Meder és Dunajská Streda térségében az idegenrendészeti hatóságok feltartóztattak négy gépjárművet, amivel embercsempészek szállítottak afgán és szíriai állampolgárokat, ebből három megállt, egy továbbhajtott, így a határőrök figyelmeztetőlövés után a jármű kerekébe lőttek, hogy megállítsák. Az ehhez hasonló incidensek megelőzése érdekében a szlovák belügy mobilkerítést állított a zöldhatár legkevésbé ellenőrizhető részeire, Fico miniszterelnök pedig azt nyilatkozta, hogy idővel elkerülhetetlen, hogy Szlovákia is az áthaladó migrációban érintett területté fog válni, ezért fel kell készülni (Pravda [2016c]).

Robert Kaliňák belügyminiszter szerint a Vel'ký Meder környékén megvalósított rendőri intézkedések a megfelelő normák szerint történtek. Eközben kifejtette, hogy a migráció kapcsán előretörő szélsőséges mozgalmak megpróbálnak igazodni a változó jogszabályi környezethez és a korábban betiltott szélsőjobboldali, bevándorlás-ellenes mozgalmak a legalitás határán táncolva alakulnak újra. 2006-ban is menetelt a Hlinka gárda fáklyákkal egyenruhában, de sikerült felszámolni a jelenséget. Ennek ellenére felszínre kerültek olyan ügyek, amelyekben szélsőséges pártok vezetőivel szemben lépett fel a rendőrség. A Kotleba – A Mi Szlovákiánk Néppárt képviselőjével, Petr Krupával szemben eljárást kezdeményezett a rendőrség, mivel olyan csoportokat támogatott, akik az alapvető jogok és szabadságok érvényesülése elleni cselekedetekre buzdítottak. Ezzel kapcsolatban azt nyilatkozta Kaliňák, hogy a Belügyminisztérium nem utasítja a rendőrséget egyes személyek önkényes letartóztatásra. A rendőrség a törvények szerint járt el saját feladatkörében (Pravda [2016d]).

4.3.3. Rendkívüli intézkedések

Robert Kaliňák belügyminiszter 2016. május 20-i nyilatkozata szerint a migrációról kialakított szlovák álláspont helyesnek bizonyult. A miniszter a 3465. sz. bel-és igazságügyi tanácsülés (2016/05/20) után mondta el mindezt. Az illegális migráció elleni küzdelem sarokkövének tekintette Szlovákia 2016. második féléves uniós soros elnökségi programja az uniós visszafogadási egyezmények érvényesítését és a visszatérési politika konzisztens alkalmazását.

Céljának eléréséhez megelőzési és oktatási programokat, az unióval szomszédos területeken fekvő harmadik országokkal való együttműködést és a származási országok vonatkozásában alkalmazott nyomásgyakorlás növelését tartotta Kaliňák a megfelelő megoldásnak. Az irreguláris bevándorlók áttelepítési és áthelyezési programjával összefüggésben a belügyminiszter elmondta, hogy egy dolog a tárgyalás, amely során kompromisszumok kialakítására törekszünk, egy teljesen másik dolog pedig a nemzetbiztonság. Nem fogadunk el olyan javaslatot, ami nem működik, csak azért, hogy dicséretet kapjunk, mondta el. Az is mutatja a korábbi javaslatok működésképtelenségét, hogy az áthelyezési és áttelepítési mechanizmusban résztvevők esetében is csak nagyon alacsony számú menedékkérő és menekült átszállítása valósult meg az adott tagállamból egy másikba. Szlovákia olyan javaslatokat támogat, amelyek működnek (Pravda [2016d]).

4.3.4. Összegzés

	Katonai	Politikai	Gazdasági	Környezeti/ Közegészségügyi	Társadalmi
Robert Fico					Az iszlámnak nincs helye Szlovákiában
Vladimír Maňka (SMER)		EU Bizottság büntetődíja sérti a szuverenitást			
Ivan Netik					Csak keresztény menekülteket fogadunk be.
Robert Kaliňák		A csata , amelyet a kvótacsomag kapcsán folytattunk, döntő volt, hiszen egyelőre nem került az asztalra a permanens kvótarendszer.			

13. ábra A szerző saját táblázata a 4.3. alfejezetben leírtak alapján.

4.4. Csehország

4.4.1. Történeti áttekintés

Az 1989-es politikai átmenetet követően szükséges volt kialakítani egy új menekültügyi szabályozást Csehszlovákiában. Az 1990-es évek során a Visegrádi Csoport mindegyik állama részese lett a genfi menekültügyi konvenciónak, beleértve a Csehszlovákiából kettévált Szlovákiát és Csehországot is. 1995-tel kezdődően a csehek megkezdték a jogharmonizációs munkát az uniós csatlakozás reményében és 1999-ben elfogadták az első menekültügyi törvényüket (1999. évi 325. számú törvény) (Kopecká [2015], p. 47).

Év	Menedékkérelmek	Pozitív döntés	Elutasítás vagy az eljárás megszűnése
1996	2211	162	2049
1997	2109	96	2013
1998	4085	78	4007
1999	7220	80	7140
2000	8788	133	8655
2001	18094	83	18011
2002	8484	103	8381
2003	11396	208	11188
2004	5459	142	5317

14. ábra Menedékkérelmek Csehországban 1996-2004 (UNHCR [2005]).

A fenti táblázat alapján Csehországban ezernél is kevesebb menekültstátuszra való jogosultságot állapítottak meg a kettéválás utáni 10 év alatt. A legmagasabb számokat 2001-ben láthatjuk, amikor is 18.094 új kérelmet adtak be, de a megszűnt/felfüggesztett esetek magas számából itt is arra következtethetünk, mint Lengyelország és Szlovákia esetében, hogy a személyek még az eljárás lefolytatásának vége előtt távoztak az országból. A forrás országok szempontjából ebben az időszakban Afganisztán volt a legkiemelkedőbb. A cseh belügyminisztérium hivatalos statisztikája alapján 1998 afgán nemzetiségű személy folyamodott nemzetközi védelemért Csehországban 2001-ben. Második helyen a korábbi Jugoszlávia területéről érkező személyek állnak, őket követi Sri Lanka és Irak (Kopecká [2015], p. 47).

A 2000 és 2005 közötti szakasz tekinthető azon europanizációs időszaknak, amikor Prága elkezdte átvenni az uniós normákat. A 2003-as iraki háború után nagyszámban érkeztek menedékkérők az Európai Unió tagállamaiba, így Csehországba is. A menekülthelyzet jelentősen megváltozott 2004-ben, a kérelmek számra mintegy a felére esett vissza, az előző évhez képest, így a menekültstátuszt biztosító döntések száma nem érte el az évi 200 főt (Kopecká [2015], p. 49).

Csehországban 2015-ben azt láthattuk, hogy a városi értelmiség kevésbé volt elutasító a menekültekkel szemben, mint a vidéki lakosság. A cseh médiában menekültekkel kapcsolatban megjelent történetek főként a másodlagos vándorlásról szóltak és azt

emelték ki, hogy a menedékkérők főként Németországba akartak eljutni, ahol jobb megélhetést reméltek, vagyis elsősorban gazdasági okokból vándoroltak el származási országukból. Csehországnak kevés tapasztalata van menekültekkel kapcsolatban, 400 menekült befogadását vállalták el 2015-ben, 700 menekültet 2016-ban és tovább 400 menekültet 2017-ben. 1335 személyből 460 menedékkérelmét fogadták el (55 menekült, 390 oltalmazott, 15 egyéb humanitárius okból védendő személy). Annak dacára, hogy nagyon alacsony számban élnek kényszervándorok Csehországban, egy 2015 júliusi közvélemény kutatás adatai azt mutatták, hogy a cseh lakosság 72 százaléka ellenzi, hogy Észak-Afrikából érkezők számára nyújtson Csehország menedékjogot, 71 százalék ellenezte ezt a szíriaiak esetében, 44 százalék pedig elutasította, hogy ukránoknak nyújtsanak humanitárius védelmet. Másrészt a válaszadók egynegyede hajlandó volna valamennyi szíriai és észak-afrikai menekült számára védelmet nyújtani, míg a válaszadók fele hajlandó lenne menekültként elismerni az Ukrajnából menekülőket. 2016-ra megváltozott ez a mutató, a megkérdezettek 61%-a semmilyen menekültet nem lenne hajlandó befogadni, 32% pedig csak egy korlátozott, ideiglenes időtartamig nyújtani számukra védelmet. 79% válaszolta azt, hogy Észak-Afrikából semmilyen körülmények között nem fogadna be senkit (Hegedűs és tsai [2016], p.51.).

4.4.2. Beszédcselekvések

A kényszervándorlással kapcsolatos attitűd megváltozása mögött részben a kölni és párizsi események állnak, részben pedig a miniszterelnök középútas álláspontjával szemben sokkal radikálisabb hármás, Zeman, Babis és Chovanec nyíltan bevándorlás ellenes nyilatkozatai. Ezek a nyilatkozatok főleg a Prima TV nevű csatornán jelentek meg, illetve az Andrej Babis többségi tulajdonában álló napilapokban, az MfD-ben és az LN-ben. 2015 nyarán a menedékkérelmek számában kialakult drasztikus növekmény hatására, amely főként Görögország, Olaszország és Magyarország esetében volt megfigyelhető, Csehországban is a nagypolitikai napirend élére került a menekültkérdés.

2015 szeptemberében Milan Chovanec (CSSD) belügyminiszter meglátogatta a Zastávka u Brna településen kialakított menekülttáborát és további látogatásokat tett a posrtonai őrizeti központban, Breclavban. Chovanec kiemelte, hogy „*Csehország továbbra is tranzitország, a kérelmezők tovább akarnak jutni nyugatra.*” (České Noviny [2015a]) Chovanec belügyminiszter és Tomas rendőrfőnök ezután

meglátogatták a zastávcei menekültügyi őrizeti központot, ahol egy sajtótájékoztatóban kifejtették, hogy” a tartózkodási engedély nélküli személyeket mindig őrizetbe veszik, ez pedig az érkezők számára tekintettel komoly erőfeszítéseket kíván.” (České Noviny [2015a]). Chovanec kiemelte, hogy *„a hadsereg beavatkozására csak akkor lesz szükség, ha az őrizetben tartott menedékkérők száma eléri a napi 1000 főt”* (České Noviny [2015a]), viszont remélte, hogy a helyzet a magyar határon épülő határzár befejezésével és a jogszabályi változások miatt javulni fog Csehországban is. Az európai uniós menekültügyi javaslatokkal kapcsolatban Chovanec belügyminiszter kifejtette, hogy *„nincs olyan rendszerszintű megoldás, amely kvótákra építve jól tudna működni”* (České Noviny [2015b]). Ez semmit sem változtat meg, mert nem lehet pénzen adni-venni kötelezettségeket, amely *„egyrészt segíti a túlzott teherrel küzdő államok, másrészt büntetésként sújtja azokat, akik nem hajlandók azon dolgozni, hogy a kötelező kvótarendszeren alapuló koncepció működjön”* (České Noviny [2015b]).

Bohuslav Sobotka cseh miniszterelnök meglátogatott több menekülttábor 2015 őszén, majd közvetlenül utána részt vett a Nemzetbiztonsági Tanács ülésén, amelyről elmondta: *„A nemzetbiztonsági tanács irodája kizárólag a migrációval fog foglalkozni az elkövetkező időszakban”* (České Noviny [2015a]). 2015 november 15-én Sobotka kifejtette, hogy a csehek segítenek azoknak, akik segítségre szorulnak, de saját biztonságukra is gondolniuk kell, reagálva a párizsi terrortámadásra, amely 130 életet követelt. (České Noviny [2015a]).

Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság elnökének kijelentésére reagálva²¹ elmondta, hogy *„elszomorító az Európai Bizottság álláspontja, mivel a válságra kidolgozott közös európai válaszok nem elegendők.”* (České Noviny [2015b]) A schengeni határvédelem alapvető újragondolása nélkül a tagállamoknak maguknak kell megbirkóznia a növekvő nyomással. Sobotka szerint a válság megoldásához szükséges a törökökkel való megállapodás, tárgyalás Szíriával és az IS elleni küzdelem. A miniszterelnök szerint *„a külső határok megvédéséhez szükséges lépés a közös európai határőrizeti egység és parti őrség felállítása.”* (České Noviny [2015b]).

A 2015. decemberi kölni események ismét felélénkítették a menekültekről szóló diskurzust Csehországban. *„Minden bűncselekményt elkövető menekültet azonnali hatállyal ki kell toloncolni az Európai Unió területéről”* – nyilatkozta

²¹ Juncker szerint az elkövetők nem menekültek, hanem egyszerű bűnözők voltak és a közös uniós menekültpolitikát a korábbi elvek szellemében kell tovább fejleszteni.

Bohuslav Sobotka egy sajtótájékoztató alkalmával 2016. januárban (České Noviny [2016d]). Ugyanekkor a sajtótájékoztatón kifejezte a menekültek gyors és hatékony integrációjának szükségességét. A kölni események kapcsán kifejtette, hogy az elmúlt hetek németországi eseményei megmutatták, hogy milyen fontosak a biztonsági aspektusai a problémának. Hozzátette, hogy *„szükséges, hogy ragaszkodjunk a külső határok védelmének megerősítéséhez, miközben megvédjük azokat a menekülteket, akik a jog és a szabályok betartásával kérvényeznek státuszt az adott országban”* (České Noviny [2016d]). Másrészt elmondta, hogy akik nem tisztelik ezt nagyvonalúan felajánlott segítséget, *„megszegik a szabályokat, sőt még bűncselekményeket is elkövetnek, azokat automatikusan ki kell toloncolni az unió területéről.”* A miniszterelnök megismételte korábbi kijelentését, miszerint kész támogatni minden olyan lépést, amely az európai határ és parti őrség felállítását sürgeti (České Noviny [2016d]).

2016 májusában az Európai Bizottság terveivel kapcsolatban és az EU-Törökország közös cselekvési terv implementációjával összefüggésben nyilatkozott Sobotka miniszterelnök.²² Az EU-török megállapodással kapcsolatban, amely jelentősen csökkentette a törököktől Görögországba érkezők számát időszakosan, Sobotka kifejtette, hogy akkor támogatja a vízumliberalizációt, ha Ankara minden feltételt teljesített. Másrészt Sobotka szerint a kormányzat visszautasítja az uniós kvótajavaslatot és azt a tervet, miszerint díjat kellene fizetni azon tagállamoknak, melyek nem teljesítik a kvótakövetelményt. Az Európai Bizottság javaslata nemcsak a tervezett díjakra vonatkozik, hanem a török vízumliberalizációs tervet is támogatja, amit viszont a cseh szélsőjobb oldali ellenzéki pártok nagyon elleneznek. Az első hírek a tervezett díjakkal kapcsolatban a médiából kerültek ki, amikor még 250.000 euróról beszéltek fejenként, ezt először a Bizottság nem volt hajlandó megerősíteni, majd jelezték, hogy a terv továbbra is létezik, de az összeg mértékéről tárgyalások folynak. A tervezett határozat életbe lépéséhez szükséges az Európai Parlament mint társjogalkoto jóváhagyása és a britek, írek és dánok kivételével az összes uniós tagállam bejegyzése az Európai Unió Tanácsában. (České Noviny [2016c]).

²² A 2015. november 29-i EU-Törökország csúcstalálkozón Törökország és az Unió aktiválták a 2015. október 15-én „ad referendum” formában elfogadott közös cselekvési tervet. A közös cselekvési terv célja az átmeneti védelem alatt álló szíriai menekültek és a törökországi befogadó közösségek támogatása érdekében folytatott együttműködés fokozása, továbbá az Unióba irányuló irreguláris migrációs áramlások leküzdését szolgáló együttműködés erősítése.

A Cseh Köztársaság elnöke általában keményebb álláspontot képviselt a miniszterelnöknél, illetve keményebb szavakkal is bírálta az uniós menekültpolitikai terveket. Milos Zeman arra figyelmeztetett, hogy a menedékkérők üdvözlése és a vendégbarátság európai kultúrája naiv és kártékony. Alapvetően meg vagyok győződve arról, hogy *„nem egy spontán népmozgásnak, hanem egy szervezett invázióknak vagyunk a tanúi”*, mondta 2015. december 26-án, karácsonyi televíziós beszédében. Mindemellett párhuzamot vont a hazájukat a náci megszállás miatt elhagyni kényszerülő csehek és napjaink menekültjei között, kiemelve, hogy *„a csehek hazájukért akartak harcolni és nem segélyekre pályáztak Nagy-Britanniában”* (DW [2015], p. 1.). Ezzel a kijelentésből is látszik, hogy a csehek között is megjelent a diskurzus a gazdasági bevándorlással kapcsolatban, amely megkülönbözteti a nemzetgazdaság túlélésére veszélyes, segélyekre pályázó élőködőket a védelemre szoruló, hazájába visszatérni kívánó menekültektől. Ennek fényében Zeman a határok megerősítésére szólította fel a cseheket. A határőrzés ellátásának biztosítása végett *„inkább vessenek be katonai és rendőri erőket, akár a tartalékosok bevonásával is, mintsem beengedjük őket”* (PragueMonitor [2016]). Zeman arra a kritikára válaszolta, miszerint gyűlöletet, félelmet és pánikot kelt a kijelentéseivel, azt válaszolta, hogy *„ezek a kritikusok a thai partoknál strandoló cseh turistákra emlékeztetik, akik akkor is a folytatják a fürdözést, amikor az első kis hullámok megjelennek a horizonton, pedig valójában az már a cunami”* (PragueMonitor [2016]).

Zeman szerint a menedékkérők azonnali kitoloncolása lenne szükség a megnövekedett terrorfenyegetettség miatt. A párizsi és brüsszeli terrortámadások kapcsán is nyilatkozott. Szerinte a cseheknek fel kell fegyverkezni, hogy amikor úgy alakul a helyzet, képesek legyenek megvédeni magukat. Emellett fokozott határőrizetre buzdított és egy határzár felépítését sürgette. Zeman szerint a prágai vár is potenciális célja lehet egy támadásnak, ezért a Honvédelmi Minisztérium biztonsági intézkedések valósít meg annak védelmére, mintegy 100 millió korona értékben. Zeman szerint azért van szükség gyorsan ezekre az intézkedésekre, mert az érkező menekültek bizonyos százaléka radikális muszlim. (PragueMonitor [2016]).

Ezen kívül Milos Zeman többször kifejezte vélekedését, miszerint fanatikus imámok és vallási vezetők mecsetekben buzdítanak gyűlöletre, ezért ezeket a személyeket ki kell utasítani Csehország területéről. A határvédelemmel kapcsolatban kifejtette, hogy a határon és őrizeti létesítményekben dolgozó rendőrök és katonák védelmében elektromos kerítést kellene felállítani. A lakosság felfegyverzésére utaló

kijelentését pedig bővebben is kifejtve elmondta, hogy vannak személyek, akik legálisan birtokolnak fegyvereket, és nekik szigorú ellenőrzéseken kell átesni, de e személyeknek hozzá kell szokni, hogy amíg eddig a fegyverek ajándéktárgyként függtek a falon otthon, most ha szükséges, akkor használniuk is kell őket. Elmondta azt is, hogy amíg a franciaországi és németországi támadások előtt ellenezte, hogy túl sok fegyver legyen az állampolgárok birtokában, mostanra ezt már nem így látja.

Mezian Hassan szíriai származású CSSD szenátor szerint *„a megoldást, mind katonai, mind diplomáciai értelemben Szíriában kell keresni, ahol az IS létrehozott egy bűnözői hálózatot, ami fel kell számolni”*. Premysl Sobotka korábbi szenátusi elnök arra szólított fel, hogy a szenátusi Felsőházban összehívjanak *„egy ülést, amelynek fő célja a bevándorlási törvények szigorítása”*. Premysl Sobotka szerint Csehországban *„a cseh állampolgárok megvédésének szükségességéről kialakított nézetek minden demokratikus párt esetében azonosak”* (České Noviny [2016b]).

A kormánypárti CSDD, KDU-CSL és ANO, valamint az ellenzéki TOP 09 is aggodalmát fejezte ki a migrációs áramlás feletti ellenőrzés elvesztése miatt és alapvető csökkenés igényét fejezik ki, ezzel összhangban pedig *„üdvözlük a törökökkel való tárgyalások eredményét különösen a toloncolási politikával összefüggésben.”* Az ellenzéki KSCM szerint viszont inkább *„az érkezők lehetséges elterelésére kellene fordítani a kormánynak a figyelmet”* (České Noviny [2016b]).

A kormánykoalícióban részt vevő ANO frakcióvezető-helyettese, Ivana Dobešová arra figyelmeztetett, hogy Ankara csak akkor lehet haszonélvezője a vízumliberalizációnak, ha minden előírt feltételt teljesít. Az ellenzéki TOP 09 párt frakcióvezető-helyettese, Marek Ženišek szerint *„az elmúlt évek legnagyobb problémája, hogy az unió nem tartja magát saját szabályaihoz, és ha a török megállapodás eredményeként eltekintünk, attól, hogy Ankara a várt feltételek egy részét nem teljesíti, az ugyanennek a negatív trendnek a folytatását jelenti.”* (České Noviny [2016b]).

A Václav Klaus vezette polgári fórumból kivált polgári demokratikus párt, az ODS (Občanská demokratická strana) vezetője, Petr Fiala szerint a migrációs válságra az a megoldás, ha azokat az országokat, akik nem tartják be a schengeni határ védelmének köteleességét, kitennék az együttműködésből. A töröknek nyújtandó vízummentességet Fiala kifejezetten ellenzi, szerinte Törökország Európa felé egy kényelmes átjáró kapuvá válna a radikálisok számára ezáltal. Petr Fiala szerint *„túlzottan optimista mindenki a török megállapodással kapcsolatban, ami szerinte*

nem gyógymód a válságra”. (České Noviny [2016b]). Fiala nem kívánja a schengeni határ védelmének felelősséget a törökökre ruházni és a vízumliberalizációt sem támogatja, mivel a határ védelmének kötelessége a demokratikus tagállamoké, és aki nem képes erre, azoknak el kellene hagyni a schengeni övezetet.

A szélsőjobboldali populisták Hajnal (Úsvit - Národní koalice) a török megállapodással kapcsolatban kifejezte, hogy nem szabad hagyni, hogy újból elinduljon a török csatlakozási tárgyalás és szintén ellenzik a vízumliberalizációt, a megállapodást pedig az ördöggel kötött paktumnak nevezik, ellenzik a bizottság kvótajavaslatát és azonnali népszavazás kiírását sürgeti. Az Úsvit vezetője, Miroslav Lidinsky egy tévéinterjú során idézte az IS nyilatkozatokat, miszerint már 5000-nél több harcost küldtek Európába, összekötve a bevándorlás és a terrorizmus kérdését. (České Noviny [2016b]).

4.4.3. Rendkívüli intézkedések

Csehországban a különböző pártok vezető szereplői beszédcselekvésinek hatására kialakult egy félelem az ellenőrizetlen bevándorlástól, amely biztonsági kockázatokat hordoz. Így felmerültek az átlagos, normál politikai eljárástól eltérő gyakorlatok ötletei. Többek között benyújtotta egy terrorizmus ellenes törvénytervezet, amely különleges jogköröket biztosítana a kormánynak, illetve egy bankszámlák megfigyelésére, adott esetben befagyasztására lehetőséget adó tervezet. Felmerült annak igénye, hogy a normál tárgyalási folyamatól eltérően gyorsított ütemben adja meg az Európai Unió a vízummentességet Törökországnak, hogy az ő segítségükkel megállítsák a menekülteket és a határvédelem megerősítése mellett a határon túli védelem kérdése, az IS elleni nemzetközi küzdelem is napirendre került.

Sobotka miniszterelnök azt a javaslatot nem vette fontolóra, hogy különleges, terrorizmus ellenes törvényjavaslatot nyújtsanak be, viszont a terrorizmus finanszírozásának felszámolás érdekében egy központi bankszámla regisztert kívánt bevezetni. 2016 márciusában a Törökországgal kialakított uniós migrációs cselekvési terv kapcsán a kormány azt az álláspontot képviselte, miszerint sürgősen álljon készenlétbe a mechanizmus, ami alapján Görögországból visszatoloncolják a bevándorlókat Törökországba. Thomas Prouza államtitkár elmondta, hogy nagy esélyt lát rá, hogy elfogadják a javaslatot, mert mindenkinek megvan hozzá a szükséges hazai felhatalmazása, viszont a megegyezés viszont csak az újonnan érkezőkre vonatkozik

majd A cseh kormány célja volt, hogy a törökökkel való megállapodástól függetlenül ne keletkezzen semmilyen uniós kötelezettség az áttelepítési és áthelyezési tervekkel kapcsolatban. Az intézkedést csak azért támogatták, hogy a megállapodás állítsa meg az ellenőrizetlen népmozgást, mivel így értelmét veszti az embercsempészet hálózatok segítségével történő utazás. Sobotka miniszterelnök a megállapodás elfogadása után is mondta, hogy máris rendkívüli módon csökkent a más európai országokba érkezők száma és újra Olaszország felé veszik az irányt a menedékkérők. (České Noviny [2016b]).

Zeman elnök elmondta, hogy meglepte, ami a 2016. július 15-i török puccskísérlet után történt, és szerinte Recep Tayyip Erdoğan török elnök előre készített egy listát azokról, akikkel most a sikertelen puccsot követően leszámolhat, emiatt az egyre kevésbé szekuláris török rezsim erősödését veszélyesnek tartja, így ellenzi a törököknek nyújtandó uniós vízummentesség megadását. A cseh parlament alsóháza a töröknek nyújtandó pénzügyi kompenzációt támogatta, míg az Európai Bizottság inkább szoros ellenőrzés alatt akarta tartani a költségek (PragueMonitor [2016]).

Sobotka miniszterelnök szerint továbbra is fontos az iraki kormányzat és a kurdok támogatása, ezért felkérte Martin Stropnický (ANO) védelmi minisztert olyan további lehetőségek kidolgozására, amivel Csehország a kurdokat és Jordániát segítheti. A korábbiakban a csehek lőszereket és kézifegyvereket adtak el a Peshmergának. (České Noviny [2016b]).

