

**(GALL) KAKASKODÁS HELYETT
KOMPROMISSZUMOK? –
MI VÁRHATÓ AZ EU
MIGRÁCIÓS POLITIKÁJÁBAN A
FRANCIA ELNÖKSÉG ALATT?**

Migrációkutató Intézet

**Sayfo Omar és Vargha Márk
gyorselemzése**

2022.01.25.

(GALL) KAKASKODÁS HELYETT KOMPROMISSZUMOK? – MI VÁRHATÓ AZ EU MIGRÁCIÓS POLITIKÁJÁBAN A FRANCIA ELNÖKSÉG ALATT?

2022. január 1-jén Franciaország vette át az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét, majd Emmanuel Macron január 19-én megtartotta programadó beszédét az Európai Parlamentben. Ennek apropóján a Migrációkutató Intézet legújabb gyorselemzésében áttekinti, hogy az eddig megismert információk alapján milyen európai migrációs politikát folytathat majd a francia elnök 2022 első hat hónapjában. Az újráválasztása esetén Angela Merkel visszavonulása után az EU tényleges vezetőjének pozíciójára is esélyes centrista-liberális Macron az irreguláris migrációt az Európát fenyegető biztonsági kihívásokhoz sorolja, valamint hangzatos célokat tűz ki. A legtöbb kérdésben kellően óvatosan fogalmaz ahhoz, hogy a következő fél évben valamennyi tagország vezetőjével kompromisszumra jusson a vitás kérdések tekintetében. A következő hónapok kétségtelenül legfontosabb kérdéseinek egyike, hogy az elnök személyes kvalitásai és saját újráválasztási kampánya által jócskán lekötött energiái elegendőek-e arra, hogy az immár több mint fél évtizede tartó benuátságból kimozdítsa a közösséget, és egy konszenzusos javaslattal álljon elő az unió menekültügyi és migrációs szabályozásának reformjára.

A Francia Köztársaság elnöke a félpreszidenciaális kormányformából fakadóan komoly jogkörökkel rendelkezik az ország kül-, védelem- és uniós politikáját tekintve. A világ nagyhatalmainak és legjelentősebb nemzetközi szervezeteinek vezetőivel folytathat érdemi tárgyalásokat, s meghatározhatja az uniós elnökség programját is, melynek sikeres végrehajtásából – s nem kevésbé ügyes kommunikációjából – politikai tőkét kovácsolhat. Így volt ez legutóbb is, amikor Nicolas Sarkozynek kedvezett a fél éves kötelező aktivitás a brüsszeli porondon, Emmanuel Macron esetében pedig még inkább így lehet.¹ Az egyik ok: Macron élvezi a komoly külpolitikai gondolkodó szerepét, akkor is, ha a gondolkodás gyakorlati eredményessége néha meg is kérdőjeleződik.² A másik: április 10-én és 24-én tartják a köztársaságielnök-választást, ennek a

¹ <https://24.hu/kulfold/2021/05/04/macron-francia-elnokvalasztas-unios-elnokseg/> (Megtekintve: 2022.01.24.)

² <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-think-tanker-in-chief/> (Megtekintve: 2022.01.24.)

szemeszternek tehát több mint a fele egybeesik személyes kampányával. A harmadik: a francia uniós elnökség mérlege várhatóan döntő hatással lesz arra, hogy sikerül-e Macronnak Angela Merkel volt német kancellár örökébe lépnie, azaz az Európai Unió tényleges, iránymutató és kompromisszumokat tető alá hozó vezetőjévé válnia, vagy ezt a szerepet más – például Olaf Scholz vagy Mario Draghi – fogja betölteni a következő években.³

Mit mondott Macron a migrációról az Európai Parlamentben?

Macron január 19-én Strasbourgban, az Európai Parlament plenáris ülésén tartotta meg programadó beszédét.⁴ A beszéd – melynek várható körvonalairól már tavaly nyáron olvasni lehetett – első felében az unió alapértékeinek fontosságáról beszélt, a másodikban pedig a 21. század három legnagyobb kihívását sorolta fel: az éghajlatváltozást, a digitalizációt és a biztonságot. Utóbbihoz a következő négy területet sorolta: geopolitikai zűrzavar, terrorista támadások, kibertámadások és irreguláris migráció. Tehát ez utóbbit is *a biztonsági kihívás részeként* említette az elnök, nem önálló témaként, s végképp nem humanitárius kérdésként. Egész pontosan így hangzottak a vonatkozó mondatok: *„Először is visszaállítjuk a területünk és határaink feletti ellenőrzést. Nagy előrelépést értünk el a Frontex folyamatos megerősítése terén, és az EU Tanácsának francia elnöksége elő fogja terjeszteni a schengeni térség reformját, mely elengedhetetlen ahhoz, hogy teljesíteni tudjuk annak eredeti küldetését, miszerint a szabad mozgás térségeként fog működni. Meg kell védenünk külső határainkat, többek között egy kormányközi gyorsreagálási erő létrehozásával. Szolidaritást kell biztosítanunk a migránsok befogadása során, ahogyan azt 2018 és 2021 között tettük. Partnerséget kell kialakítanunk a származási és tranzitországokkal az embercsempész-hálózatok elleni küzdelem és a visszatérési politikánk hatékonyságának növelése érdekében. Alapvetően hatékonyabb, de az elveinket tiszteletben tartó politikát kell kialakítanunk az irreguláris bevándorlás elleni küzdelemben.”* (A népességcsökkenésről, az azzal összefüggő munkaerőhiányról és mindezek kontextusában egyes európai politikai szereplők által gyakran emlegetett legális migrációról egyáltalán nem beszélt az elnök.)

³ <https://www.theguardian.com/world/2021/oct/03/draghi-scholz-or-macron-merkel-crown-as-europes-leader-up-for-grabs> (Megtekintve: 2022.01.24.)

⁴ <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/french-president-emmanuel-macron-s-speech-at-the-european-parliament-