4.4.4. Összegzés

Csehországban lényegében jelentéktelen kérdés volt a menekültügy 2005 előtt, a legtöbb kérelmező az afganisztáni és iraki háborúk kezdete után érkezett, de ekkor is 20.000 fő alatt maradt az évente beadott menedékkérelmek száma, míg a menekültként elismertek száma soha nem érte el az évi 200 főt sem. 2015 után először a koszovóiak megindulása, majd főként a szíriai polgárháború miatt menedékkérelmet benyújtók számának emelkedése miatt egyre inkább a politikai napirendre került a kérdés. A politikai pártok képviselőinek legnagyobb része biztonsági kérdésként tekintett a kényszermigrációra, de különböző biztonsági szektorokba helyezték a korábban szakmai-politikai problémát.

Buzan és társainak szektorális biztonságfelfogását (Buzan és tsai [1998]) használva az alábbi táblázat összefoglalja, hogy a kormánypártok és az ellenzék mely

kijelentései alapján sorolható be a kérdés hol a katonai, hol a politika, vagy a gazdasági, környezeti és társadalmi szektorba.

	Katonai	Politikai	Gazdasági	Környezeti/ Közegészségügyi	Társadalmi
Milan Chovanec	1000 menedékkérelm/nap esetén katonák bevetésére van szükség				
Milos Zeman	Fel kell fegyverkezni és tartalékosokat képezni.		A migránsok gazdasági élőködők	A migránsok járványokat terjesztenek.	Védeni kell a keresztény vallást az iszlámtól.
Bohuslav Sobotka (CSSD)	Extra-territoriális védelem kellene, és fontos az IS elleni harc és a katonai segélyek.				
Ivana Dobesova (ANO)		Az ellenzék ne kritizálja a kormány terveit, mert vagy mind túléljük [ezt a válságot] vagy egyikünk sem.			
Marek Ženíšek (TOP09)					Fel kellene függeszteni a luxusberuházásokat és arra fordítani [a pénzt], ami a túlélésünket segíti.

Miroslav Lidinsky (Úsvit)		A cselekvési terv = paktum az ördöggel, mert Törökország EU-hoz közeledése veszélyes az államra/rezsimre.			A cselekvési terv miatt érkező törökök veszélyt jelentenek identitásra, vallásra, kultúrára
Petr Fiala (ODS)		A török határnál ne legyen átjáró kapu EU felé.			A török határnál ne legyen átjáró kapu EU felé.

15. ábra A szerző saját táblázata a 4.4. alfejezetben leírtak alapján.

4.5. A Visegrádi Csoport közös álláspontja

Az előző fejezetben áttekintett helyzet és a menekültválságra adott reakciók hasonlóságot mutatnak, mind a négy visegrádi országban. A biztonságiasító beszédcselekvések, az elfogadott, vagy tervezett rendkívüli intézkedések, amelyek célja, hogy megóvják a nemzetgazdaságot az özönvízként rázúduló gazdasági bevándorlók és menekültek okozta terhektől, valamint nemzeti és vallási identitásukat a más kulturális háttérrel rendelkező idegenektől, mind azt jelezi, hogy ez a négy ország a jövőben is hasonlóképp fog vélekedni a politikaterületről és annak reformterveiről.

A 2015-ben Németországban *Willkommenskultur*ként elnevezett merkeli politika, amely a menedékkérők számának növekedését a *Wir schaffen das*, azaz ezt is megoldjuk politikáját jelentette, nem talált meleg fogadtatásra a visegrádi országokban. Az alapvetően célországként megjelenő nyugat-európai és észak-európai országok a kényszermigráció kapcsán elvárt felelősségvállalás hiányát morálisan és gazdaságilag is elfogadhatatlannak ítélték. Ezzel a narratívával szemben a visegrádi csoport egyre inkább azt tartotta elfogadhatatlannak, hogy a határok megerősítése nélkül beszélnek felelősségvállalásra más uniós tagállamok, míg a kényszermigrációból fakadó közvetlen problémák Dél-Európában (Olaszország, Görögország) és Kelet-Európában (Magyarország) jelennek meg. Ami magyarázza a visegrádi csoport közös fellépését, hogy a történelmi tapasztalataik szerint a kelet-

európai kivándorlók a kommunizmus elől menekülve relatíve könnyen integrálódtak más európai országokba, vagy az amerikai társadalomba, de az európai nyelveket kevésbé ismerő, főként észka-afrikai bevándorlókról nem feltételezték ugyanezt. Nem éreztek a társadalmak semmilyen történelmi párhuzamot a két jelenség között és a felelősséget sem akarták felvállalni egy olyan poszt-gyarmati terület problémái kapcsán, amely problémákat leginkább a korábbi gyarmattartók hozták létre. Másrészt az Osztrák-Magyar Monarchia szétesése óta jelentős kérdés a régióban az országok etnikai heterogenitása, az amúgy is számos nemzeti kisebbségekkel rendelkező kisállamok saját történelmi tapasztalataik alapján tartanak más, az államalkotó nemzettől eltérő társadalmi csoportok megjelenésétől. Mivel a menekültek száma kapcsán tapasztalt növekedés 2015-ben elsőként érintette Magyarországot, hamarabb reagáltak a kialakult helyzetre, és sikeresen maguk mellé állították regionális partnereiket. Másrészt látni kell, hogy idővel – ahogy ez az Európai Unió és Törökország közötti megállapodás is mutatja – más európai államok is hasonló álláspontot képviseltek. Avisegrádi álláspont kialakulásának megértéséhez érdemes áttekinteni pár adatot, amit egy nem reprezentatív kérdőíves vizsgálat alapján publikáltak. Mélyesbb következtetések levonására ez ugyan korlátozottan alkalmas csak, de orientációs pontként kiváló eszköz.

Arra a kérdésre, hogy a médiában miként hivatkoznak leginkább a határátlépőkre, a leggyakoribb válasz volt a bevándorló (71%) és a menekült (65%) kifejezés, ezt követi az illegális migráns (51%). A válaszadók szerint ritkán használt kifejezése gazdasági migráns (29%) és a menedékkérő (14%). Arra kérdésre, hogy a kormányzat, az ellenzék és a társadalom menekültbarát vagy sem, a következő válaszok érkeztek: 40% szerint a kormányzatok kifejezetten menekültellenesek, míg 12% szerint semlegesek és csak 1% szerint menekültbarátok. A válaszadók 6 százaléka szerint az ellenzék kifejezetten menekültellenes, 20-20 % szerint inkább menekültellenes vagy semleges, míg a maradék szerint inkább, vagy kifejezetten menekültbarát. A megkérdezettek 3 százaléka szerint a civil társadalom is menekültellenes, 25-25 % szerint semleges vagy inkább menekültbarát. Arra a kérdésre, hogy a V4 régió belül az adott kormányzat támogatta-e Merkel menekültpolitikáját, 95 százaléka válaszolta azt, hogy nem, 2 százaléka azt, hogy igen, 3 százaléka pedig, hogy nem tudja. Arra a kérdésre, hogy a menekültválság alatt minek a fontosságát emelte ki a kormányzat jobban, a határvédelem, vagy a menekültvédelem fontosságát, a válaszadók 95% szerint a határvédelmet. Arra a kérdésre, hogy a

politikusok felhasználták-e a menekültekről folyó vitát arra, hogy EU-ellenes retorika keretében a nemzet megmentőjeként tűnjenek fel, 90% mondta azt, hogy igen. Arra a kérdésre pedig, hogy mi volt a kormányzat menekültpolitikájának célja, a legfontosabb célként a népszerűség növelését jelölték meg (87 %), ezt követte a szavazatok szerzése (55%), majd a terrorizmustól való félelemkeltés (45%), utolsóként zárt a konszenzusra törekvése (11%) és az emberi jogok védelme (1,5%) (Hegedűs és tsai [2016], p.9.).

A 2015-2016 közötti időszakban tehát azt láthatjuk, hogy a visegrádi országokban a menekültpolitikával kapcsolatos álláspont kilakításra minimális hatással bírt csak a civil társadalom. A kormányzat elutasította a befogadó politikát és a bevándorlás veszélyeire hívta fel a társadalom figyelmét. A visegrádi országok vezetői a határok megerősítését szorgalmazták, ezért szigorították a vonatkozó jogszabályokat, Magyarország déli határán pedig határzárakat és tranzitónákat hoztak létre. A belpolitikai szinten egyik országban se vállaltak fel kimondottan menekülteket támogató álláspontot, bár a cseh szociáldemokrata kormány kevésbé volt elutasító, mint a másik három ország politikai vezetése.

Ez a négy ország a korábbiakban is összehangolta már viselkedését, ahogy ezt mutatja a cseh elnökség alatt elfogadott számos közös deklaráció. A V4 kormányfők által elfogadott 2015. szeptember 4-i prágai közös nyilatkozatban²³ a miniszterelnökök teljes támogatásukról biztosították Magyarországot a migrációs válság kezelésével kapcsolatban, valamint konstruktív párbeszédre ösztönöztek az uniós érdekegyeztetési fórumokon. Megegyeztek abban, hogy a probléma gyökereinél kell keresni a megoldást és ennek érdekében jelentős pénzügyi támogatást kell nyújtani Törökország és Jordánia számára, hogy ezek az országok képesek legyenek kezelni a menekültek kérdését. Mindeközben megállapították, hogy a 2015. júniusi belügyi tanácsülési konklúziók mielőbbi implementációja szükséges annak érdekében, hogy a korábban felállított hot-spotok működőképesek legyenek és tovább erősítsék a külső határok védelmét (VisegradGroup, 2015a). Az első nyilatkozat tehát arról tanúskodott, hogy a 2015 nyarán súlyos válsággal szembenező Magyarország sikerrel állította maga mellé V4 partnereit, akik a saját országukban is megjelenő biztonságiasító diskurzusok hatására fogékonyak voltak a probléma biztonsági aspektusait szem előtt tartani.

²³ A miniszteri találkozóról készült kommuniké elérhető innen: <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-150904>, letöltés ideje: 2016. február 10.

Egy másik közös nyilatkozatot közvetlenül a 2015. november 13-i párizsi terrortámadás után adtak ki, amelyben összesen két cikk foglalkozik az unió terrorizmus ellenes küzdelmével, csupán egy az energiabiztonsággal, viszont hét bekezdés érinti a bevándorlás és menekültpolitika kérdését, ami mutatja, hogy mit tekint a négy ország kiemelkedően fontos problémának. Az államfők megállapodtak, hogy tovább erősítik a határvédelmet, EU intézmények segítségével szorgalmazzák a biometrikus adatok gyűjtését és az EU és Törökország között novemberben létrejött cselekvési terv²⁴ megvalósítását, hogy csökkentsék a délről érkező migrációs nyomást (VisegradGroup, 2015b).

A „területen kívüli védelem” koncepciója is megjelenik abban a közös cikkben, amit a V4 országok külügyminiszterei 2015. november 11-én adtak ki azzal a címmel, hogy „Segítő kezünket nyújtjuk az uniós csatlakozás felé vezető úton”. Erre tekinthetünk úgy, mint a nyugat-balkáni államok felé továbbított üzenet, miszerint a V4 csoport támogatja a csatlakozási törekvéseket, de cserébe ne feledjék el a feléjük megfogalmazott elvárásokat, amik a migrációs válság kontextusában felmerültek (VisegradGroup, 2015c).

A belügyminiszterek által 2016. január 19-én elfogadott dokumentum volt az utolsó a februári belügyi tanácsülés előtt. A belügyminiszterek a hot-spotok sürgős beindítására tettek javaslatot, kiemelve, hogy minden további vita a dublini rendszer reformjáról, csak a határok feletti ellenőrzési visszanyerése után lehetséges. Erősen támogatják, hogy növeljék meg a menekültügyi őrizeti képességeket a hot-spotoknál és fő célként azonosítják, hogy a nemzetközi védelem félreértelmezését megelőzzék, valamint megreformálják az uniós menekültügyi rendszert annak érdekében, hogy megszüntessék az őket idevonzó tényezőket. A V4 csoport számára központi prioritás, hogy mind az önkéntes visszatérés, mind a toloncolás területén eredményeket lehessen felmutatni és induljon be több olyan kísérleti projekt, mint a macedóniai határvédelmi együttműködés (Visegrad Group [2016a]).

2016. február 15-én a V4 miniszterelnökök újabb közös nyilatkozatot adtak ki a migrációval kapcsolatban, amelyben teljes támogatásukról biztosították azokat az

²⁴ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration EU-Turkey Joint Action Plan - Implementation Report. COM (2016) 85 final, elérhető: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_annex_01_en.pdf, letöltés ideje: 2016. április 15.

uniós szinten elfogadott intézkedéseket, amelyek a határok védelmére vonatkoznak és megerősítik a bevándorlást korlátozó együttműködést harmadik államokkal és ismételten elutasították a tehermegosztásra vonatkozó javaslatokat. Kifejtették, hogy létfontosságú a probléma okának kezelése, így a szíriai háború lezárása. A helyzet komplexitásából adódóan szorgalmazták minden létező eszköz, így nemcsak az Európai Unió, de a NATO eszköztárának alkalmazását is, hogy kezelni lehessen a bevándorlási hullámot és a tengeri határvédelmet. Így támogatják, hogy mielőbb létrejöjjön az Európai Határ- és Parti Őrség, valamint implementálják a Törökország-EU Közös Cselekvési Tervben foglaltakat, annak érdekében, hogy csökkentsék az illegális és ellenőrizetlen bevándorlást és felszámolják a szervezett bűnözői csoportokat, amelyek az embercsempészetért felelősek. A miniszterelnökök üdvözölték, hogy a FRONTEX POSEIDON-RABIT műveletei folyamatban vannak és a NATO Égei-tengeri szerepvállalását is támogatták (Visegrad Group [2016b]). A februári nyilatkozat érdekessége, hogy a regionális együttműködés nemcsak uniós szinten, hanem a NATO politikáik kapcsán is összehangolták álláspontjukat, a lengyelek pedig nemcsak szóban támogatták az Égei-tengeren zajló műveletet, de egy régi Oliver-Hazard osztályú hajót, az ORP Tadeusz Kościuszko fregattot is a NATO SNMG-II. (Standing Naval Maritime Group) küldetés rendelkezésére bocsátotta (Kowalczyk [2016]).

A visegrádi országok együttműködésének a soros elnökségét a csehektől Lengyelország vette át, így a következő jelentős találkozók már Varsóban kerültek megrendezésre. A 2016. július 21-én kiadott államfői közös nyilatkozatban a miniszterelnökök megerősítették, hogy az Európai Uniónak kiegyensúlyozott migrációs és menekültpolitikára van szüksége. A soha nem látott legutóbbi bevándorlási hullám próbára tette a határőrséget, a nemzetbiztonsági szerveket. Európai konszenzusra van szükség, hogy az uniós egységesen tudja kezelni a kihívást, beleértve a schengeni külső határok védelmét. Arra kell fókuszálni az erőforrásokat, hogy megkülönböztessük, hogy ki szorul rá nemzetközi védelemre és ki az, aki csak jobb gazdasági körülmények reményében igyekszik az Európai Unió területére (Visegrad Group [2016c]). A V4 csoport megerősítette, hogy hajlandó tapasztalattal segíteni partnereit, illetve fontosnak tartják a nemzetközi együttműködést az unión kívüli államokkal, sőt még az ENSZ 2016. szeptemberi ülészakán is tárgyalni kívánják a bevándorlással kapcsolatos meglátásaikat, ezzel igyekezve globális szinten is megjeleníteni regionális nézőpontjukat

A 2016. szeptember eleji pozsonyi EU csúcs előtt is összeültek a visegrádi országok államfői és kiadták közös nyilatkozatukat szeptember 16-án. A nyilatkozat fő üzenete volt, hogy vissza kell nyerni a tagállamok állampolgárainak bizalmát és átgondolni, hogy az Európai Unió döntéshozatali rendszere mennyiben tükrözi az alapító szerződések szellemiségét és a lakosság akaratát. (Visegrad Group [2016d]). Ilyen értelemben a pozsonyi folyamat válasz a brit kilépésre és az utóbbi pár évben megindult többdimenziós (gazdasági, legitimációs, migrációs) válságokra.

Kiemelt hangsúlyt kapott a sokszínűség igénye, vagyis a V4 államok megfogalmazták annak igényét, hogy kidolgozhasanak eltérő politikai megoldásokat, a számukra jelentős területeken. A biztonságpolitikai területtel kapcsolatban egy rövid bekezdésben foglalkoztak csak a terrortámadások jelentőségével, míg négy hosszú bekezdésben fejtették ki a határvédelem megerősítésének igényét, az SIS II fejlesztésének szükségességét és a nagyméretű információs rendszerek fontosságát. Ezek közül kiemelkedően fontos az interoperabilitás és az adatok minőségének biztosítása, az uniós utas-nyilvántartási adatállományról (*passenger name record*, a továbbiakban: PNR) szóló irányelv implementációja, a belépők teljes körének adatrögzítése és az Európai Utasimmromációs és Engedélyezési Rendszer (*European Travel Information and Authorisation System*, a továbbiakban: ETIAS) fejlesztése. (Visegrad Group [2016d])

A migráció kérdésével külön alfejezet foglalkozott a nyilatkozatban, amelyben kifejtették, hogy a nemzetközi partnerekkel (akár kibocsátó, akár tranzitországokkal) való együttműködés kiemelt fontosságú, ahogy a határok védelme is, a gyakorlatban ez azt jelenti, hogy felajánlotta a négy ország az azonnali rendészeti segítségnyújtást Bulgária számára. Rávilágítva a pozsonyi folyamat²⁵ alapvetésének (sokszínűség, legitimáció helyreállítása) lényegére, explicit módon megfogalmazták, hogy a bevándorlási és menekültügyi területen szeretnék alkalmazni a rugalmas szolidaritás elvét, vagyis a tapasztalataiknak és szaktudásuknak megfelelő mértékben kívánnak segítséget nyújtani a tagállamok számára a menekültügy területén. (Visegrad Group [2016d]).

²⁵ 2016. szeptember 16-án a 27 állam- és kormányfők nem hivatalos ülésén Pozsonyban elfogadtak egy közös nyilatkozatot, amely kijelölte az unió jövőjére nézve fontos napirendi pontokat. A nyilatkozatot ld.: <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>, letöltés ideje: 2017. január 3.

A belügyminiszterek is kiadtak még egy közös nyilatkozatot 2016. november 21-én, amely célja az volt, hogy egy Bevándorlási Válságkezelő Mechanizmust (Migration Crisis Response Mechanism, a továbbiakban: MCRM) alakítson ki, amely egy Lengyelország által koordinált közös kezdeményezés és nyitva áll a többi európai tagállam számára is. Az MCRM lényege, hogy a migrációs kérdésekkel foglalkozó minisztériumok között kiépít egy hálózatot, kijelölt hivatalnokok végzik a kapcsolattartást a visegrádi országok felelős szerveivel és kidolgoznak egy részletes cselekvési tervet 2017 márciusáig. (Visegrad Group [2016e]). A nyilatkozat megerősítette a korábbi prioritásokat, mint azokkal a harmadik országokkal való partnerséget, amelyek nagyszámban fogadnak be menedékkérelmeket, a nemzetközi védelem rosszhiszemű alkalmazása (és illegális belépés) elleni küzdelem, valamint a visszatoloncolások felgyorsítása abban az esetben, ha nem jogosultak a nemzetközi védelemre a kérelmezők (Visegrad Group [2016e]).

A nyilatkozatban a V4 országok belügyminiszterei kifejtették álláspontjukat, hogy miért utasítják el az Európai Bizottság tehermegosztásra vonatkozó javaslatait. Ennek fő oka, egyrészt, hogy az áthelyezésre és áttelepítésre vonatkozó terveket nem sikerült megvalósítani a gyakorlatban és magának a tervnek az említése is szükségtelen megosztottságot eredményezett a tagállamok között. Másrészt a visegrádi államok belügyminiszterei szerint az áthelyezés megvalósulásának reménye felesleges vonzó erőket eredményezne és egyre több jogosulatlan kérelmező igyekezne az Unió felé. A KEMR-en belüli tehermegosztás kizárólag az önkéntesség elvén alapulhat és ezt azoknak az államoknak kellene koordinálni, akik a legtöbb tapasztalattal bírnak a területen. (Visegrad Group [2016e]).

2016 szakaszhatár volt a V4 Európai Unióban betöltött szerepével kapcsolatban. A regionális csoport a korábbi ellentétek dacára képes volt szorosan együttműködni és tematizálni az európai politika egyik legfontosabb kérdését, a menekültügyet, kiemelve a határvédelem fontosságát és elutasítva a menekültügyi tehermegosztásra vonatkozó javaslatokat. Ez a fellépés jobban felhívta a figyelmet a visegrádi csoportra, mint a megelőző 25 év bármilyen szakpolitikai együttműködése, negatív színben feltüntetve a közép-európai országokat (TheEconomist [2016]).

A 2016 februári prágai V4 külügyminiszteri találkozó során a kritikákra válaszolva a magyar külügyminiszter azt emelte ki, hogy a fokozódó nyugat-európai figyelem is csak a regionális csoport jelentőségnek növekedését mutatja. Lengyel partnere elutasította, hogy a menekültüggyel kapcsolatos kérdések bármilyen

kapcsolatba hozhatók a kohéziós támogatások és a nettó vagy bruttó befizető tagállamok költségvetési megfontolásaival. A szlovák külügyminiszter kifejtette, hogy rossz volna, ha Nyugat-Európa egyfajta szegény rokonként, vagy a kisöccseként tekintene a közép-európai tagállamokra, amelyeknek előírná, hogy miként kezeljék a menekültválságból fakadó kihívásokat, és aggodalmát fejezte ki a mélyülő ellentétek miatt. Erre reagálva a cseh külügyminiszter igyekezett kiemelni, hogy mennyire fontos megtalálni az uniós tagállamok közötti összhangot (Nic [2016]).

A V4 keretben folytatott tárgyalások értelme, hogy ha a négy ország talál egy közös célt, akkor könnyebben figyelnek oda rájuk, mintha önállóan próbálnának fellépni. Azt mindenképp érdemes viszont látni, hogy a négy ország érdekei rendszerint eltérnek egymástól, egymással is állandóan vetélkednek, illetve kialakulhatnak nézeteltérések. Lengyelország méreéből fakadóan könnyebben képes politikai irányváltásra, néz más partnerek felé, például a balti országok felé, vagy a weimari háromszög irányába. A magyar-szlovák viszont a szlovák nyelvtörvény és a határon túli magyarok helyzete miatt volt feszült 2009-ben. Az ukrán válság és az Oroszországhoz fűződő eltérő viszony miatt is voltak feszültségek 2014-ben, mivel Lengyelország egyértelműen fellépett az orosz agresszióval szemben, míg a többi három ország csak mérsékelten támogatta az oroszellenes lépéseket. Varsó talált más partnereket a Baltikumban és Romániában, de ez nem eredményezte a V4 szétesését, amit akkor többen megjósoltak (Lucas [2014]).

Tévedés lenne azt gondolni, hogy a V4 a menekültválság miatt talált csak közös külpolitikai célokat. Egy 2015-ben folytatott kutatás azt állapította meg, hogy a megkérdezett több száz külpolitikai szakértő és döntéshozó alapvetően érdekegyezésre és közös cselekvésre számít, főleg olyan területeken, mint az energiapolitika és a közlekedési hálózatok fejlesztése. Inkább az általános Európa kép vonatkozásában mutatkoztak eltérések, amely kapcsán a lengyelek (még a PO kormány idején) és a csehek egy többsebességes Európával számoltak, a szlovákok igyekeztek az EU integráció mélyítését támogatni, míg a magyarok a nagy tagállamok dominanciájával kalkuláltak a nemzetállamok Európájában (Nic-Dostál [2016]).

4.6. Biztonságiasítás a visegrádi csoport szomszédságában

4.6.1. Ausztria

Beszédcselekvések

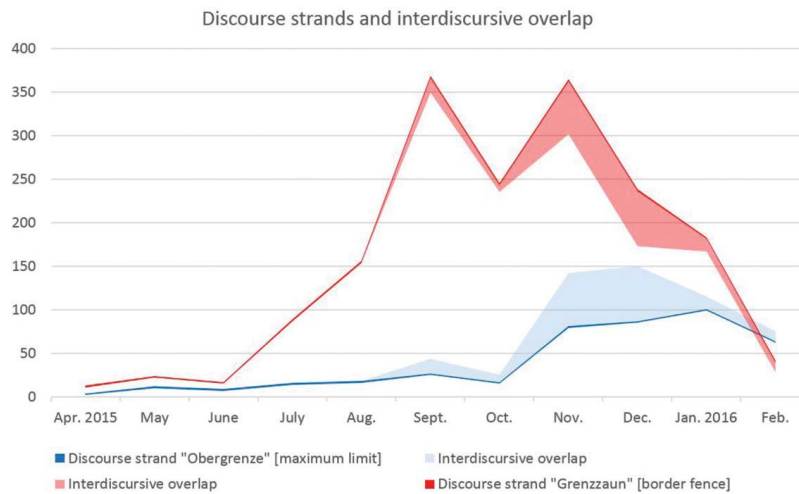
A kényszervándorlással kapcsolatos politikai álláspont kialakítása során a szavak jelentősége Ausztriában is meghatározó volt. Ezt jól alátámasztja, hogy Werner Faymann (SPÖ) kancellár 2015-ben az osztrák határozatra úgy hivatkozott, hogy az egy kis kapu ajtószárnyakkal, hangsúlyozva, hogy a határvédelmi szigorítások csak átmeneti megoldásnak tartja. Ausztriában nem hatalomtechnikai eszközként alkalmazta a kormányzat a biztonságpolitika nyelvi készletét, hanem az események fejlődése következtében az ellenzéki pártok kritikája és a média befolyásolta a politikai vezetőket, hogy átformálják narratívájukat. Ausztriában is azonosítható volt az a biztonságiasítási folyamat, ami a V4 országokban is végbement. Ennek első lépéseként kialakult több versengő narratíva, a jogszabályok által egyébként világosan definiált jelenségek (határátlépés, menedékkérelem, átmeneti szállás) és személyek (menedékkérők, menekültek) újradefiniálására. (Rheindorf – Wodak [2017], p.1.)

A határvédelem megerősítéséről és a felső korlát bevezetéséről szóló döntést megelőző viták két konkrét fogalmazásbeli különbség körül zajlottak. Az egyik az a kérdés volt, hogy a határozat/kerítés (*Bordergrenze*) vagy az „ajtószárnyakkal ellátott kis ajtó” (*ein Tür mit Seitenteilen*) a jobb meghatározása-e a határvédelemmel kapcsolatos osztrák álláspontnak. A másik vita pedig a felsőhatár (*Obergrenze*) és az irányszám (*Richtwert*) kifejezések használatával kapcsolatban alakult ki. A kritikai biztonságelméletek irodalma már korábban is kitért a határpolitika és nemzettest felfogás összefüggéseire, kiemelve, hogy a biztonsági narratívában létfontosságú a nemzettest védelme a külső fenyegetéstől, mert ezzel a nemzet identitását védik. Ezért szükséges különösen a határok feletti ellenőrzés visszaszerzése (Vaughan-Williams, 2009), aminek az igénye egyre inkább megjelent az osztrák társadalomban.

Az a kérdés jelenik meg tehát, hogy egy szakmai vita zajlott-e az irányszámokról és tranzitónákról, vagy pedig a nemzettestet védő falakról és az etnikai homogenitást (identitást) védő felsőkorlátról volt-e szó. A közbeszédet az is jelentősen befolyásolta, hogy az osztrákok tranzit- vagy célországoknak tekintik-e magukat. Egyfelől mondhatjuk, hogy Ausztria nem kiemelt célpontja a

bevándorlásnak, másfelől vannak azért történeti tapasztalataik a menekültekkel kapcsolatban. 1956, 1968 és 1981 után százezrek érkeztek az országba, bár igaz, hogy a 180.000 magyar emigránsak csak 10 százaléka maradt végül ott. 1989 után, a kommunista országokból induló tömeges bevándorlástól való félelem miatt (ami végül nem bizonyult megalapozott várakozásnak), az FPÖ a bevándorlási szabályok szigorításával kampányolt (Matouschek – Wodak - Januschek [1995]).

Egy 2015 áprilisától 2016 februárjáig tartó diskurzuselemző kutatás megmutatta, hogy a határzár és felső korlát miként és mekkora mértékben jelent meg az osztrák közbeszédben, hogyan tolódott el a diskurzus a biztonsági narratíva irányába. Ehhez 6701 szöveget vizsgáltak meg 11 különböző újságban (*Der Standard, Die Presse, Heute, Kleine Zeitung, Kronen Zeitung, Kurier, Oberösterreichische Nachrichten, Österreich, Salzburger Nachrichten, Tiroler Tageszeitung, Wiener Zeitung*) és négy magazinban (Profil, News, Biber, Die Zeit). 1697 szöveg foglalkozott kifejezetten a határzárral, 372 szöveg pedig a menedékkérelmek felső korlátjával. Ezen felül világos átfedések mutatkoztak olyan témákkal, mint terrorizmus, föderalizmus, gazdasági helyzet, integráció és bűnözés.



16. ábra Forrás: Rheindorf - Wodak [2017], p. 10.

A grafikonon látható, hogy 2015 júniusában a balkáni útvonalról érkezők számának növekedése után, az osztrák közbeszédben is megindult a határvédelem megerősítésének igénye. A *Grenzzaun* kifejezés pár tucatnyi megjelenésről 150 említésre növekedett augusztusig, majd szeptember és november között átlagosan 300 alkalommal írtak róla minden hónapban. Ezután csökkent az erről folyó diskurzus, 2016 februárjában pedig már 50 alkalomnál is kevesebbszer került említésre a vizsgált

sajtótermékekben. A menekültek befogadásnak felső korlátja kevésbé meredek görbét mutatott a vizsgálati időszakban, 2015 november és 2016 január között emlegették a legtöbbször, mintegy 100 szövegben havonta, de januártól az erről zajló diskurzus jelentősége is csökkent. Mindenképp érdemes megjegyezni, hogy ötször annyi alkalommal említették a határzárakat az osztrák lapok, mint a menekültekre vonatkozó felső korlátot, viszont a felső korlát koncepció, sokkal több problémát vetett fel alkotmányossági és nemzetközi jogi szempontból. Mind a 1951. évi genfi egyezményben és 1967. évi new yorki egyezményben foglaltak, mind az uniós menekültügyi normák alapján egyértelmű, hogy a menekültstátusz megadása nem konstitutív, hanem deklaratív hatósági cselekmény. Vagyis ha a kérelmező megfelel a kritériumoknak és anyagi jogi jogosultsága alapján menekült, akkor ezt a hatóság nem tagadhatja meg tőle azon az alapon, hogy korábban már több tízezer menekült számára nyújtottak védelmet. Másrészt az egyéb humanitárius alapon nyújtott védelem esetében - tehát ha kérelmező nem menekült – lehet jelentősége egy ilyen felső korlátnak, de hangsúlyozni kell, hogy az akkor nem a menekültekre vonatkozik.

2015 október 23-án a belügyminiszter, Johanna Mikl Leitner (ÖVP) úgy nyilatkozott, hogy egy európai erődöt kell kiépíteni majd 5 nappal később úgy nyilatkozott, hogy ha a határok képesek megvédeni Európát, akkor meghatározásuk szerint jók. (Rheindorf - Wodak [2017], p. 11.). Leitner ekkor már kihagyott minden olyan eshetőséget, ami valamilyen negatív következménnyel járna (pl. menedékkérellem benyújtásában való indokolatlan korlátozás, kísérő nélküli kiskorúakra nézve hátrányos körülmények, esetleges hatósági erőszak veszélyes stb.), amiket viszont sűrűn emlegettek Magyarország déli határvédelmének megerősítésekor. Mitterlehner alkancellár (ÖVP) pedig azt nyilatkozta, hogy

„Az európai integrációt nem lehet tovább folytatni, amíg nem kezeljük a menekültválságot szolidáris és rendezett módon. Vagyis: a külső határokat meg kell védeni, hotspot állomáshelyeket, lényegében tranzitónákat kell létrehozni a külső határoknál. Ott kell elbírálni a menedékkérelmek beadására jogosultak igényét. Ehhez ki kell alakítani egy, az uniós jognak megfelelő eljárásrendet. Ez azt jelenti, hogy Európa egy erőddé kell, hogy váljon.” Rheindorf - Wodak [2017], p. 12.).

A határon építendő kerítésről (*Grenzzaun*) szóló diskurzus kapcsán fontos látni, hogy a határ szó számtalanszor megjelent a közbeszédben 2015 után, de nem

feltétlenül azonos szemantikai mezőben. Míg az SPÖ kezdetben a „kerítés” felállításá ellen kampányolt, addig az ÖVP szükségesnek és hasznos tartotta azt. Az SPÖ-nek nehéz volt megfelelő antonímát találni a határzárra, mert a nyitott határok és a szolidaritás, a hagyományos baloldali és emberi jogi érvek nem találtak volna meleg fogadtatásra a választók körében. Másrészt az ÖVP is eufemizmusokban beszélt a kerítésről, mert a vasfüggöny emléke miatt nehezen tudott volna nyíltan kampányolni egy, a határra telepített fizikai akadály mellett. 2015 szeptemberében hangzott el a legnagyobb számban a határvédelemre utaló kifejezés a közbeszédben. A vizsgált szövegek közül háromezerben használták a határkerítés (*Grenzzaun*) kifejezést, kétezer- ötszázban szinonimákat, ötszázban azt, hogy veszély (*Bedrohung*), négyszázban pedig azt, hogy terrorizmus. A témával foglalkozó osztrák sajtóban 250-250 esetben volt megtalálható a félelem (*Angst*) és menekültáradat (*Flüchtlingsstrom*) kifejezés. Összességében 3900 alkalommal utaltak a kerítésre implicit módon, míg 3500 esetben kifejezetten említésre került a határzár kiépítésének igénye.

A menekültekkel kapcsolatos osztrák közbeszéd alakulásával kapcsolatban egy másik kutatást is végeztek, amely során a média menekültpolitikát bemutató kereteit (*framing*) próbálták azonosítani, illetve kvantitatív adatelemzéssel megvizsgálni, hogy hogyan alakultak ezek a keretek 2015 nyarától 2016 őszéig. (Greussing – Boomgaarden [2017] pp. 1749-1774) Összesen 10.606 újságcikket vizsgáltak meg, amiket három minőségi napilapból (*Der Standard*, *Die Presse*, *Salzburger Nachrichten*) és négy bulvárlapból (*Kronenzeitung*, *Kurier*, *Heute*) válogattak össze. A cikkeket úgy keresték ki, hogy az osztrák távirati iroda online keresőjében rákerestek a menekült (*flüchtling*) és menedék (*asyl*) kifejezésekre, majd fokozatosan elkezdték kiszűrni az irreleváns elemeket. Első lépésként kizárták a sport és művészetek rovatban felmerülő cikkeket, majd azokat a cikkeket, amelyekben egy vagy két helyen került csak említésre a két keresőszó. Annak érdekében, hogy megértsék, hogy mely kifejezések alkalmasak a jelenséget egy adott színben feltüntetni, egyszerűsíteni kellett a cikkben fellelhető eszköztár komplexitását, ami további szűrést igényelt. Megnézték, hogy melyek a leggyakrabban használt szavak, ezekből pedig kiszűrték a számokat, névelőket, kötőszavakat, így végül 500 szóra szűkítették a találatokat. Ebből kiszűrték a tulajdonneveket, szervezeteket, személyeket, így összesen 150 kifejezésre szűkült a vizsgálati kör. Ezek vizsgálata

után összesen nyolc meghatározó keretet találtak, amikre vonatkozólag jellemzően 6-10 rendkívül nagy gyakorisággal megjelenő kifejezés utalt. Ezek a következők voltak

- letelepedés (sátor, szálláshely, barakk, sátorváros stb.),
- a befogadás/elosztás (kvóta, befogadás, felsőkorlát, menekültpolitika szolidaritás stb.)
- biztonságiasítás (határ, kerítés, határellenőrzés, ezrek stb.)
- bűnözés (rendőr, embercsempész, gyanús stb.),
- gazdaság (euró, milliók, költség, pénz stb.)
- emberi jogok (segítség, önkéntes, segély stb.),
- áldozat (iszlám állam, harc, háború, menekült, csónak, halott stb.)
- munkaerőpiaci integráció (munkaerőpiac, munkanélküli, integráció stb.).

A letelepedésről alkotott kép elsősorban annak átmeneti jellegével és közigazgatási nehézségeivel foglalkozott. A befogadásról folyó közbeszéd úgy jelent meg a médiában, mint az európai megoldásokról, menekültkvótákról és a befogadni kívánt személyek maximális számáról zajló vita. A bűnözéssel való összefüggéseket kiemelő értelmezési keret a határátlépés törvénytelen módjára és az embercsempészetre irányította a figyelmet. A gazdasági aspektusok kiemelésekor az újságcikkek az életszínvonal csökkenésére és a menekültek megsegítésének óriási költségeire fókuszáltak. A humanitárius szempontok kapcsán az önkéntes segítségnyújtás fontosságát emelték ki. A biztonságiasítás összekapcsolta a határátlépést a menekültek sztereotipizált képével. Egy ellenőrizhetetlen, emberi mivoltától elválasztott, tárgyiasított tömeget láttatott, amely arra várt, hogy beléphessen az országba. Ráadásul ez a kép hatással volt a határzár szükségességéről folyó vitára is, amely szorosan összefonódott a nemzetbiztonsággal, a szigorodó menekültpolitikával és a folyamat ellenőrzésére tett kísérletetekkel (Ibrahim [2005]).

Az áldozatokra fókuszáló értelmezési keret az Iszlám Állam kegyetlenségét emelte ki és a Földközi-tengeren hánykódó kimentésre váró csónakokat. A későbbiekben a menekültek az események passzív alanyaként jelentek meg, akik a szerencsétlen körülmények áldozatai, és nem felelősek a kialakult helyzetért (Van Gorp [2005]). A munkaerőpiaci integráció a menekültválság hosszútávú következményeire helyezte a hangsúlyt, beleértve a társadalmi integráció sikerességével kapcsolatos reményeket és kétségeket, a gazdaságira és a

foglalkoztatottságra gyakorolt hatásokat. Összefoglalva tehát azt láhattuk, hogy a vizsgált hat folyóirat megerősítette a veszélyekről, társadalmi törésvonalakról, áldozatokról szóló narratívákat, bemutatva a menekültválság hátterét, és formálva a szakpolitikai vitákkal és közigazgatási döntésekkel kapcsolatos véleményeket.

A média meghatározó szereppel bír a komplex jelenségekkel kapcsolatos egyszerűsítő narratívák bemutatásában, amely segítséget nyújthat a társadalomnak, hogy értelmet találjanak az olyan összetett problémák mögött, mint a menekültválság. Így volt ez Ausztria esetében is, ahol az újságok főként a hagyományos biztonsági – gazdasági - áldozati narratíván keresztül mutatták be a jelenséget. Ezek a narratívák főként a menekültválság hosszútávú veszélyeire hívták fel az osztrák társadalom figyelmét, de esetenként bemutatták a menekültek egyéni élettörténetét is, ami kevésbé személytelenül jelenítette meg őket. Nem mutatkozott akkora nagy eltérés a bulvárlapok és a minőségi újságok narratívái között, mint ahogy ezt korábban várni lehetett volna. 2015 nyarától az időben előre haladva egyre inkább szűkült a téma, mindinkább a szakpolitikai vitákra kezdtek fókuszálni, mint a menekültek befogadása/elosztása és a határellenőrzés megerősítése.

2015-ben az osztrák diskurzusban bekövetkező változások közvetlen előzményének tekinthető a magyarországi határzár kiépítése, egy furgon hátuljában csempészett 71 menekült halála és a Bodrum környékén megfulladt Alan Kurdi képet, ami mindenhol megjelent az osztrák sajtóban. Az események után a mindenki az emberéleteket követelő embercsempészet elleni fellépést sürgette, és ugyan nyilatkozatokban elítélték Magyarország déli határzárra vonatkozó terveit, de az ÖVP közben saját határvédelmének megerősítésén dolgozott. Kurz (akkor még) külügyminiszter 2015 októberében már a balkáni migrációs útvonal lezárását javasolta, a novemberi párizsi terrortámadások, valamint a kölni események után Ausztriában is a „védjük meg asszonyainkat” jelszavak terjedtek el, szemben a korábbi, „segítsünk a bajba jutott menekülteken” álláspont helyett (Rheindorf - Wodak [2017], p. 6.).

Az FPÖ (osztrák Szabadságpárt) egyértelműen biztonsági kihívásként értelmezte a kényszermigrációt, és képesek voltak ezzel a kampánnyal szavazókat mobilizálni. 2016-ban 30%-on álltak a népszerűségi mutatóik, végül a 2017-es választásokon 26,3%-ot értek el, csak egy képviselővel állítottak kevesebbet (52-51) a

parlamentben, mint a korábban kormányon levő baloldali SPÖ (Szociáldemokrata Párt). A választásokon győztes Sebastien Kurz pártja, az ÖVP 2017-ben az FPÖ-vel alakított koalíciós kormányt, aminek eredményeként a belügyminiszteri (Herbert Kickl) és a honvédelmi miniszteri (Mario Kunasek) pozíciót is szabadságpárti szélsőjobboldali politikusok töltötték be.

A 2017-es választási eredmények alakulása azt mutatta meg, hogy a társadalom egy része hajlandó volt elfogadni az FPÖ, majd később az ÖVP által is hangoztatott szekurizációs narratívát, szemben a korábban kormányzó SPÖ álláspontjával szemben.

Rendkívüli intézkedések

A 2000-es évekig a szociális ellátórendszeren „élősködő lusta menekültek” képe volt a meghatározó az FPÖ diskurzusában. A 2000-2006 közötti ÖVP kormányok valamivel mérsékeltebb álláspontot képviseltek, egy olyan megoldáscsomagot javaslatok, amely lényegében egy szerződés az osztrák állam és a kényszervándorok között. Ennek értelmében a feleknek kölcsönösen törekedniük kellett a társadalmi integrációra, a kormányzat támogatta a német nyelvtanfolyamokat, munkaszerzési lehetőségeket, míg a nemzetközi védelemben részesített személyek igyekeztek megfelelni a 2002-es integrációs megállapodásban lefektetett (főként nyelvi és országismereti) elvárásoknak (Rheindorf – Wodak [2017], p.4.). Ezzel szemben az FPÖ radikális álláspontot képviselt, hangsúlyozva a bevándorlás és a közbiztonság romlása közötti összefüggéseket, amelyen egyrészt a bűnözést, 9/11 után pedig a terrorizmus veszélyének megnövekedését értették (Krzyzanowski – Wodak [2009]).

2005 után megreformálták a menekültügyi szabályokat, a jogosultság hitelességének ellenőrzését szigorították, a toloncolási gyakorlatot egyszerűsítették, a dublini rendelet alapján indított transfereket pedig gyorsították, a tartózkodási engedélyekkel kapcsolatos feltételek közé pedig beemelték az integrációs megállapodás nyelvtudásra vonatkozó követelményeit (Kraler 2011). 2013 után kiemelten fontos témává váltak a menekültügy, az FPÖ egyre inkább muszlim ellenes retorikát használt, majd menekültellenes álláspontra helyezkedett (Fuchs [2016]).

2015-ben a menekültválság ideje alatt a határzár (*Grenzzaun*) és egy, a menekültekre vonatkozó felső korlát (*Obergrenze*) elfogadása volt a két legfontosabb ellenzéki követelés az SPÖ kormány felé. Christian Kern kancellár kormánya

megállapodott a többi parlamenti párttal a határvédelem szigorításáról és egy éves 37.500 fős korlát felállításáról, amiben maximálták az évente pozitívként elbírálható menedékkérelmek számát. Ezt az európai jogi kontextusban úgy lehet értelmezni, hogy ha a hatályos menekültügyi uniós szabályok, vagyis a Dublin III. rendelet (604/2013/EU) alapján Ausztria illetékes az adott kérelmező ügyében, akkor a 37.500 fős korlát meghaladása esetében a rendelet alkalmazásának felfüggesztésével fognak élni, amire egyébként maga a rendelet lehetőséget biztosít. Értelemszerűen azt nem írhatja elő egy osztrák jogszabály, hogy felülírva a nemzetközi és európai jogi kötelezéseket, akkor is utasítsanak el egy kérelmet, ha a menedékkérő egyébként minden tekintetben menekültstátuszra volna jogosult.

A schengeni övezeten belül visszaállított belső határok visszaállítása és a menekültek befogadására vonatkozó felső korlát megállapítása mindenképp szokásos gyakorlattól eltérő rendkívüli intézkedésnek minősült Ausztriában. A korábbiak alapján megállíthatjuk, hogy az ellenzéki pártok (főleg az FPÖ és részben az ÖVP) sikeresen szekurizálták a kényszermigrációt, sőt mondhatjuk, hogy a menekülteket is biztonsági kihívásként értékelték.

4.6.2. Szlovénia

2015-ben Szlovéniát is érintették a menekültválságból adódó kihívások, amikor Horvátország felől ebbe az irányba igyekeztek a menedékkérők, hogy eljussanak Nyugat-Európa felé. 2015 szeptember 17-én érkezett az első nagyobb csoport, mintegy 200 menedékkérő. A szlovén kormányzatot némileg váratlanul érte a helyzet, az menekültszállások, az egészségügyi ellátás színvonala és a menekültek regisztrációjának sebessége is relatíve alacsony volt. A szlovén kormány nem felétlenül látta világosan, hogy a határátlépők Szlovéniában akarnak-e benyújtani menedékkérelmet, vagy Horvátország hajlandó-e lefolytatni az eljárásokat, amennyiben visszatoloncolják őket (Kogovsek Salamon - Bajt, 2016). 2

2017 novemberére szigorodtak a biztonsági intézkedések és egy szögessdróttal megerősített határzárát építettek ki a horvát határon, ekkora már egyértelműen a biztonsági narratíva dominált a humanitárius szempontokkal szemben. A következőkben megvizsgálom a szlovén diskurzusokat, amik ebben az időszakban zajlottak a kényszermigrációval és a menekültekkel kapcsolatban.

Beszédcselekvések

Egy korábbi kutatás megvizsgált 407 különböző, főként televízióban elhangzott szöveget, amely a menekültválsággal foglalkozott. Az adatgyűjtés a fő szlovén hírcsatorna fő műsoridőben sugárzott *Dnevník* nevű műsorában elhangzott közvetítések, interjúk, szakértői nyilatkozatok voltak 2015 augusztus és december között. A *Dnevník* adásainak szöveges leírata elérhető a szlovén távirati iroda adatbázisában. A szövegeket az alapján válogatták, hogy tartalmazták-e a migrációs, bevándorlás, menekültek (és az ezekből származtatott) kifejezéseket. A vizsgálat során kiderült, hogy a biztonságpolitika volt a domináns téma, de a humanitárius segítség, EU bevándorlási politika, balkáni migrációs útvonal kérése is jelen volt. Az összes többi kapcsolódó téma mind a biztonsági narratívában jelent meg. (Vezovnik [2017]) p. 6.)

Ahogy a többi korábbi ország vizsgálatakor, itt is érdemes látni, hogy a média egyfelől betölthet közvetítő szerepet is, de a saját elhatározásából is formálhatja a közbeszédet, vagy adott esetben kritizálhatja is a biztonsági narratívát (Watson 2009) Általában ez a három egyszerre jelenik meg, így volt ez a szlovén példa esetében is. A kényszermigrációval kapcsolatos biztonsági narratíva nem előzmény nélküli Szlovéniában. A 2000-es években a koszovói háború elől menekülők, vagy a boszniai muszlimok jelentek meg fenyegetésként, korábban a roma etnikumú bevándorlók jelentették a többségi társadalomtól eltérő másokat, idegeneket. Ez a trend ez teljesen beleillett az európai folyamatokba, amely során megkülönböztették a szekurizáló aktorok a nem-európai idegeneket a befogadó társadalmi csoporttól (Wodak – Boukala [2015]). Akik mások kulturálisan, mint a befogadó (szlovén, európai, nyugati) társadalom, azoktól (muszlimok, bevándorlók, arabok) könnyebben fél a lakosság, e logikai feltételezés alapján pedig a kényszermigráció könnyen válhat a biztonságiasítás tárgyává (Huysmans [2006]). A hozzájuk társított kockázatok lényegében olyan nem kívánatos következményekhez vezetnek, amit nem ismerünk, de feltételezzük, hogy szükségképpen be fognak következni (Aradau – Lobo-Guerro – Van Munster [2008], p. 148.).

A szlovén közbeszédben is gyakran jelent meg a kiszámíthatatlanság érzése. Ez mutatja a *Dnevníkből* összegyűjtött pár idézet. „Lehetetlen megmondani, hogy hány menekült érkezésére számíthat még Szlovénia.” „Valószínűleg nagy számban

fognak érkezni menekültek Szlovéniába.” „További menekültcsoportok érkezésére számít a kormány, valószínűleg nagyobbakra, mostanáig sok a bizonytalanság.” Nem tudni biztosan, hogy az egészségügyi állapotok elfogadhatók-e.” „Sok híradás volt arról, hogy a menekülttáborok környéki falvakban a lakosság maszkokat visel.” (Vezovnik [2017], pp.7-9).

A közbeszédben általában a jelzős szerkezetek írták le a biztonsági kockázatokat, mint *kaotikus, veszélyes, reménytelen, válsághelyzet, óráról óra egyre feszültebb, irányíthatatlan, drámai, elviselhetetlen*. Sok metafora is megjelent a jelenségre, úgymint cunami, áradat, fokozatos erősödő beáramlás. A menedékkérő személyeket számszerűsített tömegekként ábrázolták (*ezrek, tömegek*). A vízzel kapcsolatos metaforák pedig irányíthatatlan, nem-kívánatos természeti katasztrófaként ábrázolták őket (Baker és tsai [2008]). Az osztrák példa esetében is megjelent nemzettest felfogás, itt is feltűnt a közbeszédben, példa erre a következő idézet, miszerint „*idén a menekültválság húsbavágó problémaként jelentkezett Európában és Szlovéniában*” (Vezovnik [2017], p.9.).

A veszélyes, ellenőrizhetetlen tömegek képe mellett szembeállították a humánus, szolidáris szlovének és a tőlük eltérő, hálátlan bűnözők, illegális határátlépők csoportját. Ezt a szembenállást fejezte ki többet között a miniszterelnök Cekar nyilatkozata, miszerint „*cselekedéseinket az emberség és szolidaritás vezette, de gondolnunk kell a biztonságunkra is, össze kell egyeztetnünk az illegális migráció elleni küzdelmet és csökkenteni az embercsempészet áldozatainak számát.*” Brezice polgármestere szintén összekötötte a bűnözést, mint jelenséget és a menedékkérők hálátlanságát, amikor kiemelte, hogy „*a menekülttáborokba zárt ellen tüntető menedékkérők tüntettek a hatóság ellen és felgyújtották a fekvőhelyeket,*” amiket a szlovének biztosítottak számukra. A rendőrség hetvenkét kilométernyi zöldhatárt ellenőrzött, hogy meggátolja az illegális határátlépéseket, de amikor nem történt bűncselekmény, akkor is implicit sugallták a közvetítések, hogy ez inkább atipikus jelenség, erre példa a szerb belügyminiszter nyilatkozata, miszerint „*habár sok menekült volt jelen, mégsem volt semmi incidens*” (Vezovnik [2017], p.10).

A menedékkérők bűnözőként és külső fenyegetésként ábrázolása azt is sugallta, hogy a szlovén kormányzatnak nem volt választása, hogy biztonsági kérdésként tekint-e a jelenségre, ez nem egy döntés eredménye, hanem egy külső

kényszerre adott reakció. Sefic államtitkár nyilatkozata szerint, „*ha bárki belép Szlovénia területére, a szlovén rendőrség, mint minden más rendőrség is tenné, hogy szükségképpen reagálni fog és meg fogja védeni Szlovénia szuverenitását és érdekeit.*” (Vezovnik [2017], p.10).

A rendőrségi és hatósági intézkedések lényegi eleme volt a menekültek és a jogosulatlan menedékkérők személyazonosságának megállapítása. Ezzel kapcsolatban a hamis személyazonosságot vélelmezték a közbeszédbe tipikusnak, erről tanúskodik több nyilatkozat is, miszerint jelenleg is huszonkét személy várakozik a befogadó állomáson, közülük tizennégy szíriainak mondja magát, akiknek a személyazonosságát még ellenőrzik (Vezovnik [2017], p.11). A következő idézet a *Dnevnikból* szintén tanúsítja ezt, miszerint „habár úgy tűnik, hogy minden rendben van, ezek mögött az ajtók mögött ... száztizennyolc személy várakozik, feltehetően szíriaiak, akiknek még mindig ellenőrzik állampolgárságukat.” (Vezovnik [2017], p.11).

A Szlovéniában megjelent kényszervándorlók bűnözőként megjelenítése összefüggésben volt a jelenség biztonságiasításával. A szekurizáció referenciatárgya a szlovén identitás, a közbiztonság, a közegészségügy, a határok és a nemzettest védelme. A szekurizáló aktorok között megjelent a belügyminiszter, a honvédelmi miniszter és a miniszterelnök, a média pedig közvetítő közegként és önálló cselekvőként is befolyásolta a közbeszédet. A belügyminiszter, Györkös Znidar a menekültválság idején biztosította a lakosságot, hogy „mi megvédjük az állampolgárainkat,” kifejezve, hogy mi, a kormányzat és a minisztérium minden megtesz Szlovénia biztonságának garantálásért. Sefic államtitkár is hasonlóképp nyilatkozott, amikor azt mondta, hogy megvédjük Szlovéniát, elsősorban a szlovén lakosságot. Emellett felelősséget érzünk a schengeni határok és Európa védelméért. Ezt erősítette meg Cerar miniszterelnök, aki szerint Szlovénia a határok őre, nemcsak az országé, de egész Európáé. Cerar azt is kiemelte, hogy ha szükséges, akkor a hadsereg is bevethető és a katonaság is őrizni fogja a szlovén határt. Ennek ellenére a honvédség igyekezett kerülni a katonai nyelvezetet és Katic honvédelmi miniszter inkább a kerítés, terelőakadály, technikai vonal kifejezéseket használta a határzárra, míg a megfigyelés és ellenőrzés kifejezéseket a katonai beavatkozásra. (Vezovnik [2017], p.11).

Rendkívüli intézkedések

Szlovéniában a menekültügyi törvény és a külföldiek jogállásáról szóló törvény a két fontos jogszabály, ami az uniós joggal összhangban szabályozza a menekültügyi eljárásokat. Ha valaki úti okmányok nélküli kísérel meg belépni az ország területére, akkor a külföldiek jogállásáról szóló törvény 7. cikke értelmében kitoloncolják. Amennyiben menedékjogot kér, akkor a menekültügyi jogszabályokban foglaltak alapján regisztrálják és lefolytatják az eljárást. Ha nem lehetséges a toloncolás vagy visszafogadás, mert például a tranzitország, ebben az esetben Horvátország nem működik együtt a szlovén hatóságokkal, a menekültügyi törvény 76. cikke alapján menekültügyi befogadó állomáson szállásolják el a kérelmezőt. A kialakult diskurzusok és az események hatására 2015 őszére egyre nehezebb volt a jogszabályban foglaltak szerint eljárni, mind a tolonceljárások, mind pedig a menedékkérők megfelelő elszállásolása nehézségekbe ütközött. 2016-ban elfogadott a szlovén kormány egy új törvény a nemzetközi védelemmel kapcsolatban, ami a befogadás irányelvben és a menedékeljárás irányelvben foglaltakat ültette át a szlovén jogrendszerbe és finomhangolta a Dublin III rendeletben foglaltak szlovéniai implementációját.

Összességében az új jogszabály visszalépés volt és szigorította a jogalanyokra vonatkozó szabályozást. Nem állíthatjuk, hogy a szigorodó jogszabályok elfogadás a biztonságiasítás eredményeként túllépte volna a normál demokratikus működés kereteit, de mutatja a politikaalkotás irányának elmozdulását. Ami valóban rendkívüli intézkedésnek minősült, az honvédelmi törvény 2016. évi szigorítása, amely lehetővé tette a szlovén katonaság számára határőrizeti feladatok ellátását, illetve a határra telepített dórakadály, amit később a menedékkérők számának csökkenése után sem távolítottak el.

4.7. Közvélemény a kényszermigrációról a visegrádi régióban

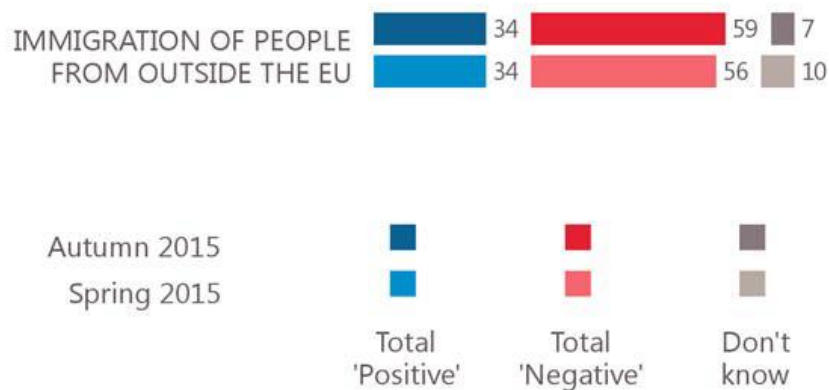
A következő fejezetben megvizsgálom a közvélemény alakulását a bevándorlással és kifejezetten a kényszermigrációval kapcsolatosan. Számos standard eurobarométer kutatás készült az elmúlt években, amiket azért hasznos alapul venni, mert viszonylag könnyen összehasonlíthatók a korábbi évek kutatási eredményeivel. Kifejezetten a V4 régióval foglalkozó kutatásból már kevesebb áll rendelkezésre, de mind a Pew Research Centre, mint pedig az amerikai központú IRI szervezet végzett bizonyos felméréseket, amely részben a bevándorlással kapcsolatos társadalmi attitűd változásait is mérték.

4.7.1. A bevándorlással kapcsolatos közvélemény az Európai Unióban

A 2015 őszén készített *Eurobarometer* felmérés szerint az európaiak többségében a bevándorlás általánosságban pozitív érzelmeket vált ki. A válaszadók 55 százalékában vált ki alapvetően pozitív érzéseket, ha azt kérdezik tőlük, hogy mit gondolnak az Európába irányuló bevándorlásról, míg a válaszadók 38 százaléka számára bír a jelenség negatív konnotációval. 23 országban vannak többségben azok, akik úgy látják, hogy az unión belüli munkaerő-vándorlás pozitív dolog, kivéve Csehországot, Ciprust, Görögországot, Olaszországot és Szlovákiát. Kifejezetten negatívan látják az unión kívüli országokból érkező bevándorlást 25 uniós tagállamban, a korábbi adatokhoz képest, ez egy egyértelmű növekményt jelent. Szlovákiában, Lettországon, Magyarországon, a Cseh Köztársaságban és Észtországban 8 százalék feletti azok száma, akikben az EU-n kívülről érkező bevándorlás negatív érzéseket kelt.

QB4 Please tell me whether each of the following statements evokes a positive or negative feeling for you.
(% - EU)



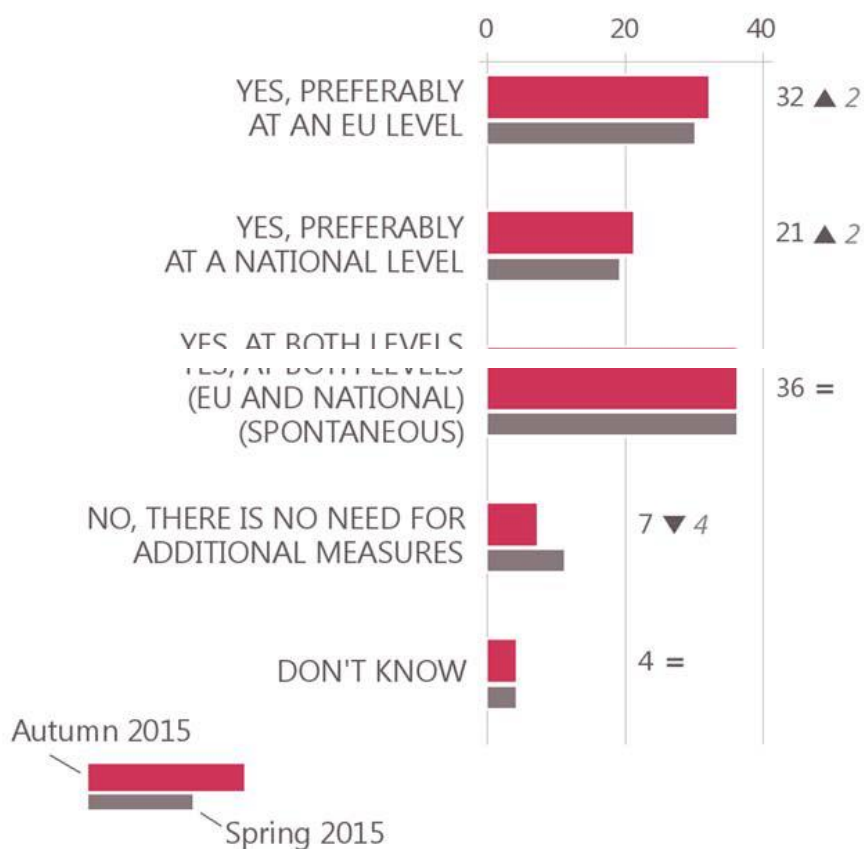


17. ábra Milyen érzéseket kel általában a bevándorlás? (Eurobarometer [2015]).

Az illegális határátlépéssel szembeni küzdelem kapcsán is tettek fel kérdéseket a 84. sz. standard Eurobarometer kutatás során. Tízből kilenc európai szerint további intézkedéseket kell hozni az illegális határátlépések növekedésének megfékezésére. A megkérdezettek 20 százaléka szerint ezt nemzeti szinten kell megtenni, míg 32 százalék szerint uniós közös erőfeszítések szükségesek a helyzet kezelésére. 36 százalék mondta azt magától (nem irányított kérdésre válaszolva), hogy nemzeti és uniós szinten is további intézkedéseket kell bevezetni az illegális határátkelések elleni küzdelemben. Összességében az európaiak kétharmada támogatna további uniós erőfeszítéseket a területen, míg csak 7 százalék tartja ezt feleslegesnek.

QB5 In your opinion, should additional measures be taken to fight illegal immigration of people from outside the EU?

(% - EU)

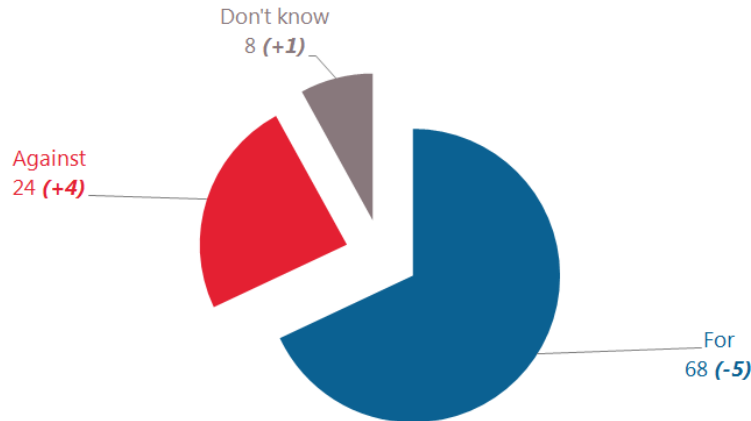


18. ábra Szükséges-e rendkívüli intézkedések az illegális bevándorlás elleni harcban? (Eurobarometer [2015]).

A bevándorláspolitikai szabályok jövőjéről is készítették felmérést a kutatás során, amelyből kiderült, hogy az európaiak több mint kétharmada támogatná, hogy legyen uniós közös rendszer a bevándorlással kapcsolatban. A megkérdezettek 68 százaléka válaszolta ezt, de a számuk 5 százalékkal csökkent 2015 tavaszára, míg 24 százalék nem támogatna egy ilyen közös rendszert, 8 százaléka pedig nem tudja, hogy mit válaszoljon erre. Egyes EU tagállamokban a lakosság több mint 80 százaléka támogatna egy közös európai migrációs politikát, például a németek, hollandok, spanyolok, luxemburgiak. A balti államokban ez a szám alacsonyabb, egyetlen uniós tagállamként pedig a csehek kifejezetten ellenzik ezt, itt a lakosság 55 százaléka utasítja el az ötletet, míg 37 százalék támogatná csak. 2015 tavasza óta ez a támogatottság csökkent 23 tagállamban és csak négy országban, Görögországban, Svédországban, Belgiumban és Ausztriában nőtt.

QA15.6 What is your opinion on each of the following statements? Please tell me for each statement, whether you are for it or against it.

A common European policy on migration (% - EU)



(Autumn 2015 - Spring 2015)







19. ábra Támogatja-e az európai közös bevándorlási politika létrehozását? (Eurobarometer [2015]).

2016 tavaszán a bevándorlás társadalomra és gazdaságról gyakorolt hatásról, valamint a menekültek megsegítésének szükségességéről készített felmérést publikálták a 85. sz. Eurobarometer riportban. A közvélemény kutatás eredményei alapján csak 8 országban voltak többségben azok, akik szerint a bevándorlók hozzájárultak az ország fejlődéséhez. A legtöbben Svédországban gondolják így (a válaszadók 82 százaléka), a legkevésbé pedig Lettországonban (a válaszadók 9 százaléka). 2015 ősze óta 16 tagállamban nőtt azoknak a száma, akik szerint a bevándorlók sokat tettek országuk fejlődéséért, 10 tagállamban viszont csökkent. Görögországban és Dániában ezek száma mintegy 10 százalékkal csökkent, a görögöknél így a válaszadók csupán 20 százaléka, a dánoknál pedig 42 százaléka szerint tettek sokat a bevándorlók az országukért.

Ha a visegrádi országok helyzetét nézzük meg, a cseh, szlovák és magyar attitűd továbbra is változatlan, tízből nyolc válaszadó nem gondolja azt, hogy a bevándorlók sokat tettek volna az ország fejlődéséért. A visegrádi négyek közül Lengyelországban más a helyzet, ott a megkérdezettek 26 százaléka szerint hozzájárultak a bevándorlók az ország fejlődéséhez, 59 százalék szerint viszont nem. Relatíve magas volt azok száma, akik ezt nem tudják, vagy nem akarják megítélni (a megkérdezettek 15 százaléka).

QD4.2 To what extent do you agree or disagree with each of the following statements?

Immigrants contribute a lot to (OUR COUNTRY) (%)

		Total 'Agree'	Sp.2016 - Aut.2015	Total 'Disagree'	Sp.2016 - Aut.2015	Don't know
EU28		40	▼ 1	52	▲ 2	8
AT		48	▲ 7	46	▼ 5	6
IT		30	▲ 5	62	▼ 2	8
LU		73	▲ 4	20	▼ 4	7
IE		71	▲ 4	24	▼ 2	5
PT		68	▲ 4	27	▼ 5	5
BG		15	▲ 4	76	▼ 2	9
EE		13	▲ 4	74	▼ 5	13
PL		26	▲ 3	59	▼ 2	15
HR		21	▲ 3	72	▼ 1	7
FI		53	▲ 2	41	▲ 1	6
SI		23	▲ 2	71	▼ 1	6
FR		41	▲ 1	51	▼ 1	8
MT		31	▲ 1	61	▼ 4	8
HU		14	▲ 1	83	=	3
CZ		10	▲ 1	87	▼ 2	3
LV		9	▲ 1	84	▼ 2	7
LT		25	=	67	=	8
SK		10	=	84	=	6
UK		63	▼ 2	30	▲ 2	7
BE		35	▼ 2	60	▲ 3	5
DE		41	▼ 3	51	▲ 3	8
SE		82	▼ 4	17	▲ 5	1
CY		24	▼ 4	72	▲ 3	4
ES		51	▼ 5	40	▲ 5	9
NL		45	▼ 5	47	▲ 4	8
RO		29	▼ 8	61	▲ 17	10
DK		42	▼ 10	52	▲ 10	6
EL		20	▼ 11	78	▲ 11	2







20. ábra Mennyiben ért Ön egyet azzal az állítással, hogy a bevándorlók hozzájárultak az országa fejlődéséhez? (Eurobarometer [2015]).

Arra a kérdésre válaszolva, hogy a megkérdezett hazájának kéne-e humanitárius segítséget nyújtania a menekülteknek, a 28 uniós tagállamból 19 országban többségben voltak azok, akik szerint igen, kellene. Másrészt jelentős eltérések mutatkoztak meg ebben a kérdésben, amit jól mutat, hogy míg Svédországban 93 százalék szerint segíteni kell a menekülteknek, addig Csehországban csak 21 százalék gondolja ezt így. Míg 2015 őszén még 22 tagállamban volt többségben azok száma, akik szerint segíteni kell a menekülteken, addig egyrészt ezen államok száma 19 országra csökkent, másrészt majdnem mindegyik államban csökkent azok száma, akik ezt így gondolják. Romániában és Görögországban 17 százalékkal csökkent ez a mutató.

A visegrádi négyek esetében hasonló eredményeket láthatunk, mint a bevándorlásról kialakult attitűd kapcsán, amiket az előző felmérésből olvashatunk le. Csehország, Magyarország és Szlovákia esetében a megkérdezettek 60 százalékánál is többen gondolják, hogy nem az ő országuknak kell a menekülteken segíteni, míg Lengyelország esetében ez az elutasítási mutató alacsonyabb, 40 százalékos.

QD4.5 To what extent do you agree or disagree with each of the following statements?

(OUR COUNTRY) should help refugees (%)

		Total 'Agree'	Sp.2016 - Aut.2015	Total 'Disagree'	Sp.2016 - Aut.2015	Don't know
EU28		63	▼ 2	30	▲ 2	7
LU		81	▲ 8	14	▼ 7	5
PT		70	▲ 5	24	▼ 4	6
MT		74	▲ 4	19	▼ 6	7
FI		74	▲ 4	23	▼ 2	3
AT		64	▲ 2	31	=	5
SI		56	▲ 2	39	▼ 2	5
IT		43	▲ 1	48	▲ 2	9
LV		39	▲ 1	54	▼ 1	7
FR		59	=	32	▼ 1	9
BG		29	=	60	▼ 1	11
SE		93	▼ 1	6	=	1
DE		82	▼ 1	14	=	4
HR		69	▼ 1	27	▲ 3	4
BE		68	▼ 1	29	▲ 1	3
PL		49	▼ 1	40	▲ 4	11
HU		27	▼ 2	68	▲ 1	5
NL		85	▼ 3	12	▲ 2	3
DK		83	▼ 3	15	▲ 3	2
CY		80	▼ 3	18	▲ 4	2
UK		74	▼ 3	19	▲ 1	7
IE		75	▼ 4	18	▲ 3	7
EE		44	▼ 4	45	▲ 2	11
SK		30	▼ 4	61	▲ 3	9
ES		78	▼ 6	14	▲ 3	8
LT		45	▼ 7	47	▲ 6	8
CZ		21	▼ 7	71	▲ 5	8
EL		68	▼ 17	31	▲ 18	1
RO		36	▼ 17	56	▲ 20	8

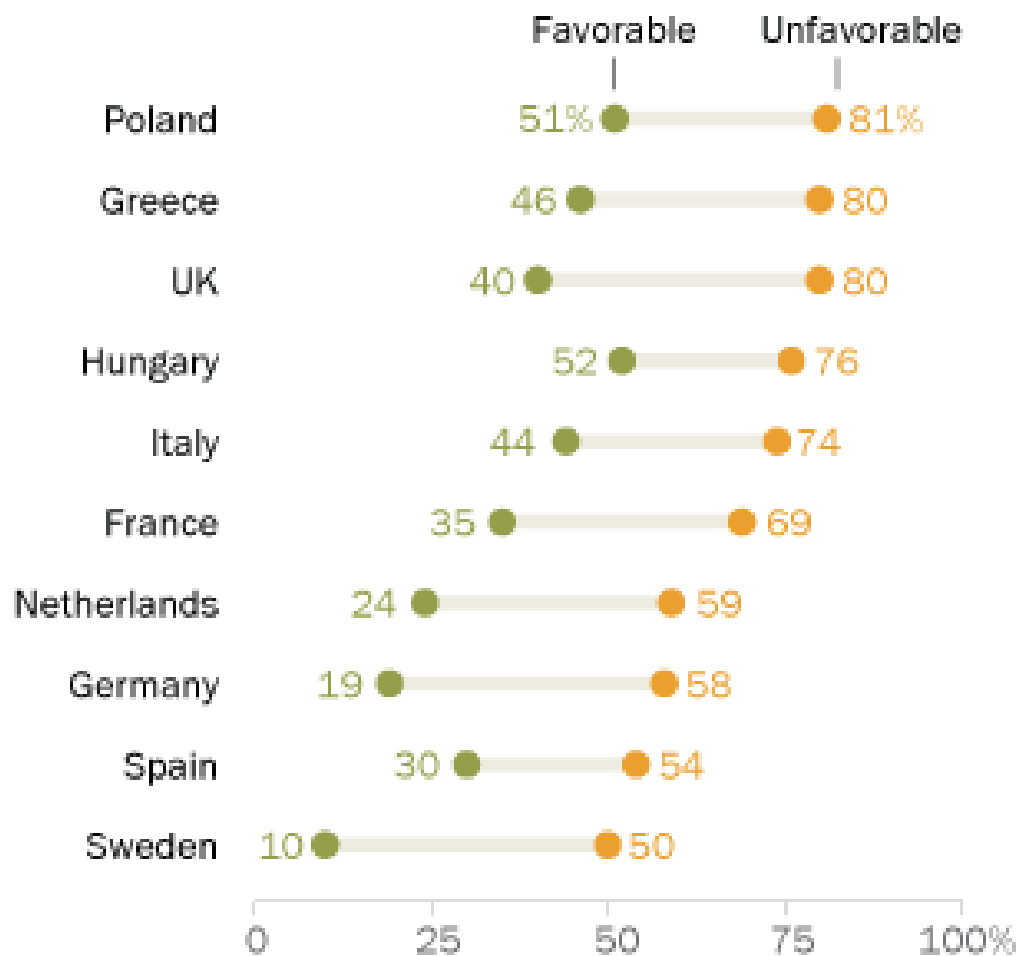
21. ábra Mennyire ért egyet azzal az állítással, hogy az országának segítenie kell a menekülteknek? (Eurobarometer [2015]).

2016 őszén, az ENSZ Közgyűlés szeptemberi rendes ülészakájának apropóján a *Pew Research Center* készített egy 10 országra kiterjedő felmérést annak érdekében, hogy felmérje a közvélemény viszonyát az Európát érintő menekültválsághoz. A 10 országban nem szerepel Csehország és Szlovákia a visegrádi csoportból, de így is segíthet feltárni a lengyel és magyar közvélemény viszonyát öt kiemelt kérdéshez. Arra a kérdésre, hogy mennyire növeli meg a terrorizmusveszélyt, hogy ha az adott ország menekülteket fogad be, a tíz országból nyolc (Magyarország, Lengyelország, Németország, Hollandia, Olaszország, Svédország, Görögország, Nagy-Britannia) esetében többségben voltak azok, akik szerint jelentősen növeli a kockázatot. Franciaország és Spanyolország esetében csak a válaszadók 40 és 46 százaléka gondolta, hogy a menekültek növelik a terrorfenyegetettséget. Magyarország és Lengyelország kiemelkedik abban a tekintetben, hogy a válaszadók 70 százalék feletti mértékben gondolták ezt, míg a többi ország esetében az eredmény 50-60 százalék között mozgott.

Annak feltárása érdekében, hogy ebben a tíz tagállamban pontosan kikre tekintenek fenyegetésként, a *Pew Research Center* feltette a kérdést, hogy a szíriai és iraki menekültválság jelentik-e a legnagyobb fenyegetést a nemzetközi biztonságra. Ezzel kapcsolatban megoszlottak a vélemények. A szíriai és iraki menekültválság által gyakorlatban is érintett görögök, olaszok, magyarok (akik 2015-ben a legtöbb menedékkérőt regisztrálták) 65-70 százalékban jelölték meg az iraki és szíriai menekültek tömeges érkezését a legfőbb problémaként. Ami ennél meglepőbb, hogy az ukrajnai háború szomszédságában fekvő Lengyelországban még ennél is többen, a válaszadók 73 százaléka gondolta ezt így. Németországban viszont a megkérdezetteknek csupán 31 százaléka gondolta azt, hogy az iraki és szíriai menekültek jelentenek a legnagyobb biztonsági kihívást. Emellett korreláció észlelhető a muszlimokkal szembeni, valamint az iraki és szíriai menekültekkel szembeni elutasító attitűd között. A lengyelek 81 százaléka szerint nem előnyös, ha muszlimok élnek az országukban, ez a szám a görögök és a britek esetében is 80 százaléka feletti, Magyarország esetében 76 százalék, Olaszország esetében ez 74 százalék. Ha megnézzük az előbbi kérdésre adott válaszokat, akkor láthatjuk, hogy ugyanebben az öt országban tartják a legnagyobb veszélynek az iraki és szíriai menekülteket.

Perceived refugee threat higher among those with negative view of Muslims

Among those with a ___ view of Muslims in their country, % saying large number of refugees leaving Iraq and Syria is a major threat



Note: Differences shown are statistically significant.

Source: Spring 2016 Global Attitudes Survey.

PEW RESEARCH CENTER

A társadalmi sokszínűségről alkotott vélemények pedig azt mutatják, hogy a multikulturális eszméket sem támogatják a vizsgált tíz országban. Svédországban és Németországban ugyan több mint 30 százaléka a válaszadóknak úgy gondolja, hogy egy sokszínű társadalom erősíti az országot és jobb egy ilyen országban élni, de majdnem ugyanennyien gondolják azt, ugyanezen országokban, hogy a társadalmi sokszínűség negatív hatással van az életminőségre. Azt a vélekedést, miszerint a társadalmi sokszínűség hasznos volna, leginkább Görögországban és Olaszországban utasítják el, ahol több mint 50 százalék gondolja úgy, hogy emiatt rosszabb a hazájukban élni. Ez a két országot követi Magyarország és Lengyelország, ahol 40 százalék gondolja így.

Különösen érdekes ez annak fényében, hogy a visegrádi országok közül ebben a két országban (és a másik kettő a *Pew Research Center* által nem vizsgált országban) nem élnek számottevő számban a többségi társadalomtól eltérő etnikumú és vallású kisebbségek. A vizsgált tíz országból származó vélemények alapján ezen európaiak átlagosan 22 százaléka gondolja csak úgy, hogy a társadalmi sokszínűségtől jobb lesz Európában élni, míg ha ezt összehasonlítjuk az Egyesült Államokkal, akkor azt látjuk, hogy az amerikaiak 58 százaléka szerint a bevándorlás miatti sokszínűség hasznára van az országnak.

Függetlenül attól, hogy általában a bevándorlás vagy kifejezetten a muszlim menekültek megjelenése miatt növekvő terrorizmustól, bűnözéstől félnek-e vagy sem, általános az a nézet, hogy az Európai Unió nem a megfelelő jogszabályokat alkotta meg ezen a politikaterületen. Arra a kérdésre, hogy egyetért-e azzal, ahogy az unió a menekültválságot kezelte, a tíz vizsgált országban, a legjobb esetben is (Hollandia) 63 százalék válaszolta azt, hogy nem. Az görögök 94 százaléka nem értett egyet a válságkezelési módszerekkel, a svédeknek pedig 88 százaléka. A magyarok és lengyelek mintegy 70 százaléka szerint nem volt megfelelő az uniós intézkedéscsomag. A feleletválasztós kérdésre adott válasz nyilván nem világítja meg, hogy konkrétan mit kifogásoltak a válaszadók az intézkedésekben, de feltételezni lehet, hogy az egyénként nagyon eltérő menekültpolitikai attitűddel rendelkező svédek és hollandok, valamint a lengyelek és magyarok nem ugyanazt kritizálták. Ez pedig azt vetítette előre, hogy nem érzékelhető szolidaritás és egységes álláspont a kérdéssel kapcsolatban és a jövőbeni jogalkotás előtt komoly kihívások állnak.

4.7.2. A bevándorlással kapcsolatos közvélemény a visegrádi országokban

Annak megértéséhez, hogy miért térnek el markánsan a bevándorlásról és menekültügyről kialakult attitűdök a visegrádi országokban és az Európai Unó többi részén, érdemes megnézni olyan közvélemény kutatásokat, amelyek kifejezetten a visegrádi régió lakosságának a politikai, gazdasági, társadalmi helyzetéről vallott megítélést méri, ez mindenképp segíthet megérteni a kontextust, amibe a nemzetközi menekültügyi problémák illeszkednek.

Az Európai Unió jogalkotási kezdeményezéseinek vegyes fogadtatása volt a régióban. Szlovákia esetében a megkérdezetteknek csak a 31 százaléka, míg a cseheknek csak a 33 százaléka gondolja azt, hogy valamilyen ésszerű rendszeren alapuló menekült áthelyezési mechanizmus terve indokolt volna, tehát ők támogatják legkevésbé az egyenlő teher-megosztást célzó reformokat. A lengyelek 57 és a magyarok 64 százaléka gondolja úgy, hogy a menedékkérőket kevésbé egyenlőtlenül kellene elosztani (Parlameter [2015] pp. 26-27), ez persze nem azt jelenti, hogy a Bizottság ideiglenes áthelyezési vagy a későbbi áttelepítési programjainak tervét támogatnák, csupán úgy érzik, hogy nem kívánják aránytalan magas terhet viselni ezzel a politikaterülettel kapcsolatban. Ennek a megértéséhez érdemes áttekinteni, hogy mennyiben tér el a közvélemény a visegrádi országokban általános, bevándorláspolitikát és menekülteket érintő témákkal kapcsolatban. Az Európai Parlament a migrációról és gazdasági-társadalmi helyzetről készített általános felmérést 2015 szeptemberében mind a 28 EU tagállamban, 1000 fő mintán, amiből bizonyos mértékű hibahatárral lehet már realiztikusan következtetni a közvélemény általános képére. Arra a kérdésre, hogy mely problémákat tekintenek a válaszadók jelenleg a komoly európai kihívásnak, a munkanélküliséget a válaszadók 49 százaléka említette, de ezt szorosán követi a bevándorlás a második helyen, 47 százalékkal. A válaszadók 26 százaléka említette meg a terrorizmus, mint jelentős európai biztonsági fenyegetést. (Parlameter [2015] p 3.).

A migrációval kapcsolatban a kérdések négy fő csoportba voltak oszthatók aszerint, hogy a bevándorlás politikát, az abból fakadó lehetőségeket és kihívásokat, így a megoldásokat is egy globális jelenségnek fogják-e fel; a menekültek befogadását, és a kérelmeik tagállamok közötti szétosztását miként képzelik el; mit gondolnak a munkavállalási és vagy letelepedési célú legális bevándorlásról és annak gazdasági hatásairól; valamint mit gondolnak a tagállamok állampolgárainak más EU országban tartózkodásáról.

A szükséges európai döntések meghozatalával kapcsolatban a megkérdezettek többsége egy „globalista” nézőpontra helyezkedik el, a válaszadók 66 százaléka szerint több döntési kompetenciát kellene európai szintre helyezni és csak 23 százalék az, aki ezt kifejezetten ellenzi. A pénzügyi források elosztása kapcsán a válaszadók 62 százaléka szerint jó dolog, hogy a nagyobb terheket viselő határállamok és parti államok részesülnek inkább az uniós közös pénzügyi erőforrásokból. A menekültügyi eljárásokkal kapcsolatban pedig 79 százaléka a válaszadóknak támogatja a további integrációs törekvéseket és a menekültügyi harmonizációt, vagyis szerintük azonos standardok szerint kéne elbírálni a kérelmeket mindegyik uniós tagállamban. Másrészt a válaszadók 66 százaléka azért tenné egyszerűbbé a menekültügyi eljárást, mert így szerintük hatékonyabban lehetne fellépni az illegális bevándorlással szemben (Parlamer [2015] p.4.). A korábbi fejezetben taglalt feltevéssel - miszerint a tagállamok általában véve akkor támogatják az európai jogalkotási kezdeményezéseket, ha azok restriktív természetűek – összhangban vannak az itt mért közvélemény kutatási adatok. Az európaiak egyszerűbb és hatékonyabb eljárást támogatnak, nem ellenzik, hogy a határállamokra több felelősség jut, de ezért hajlandók is lennének anyagi erőforrásokat áldozni.

A menedékkérelmek és a már menekült vagy egyéb védelmi státuszt elnyertek elosztásáról is kérdéseket tettek fel az EP kutatócsoportjának 1000 fős mintán végzett Eurobarometer jellegű kutatása során. Arra a kérdésre, hogy igazságosabb arányok szerint kéne-e elosztani a menedékkérőket az uniós tagállamokban az összes megkérdezett átlagosan 78 százaléka mondta, hogy igen, viszont az egyes tagállamok között nagy a szórás. Németországban és Svédországban ez az arány 90 százalék feletti, de Szlovákiában és Csehországban csak 30 százalék körüli azok arány, akik támogatnák a menedékkérők igazságosabb arányban történő tagállamok között elosztását. A külföldi munkavállalók szükségességével kapcsolatban is tettek fel kérdéseket, amiből kiderült, hogy míg Észak- és Nyugat-Európában a válaszadók általában azt érzik, hogy a nemzetgazdaságnak szüksége van külföldi munkavállalókra, – ez az arány Svédországban, Németországban, Dániában és a Nagy-Britanniában 70 százalék körüli – addig Kelet-Közép Európában és Kelet-Balkánon ez az arány 25-30 százalék között mozog. Más uniós tagállamok állampolgáraival kapcsolatban a megkérdezettek többsége azt gondolja, hogy a jelenlétük jó dolog és nem okoz problémát gazdaságilag. Viszont itt is azonosítható némi szórás a tagállamok között, így Magyarországon, Csehországban és Szlovákiában 42-44 százalékos

kisebbségben vannak azok, akik ezt így látják. Még rosszabb az arány, ha a kulturális sokszínűség kérdése merül fel. Amíg az EU átlag válaszadók 66 százaléka szerint az unión belüli vándorlás segíti a kulturális sokszínűség kialakulását, ami hasznos dolog összességében, addig ezt a folyamatot a csehek (33 százalék), a szlovákok (31 százalék) és a magyarok (49 százalék), akik a legkevésbé támogatják (Parlamer [2015] p. 5-7.).

A TÁRKI 2015-ben, a menedékkérelmek hirtelen megnövekedésének időszakában készített átfogó közvélemény kutatást a visegrádi országokban, a bevándorlással és menekültüggyel kapcsolatban. A TÁRKI kutatásban résztvevő válaszadók 46 százaléka utasította el bármilyen külföldi állampolgárok érkezését, míg csak 9 százaléka állt a bevándorlás kérdéséhez alapvetően pozitívan. A pozitív vagy negatív attitűd között hezitálók 94 százaléka, habár nem utasítja el általában a bevándorlást, de alapvetően arab és muszlimellenes nézeteket vall (Bernát és tsai [2015]). A TÁRKI-nak kifejezetten a Magyarországgal kapcsolatos kutatásának célja az volt, hogy felmérje menedékkérőkkel szembeni attitűd változását 2015 októberi adatgyűjtés 2016 januári adatgyűjtés között, és megvizsgálja a menekültügyi területen dolgozó kormányzati és nem-kormányzati szervezetek munkáját.

Az idegengyűlölet Magyarországon, a kelet-európai országokhoz hasonlóan általában magasabb, mint az európai átlag. A megkérdezettek 25-30 százaléka ad átlagosan xenofób válaszokat, de ez 2012 óta 35-40 százalékra nőtt, a 2015 áprilisában mért 46 százalék pedig történelmi csúcs. A 2015 tavaszától zajló nemzeti konzultációk, a bevándorlás veszélyeire figyelmeztető plakátok, a sorozatos terrorcselekmények és azok kapcsolatba hozása a menedékkérőkkel, magyarázza ezt a trendet. Másrészt az idegengyűlölet 2015 júniusára 39 százalékosra esett vissza, ami azzal magyarázható, hogy a menekültek számának tényleges növekedése és a probléma humanitárius oldalának napi szintű megtapasztalása a válaszadók egy részét eltántorította attól, hogy nyíltan xenofóbként tűnjön fel.

Kifejezetten idegenbarát mentalitás 2015 áprilisában 9 százalék esetében volt jelen. Az idő előrehaladtával nemcsak az idegengyűlöletet indikáló válaszok mértéke csökkent, hanem az idegenbarátok száma is, egészen 4 százalékra 2015 októberéig. Ebből könnyen belátható, hogy a hezitálók száma nőtt meg 45 százalékról 60 százalékra (Bernát és tsai [2015] pp. 4-5.), vagyis a megkérdezettek többségének nincsenek határozottan kialakult preferenciái a kényszermigrációval kapcsolatban, amit magyaráz, hogy a jelenséget erre az idpszakra egy kettős természetű problémaként szokták

azonosítani, amely humanitárius katasztrófával fenyeget, de közben biztonsági kockázatokat is hordoz magában.

A hezitálóknak feltehetően a kutatás során több kérdés, például, hogy mely népcsoportok esetében adnának menekültstátuszt a kérelmezőknek. Akik nem voltak sem idegenbarátok, sem idegengyűlölők, nem meglepő módon támogatták a hagyományosan népszerű határon túli magyar csoportok, így kifejezetten a kárpátaljaiak bevándorlását, erre a kérdésre 67 százalék válaszolta azt, hogy beengedné őket Magyarországra. A figyelem középpontjába került szíriai polgárháború miatt menekülők esetében a válaszadók 42 százaléka mondta, hogy beengedné őket. Rosszabb az arány az afgánok, az irakiak, pakisztániak és a koszovói albános esetében, ahol egyik sem éri el a 20 százalékot. Ezek az eredmények összhangban vannak azokkal a válaszokkal, amiket a megkérdezettek arra adtak, hogy számítanak-e az okai annak, amiért valaki Magyarországon akar menekültkérelmet benyújtani. A válaszadók 52 százaléka beengedné azokat, akik nemzetközi vagy nem-nemzetközi fegyveres konfliktus áldozatai (ugyanaz a szám Németországban 92 százalék), de 50 százalék körüli az arány a természeti katasztrófák áldozatai esetében és a család egyesítési céllal érkezők esetében is. Érdekes módon az ISIS tényreése miatt menekülőket a válaszadók csupán 35 százaléka engedné be az országban, de az etnikai vagy vallási alapon üldözöttek esetében alig 30 százalék körüli, ami befogadná őket. A munkanélküliség és rossz gazdasági helyzet miatt vándorlókkal szemben pedig egyértelmű az elutasítás. Azok, akik belefutottak menedékkérőkbe Magyarországon hajlamosabbak inkább elutasítani a befogadásukat, mint aki egyet sem láttak soha, viszont akik személyesen ismernek menedékkérőket, azok sokkal kevésbé elutasítók, mint aki nem (Bernát és tsai [2015] pp. 8-12.).

A TÁRKI kutatócsoportja a fegyveres konfliktus elől menekülőkkal szembeni attitűdöt is igyekeztek felmérni a V4 országokban. Amíg az emberek nagy általánosságban inkább toleránsak azokkal szemben, akik háború sújtotta országokból kényszerülnek menekülni, azért mert etnikai, vallási, politikai hovatartozásuk miatt üldözik őket, ez az állítás nem állja meg a helyét a visegrádi országokban. Arra kérdésre, hogy a háború elől menekülőket a válaszadók saját hazájában kéne-e letelepíteni, ideiglenes kéne védelmet nyújtani számukra, hogy mielőbb hazatérhessenek, vagy egyáltalán nem kéne a határon beengedni senkit, a teljes elutasítás volt többségben mind a négy országban 2015 októberében. Szlovákiában a

válaszadók 63 százaléka mondta, hogy nem kéne a hatóságoknak menekülteket befogadni, Csehországban ez az arány 50 százalék, Lengyelországban 38 százalék, Magyarországon 32 százalék. A menedékkérők ideiglenes védelemét Magyarországon a válaszadók 58 százaléka támogatta, ez az arány Lengyelországban 50 százalék, Csehországban 40 százalék, míg Szlovákiában 30 százalék. 5 százalék körüli azok aránya csupán, akik úgy gondolják, hogy aki jogosult, annak meg kell ítélni a menekültstátuszt és hagyni kell letelepedni az adott visegrádi országban (Bernát és tsai [2015] p. 17.)

A menekültek befogadásának elutasítottság összefügg a bevándorlástól való általános félelemmel a négy országban. Azzal az állítással, miszerint a nemzetközi vándorlás (reguláris vagy irreguláris vándorlás, menekültügy, vagy egyéb humanitárius alapú nemzetközi védelemre jogosító kényszervándorlás) ellenőrizhetetlen és irányíthatatlan az adott visegrádi országban, a lengyeleknek 44 százaléka, a szlovákoknak pedig csak 24 százaléka értett egyet, de Magyarországon 53 százalék, Csehországban pedig 44 százalék volt ezek aránya 2015 őszén (Bernát és tsai [2015] p. 23).

Annak fényében, hogy Magyarországon kívül a többi államra nem nehezedett kiemelkedő ügyteher a menedékkérelmek kapcsán, mindenképp meglepő, hogy a magyarok mellett a cseh válaszadók majdnem fele is és a lengyelek harmada, valamint a szlovákok negyede szerint kicsúszott az irányítás a kormányzatok kezéből. Ez világosan mutatja a társadalmakban rejlő félelmeket. A politikai elit beszédcselekvéseiben megjelenő hivatkozásokra reflektálva érdemes megnézni, hogy mit gondolt a lakosság a közegészségügyi kockázatokról és a bűnözésről, a menekültekkel összefüggésben. Habár Jarosław Kaczyński, a lengyel kormányzópart frakcióvezetője többször is arra figyelmeztetett 2015 során, hogy a kényszervándorlásnak lehetnek közegészségügyi kockázatai, a megkérdezett lengyelek 30 százaléka gondolta csak azt, hogy a kényszervándorok szokatlan betegségeket terjesztenek, míg a másik három országban ez az arány 60 százalék körüli. Ez jól mutatja, hogy mélyebb vizsgálódás nélkül nem lehet kijelenteni, hogy a politikai vezetés szekurizációs törekvése sikerrel járt az adott politikai kérdés kapcsán, csak azért, mert általánosságban léteznek félelmek a társadalomban. Ha önmagában nézzük a PiS retorikáját és az ennek hatására mért eredményt, miszerint a lengyel válaszadók harmada szerint közegészségügyi (ezáltal gazdasági és társadalmi) veszélyeket is hordoz magában a kényszervándorlás, akkor feltételezhetnénk egy erős

ok-okozati összefüggést a kettő között. Másrészt a többi három országban nem találhatóak a lengyelhez hasonló plasztikus diskurzusok a menekültek és az egzotikus betegségek összekapcsolásáról, a főként nemzeti nyelven sugárzott lengyel politikai nyilatkozatokat pedig jellemzően nem sugározzák a többi országban, így közvetett hatás sem érdemes feltételeznünk. A válaszadók jelentős hányada gondolta azt, hogy a bevándorlás növelni fogja a bűnözést, de az arányok némileg eltérnek a V4 országokban. Csehországban a megkérdezettek 52 százaléka tartja a bevándorlás miatt megnövekedett bűnözéstől, Szlovákiában ez 45 százalék, Magyarországon 38 százalék. Ez az arány Lengyelországban alacsonyabb, ott 29 százalék válaszolta azt, hogy a bevándorlás általában növeli a bűnözést. Az adatokból kitűnik, hogy a kényszermigráció biztonságiasítása csak részlegesen sikerült a négy országban, de legalább minden tíz főből négy hajlamos lehet rendkívüli intézkedéseket elfogadni menekültügyi területen, hogy az őt fenyegető kockázatokat elhárítsa, ez mindenképp látszik az adatokból.

2015-ben tehát specifikus kérdésekre válaszolva a visegrádi országok lakossága úgy tűnt, hogy elfogadja azt a kormányzati narratívát, amely mind a négy országban a fősodorbéli európai megoldásoktól eltérő, adott esetben rendkívüli megoldásokat sürgetett. Másrészt akkor sem és később sem feltétlenül a kényszermigrációt érezték ezen országok állampolgárai a legsúlyosabb problémájuknak. Annak megértéséhez, hogy mennyire tekintik fenyegetésnek a jelenséget, érdemes megvizsgálni a négy ország lakosságának általános biztonságérzetét és a politikai-társadalmi-gazdasági helyzetről kialakult percepcióját. Az amerikai International Republican Institute (továbbiakban: IRI) az IPSOS közvélemény kutató céget bízta meg egy átfogó kutatásra erről 2017-ben. A felmérés eredményeit négy részre tagolhatjuk, az első a nemzeti és regionális helyzetről általánosságban kialakult közvéleményt mutatja be, a második a politikai rendszer iránti bizalom szintjét méri, a harmadik a hírolvasási szokásokat vizsgálja, a negyedik pedig az európai identitásról vallott nézeteket veszi górcső alá.

Arra a kérdésre, hogy az adott ország általánosságban jó vagy rossz irányba halad-e, a magyarok (50%), lengyelek (57%) és a szlovákok (55%) többsége azt válaszolta, hogy inkább rossz irányba halad. A csehek 45 százaléka szerint halad rossz, 53 százaléka szerint jó irányba az országuk sorsa, tehát mind a négy országban, egy általánosságban pesszimista attitűdöt mértek. Magyarországon a megkérdezettek 28 százaléka válaszolta azt, hogy országukban a legfontosabb probléma a szegénység és

egyenlőtlenség, Lengyelországban a megkérdezettek 14 százaléka, Csehországban 10 százaléka, Szlovákiában 17 százalék gondolja ezt. A korrupciót a lengyeleken kívül mindhárom másik országban 15 százalék feletti számban tartják a legnagyobb problémának, harmadik helyen követi ezt 13-14 százalék körüli értékekkel a munkanélküliség. A bevándorlás és határellenőrzés kérdése csak a hetedik helyen áll a listában, Magyarországon a válaszadók csupán 4 százaléka gondolja azt, hogy emiatt kéne hazájukban leginkább aggódni, Csehországban 8 százalék gondolja így, Szlovákiában 2 százalék, Lengyelországban pedig csak 1 százalék. (IRI [2017]).

Nagyon eltérő képet mutatnak a visegrádi országok lakosságának percepciói azzal kapcsolatban, hogy mit tekinthető a legnagyobb fenyegetésnek Európában. A terrorizmus jelentősen vezet, Magyarországon 26 százalék, Lengyelországban 18 százalék, Csehországban, Szlovákiában szintén 20 százalék gondolja azt, hogy a terrorizmus a legnagyobb biztonsági kihívás Európában. Ezt a határellenőrzési és bevándorlási szabályozási problémák követik a második helyen. Csehországban 6 százalékkal többen gondolják azt, hogy a bevándorlás ellenőrizhetetlensége nagyobb baj, mint a terrorizmus. Magyarországon a válaszadók 18 százaléka szerint, a lengyeleknél 10 százaléka szerint, a szlovákoknál pedig 12 százaléka szerint a bevándorlás ellenőrizhetősége jelenti a legnagyobb problémát, ami miatt aggódni kell jelenleg Európában. (IRI [2017]).

Azzal kapcsolatban, hogy mi fenyegeti leginkább az életmódunkat és gyermekeink jövőjét, az előbbiektől eltérő válaszokat kaptak. 30 százalék feletti arányban gondolják mind a négy országban hogy a terrorizmus és a politikai szélsőségek, 20 százalék körüli arányban gondolják, hogy az államcsőd és a társadalmi, valamint egészségügyi rendszer összeomlása. Azt, hogy gyermekeink jövőjét és életmódunkat a migráció okozta demográfiai változás jelentené, Magyarországon a válaszadók 19 százaléka gondolta, Csehországban 24 százalék, Szlovákiában 15 százalék, Lengyelországon pedig csak 10 százalék. (IRI [2017]).

4.7.3. Összegzés

Az alábbi közvélemény kutatásokból számos következtetést lehet levonni. Először is látható, hogy mind az unión belüli szabad mozgás, mind a harmadik országokból érkezők kapcsán megoszlanak a vélemények arról, hogy a személyek szabad áramlása hozzájárul-e az adott ország fejlődéséhez és a válaszadók egyik fele úgy érzi, hogy igen, a másik fele pedig úgy érzi, hogy nem. Ha kifejezetten a bevándorlással, terrorizmussal, muszlimokkal kapcsolatban tesznek fel az irányított kérdéseket, akkor

inkább az a jellemző, hogy a válaszadók összekötik ezeket a jelenségeket és inkább fenyegetésnek tekintik a muszlim beáramlását Európába. Meglepően tűnhet, hogy a muszlim közösségeket szinte teljes mértékben nélkülöző visegrádi régió országában is ezt az attitűdöt láthatjuk. Árnyalja a képet, hogy ha nem irányított kérdéseket tesznek fel a lakosságnak, akkor maguktól nem a bevándorlókat, a határvédelem nehézségeit, vagy az iszlámot említik legsúlyosabb problémaként, hanem a politikai intézmények iránti bizalomvesztést, a korrupciót, vagy a munkanélküliséget.

4.8. Összegzés

Amíg a legtöbb nyugat-európai állam szintén a jelenlegi menekültügyi rendszer reformját sürgeti és tárgyalásokat kezdeményez a kevésbé aránytalan menekülterhek biztosítása érdekében, addig a V4 csoport politikai napirend-szerkesztő tevékenysége teljesen másra irányul. A V4 deklarációk a biztonsági fenyegetések nyelvezetét használják, a határvédelem megerősítésének szükségességét emelik ki, gyorsítanak a tolonceljárásokat, növelnék az őrizeti központok befogadóképességét, hogy megelőzzék további menedékkérő tömegek ellenőrzési nélküli mozgását.

A kormányzati retorika meglehetősen sikeresen szekurizálta a politikaterületet a belpolitikai szintéren mind a négy országban. Az empirikus adatok azt mutatják, hogy a visegrádi országok lakossága elutasít bármilyenfajta elosztási tervet, ami központilag megállapított uniós kvótákon alapul. Nem meglepő, hogy a szlovákok és a csehek, akik - lévén, hogy nem határ országban laknak - lényegében nem érintettek a kérdésben, csak kis mértékben gondolják, hogy egyenlőbbnek kellene a terheket elosztani. Szlovákia esetében a megkérdezettek 31 százaléka, míg a cseheknél 33 százaléka gondolja azt, hogy valamilyen áthelyezési mechanizmus indokolt volna, tehát ők támogatják legkevésbé az egyenlő teher-megosztást célzó reformokat (Bernát és tsai [2015], p. 38). Egy 2015. júniusi közvélemény kutatás alapján a szlovákok 70%-a nem ért egyet azzal, hogy a Szlovákiának menedékkérőket kellene befogadnia uniós áthelyezési mechanizmus keretében, továbbá a megkérdezettek 63 százaléka biztonsági fenyegetésként tekint a menekültekre (Pavelková [2016], p. 2.). A megkérdezettek kétharmada szerint a Lengyelországnak nem kellene egyáltalán közel-keleti és észak-afrikai menekülteket befogadnia, ami lényegesen negatívabb társadalmi attitűdöt mutat, mint a korábbi felmérések (Maliszewski [2015]).

Az igazságosabb teher-megosztást sürgető lépések kapcsán a magyarok valamelyest magasabb támogatása betudható annak, hogy itt regisztrálták

Németország után a legtöbb menedékkérelmet 2015-ben, és de a közvéleménykutatási adatokból világosan látszik, hogy 2016-ra már sokkal nagyobb számban elutasítók itt is a közös európai megoldásokkal szemben. Alapvetően kevésnek tartják az Európai Bizottság által javasolt intézkedéseket, különösen a határellenőrzés terén, viszont aránytalannak és magukra nézve sérelmesnek látják a megkérdozettek az elosztási mechanizmust kialakítandó kvótarendszerek tervét.

A hasonló belpolitikai üzenetek és az összehangolt külpolitikail cselekvése ellenére azonban jelentős különbségek vannak a négy országban. A cseh szociáldemokrata kormány és a lengyel Polgári Platform nem volt teljesen elutasító a közös uniós kezdeményezésekkel szemben és habár nem támogatta kifejezetten a kényszermigráció kezelését sürgető terveket, de nem is utasított el mindent, mérsékelt álláspontra helyezkedtek. A 2015-ös lengyel választások után a sokkal radikálisabb álláspontot képviselő PiS kormány váltotta a PO vezetést. Csehországban 2017-ben a parlamenti választásokon Andrej Babis pártja, az ANO került ki győztesen, ő pedig a korábbi miniszterelnökkel Sobotkával szemben radikálisabb elutasító álláspontot képviselt menekültkérdésben, ahogy a cseh elnök, Milos Zeman is egy platformon van vele. Zeman 2018-ban újraválasztották, tehát Lengyelország után Csehországban is a mérsékelttől az teljes elutasítás felé mozdult a politikai álláspont.

5. Következtetések

5.1. Összefoglalás

A hipotézisek részletes bizonyítása előtt röviden áttekintem az értekezés menetét. A téma indoklását, a módszertant és hipotéziseket tartalmazó első fejezetben arra jutottam, hogy a nemcsak a munkaerőpiaci vándorlás lett már globális nemzetközi jelenség, hanem a kényszermigráció is. A menekültek és a más egyéb humanitárius okokból védelemben részesítendő személyek vándorlása is mára az egymástól nagyon távol eső régiókat is egyaránt érintheti. A kényszermigráció globális jellege ellenére továbbra sem beszélhetünk tömeges nemzetközi vándorlásról, mivel a kényszermigráció a Föld lakosságának továbbra is csak 1 százalékát érinti. Joggal vetődik fel a kérdés, hogy egy globális probléma esetén a nemzetközi rendszer szereplői milyen megoldások kidolgozására képesek, vagy milyen korlátokkal kell szembesülniük.

Arra az elvont problémakörre, hogy miként jelennek meg a kényszervándorok a nemzetközi rendszerben, milyen előnyöket és hátrányokat jelenítenek meg, mennyiben tekinthető a kényszervándorlás (és az azt indukáló fegyveres konfliktusok) a világpolitika természetes velejáró tünetének, vagy miképpen lehet valamit tenni annak mértékének mérséklésére, a nemzetközi politika elméleti megközelítései adhatnak némi magyarázatot. A dolgozat ezeket tekintette át a 2. fejezetben. A 2.1. alfejezet a liberális, nemzetközi együttműködésre hangsúlyt fektető elméleti megközelítést vizsgálta, áttekintve az ebben a tárgykörben született mérvadó műveket. Arra a következtetésre lehet jutni, hogy a liberális megközelítés hasznos a nemzetközi intézmények működésének vizsgálatakor, fel lehet vele tárnai az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága és/vagy más globális és regionális menekültügyi szervezetek létrejöttének, működésének, eredményességének vagy éppen sikertelenségének okait és dinamikáját. Másrészt a saját „biztonságos mezőjén”, a nemzetközi intézmények világán kívül eső kérdésekre nem mindig ad feltétlenül hasznos magyarázatot a liberális megközelítés.

A 2.2. alfejezet a politikai realizmus gondolkörét vizsgálja. A realisták, abból az alapfeltevésből kiindulva, miszerint a fegyveres konfliktus, a háború, mindig is a nemzetközi politika része volt, az annak folyományként megjelenő kényszervándorlás, és kifejezetten a menekültek helyzete nem kizárólag humanitárius problémaként értékelhető, hanem úgy is, mint egy politikai eszköz az államok kezében. A

hidegháború alatt az ideológiai háború részeként használták fel a szuperhatalmak a menekülteket, de a dekolonizáció után a harmadik világbeli államok konfliktusaiban is megjelentek, mint az ellenséget destabilizálni képes tényező, vagy potenciálisan akár felfegyverezhető ellenálló, szabadságharcos közösség. Ebben az olvasatban nem meglepő, ha az az állam, amely saját politikai céljaira akarta felhasználni a menekülteket, lehetőségként, politikai eszközként tekintett rájuk, az az állam, aki ellen használni akarták, az pedig biztonsági kockázatként. Mindkét elmélet hiányossága, hogy statikusan kezeli a kényszermigráció kérdését. A realizmus potenciális biztonsági kihívást lát benne, a liberális institutionalisták pedig a nemzetközi rendszernek a konfliktusok megelőzését célzó újabb együttműködési területeként tekintenek rá, ahol létre lehet hozni intézményeket, amelyek a kölcsönös bizalom kiépítésére és a globális közjó megvalósítására hivatottak. Mindkét elméleti keretben vannak elemek, amelyek hasznos magyarázatot adnak a kényszermigráció bizonyos történelmi időszakok során felmerült aspektusaira, viszont nem segíti a megértését az olyan köztes időszakoknak, amikor a jelenséget egy adott régió belül nem tekintik egységesen biztonsági fenyegetésnek, vagy a kezelésére létrehozott nemzetközi rezsím működését közjóságnak.

Az Európai Unió a nemzetközi rendszer sajátos alanya, amely egyfelől egy példanélküli sikereket felmutató nemzetközi szervezet, másrészt egy elemeiben szupranacionális jelleget mutató államfeletti normaközösség. Az EU vagy előrefejlődik egy föderatív irányba, vagy megmarad kormányközi együttműködési keretnek. Egyrészt az Európai Unió az 1990-es évek óta igyekszik lépéseket tenni annak érdekében, hogy a tagállamok által egyöntetűen közjósággként értelmezett menekültügyi védelemi garanciákat minél inkább érvényre juttassa. Ilyen értelemben az EU egy olyan episztemikus normaközösség, amelynek tagjai hagyományosan ugyanazt értik a kényszervándorlás alatt, mégpedig egy, a konfliktusos nemzetközi rendszer sajnálatos velejáróját, ami destabilizálhat egész régiókat. Emiatt ez egy felszámolandó probléma, és a kezelését leginkább nemzetközi együttműködés keretében lehet megvalósítani. Az erre irányuló történelmi folyamatokat tökéletesen megmagyarázzák a liberális institutionalista premisszák. Másrészt a nemzetközi együttműködés eredményessége az európai szintén is megkérdőjelezhető, mivel valójában nem sikerült hatékonyan integrálni a politikaterületet. 2012 után egyre nagyobb különbségek kezdtek mutatkozni, amik hosszútávon képesek felszámolni ezt

az episztemikus normaközösséget, egyes államok a kényszermigrációra lehetőségként, más tagállamok viszont biztonsági fenyegetésként kezdték tekinteni.

Mivel sem a realista, sem a liberális megközelítés nem tudta önmagában megmagyarázni ennek a folyamatnak a dinamikáját, ezért a kritikai biztonságelméletek között kerestem megfelelően alkalmazható elméleti keretet. A 2.3. alfejezetben áttekintettem a kritikai biztonságelméletek kialakulásának történelmi előzményeit és okait. Ebből kiderült, hogy mely területek vonatkozásában jelenthet potenciális hozzáadott értéket ezen elméleti koncepciók használata. A biztonság fogalmának bővítése és mélyítése nélkül eleve nem lett volna lehetőség a realizmus államközpontú statikus logikáján túlmutató elvont modelleket alkalmazni olyan jelenségekre, mint a kényszermigráció, ami Európában nem egy hagyományos, katonai fenyegetésként jelent meg. A fő problémát nem a menekülttáborokban felfegyverzett ellenálló csoportok tevékenysége jelentette, amikre lehet akár katonai eszközökkel is reagálni, hanem a más kultúrából érkezők társadalmi-gazdasági integrációja lett a közép-hosszútávú kihívás.

A kritikai elméleteken belül a párizsi iskolaként elnevezett posztmodern gondolkodók csoportja (Foucault nyomán Bigo, Guild, Huysmans) ráirányította a figyelmet a politikum és a hatalomgyakorlás visszásságaira, és a kényszervándorokkal szembeni félelemkeltés politikai hasznaira. Ez az elméleti keret azonban nem magyarázza meg a kutatás alapvető kérdését, hogy miért bomlott meg a menekültügyel kapcsolatos európai episztemikus normaközösség, hiszen ha a politikai hatalom, természetéből fakadóan mindenhol totalitásra, és lakosság feletti irányításra törekszik, akkor nem kéne jelentősen eltérnie a visegrádi országok kényszermigrációval kapcsolatos álláspontjának a francia, német, vagy éppen belga és svéd elképzelésektől. Másrészt semmi nem támasztja alá, hogy a Foucault által a korabeli francia viszonyokra alkalmazott kutatások (a tébolydáról vagy a büntetés-végrehajtásról) más politikaterületekre és más régiókra is kritika nélkül alkalmazhatók lennének.

A párizsi iskola alapvetéseivel szemben sokkal inkább általánosítható és alkalmazható egyes regionális csoportokra és politikaterületekre a koppenhágai iskola néven elhíresült szerzőhármas (Buzan, Waever és de Wilde) elméleti koncepciója, amit az értekezés 2.4. alfejezetében mutattam be. Arra jutottam, hogy az elmélet, alkalmazhatósága szempontjából megfelelő az általam vázolt probléma, a kényszermigrációval kapcsolatos európai episztemikus normaközösség megbomlása

és az esettanulmányi módszerekkel feldolgozott regionális politikai együttműködés, a visegrádi csoport diskurzusalakító tevékenységének vizsgálatára. A biztonságiasítás mint központi elméleti kategória segítségével leírható az a folyamat, amelynek eredményeként a visegrádi csoportban korábban politikai kérdésként felfogott kényszermigrációból biztonsági kihívás lett.

Az elméleti koncepciók áttekintése után az értekezés 3. fejezetében az Európa irányában történő kényszermigrációhoz kapcsolódó intézményi és jogi keretrendszert igyekeztem bemutatni. Ezen a területen a tagállami menekültügyi rendszerekre jelentős hatást gyakorolt az európai jogfejlődés. A regionális nemzetközi szervezetek közül az Európai Unió rendelkezik a legfejlettebb emberi jogi védelemi garanciákkal és a nemzetközi menekültvédelem terén is ambiciózus integrációs törekvések indultak be az 1990-es évektől kezdve. Ennek ellenére, a politikaterület jogharmonizációja csak részlegesen és elméletben valósult meg, nagy különbségek mutatkoztak a tagállami menekültügyi gyakorlatokban, ezt tekintettem át a dolgozat 3.1. és 3.2. alfejezeteiben. Az általánosan elfogadott, univerzális menekültügyi egyezmények ratifikálásán és alkalmazásán túlmutatóan is kifejlett garanciarendszer kiépítésén dolgoztak a tagállamok. Viszont a főbb irányelvek és rendeletek, amelyek a menekültügyi eljárások egységesítését, a befogadási feltételekre vonatkozó közös standardok kialakítását tűzték ki célul, csak részleges eredményekre vezettek. 2012-re csak hosszas viták után sikerült megreformálni a korábban elfogadott menekültügyi jogszabály-csomagot, annak ellenére, hogy a kényszermigráció globális jelensége, továbbra is csak relatíve kis mértékben érintette az uniós tagállamokat. A kényszervándorok nemzetközi védelemre vonatkozó kérelmei továbbra is aránytalanul oszlottak el a globális dél és észak között, és még mindig sokkal inkább jellemző volt a fejlődő államokon belüli, dél-dél vándorlás, minthogy a globális dél országaiból nagyobb számban legyen lehetőségük elérni egyes személyeknek az Európai Unió határait. Egyrészt a szigorodó vízumpolitika és az uniós területéhez való hozzáférés egyre nehezebbé válása miatt növekedés volt tapasztalható a menedékkérelmek számában, lévén, hogy jellemzően ez maradt az egyetlen reális alternatíva az Európai Unió területére való bevándorlásra. Másrészt a 2012 utáni időszak forradalmi és nemzetközi és nem-nemzetközi fegyveres konfliktusai Észak-Afrikában és a Közel-Keleten tovább emelték a menedékkérők számát és új migrációs útvonalak is megnyíltak Európa irányába. Ez a globális jelenség egyre inkább láthatóvá és a közvélemény számára érzékelhető problémává vált, ami indokoltá tette a témát az

újbeli vizsgálódásra. Az Európai Unión belül a 2008-as gazdasági válság, az eurozóna válsága után egy újabb törésvonalként megjelent a menekültügy válsága is, a hosszútávú megoldásokra és konszenzusra törekvés esélye pedig 2015 nyara óta egyre inkább csökken, egyre növekszik az egyes országcsoportok álláspontjai közötti eltérés.

A 3. fejezetben tehát alátámasztottam, hogy az európai jogalkotás területén mi volt, ami azt mutatta, hogy elkezdett megbomlani a korábbi európai normaközösség a menekültügy területén. A 3.3. alfejezetben bemutatott integrációs mutatószámok (pl.: CFB mutató) és menekült elismerési arányok tagállamonkénti eltérő elosztása is azt jelezte, hogy a jogharmonizációs törekvések a tagállamok implementációs szándékán buktak el. Ez megmagyarázza, hogy 2015 után miért hivatkoztak egyre többen arra, hogy a korábbi dublini rendszer reformjára van ismét szükség, annak ellenére, hogy alig három évvel előtte zárult le a reformfolyamat.

A 3.4. fejezetben áttekintettem a kényszermigrációhoz kapcsolódó (ideértve a csak közvetetten kapcsolódó vízumszabályozási, és határellenőrzési) területeken benyújtott és elfogadott vagy elutasított uniós jogalkotási aktusok sorsát abból a szempontból, hogy a szabályok korlátozták, vagy inkább kiterjesztették a jogalanyok jogosultságait, illetve mekkora társadalmi érdeklődés övezte azokat a politikai viták során és ez hogyan hatott elfogadásukra. Egy korábbi, 2005-ig tartó kutatás eredményeit felhasználva megismételtem a vizsgálódás a 2005 és 2016 között benyújtott javaslatok esetében (értelemszerűen a legújabban benyújtott javaslatok nagy része még csak a COREPER után az Európai Parlament véleményezési szakaszának első olvasatáig jutott el) és javarészt beigazolódott a megelőző kutatás eredménye. Eszerint az Európai Unió Tanácsában a szakminiszterek leginkább azokat a javaslatokat fogadták el, amelyek nem tartottak nagy társadalmi érdeklődésre számot, vagy ha nagy figyelem kísérte az adott javaslatot, akkor jellemzően többségben voltak az elfogadott jogszabályok között azok, amelyek jogokat korlátozó, restriktív jellegűek voltak. A változók közötti szoros összefüggés önmagában nem magyarázza meg a jelenséget, de jelzi, hogy a koppenhágai iskola biztonságiasítás koncepciójának lehet relevanciája a jelenség vizsgálatakor, hiszen az adott problémához kötődő hallgatóságnak és a kérdésről kialakított narratívának is jelentőséget tulajdonít.

Az értekezés 4. fejezetében először egyesével vizsgáltam meg a négy ország menekültügyi sajátosságait, majd a V4 együttműködés keretében elfogadott közös nyilatkozatokat tekintettem át, végül a négy ország lakosságának körében végzett

közvélemény kutatások eredményei és a korábbi vizsgálódások eredményei között kerestem összefüggéseket. A 2.4. alfejezetben kifejtett elméleti fogalom, a „biztonságiasítás” folyamatát mutattam be az értekezés 4.1. - 4.4. alfejezeteiben amelyből kiderült, hogy milyen beszédcselekvések révén, milyen terjedelemben és milyen politikai - gazdasági - társadalmi dimenzióban kísérelték meg biztonsági kérdésként feltüntetni a jelenséget a négy országban. Az elmélet hagyományosan demokratikus, államon belül folyamatok vizsgálatára alkalmas, vagyis a beszédcselekvő az állampolgárok egy csoportját igyekszik meggyőzni arról, hogy a demokráciákban működő normál újraelosztási mechanizmusok helyett, rendkívüli időszakban, rendkívüli jogosultsággal ruházza fel a döntéshozókat. Az értelmezési keret kiterjesztő, evolutív alkalmazásával az értekezés 4.5. alfejezetében bemutattam, hogy a négy ország vezetőinek (állam-és kormányfők, belügyminiszterek, külügyminiszterek) közös nyilatkozatai miként jelennek meg regionális szintű beszédcselekvésként és hogyan próbálják közös deklarációk segítségével biztonsági kérdésként elfogadtatni a kényszermigrációt az európai politikában. A rendkívüli állapot elfogadásához szükséges feltétel, hogy a megszólított társadalmak elfogadják ezt a biztonsági narratívát, ezért az értekezés 4.6. fejezetében áttekintettem a közös nyilatkozatok megjelenése után kiadott kényszermigrációval foglalkozó Eurobarometer, Parlameter, TÁRKI és IPSOS közvélemény kutatások eredményeit. A felmérések igazolták, hogy jelentős eltérés mutatkozott a visegrádi csoport országai és más európai országok válaszadóinak véleménye között, hajlamosabbak voltak a válaszadók biztonsági fenyegetésként tekinteni a kérdésre. Összességében viszont csak részlegesen igazolható, hogy a V4 országokban a biztonsági narratíva felé eltolódott közbeszéd tehető felelőssé a regionális eltérésekért. Hagyományosan a kelet-európaiak korábbi felmérések alapján is hajlamosabbak tartani az idegen befolyástól, történelmi tapasztalatik miatt érzékenyebbek saját kultúrájuk, értékeik megőrzésére. A dolgozat fő vizsgálati tárgyát képező visegrádi régió országai az Európai Unió tagjai, szavazati joggal rendelkeznek az uniós közös politikák kialakításával kapcsolatban, de mindig is eltérő módon érintette őket a jelenség, jellemzően ők voltak a kibocsátó országok a rendszerváltás előtti időkben, majd leginkább tranzitországgként kapcsolódtak be a nemzetközi vándorlás rendszerébe.

Lengyelország menekültügyi álláspontját, annak történetét és a 2015 utáni változásokat a 4.1. fejezetben tekintettem át. Ebből kiderült, hogy az EU csatlakozás előtt évi 7000 menedékkérelmet benyújtása volt a csúcson, Lengyelország nem volt

számottevő célország a kényszermigrációnak. Az évi pár száz főről több ezerre növekedett kérelmek száma azonban intézményi és közjogi reformokat követelt. Az 1990-es években végbementek a szükséges intézkedések, létrehozták az megfelelő alkotmányjogi alapokat és intézményeket a kényszermigráció kezelésére. Az EU csatlakozási tárgyalások során törekedtek a minél gyorsabb jogharmonizációra, megfeleltek az elvárásoknak. 2004 után sem volt számottevő a növekedés a menekültek számában, főleg prszp és ukrán származású személyek érkeztek ide. Ennek ellenére 2015 után világosan kirajzolódott, hogy a PiS kormány biztonsági fenyegetésként tekint a muszlim bevándorlásra, és habár nem volt Varsónak tapasztalata ezzel a kihívással, aktegorikusan elutasítottak minden olyan európai javaslatot, amely eredményeként akár csak pár tucatnyi észak-afrikai menekült is Lengyelországban került volna. A beszédcselekvések vizsgálatából kiderült, hogy főként a PiS pártelnöke, a belügyminiszter és az elnök lépett fel szekurizációs aktorként, referenciatárgyként pedig a közbiztonságot, közegészségügyet, vallást és identitás próbálták megvédeni a kényszervándoroktól. A közbeszéd megváltozása lehetőséget biztosított olyan rendküli intézkedésekre, mint a korábbi kormány által önkéntesen vállalt áttelepítési felajánlás megtagadás, és az szeptember 22-én elfogadott tanácsi döntés végrehajtásának elhalasztása, elmulasztása.

Magyarország menekültpolitikáját és annak 2015 utáni változásai a 4.2. fejezetben elemztem. Ebben arra jutottam, hogy Magyarországon szintén a lengyel állapotohoz hasonló, átlagosan 7000 körüli menedékkérelmet nyújtottak be az 1990-es években, míg ez a szám valamennyire növekedett 2004 után, de a legtöbb évben 2000-3000 fő alatt maradt ez az érték. A csatlakozási időszakban Magyarország is kiépítette a megfelelő alkotmányos és intézményi kereteket a menekültügy terén, majd fokozatosan implementálta az uniós joganyagot. 2014-hez képes, amikor évi 2000 menedékkérelmet regisztráltak az országban, 2015-ben egy év alatt 177.000 főre nőtt a kérelmezők száma, ami egy 800 százalékos növekményt jelentett. A beszédcselekvések vizsgálatából kiderült, hogy a kormányzati dokumentumok, így a nemzeti biztonsági stratégiák szövege is egy eltolódást mutatott a biztonsági narratíva iránt már 2012-ben, bőven az európai menekültválság előtt, másrészt 2015 után a kormányzat egyértelműen a kényszermigrációval szemben foglalt állást és próbált minél szélesebb körben választókat megszólítani. Ehhez kapcsolódott először a kormányzati támogatásból indított óriásplakát kampány, majd a nemzeti konzultációs kérdőívek kiküldése, végül a kényszermigráció elutasításáról kiírt országos

népszavazás. Szekurizáló aktorként fellépet a miniszterelnök és a kormányzó párt több vezető alakja, közvetítő közegként szolgált a média, de önállóan is tett a biztonsági narratva kialakításáért. A legszembetűnőbb biztonsági intézkedésnek az ország déli határára telepített 175 km hosszú drótkerítés tekinthető, emelett a honvédség bevezetése határvédelemi feladatokra, illetve a kiterjedt politikai vita nélkül gyorsan elfogadott büntetőjogi szigorítások, amelyek kriminalizálták a határátlépés mellett a drótkerítés megrongálását is, mint önálló büntetőjogi tényállást.

Szlovákia menekültpolitikáját a 4.3. fejezetben elemeztem. Ebből kiderült, hogy annak ellenére, hogy az ország lényegében alig szembesült egy tucatnyi menedékkérővel, számos szekurizáló aktor igyekezett meggyőzni a szlovák társadalmat az eltérő kulturájú és vallású menedékkérők érkezésének veszélyeiről. Vokálisan kampányolt a kényszermigráció ellen Robert Fico miniszterelnök és a belügyminiszter Robert Kalinak, kiemelve a kényszermigráció okozta nemzetgazdasági, kulturális és vallási kockázatokat. Rendkívüli intézkedésnek tekinthető, hogy Szlovákia is drótkerítést telepített az osztrák-magyar-szlovák rövid határszakaszra, illetve Budapest mellett Pozsony is úgy döntött, hogy az Európai Bíróságnál keresettel él a szeptember 22-i tanácsi döntésben foglaltakkal szemben, a számukra sérelmes érdemi bírósági ítélet után pedig továbbra is vonakodnak végrehajtani a kötelező erejű jogi aktus végrehajtását és az olaszországi, valamint görögországi menedékkérők áthelyezését és az eljárások lefolytatását.

Csehország kényszermigrációval kapcsolatos álláspontját a 4.4. fejezetben tekintettem át. Prága is megfelelően harmonizálta jogrendszerét a többi visegrádi országokkal együtt az uniós csatlakozás előtt. 2004 után főleg az iraki és afganisztáni háborúk miatt megnövekedett a menedékkérelmek száma az országban, de nem túlzottan jelentős mértékben. 2015 után a visegrádi csoportban és főleg Magyarországon beindult szekurizációs folyamat kapcsán megoszlott az cseh politikusok álláspontja. A szociáldemokrata cseh kormány vezetője, Sobotka miniszterelnök alapvetően mérsékelt álláspontot képviselt és igyekezett hangsúlyozni szolidaritását az európai értékekkel, miközben támogatta regionális partnereit is. Ehhez képest a szélsőséges Zeman elnök és az ANO vezető Andrej Babis erőteljes kritikával léptek fel a kényszermigrációval kapcsolatos európai tervekkel kapcsolatban. A szekurizáló aktorok közé tartozott a belügyminiszter, Chovanev is, a cseh média pedig kiváló közvetítőként viselkedett, és hatékonyan alakította a közbeszédet. Csehországban a referenciatárgy némileg eltért az előbbi háromtól, mivel az

alapvetően ateista cseh társadalom nem a kereszténységet igyekezett védelmezni, hanem a megszokott életmódját, amit a muszlim kényszervándorok fenyegettek.

Az EU csatlakozás időszakában a visegrádi országok tehát szorgalmasan harmonizálták jogrendszerüket, hogy megfeleljenek az *acquis communautaire* támasztotta elvárásoknak, inkorporálták a menekültügyi joganyagot, de mindezt úgy, hogy nem előzte meg politikai vita a döntéseket, amelyek nem tartottak számot különösebb társadalmi érdeklődésre.

Mindezek alapján a következő módon igazoltam hipotéziseimet:

H1: Az Európai Unió a Közös Menekültügyi Rendszer kialakításának kezdete óta azért alkot csak egy látszólagos normaközösséget a kényszermigráció területén, mert a tagállami különbségek miatt a terület integráltságának foka továbbra is alacsony maradt, a közös szabályoknak csak egy bizonyos része érvényesül a gyakorlatban.

Bizonyítás:

A kényszervándoroknak az Európai Unió területén benyújtott, nemzetközi védelemre irányuló kérelmeinek (menekültstátusz, vagy egyéb humanitárius alapon nyújtott védelmi helyzet) tagállamonkénti elfogadási rátáinak divergenciáját tekintve megállapítható, hogy korántsem tűntek el a nemzeti sajátosságok a menekültügyi eljárás során 1999 és 2012 között, ahogy ezt a 3.2. alfejezetben bemutattam. Amíg Ausztriában az afgánok 30%-a kapott menekültstátuszt, addig Hollandiában ez az érték csak 3%, míg Belgiumban 10%. Eritreai állampolgárok esetében még szembetűnőbb a különbség, mivel 2009-ben Németországban 78% kapott menekültstátuszt, míg ez az érték 5% alatt volt Hollandiában és Máltán. Az irakiak 79%-a kapott státuszt Franciaországban, míg az Egyesült Királyságban ez csak 8% volt. A 3.3. alfejezetben az integrációs mérésére hívatott Coffey-Feingold-Bloomberg (CFB) mérőszám segítségével végzett korábbi kutatások adataira hivatkoztam, mint másodlagos forrásokra. A CFB mutató - ami az integráltság mérésére alkalmazott mérőszám - azt mutatta meg az 1999 és 2009 közötti vizsgálati időszakban, hogy 2004-ig nőtt az európai menekültügyi politikaterület integráltságának a foka (a CFB mutató értéke 0.5-ről, 0.1-re csökkent), majd 2004 után újból csökkent (a CFB mutató a legjobb értéknek számító 0.1-ről ismét 0.4-re növekedett, majd kismértékben csökkent).

H2: Akkor fogadtak el közös szabályokat a tagállamok a kényszermigráció területén, ha a szabályozási terület iránt nem tanúsított túlzott érdeklődést a

közvélemény, ha pedig ismert volt a politikai probléma, akkor a biztonsági megfontolású, megszorító jellegű közös döntések kerültek inkább elfogadásra. Ez képes magyarázni a H1-ben foglaltakat is, hiszen ha társadalmi érdektelenség vagy kifejezett támogatás nélkül fogadtak el közös szabályokat, azok implementációja sem lesz kiemelten jelentős a tagállamok számára, míg a biztonsági indíttatású közös intézkedéseket igyekezni fognak megvalósítani.

Bizonyítás:

A 3.4. alfejezetben leírtakból kiderül, hogy a migráció és határellenőrzés területén, amely továbbra is a szuverén számára központi kérdés, a kormányközi gondolkodás meghatározó az Európai Unióban. A szuverenitáshoz természetes módon ragaszkodó országok viszont a low-politics területeken, amely nem feltétlenül vonzanak nagy érdeklődést, hajlamos voltak liberalizálni és jogkiterjesztő szabályokat közösen elfogadni, feladni valamennyi szuverén döntéshozatali jogkörükből. Másrészt viszont a high-politics területeken, amik az ellenőrzési képességeiket érintik (határvédelem, menekültügy, vízumügyek egy része) jellemzően csak akkor akarja a szabályokat harmonizálni, ha a közös szabályok inkább megszorító, mintsem jogkiterjesztő jellegűek. Ezt az állítás a 3.4. fejezetben azzal támasztottam alá, hogy megvizsgáltam az Európai Bizottság által a kényszermigrációval kapcsolatba hozható területeken benyújtott jogszabálytervezeteket és táblázatba foglalva áttekinttem, hogy a javaslatot az ET elfogadta-e, valamit jogokat korlátozó, vagy jogokat kiterjesztő intézkedéseket tartalmazott-e főként. A táblázat áttekintése után látható, hogy Givens és Luedtke 2005 előtti időszakra vonatkozó kutatási eredményei ezeknek a 2005-2016 között betervezett jogszabályoknak az esetében is beigazolódott.

H3: A kényszermigrációval kapcsolatos társadalmi percepcióknak jelentőségük van a politikaterület formálásában, a diskurzusok alakításával az adott politikai vezetés képes egy adott szakmai problémát néha politikai ügyként, néha biztonsági fenyegetésként láttatni.

Bizonyítás:

A koppenhágai iskola biztonságiasítás koncepcióját sok helyen már alkalmazták a bevándorlással kapcsolatos nyugat-európai társadalmi helyzet elemzésére, de részlegesen alkalmazható volt a visegrádi csoport országai vonatkozásában is. Azért tekintetem csak részlegesnek az elméleti koncepció alkalmazásának sikerességét, mert a biztonságiasításra irányuló beszédcselekvés mint központi feltétel azonosítása ugyan egyik V4 országban sem okozott nehézséget, viszont a közvélemény kutatások

eredményeit különböző módokon is meg lehet ítélni. Nem mondható ki világosan, hogy a befogadó hallgatóság a beszédcselkvések meggyőző ereje miatt volt hajlandó elfogadni a kényszermigrációs területen esetlegesen bevezetett rendkívüli intézkedéseket (határzár felállítása, gyorsított eljárások a határnál), vagy emiatt támogatta volna a regionális csoport, a visegrádi négyek közös európai fellépését, amely rendkívüli uniós intézkedések meghozatalát tartotta szükségesnek (belső határellenőrzés ideiglenes visszaállítása, biztonságos országokról készített lista, biometrikus adatok hírszerző szervek közötti megosztása). Alapvetően magas a régióban az idegengyűlölet mértéke és alacsony a lakosság tudásszintje az Európai Unióval kapcsolatban, még inkább a visegrádi együttműködéssel összefüggésben. A dolgozat 4. fejezetében alkalmaztam tehát a koppenhágai iskola elméleti koncepcióit a V4 országokban és a V4 együttműködésre vonatkozóan esettanulmányi jelleggel és bemutattam, hogy lehet hozzáadott értéke az elméleti koncepciónak a probléma megértéséhez. Azt, hogy mekkora mértékben gyakorolt hatást a közvéleményre és áttételesen az európai politikára, ezt csak hosszabb idő elteltével, további folyamatkövető kutatás segítségével lehet maradéktalanul bizonyítani.

A H1, H2 alhipotézis teljes és a H3 alhipotézis részleges bizonyítása révén bizonyítottnak tekintem a kutatás fő hipotézisét, miszerint

a kiemelt társadalmi figyelemmel bíró kényszervándorlás kapcsán az európai episztemikus normaközösség megbomlott, a visegrádi csoport országai 2015 után biztonsági fenyegetésként kezdtek azonosítani egy humanitárius kérdést, a kényszermigrációt, részben ennek eredményeként, illetve ezzel párhuzamosan nemcsak a nemzeti, hanem az európai uniós jogalkotást is elsődlegesen biztonságpolitikai szempontok vezérlik, ezt viszont nem a materiális valóság határozza meg elsődlegesen, hanem a kérdéstről kialakított tagállami percepciók.

5.2. Az értekezés eredményei és a kutatás további irányai

Az értekezés számos újdonságot fedezett fel a kényszermigráció jelenségével kapcsolatban. A hagyományos biztonsági fenyegetésnek tekintett illegális bevándorlás és embercsempészet mellett a kényszervándorlás, szintén biztonsági kihívás lett, pedig korábban alapvetően humanitárius probléma volt. Hagyományosan az államok voltak felelősek más államok destabilizálásáért és a menekültek is ebben a tárgykörben jelentek meg korábban, mint biztonsági fenyegetés (ld.: Ruanda és Uganda helyzete). A hidegháború utáni időszakban azonban sokkal inkább a nem-nemzetközi fegyveres

konfliktusok, a szegénység és környezeti katasztrófák okozzák a nemzetközi kényszervándorlást. A kényszervándorok pedig eltérő kultúrájú, eltérő nyelvű idegenként jelentenek fenyegetést, nem elsődlegesen az államra, hanem annak kultúrájára, gazdasági teljesítőképeségére, vallási homogenitására. Egyes államok, jellemzően a kényszervándorlástól érintetlen, vagy csak tranzitországgként érintett régiók, inkább aggodalommal tekintenek az esetlegesen rájuk háruló humanitárius költségekre, legfőképpen azok társadalmi hatásai miatt. Másrészt a biztonsági fenyegetések kapcsán nem szükséges a demokratikus párbeszéd, az ellenzéki pártokkal való egyeztetés, a szekurizáló aktorként fellépő kormányzat hatékonyan és önállóan képes megtenni a szerinte szükségesnek ítélt létfontosságú szakpolitikai intézkedéseket. A visegrádi országokban a biztonsági narratívával szemben kritikus pártok jellemzően veszítettek népszerűségükből. Ez egyértelműen látszik a PiS esetében, amely ugyan nem a menekültválság miatt nyerte meg a parlamenti választást, de népszerűségének csökkenő trendjét egyértelműen a kényszermigrációval kapcsolatos álláspontja fordította meg. Csehországban Sobotka mérsékelt álláspontjával elvesztette a parlamenti választást Babissal szemben, ahogy Zeman is megőrizte elnöki pozícióját radikális menekültellenes nézőpontjának köszönhetően. Magyarországon a kormányzópárt népszerűsége töretlen a 2018-as választások előtt, a szavazók nagy része nem bízik abban, hogy az ellenzéki pártok képesek lennének kezelni egy ilyen jelentős biztonsági kihívást. Szlovákiában a menekültválság alatt megerősödött a szélsőjobboldal és Kotleba nyíltan fasiszta pártja. Másrészt a kormányzat határozott fellépésével és szekurizációs politikájával képes volt a jobboldaltól is szavazatok visszaszerezni, megőrizve népszerűségét és marginalizálva a Kotleba pártot.

Jelen értekezés több új kutatási irány felé nyitja meg az utat. Keresztmetszeti időhorizontos vizsgálat segítségével fel akarom tárni, hogy a következő 4-5 év során, a következő választási ciklusok során hogyan változik a politikai paletta a négy visegrádi országban. Érdekes kutatási kérdés, hogy a menedékkérők számának csökkenésével változik-e a közbeszéd, van-e lehetőség a szakpolitikai probléma deszekurizációjára. Habár a 4.6. fejezetben megvizsgáltam a V4 regionális partnerei (Ausztria és Szlovénia) menekültügyi álláspontjában bekövezett változást, érdemes megvizsgálni, hogy mennyire lesz tartós a jó viszony ezekkel a Visegrad+ országokkal menekültügyi kérdésekben.

Felhasznált irodalom

Elsődleges források

- Asylum Information Database [2016]: Asylum Statistics in Poland. URL: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/POLAND/statistics>, letöltés ideje: 2016. december 3.
- Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal [2014]: As a Refugee in Hungary – Reception Facilities. URL: www.bmbah.hu/jomla/index.php?lang=en, letöltés ideje: 2014. július 9.
- CIA Factbook [2016]: *Population*. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2119.html#xx>, letöltés ideje: 2016. november 10.
- Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, O.J., C 83, March 30. 2010.
- Convention Relating to the Status of Refugees [1951]: *United Nations Treaty Series*, 189. szám, URL: <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>, letöltés ideje: 2014. június 8.
- Council of Europe [1950]: European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, November 4. 1950. ETS, URL: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html>, letöltés ideje: 2014. június 8.
- ECtHR [2011]: Lokpo and Touré vs. Hungary. Application Number 10816/10, 2011 szeptember 20. URL: <http://www.refworld.org/docid/4e8ac6652.html>, letöltés ideje: 2015. szeptember 5.
- European Council [2005]: The Hague Program: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, 2005 O.J. [C 53] 1, 7.
- European Council [2010]: The Stockholm Program, O.J. [C 115] 1, 1 [EC].
- European Parliament and European Council [2013]: Directive 2013/32/EU, On Common Procedures for Granting and Withdrawing International Protection [recast], O.J. L 180/60, 2013. június 29.
- European Union: Council of the European Union [1999]: Presidency Conclusions, Tampere European Council, 1999 október 16, URL: <http://www.refworld.org/docid/3ef2d2264.html>, letöltés ideje 2017 február 15.

- European Union [2012]: Charter of Fundamental Rights of the European Union. 2012. október 26. 2012/C 326/02. URL: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html>, letöltés ideje: 2014. június 8.
- Eurostat [2013]: Asylum and New Asylum Applicants by Citizenship, Age and Sex – Annual Aggregated Data. 2013. augusztus 27. URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, letöltés ideje: 2014. július 9.
- Menekültügyi tv. [2007]: 2007. évi LXXX. törvény. *Magyar Közlöny*, 2007. évi 83. szám.
- NBS [2002]: 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. *Magyar Közlöny*, 2012. évi 19. szám.
- NBS [2012]: 2144/2002 [V.6] Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.
- UN DESA [2013]: *Population Facts: The Number of International Migrants Worldwide Reaches 232 Million*. United Nations Department of Economic and Social Affairs. URL: http://www.un.org/en/ga/68/meetings/migration/pdf/International%20Migrants%20Worldwide_totals_2013.pdf, letöltés ideje: 2014. június 8.
- UN DESA [2015]: *Total international migrant stock 2015*. United Nations Department of Economic and Social Affairs. URL: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>, letöltés ideje: 2016. november 10.
- UNHCR [2007]: *Statistical Yearbook 2005*. URL: <http://www.unhcr.org/statistics/country/464478a72/unhcr-statistical-yearbook-2005.html>, letöltés ideje: 2015. szeptember 5.
- UNHCR [2012]: UN Detention Guidelines: Guidelines of the Applicable Criteria and Standards Related to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention. URL: www.unhcr.org/505b10ee9.html, letöltés ideje: 2015. szeptember 5.
- UNHCR [2015]: *Global Trends: Forced Displacement in 2015*. URL: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>, letöltés ideje: 2016. október 10.
- Világbank [2016]: *Nemzetközi vándorlás összesített adatai*. URL: <http://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.TOTL>, letöltés ideje: 2016. november 10.

- Visegrad Group [2015a]: Joint Statement of the Heads of Government of the Visegrad Group Countries. *Visegradgroup.eu*, 2015 szeptember 4. URL: <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-150904>, letöltés ideje: 2015. december 10.
- Visegrad Group [2015b]: V4 Ministers in Joint Article: We Offer Helping Hand on the EU Path. *Visegradgroup.eu*, 2015 november 11. URL: <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/v4-ministers-in-joint>, letöltés ideje: 2016. január 4.
- Visegrad Group [2015c]: Joint Statement of the V4 Prime Ministers. *Visegradgroup.eu*, 2015 december 3. URL: <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-151204>, letöltés ideje: 2016. január 4.
- Visegrad Group [2015d]: V4 Joint Declaration Regarding European Council Issues. *Visegradgroup.eu*, 2015. december 17. URL: <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-151221-1>, letöltés ideje: 2016. január 4.
- Visegrad Group [2016a]: Joint Declaration of Ministers of Interior. *Visegradgroup.eu*, 2016. január 19. URL: <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-declaration-of>, letöltés ideje: 2016. január 25.
- Visegrad Group [2016b]: Joint Statement on Migration. *Visegradgroup.eu*, 2016. február 15. URL: <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-on>, letöltés ideje: 2016. március 20.
- Visegrad Group [2016c]: Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries. *Visegradgroup.eu*, 2016. július 21. URL: <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-the-160721>, letöltés ideje: 2016. augusztus 15.
- Visegrad Group [2016d]: Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries. *Visegradgroup.eu*, 2016. szeptember 16. URL: <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-the-160919>, letöltés ideje: 2016. október 2.
- Visegrad Group [2016e]: Joint Statement of V4 Interior Ministers on the Establishment of the Migration Crisis Mechanism. *Visegradgroup.eu*, 2016.

november 21. URL: <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-v4>, letöltés ideje: 2016. december 2.

Másodlagos források

- Aradau, C. - Lobo-Guerro, L. - Van Munster, R. [2008]: „Security, technologies of risk, and the political: Guest editors’ introduction.” *Security Dialogue*, Vol. 39 No. 2., 147–154.
- Bakonyi, Anikó – Iván, Júlia – Grusa, Matevzic – Tudor, Rosu [2011]: „Serbia as a Safe Third Country: A Wrong Presumption.” *Hungarian Helsinki Committee*, 2011. június 10. URL: [http://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Serbia as a safe third country A wrong presumption HHC .pdf](http://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Serbia%20as%20a%20safe%20third%20country%20A%20wrong%20presumption%20HHC.pdf), letöltés ideje: 2015. november 12.
- Baker, P. - Gabrielatos, C. - Khosravinik, M. - Krzyzanowski, M. - Mcenery, T. - Wodak, R. [2008]: „A useful methodological synergy? Combining critical discourse analysis and corpus linguistics to examine discourses of refugees and asylum seekers in the UK press.” *Discourse and Society*, Vol. 19. No. 3., 273–306.
- Baldaccini, Anneliese – Guild, Elspeth – Toner, Helen [2007]: *Whose Freedom, Security and Justice*. Hart Publishing, Oxford.
- Bendel, Petra [2015]: „But It Does Move, Doesn’t It? The Debate on the Allocation of Refugees in Europe from a German Point of View.” *Border Crossing: Transnational Working Papers*, 1503. 25–32.
- Bernát, Anikó – Simonovits, Bori – Szeidl Blanka [2015]: *Attitudes Towards Refugees, Asylum Seekers and Migrants*. TÁRKI Social Research Institute, Budapest. URL: http://www.tarki.hu/hu/news/2015/kitekint/20151203_refugee.pdf, letöltés ideje: 2016. január 15.
- Betts, Alexander [2009]: *Forced Migration and Global Politics*. Wiley-Blackwell, Chichester.

- Betts, Alexander – Loescher, Gil [2010]: *Refugees in International Relations*. Oxford University Press. Oxford.
- Bigo, Didier [2000]: „When two become one: Internal and External Securitisations in Europe” In: *International Relations Theory and the Politics of European Integration*. Szerk. Kelstrup, Morten; Williams Michael C. Routledge, London.
- Bigo, Didier [2001]: „Internal and External Security(ies): The Möbius Ribbon” In: *Identities, Borders, Orders – Rethinking International Relations Theory*. Albert, Mathias, Jacobsen, David, Lapid, Yosef, University of Minnesota Press. 91–116.
- Bigo, Didier [2004] „Policing in the Name of Freedom” In: *Controlling Frontiers* Szerk. Didier Bigo – Elspeth Juild, Aldershot Ashgate. 1–11.
- Bigo, Didier [2002] Security and Immigration Toward a Critique of the Governmentality of Unease, *Alternatives* Vol. 27. 63–92. DOI: <https://doi.org/10.1177/03043754020270s105>.
- Bigo, Didier – Tsoukala, Anastassia [2008]: „Understanding (In)Security.” In: *Terror, Insecurity and Liberty: Illiberal Practices of Liberal Regimes after 9/11*. Szerk.: Bigo, Didier – Tsoukala, Anastassia. Routledge, London. 1–9.
- Bigo, Didier [1998]: „Europe passoire Europe forteresse: La sécurisation et humanitarisation de l’immigration.” In: *Immigration et racism en Europe*. Szerk.: Rea, Andrea et al. Complexe, Brussels. 203–241.
- Bilgic, Ali [2013]: *Rethinking Security in the Age of Migration*. Routledge, London.
- Booth, Ken [1997]: „Security and Self: Reflections of a Fallen Realist.” In: *Critical Security Studies: Concepts and Cases*. Szerk.: Krause, Keith – Williams, Michael C. University of Minnesota Press, London. 83–119.
- Bourdieu, Pierre [1987]: A politikai mező. *Valóság*, Vol.1. 110-115.
- Bovens, Luc – Chatkupt, Chlump – Smead, Laura [2012]: „Measuring Common Standards and Equal Responsibility-Sharing in EU Asylum Outcome Data.” *European Union Politics*, Vol. 13. No. 1. 70–93. DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116511428358>.
- Buzan, Barry – Waever, Ole – de Wilde, Jaap [1998]: *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner, London.
- Buzan, Barry [1983]: *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Harvester Wheatsheaf, Hertfordshire.

- Carling, Jorgen [2007]: "Migration Control and Migrant Fatalities at the Spanish-African Borders." *International Migration Review*, No. 41. 316–343.
- Carver, Terell [2004]: Diskurzuselemzés és a „nyelvi fordulat". *Politikatudományi Szemle*, Vol. 4. 143–148.
- C.A.S.E. [2006]: Critical Approaches to Security in Europe. A Networked Manifesto, *Security Dialogue*, Vol. 37 No. 4. pp. 449-497.
- Chlebny, Jacek – Trojan, Wojciech [2000]: „The Refugee Status Determination Procedure in Poland." *International Journal of Refugee Law*, Vol. 12. No. 2. 212–234. DOI: <https://doi.org/10.1093/ijrl/12.2.212>.
- Coffey, Mary P. – Feingold, Marcia – Bromberg, Judith [1988]: „A Normed Measure of Variability Among Proportions." *Computational Statistics and Data Analysis*, Vol. 7. No. 2. 127–141. DOI: [https://doi.org/10.1016/s0167-9473\(96\)00042-4](https://doi.org/10.1016/s0167-9473(96)00042-4).
- Collins, Alan [2013]: *Contemporary Security Studies*. Oxford University Press, Oxford.
- Dalibor, Jílek [2002]: „The Czech Republic" In: *New Asylum Countries Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union*. Szerk. Byrne, Rosemary, Noll, Gregor, Vedsted-Hansen, Jens, The Hague, Kluwer Law International. 78-93.
- Dauvergne, Catherine [2008]: *Making People Illegal: What Globalization Means for Migration and Law*. Law in Context Series. Cambridge University Press, Cambridge.
- Den Heijer, Maarten [2010]: „Europe Beyond its Borders: Refugee and Human Rights Protection in Extraterritorial Immigration Control." In: *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*. Szerk.: Bernard, Ryan – Prakash, Shah. Martinus Nijhoff, Leiden. 163–194.
- Doyle, Michael W. [1986]: „Liberalism and World Politics." *The American Political Science Review*, Vol. 80. No. 4. 1151–1169. DOI: <https://doi.org/10.2307/1960861>.
- Düvell, Franck [2011]: „Irregular Migration." In: *Global Migration Governance*. Szerk.: Betts, Alexander. Oxford University Press, Oxford.
- Foucault, Michel [1990]: *Felügyelet és büntetés*, Gondolat Kiadó. Budapest.
- Foucault, Michel [1971]: „A diskurzus rendje." In: *A fantasztikus könyvtár*. Szerk. Foucault, Michel, Pallas Stúdió. Budapest, 50–74.

- Foucault, Michel [1999]: *A szexualitás története*. Budapest, Atlantisz.
- Foucault, Michel [2000a]: „A tudományok archeológiájáról” In: *Nyelv a végtelenhez. Tanulmányok, előadások, beszélgetések*. Szerk. Foucault, Michel, Latin Betűk Alapítvány, Debrecen, 169–199.
- Foucault, Michel (2000b): „Mi a szerző?” In: *Nyelv a végtelenhez. Tanulmányok, előadások, beszélgetések*. Szerk. Foucault, Michel, Latin Betűk Alapítvány, Debrecen. 119–145.
- Foucault, Michel [2001]: *A tudás archeológiája*. Atlantisz, Budapest.
- Foucault, Michel [2004]: *A bolondság története a klasszicizmus korában*. Atlantisz Kiadó, Budapest.
- Fuchs, C. [2016]: “Racism, nationalism and right-wing extremism online: The Austrian presidential election 2016 on Facebook.” *Momentum Quarterly. Zeitschrift für Sozialen Fortschritt*, Vol. 5. No. 3, 172–196.
- FRA [2014]: *Kézikönyv a menekültügyre, határookra és bevándorlásra vonatkozó európai jogról*. Európai Unió Alapjogi Ügynöksége. Brüsszel. DOI: <https://doi.org/10.2811/59354>.
- Gazdag Ferenc [2011]: *Biztonsági tanulmányok – Biztonságpolitika*. ZMNE, Budapest.
- Geddes, Andrew [2000]: *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?* Manchester University Press, Manchester.
- Geddes, Andrew [2003]: *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. Sage, London.
- Geertz, Clifford [1972]: Deep Play: Notes on the Balines Cockfight. *Daedalus* Vol. 101. No. 1. 1–37
- Givens, Terri – Luedtke, Adam [2004]: „The Politics of European Union Immigration Policy: Political Salience, Institutions and Harmonization.” *The Policy Studies Journal*, Vol. 32. No. 1. 145-165. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0190-292X.2004.00057.x>.
- Gordenker, Leon [1987]: *Refugees in International Politics*. Columbia University Press, New York.
- Göbl, Gabriella – Szalai, András [2015]: „Securitizing Migration in Contemporary Hungary.” *CENS Working Paper*. 1–33.
- Greenhill, Kelly M. [2010]: *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*. Cornell University Press, Ithaca.

- Greussing, Esther – Boomgaarden, Hajo G. [2017]: Shifting the refugee narrative? An automated frame analysis of Europe's 2015 refugee crisis. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 43. No. 11., 1749–1774, <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1282813>.
- Guild, Elspeth – Costello, Cathryn – Garlick Madeline – Moreno-Lax, Violeta [2015]: „The 2015 Refugee Crisis in the European Union.” *CEPS Policy Brief*, No. 332. 1–4.
- Guild, Elspeth [2009]: *Security and Migration in the 21st Century*. Polity, Cambridge.
- Guiraudon, Virginie [2000]: „European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-Making as Venue Shopping.” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38. No. 2. 251–271. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00219>.
- Guiraudon, Virginie [2003]: „The Constitution of an European Immigration Policy Domain: A Political Sociology Approach.” *Journal of European Public Policy*, Vol. 10. No. 2. 263–282. DOI: <https://doi.org/10.1080/1350176032000059035>.
- Ibrahim, M. [2005]: „The Securitization of Migration: A Racial Discourse.” *International Migration* Vol. 43. No. 5., 163–187. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2435.2005.00345.x>.
- Hollifield, James F. [2000]: „The Politics of International Migration.” In: *Migration Theory: Talking Across Disciplines*. Szerk.: Brettell, Caroline B. – Hollifield, James F. Routledge, New York. 137–186.
- Homer-Dixon, Thomas [1994]: „Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases.” *International Security*, Vol. 19. No. 1. 5–40. DOI: <https://doi.org/10.2307/2539147>.
- Honců, Šárka – Kohutičová, Pavlína – Vystavělová, Miroslava [2007]: *Azylová politika České republiky pohledem analýzy policy*. International Institute of Political Science of Masaryk University, Brno.
- Humphrey, Matthew [2013]: „Migration Security and Insecurity.” *Journal of Intercultural Journal of Peace Research*, Vol. 36. No. 2. 183–202. DOI: <https://doi.org/10.1080/07256868.2013.781982>.
- Huntington, Samuel [1996]: *The Clash of Civilizations: The Remaking of World Order*. Simon & Schuster, New York.
- Hurná, Lucia [2012]: „Asylum Legal Framework and Policy of the Slovak Republic.” *Jurisprudence*, Vol. 19. No. 4. 1383-1504.

- Huysmans, Jef [1998]: “Security! What Do You Mean? From Concept to Thick Signifier.” *European Journal of International Relations*, Vol. 4. No. 2. 226-255. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354066198004002004>.
- Joppke, Christian [1999]: *Immigration and the Nation-State*. Oxford University Press, Oxford.
- Katzenstein, Peter [1996]: „Introduction: Alternative Perspectives on International Security.” In: *Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Szerk.: Katzenstein, Peter. Columbia University Press, New York.
- Kaunert, Christian – Léonard, Sarah [2012]: „The Development of the EU Asylum Policy: Venueshopping in Perspective.” *Journal of European Public Policy*, Vol. 19. No. 9. 1396–413. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2012.677191>.
- Keely, Charles B. [2001]: „The International Refugee Regime[s]: The End of the Cold War Matters.” *The International Migration Review*, No. 35. 303–315.
- Keohane, Robert O. [1984]: *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press, Princeton.
- Keohane, Robert O. – Milner, Helen V. [1996]: *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Kiss, Balázs [1995]: „Michel Foucault és a szimbolizáció.” In: *Jelbeszéd az életünk. A szimbolizáció története és kutatásának módszerei*. Szerk. Kapitány, Ágnes – Kapitány, Gábor, Osiris-Századvég Kiadó, Budapest 289–300.
- Kogovsek Salamon, N. – Bajt, V. [2015]: *Razor-wired: Reflections on migration movements through Slovenia in 2015*. Slovenia: Peace Institute, Ljubljana.
- Kopecká, Helena [2015]: „General Trends of Asylum Applications in the Czech Republic.” *Biztpol Affairs*, Vol. 3. No. 2. 46–59.
- Kraler, A. [2011]: „The case of Austria.” IN: Zincone, G. - Penninx, R. – Borkert, M. (szerk.) *Migration policymaking in Europe. The dynamics of actors and contexts in past and present*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 21–60.
- Krasner, Stephen D. [1982]: „Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables.” *International Organization*, Vol. 36. No. 2. 185–205. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0020818300018920>.
- Krause, Keith – Williams. Michael C. [1996]: „Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods.” *Mershon International Studies Review*, No. 40. 229–254. DOI: <https://doi.org/10.2307/222776>.

- Krzyzanowski, M. - Wodak, R. [2009]: *The politics of exclusion. Debating migration in Austria*. NJ: Transaction, New Brunswick.
- Lahav, Gallya – Guiraudon, Virginie [2000]: „A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migration Control.” *Comparative Political Studies*, Vol. 33. No. 2. 163–195. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414000033002001>.
- Lambert, H elene – Messineo, Francesco – Tiedemann, Paul [2008]: „Comparative Perspectives of Constitutional Asylum in France, Italy and Germany: Requiescat in Pace?” *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 27. No. 3. 22–24. DOI: <https://doi.org/10.1093/rsq/hdn043>.
- L eonard, Sarah [2011]: „EU Border Security and Migration into the European Union: FRONTEX and Securitization through Practices.” *European Security*, Vol. 19. No. 2. 231–254. DOI: <https://doi.org/10.1080/09662839.2010.526937>.
- Lischer, Sarah Kenyon [2005] *Dangerous Sanctuaries: Refugee Camps, Civil War, and the Dilemmas of Humanitarian Aid*. Cornell University Press, Ithaca.
- Łodziński, Sławomir [2009]: „Refugees in Poland, Mechanisms of Ethnic Exclusion.” *International Journal of Sociology*, Vol. 39. No. 3. 79–95. DOI: <https://doi.org/10.2753/ijso020-7659390305>.
- Loescher, Gil – Monahan, Laila [1989]: *Refugees and International Relations*. Oxford University Press, Oxford.
- Loescher, Gil [1992]: „Refugees and the Asylum Dilemma in the West.” *Journal of Policy History*, Vol. 4. No. 1. 1–7. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0898030600006473>.
- Loescher, Gil [1996]: *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis: A Twentieth Century Fund Book*. Oxford University Press, Oxford.
- Loescher Gil – Scanlan John A. [1998]: *Calculated Kindness: Refugees and America’s Half-Open Door: 1945-Present*. The Free Press: A Division of MacMillan, Inc., New York.
- Matouschek, B. - Wodak, R. - Januschek, F. [1995] *Notwendige Ma nahmen gegen Fremde? Genese und Form von rassistischen Diskursen der Differenz*. Austria: Passagen, Vienna.
- Mikolajczyk, Barbara [2002]: „Poland” In: *New Asylum Countries Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union*. Szerk.

- Byrne, Rosemary, Noll, Gregor, Vedsted-Hansen, Jens, The Hague, Kluwer Law International. 48–77.
- Molnár, Tamas [2013]: „Mily színes e táj! Az Európai Unió menekültügyi *acquis*-jának kialakulása és fejlődése a kezdetektől napjainkig.” *Fundamentum*, Vol. 17. No. 2. 55-63.
- Nagy, Boldizsár [2002]: „Hungary” In: *New Asylum Countries Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union*. Szerk. Byrne, Rosemary, Noll, Gregor, Vedsted-Hansen, Jens, The Hague, Kluwer Law International. 138–157.
- Nagy, Boldizsár [2012]: *A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltozástól az Európai Unióba lépésig*, Gondolat Kiadó, Budapest.
- Nagy, Boldizsár [2015]: Parallel Realities: Refugees Seeking Asylum in Europe and Hungary’s Reaction, *EU Migration Law Blog*, 2015. november 4. URL: <http://eumigrationlawblog.eu/parallel-realities-refugees-seeking-asylum-in-europe-and-hungarys-reaction/>, letöltés ideje: 2016. január 2.
- Nagy, Boldizsár [2017]: „Sharing the Responsibility or Shifting the Focus? The Responses of the EU and the Visegrad Countries to the Post-2015 Arrival of Migrants and Refugees”, *Istituto Affari Internazionali: Global Turkey in Europe series Working paper*, No. 17, 2017 május 23.
- Nagy, Boldizsár [2016]: „Hungarian Asylum Law and Policy in 2015–2016: Securitization Instead of Loyal Cooperation”, *German Law Journal*, Vol. 17. No. 6., 1033 – 1081.
- Neumayer, Eric [2005]: „Asylum Recognition Rates in Western Europe: Their Determinants, Variation and Lack of Convergence.” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 49. No. 1. 43–66. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022002704271057>.
- Nic, Milan [2016]: „The Visegrad Group in the EU: 2016 as a turning-point?” *European View*, Vol. 15. No. 2 281–290 DOI: <https://doi.org/10.1007/s12290-016-0422-6>
- Pavelková, Zuzana [2016]: „Can the Wizards and Witches Fix Slovak Asylum and Migration Policy?” *Visegrad Revue*, 2016. január 8. URL: <http://visegradrevue.eu/can-the-wizards-and-witches-fix-slovak-asylum-and-migration-policy/>, letöltés ideje: 2016. február 2.

- Peers, Steve – Rogers, Nicola [2006] *EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary*, Martinus Nijhoff Publishing.
- Peers, Steve [2012]: „The Revised Asylum Procedures Directive: Keeping Standards Low.” *Statewatch Analysis*. URL: <http://www.statewatch.org/analyses/no-178-asylum-procedures.pdf>, letöltés ideje: 2016. december 1.
- Pollet, Kris – Soupios-David, Hélène – Teffera, Almaz [2012]: „Not There Yet: An NGO Perspective on Challenges to a Fair and Effective Common European Asylum.” *AIDA Information Database, Annual Report 2012/2013*. 30-42.
- Rheindorf, Markus – Wodak, Ruth [2017]: „Borders, Fences, and Limits—Protecting Austria From Refugees: Metadiscursive Negotiation of Meaning in the Current Refugee Crisis”, *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, DOI: 10.1080/15562948.2017.1302032.
- Roe, Paul [1999]: „The Intrastate Conflict Security Dilemma: Ethnic Conflict as a ‘Tragedy’.” *Journal of Peace Research*, Vol. 36, No. 2. 183–202. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022343399036002004>.
- Roe, Paul [2004]: *Ethnic Violence and the Social Security Dilemma*. Routledge, London.
- Ryan, Bernhard – Mitsilegas, Valsamis [2010]: *Immigration and Asylum Law and Policy in Europe: Extraterritorial Immigration Control*. Martinus Nijhoff, Leiden.
- Onuf, Nicholas Greenwood [1989]: *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. University of South Carolina Press, Columbia.
- Servent, Ariadna R. – Trauner, Florian [2014]: „Do Supranational EU Institutions Make a Difference? EU Asylum Law Before and After ‘Communitarization.’” *Journal of European Public Policy*, Vol. 21. No. 8. 1142–1162. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2014.906905>.
- Schwell, Alexandra [2015]: „When [In]Security Travels: Europeanization and Migration in Poland.” *European Politics and Society*, Vol. 16. No. 4. 1–18. DOI: <https://doi.org/10.1080/23745118.2016.1121004>.
- Stedman, Stephen John – Tanner, Fred [2003]: „*Refugee Manipulation: War, Politics, and the Abuse of Human Suffering*.” Brookings, Washington D.C.
- Szabó, Márton [1998]: „A politikai szemantika lehetőségei. A társadalomtudományok nyelvi-konstrukciós fordulata és a politológia”. In:

Diszkurzív térben. Tanulmányok a politika nyelvéről és a politikai tudásról.

Szerk. Szabó Márton Budapest, Scientia Humana, 280–309.

- Tarry, Sarah [1999]: „’Deepening’ and ’Widening’: An Analysis of Security Definitions in the 1990s.” *Journal of Military and Strategic Studies*. Vol. 2. No. 1. 1–13.
- Teitelbaum, Michael [1980]: „Right versus Right: Immigration and Refugee Policy in the United States.” *Foreign Affairs* No. 59. 21–59.
- Thielemann, Eiko R. – Dewan, Torun [2006] „The myth of free-riding: Refugee protection and implicit burden-sharing.” *West European Politics*. Vol. 29. No. 2. 351-369. <https://doi.org/10.1080/01402380500512742>
- Thielemann, Eiko R. [2010] „The common European asylum system: in need of a more comprehensive burden-sharing approach” IN: Luedtke, Adam (ed.) *Migrants and Minorities: the European Response*. Cambridge Scholars Publishing, Newcastle-upon-Tyne.
- Thielemann, Eiko R. [2004] „Why asylum policy harmonization undermines refugee burden-sharing.” *European Journal of Migration and Law*, Vol. 6. No. 1. 47-65.
- Toft, Monica Duffy [2007]: „The Myth of the Borderless World: Refugees and Repatriation Policy.” *Conflict Management and Peace Science*, No. 24. 139–157. DOI: <https://doi.org/10.1080/07388940701257549>.
- Van Gorp, B. [2005]: “Where is the Frame? Victims and Intruders in the Belgian Press Coverage of the Asylum Issue.” *European Journal of Communication* Vol. 20. No. 4., 484–507. <https://doi.org/10.1177/0267323105058253>.
- Vaughan-Williams, N. [2009] *Border politics. The limits of sovereign power*. Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Vezovnik, Andreja [2017]: „Securitizing Migration in Slovenia: A Discourse Analysis of the Slovenian Refugee Situation”, *Journal of Immigrant & Refugee Studies*. <http://dx.doi.org/10.1080/15562948.2017.1282576>.
- Wæver, Ole [1995]: „Securitization and Desecuritization.” In: *On Security*. Szerk.: Lipschutz, Ronnie D. Columbia University Press, New York. 46–86.
- Wæver, Ole [1997] “Figures of International Thought: Introducing Persons instead of Paradigms” In: *The Future of International Relations. Masters in the Making*. Szerk. Wæver, Ole – Neumann Iver, B. Routledge, London. 1–37.

- Wæver, Ole [2004] „New 'Schools' in Security Theory and their Origins between Core and Periphery" *International Studies Association*.
- Walt, Stephen M. [1991]: „The Renaissance of Security Studies." *International Studies Quarterly*, Vol. 35. No. 2. 211–239. DOI: <https://doi.org/10.2307/2600471>.
- Waltz, Kenneth N. [1979]: *Theory of International Politics*, Random House, University of California.
- Waltz, Kenneth N. [1988]: „The Origins of War in Neorealist Theory." *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 18. No. 4. 615–628. DOI: <https://doi.org/10.2307/204817>.
- Watson, Scott D. [2009]: *The Securitization of Humanitarian Migration: Digging Moats and Sinking Boats*. Routledge, New York.
- Wendt, Alexander [1999]: *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Weiner, Myron [1995]: *International Migration and Security*. Westview Press, Oxford.
- Wodak, R., - Boukala, S. [2015]: “European identities and the revival of nationalism in the European Union: A discourse historical approach." *Journal of Language and Politics*, Vol. 14. No. 1., 87-109.
- Wolfers, Arnold [1952]: “‘National Security’ as an Ambiguous Symbol." *Political Science Quarterly*. Vol. 67. No. 4. 481–502. DOI: <https://doi.org/10.2307/2145138>.

Egyéb források

- Bjarte, Vandvik [2010]: The EU's Dubious Refugee Deal. *The Guardian*, 2010. október 20. URL: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2010/oct/20/eu-refugee-libya-gaddafi>, letöltés ideje: 2016. szeptember 15.
- České Noviny [2015a]: Od června policie zadržela 2500 běženců, jen 60 Syřanů žádá azyl. 2015. szeptember 6. URL: <https://www.novinky.cz/domaci/379763-od-cervna-policie-zadrzela-2500-bezencu-jen-60-syranu-zada-azyl.html>, letöltés ideje: 2016. szeptember 10.
- České Noviny [2015b]: Sobotka: Junckerova slova o nezměněném přístupu k migraci zklamala. 2015. november 15. URL: <http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/sobotka-junckerova-slova-o-nezmenenem-pristupu-k-migraci-zklamala/1281743>, letöltés ideje: 2016. szeptember 5.
- České Noviny [2016]: Sobotka má na summitu prosazovat rychlé vracení migrantů z Řecka. 2016. március 16. URL: <http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/sobotka-ma-na-summitu-prosazovat-rychle-vraceni-migrantu-z-recka/1327127>, letöltés ideje: 2016. szeptember 5.
- České Noviny [2016]: Sobotka: Česko nabízí Řecku azylové odborníky a policisty. 2016 március 22. URL: <http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/sobotka-cesko-nabizi-recku-azylove-odborniky-a-policisty/1329798>, letöltés ideje: 2016. szeptember 5.
- České Noviny [2016]: Sobotka: Turecko musí pro uvolnění vízového styku splnit podmínky. 2016. május 3. <http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/sobotka-turecko-musi-pro-uvolneni-vizoveho-styku-splnit-podminky/1345358>, letöltés ideje: 2016. szeptember 5.
- České Noviny [2016]: Sobotka: Uprchlíci páchající trestné činy mají být vyhoštěni z EU. 2016. január 8. URL: <http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/sobotka-uprchlici-pachajici-trestne-ciny-maji-byt-vyhosteni-z-eu/1300774>, letöltés ideje: 2016. szeptember 5.
- Ciensi, Jan [2015]: Migrants Carry ‘Parasites and Protozoa,’ Warns Polish Opposition Leader. *Politico*, 2015. október 14. URL: <http://www.politico.eu/article/migrants-asylum-poland-kaczynski-election/>, letöltés ideje: 2015. december 16.

- Ciensi, Jan [2015]: Poland to Aid Refugees not Economic Migrants. *Politico*, 2015. szeptember 4. URL: <http://www.politico.eu/article/poland-migrants-asylum-refugees-crisis-commission-kopacz-trzaskowski/>, letöltés ideje: 2016. január 10.
- Deutsche Welle [2015]: Czech President Zeman Says Refugee Wave is 'Organized Invasion'. 2015. december 26. URL: <http://www.dw.com/en/czech-president-zeman-says-refugee-wave-is-organized-invasion/a-18943660>, letöltés ideje: 2016. január 12.
- DG of Home Affairs of the European Commission [2014]: Common European Asylum System – What we do? URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm, letöltés ideje: 2014. június 8.
- DIBP [2015]: Factsheet: Australia's Refugee and Humanitarian Programme. Department of Immigration and Border Protection, Government of Australia. URL: <https://www.border.gov.au/about/corporate/information/factsheets/60refugee#d>, letöltés ideje: 2016. február 10.
- Dziennik Polski [2016]: Co robią u nas Ukraińcy. 2016. január 21. URL: <http://www.dziennikpolski24.pl/artykul/9312402,co-robia-u-nas-ukraincy,2,id,t,sa.html>, letöltés ideje: 2016. szeptember 5.
- ECRE [2014]: From Schengen to Stockholm: History of CEAS. 2014. június 8. URL: <http://www.ecre.org/component/content/article/36-introduction/194-history-of-ceas.html>, letöltés ideje 2015. szeptember 5.
- ECRE [2015]: Hungary Reverses Suspension of Dublin Regulation. 2015. június 26. URL: <http://ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/1112-hungary-reverses-suspension-of-dublin-regulation.html>, letöltés ideje: 2015. december 10.
- Floyd, Rita [2006] When Foucault met Security Studies. *BISA Annual Conference*, 2006. december 20. URL: http://www.academia.edu/11683813/When_Foucault_met_security_studies_A_critique_of_the_Paris_school_of_security_studies, letöltés ideje: 2017. január 10.
- Groenendijk, Kees – Nagy, Boldizsár [2015]: Hungary's Appeal Against Relocation to the CJEU: Upfront Attack or a Rear Guard Battle. *EU Migration Law Blog*, 2015. szeptember 16. URL: <http://eumigrationlawblog.eu/hungarys-appeal->

[against-relocation-to-the-cjeu-upfront-attack-or-rear-guard-battle/](#), letöltés ideje: 2015. december 16.

Huysmans, Jef [1999]: Language and Mobilization of Security Expectations: The Normative Dilemma of Speaking and Writing Security. *ECPR Joint Sessions*, 1999. március 26. URL: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/9f2ae4f9-18ae-4132-8a00-9abe1910a3f1.pdf>, letöltés ideje: 2017. január 10.

IOM [2014]: Database of the International Organization of Migration. URL: www.iom.int/cms/en/sites/iom/home.html, letöltés ideje: 2014. július 9.

IOM [2014]: Key Migration Terms. URL: <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html>, letöltés ideje: 2014. június 8.

IRI [2017]: „Public opinion in Hungary, Poland, Czech Republic and Slovakia.” *Center for Insights in Survey Research*, International Republican Institute. URL: http://www.iri.org/sites/default/files/four_country_full_presentation_may_24_2017.pdf, letöltés ideje: 2018. 01.15.

Kowalczyk, Adam [2016]: Poland and the NATO Summit in Warsaw: Expectations, Perspectives and Challenges. *Stratfor*, 2016. július 5. URL: <https://www.stratfor.com/the-hub/poland-and-nato-summit-warsaw-expectations-perspectives-and-challenges>, letöltés ideje: 2016. szeptember 10.

Kurier Lubelski [2016]: Akcja Stop uchodźcom w Lublinie: Nie chcą przyjąć imigrantów do Polski. 2016. szeptember 25. URL: <http://www.kurierlubelski.pl/aktualnosci/art/9328008.akcja-stop-uchodzcom-w-lublinie-nie-chca-przyjac-imigrantow-do-polski,id,t.html>, letöltés ideje: 2016. szeptember 5.

Lucas, Edward [2014] Grappling with irrelevance? Politico EU, <http://www.politico.eu/article/grappling-with-irrelevance/> 2014 július 3. letöltve 2016 december 2.

Magyar Helsinki Bizottság [2014]: Jelentés a menekültügyi őrizet gyakorlatáról. 2014. június 8. URL: <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/anonim-MHB-jelentes-menekeltugyi-orizet-gyakorlatarol.pdf>, letöltés ideje: 2015. szeptember 5.

- Maliszewski, Norbert [2016]: Sondaż: Polacy nie chcą przyjmować uchodźców. *Onet*, 2015. szeptember 11. URL: <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/sondaz-polacy-nie-chca-przyjmowac-uchodzcow/q8tth5>, letöltés ideje: 2016. január 2.
- McKirdy, Euan – Hume, Tim [2016]: Migrant Crisis: EU Proposes \$760 Million Emergency Aid for Greece. *CNN*, 2016. március 2. URL: <http://edition.cnn.com/2016/03/02/europe/nato-general-migrants-terror/>, letöltés ideje: 2016. május 10.
- Nemzeti konzultáció [2016]: „Nemzeti konzultáció a bevándorlásról és terrorizmusról.” *kormany.hu*, URL: <http://nemzetikonzultacio.kormany.hu>, letöltés ideje: 2017. január 10.
- Nie Dla Islamizacji Europy [2016]: „Prezydent Duda za przyjmowaniem uchodźców, ale pod pewnymi warunkami” 2016. május 16. URL: <http://ndie.pl/prezydent-duda-przyjmowaniem-uchodzcow-pewnymi-warunkami/>, letöltés ideje: 2016. szeptember 5.
- Nic, Milan - Dostál, Vít [2016] Central Europe’s outlook on the EU and foreign policy. *Strategic Europe blog*, Carnegie Europe, 2016 január 8. URL: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=62423>, letöltés ideje 2016 október 5.
- O’Grady, Siobhán [2015]: Slovakia to EU: We’ll Take Migrants If They Are Christians.” *Foreign Policy*, 2015. augusztus 19. URL: <http://foreignpolicy.com/2015/08/19/slovakia-to-eu-well-take-migrants-if-theyre-christians/>, letöltés ideje: 2015. szeptember 10.
- Ojevska, Natalia [2015]: Poland’s Modest Refugee Policy Proves Controversial. *Al-Jazeera*, 2015. november 9. URL: <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2015/11/poland-modest-refugee-policy-proves-controversial-151101102513587>, letöltés ideje: 2015. december 20.
- Orbán, Viktor [2015]: Előadás Helmut Kohl – Az egyesítés kancellárja című nemzetközi konferencián. URL: <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-eloadasa-a-helmut-kohl-az-egyesites-kancellarja-cimu-nemzetkozi-konferencian>, letöltés ideje: 2015. október 10.

- Ośrodek Kontroli Obywatelskiej [2016]: Fantazje Błaszczaka. PiS uratowało Polskę przed uchodźcami. 2016. júlus 18. URL <https://oko.press/fantazje-blaszczaka-pis-uratowalo-polske-uchodzcam/>, letöltés: 2016. szeptember 5.
- Pomorska [2015]: Politolog: - Imigranci nie chcą do Bułgarii. 2015. szeptember 24. URL: <http://www.pomorska.pl/opinie/art/8179690,politolog-imigranci-nie-chca-do-bulgarii,id,t.html>, letöltés ideje: 2016. szeptember 5.
- Prague Monitor [2016]: Zeman: Only Persecuted Refugees Can Be Granted Asylum. *Prague Monitor*, 2016. január 26. URL: <http://praguemonitor.com/2016/01/26/zeman-only-persecuted-refugees-can-be-granted-asylum>, letöltés ideje 2016. február 2.
- Pravda [2016a]: Je zjavné, že Slovensko nepodporí bruselský plán na výkupné za utečencov. 2016. május 4. URL: <http://europa.pravda.sk/aktuality/clanok/392003-je-zjavne-ze-slovensko-nepodpori-bruselsky-plan-na-vykupne-za-utecencov/>, letöltés ideje: 2016. szeptember 5.
- Pravda [2016b]: Kaliňák považuje zásah colníkov vo Veľkom Mederi za primeraný. 2016 május 11. URL: <http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/392779-kalinak-povazuje-policajny-zasah-vo-velkom-mederi-za-primerany/?sc=art-392790>, letöltés ideje: 2016. szeptember 5.
- Pravda [2016c]: Kaliňák: Ukazuje sa, že postoj SR k migračnej kríze boli správne. 2016. május 20. <http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/393716-kalinak-ukazuje-sa-ze-postoje-sr-k-migracnej-krize-boli-spravne/?sc=art-392779>, letöltés ideje: 2016. szeptember 5.
- Pravda [2016d]: Mimovládky: Do integrácie utečencov treba viac zapájať samosprávy. 2016. május 7. URL: <http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/392372-mimovladky-do-integracie-utecencov-treba-viac-zapajat-samospravy/?sc=art-392790>, letöltés ideje: 2016. szeptember 5.
- Pravda [2016e]: Pri Veľkom Mederi strieľali na prevádzáčov, zasiahli sýrsku utečenku. 2016. május 9. URL: <http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/392490-policia-zadrzala-styri-auta-migrantov-jednu-migrantku-postrelili/?sc=art-392790>, letöltés ideje: 2016. szeptember 5.

- Reuters [2015]: Czech PM Says Will Insist on Rejecting Migrant Quotas. 2015. szeptember 22. URL: <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-czech-idUSKCNORM10420150922>, letöltés ideje: 2016. január 27.
- Rzeczpospolita [2016]: Prezydent o uchodźcach: Każdy, kto będzie chciał, zostanie przyjęty. 2016. június 4. URL: <http://www.rp.pl/Uchodzcy/160609609-Prezydent-o-uchodzcach-Kazdy-kto-bedzie-chcial-zostanie-przyjety.html#ap-1>, letöltés ideje: 2016. szeptember 5.
- TÁRKI [2015] Magyarország jobban teljesít: csúcson az idegenellenesek aránya. URL: http://www.tarki.hu/hu/news/2015/kitekint/20150505_idegen.html, letöltés ideje: 2016. december 10.
- The Economist. [2016] Big, bad Visegrád. 2016 január 30. URL: <http://www.economist.com/news/europe/21689629-migration-crisis-has-given-unsettling-new-direction-old-alliance-big-bad-Visegrád>, letöltés ideje 2016 október 5.
- TVN24 [2015]: Do Polski trafi 12 tysięcy uchodźców? Był kłopot, żeby z Donbasu przyjąć 200 osób. 2015. szeptember 10. URL: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/iwona-sledzinska-katarasinska-i-mariusz-blaszczak-o-uchodzcach,576248.html>, letöltés ideje: 2016. szeptember 5.
- Vona, Gábor [2016]: A fekete afrikai keresztényektől fél a Jobbik. *HVG*, URL: http://hvg.hu/itthon/20160404_vona_keresztenyek_feketek_afrikaiak_jobbik, letöltés ideje: 2016. december 10.
- Wiadomosci [2016]: Beata Szydło odniosła się do słów Franciszka o uchodźcach. URL: <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1329,title,Beata-Szydlo-odniosla-sie-do-slow-Franciszka-o-uchodzcach,wid,18447327,wiadomosc.html>, letöltés ideje: 2016. július 30.
- Wiadomosci [2016]: Mariusz Błaszczak o uchodźcach: nie przyjmujemy nikogo, kto zagrażałby bezpieczeństwu. URL: <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Mariusz-Blaszczak-o-uchodzcach-nie-pryjmiemy-nikogo-kto-zagrazalby-bezpieczenstwu,wid,18318656,wiadomosc.html?ticaid=117b63>, letöltés ideje: 2016. május 9.
- Wiadomosci Dziennik [2016]: Szydło usztywnia stanowisko. Miało być 100 uchodźców, nie będzie żadnego. URL:

<http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/516410,beata-szydlo-rzad-pis-uchodzcy-imigranci-stanowisko-zamachy-bruksela-belgia.html>, letöltés ideje: 2016. szeptember 5.

Wyborcza [2015]: Prezydent Duda i "choroby uchodźców" na nagłówkach światowych mediów. "Skojarzenia z retoryką nazistowską" 2015. október 19. URL: <http://wyborcza.pl/1,75399,19044509,duda-i-choroby-uchodzcow-na-naglowkach-swiatowych-mediow.html?disableRedirects=true>, letöltés ideje: 2016. szeptember 5.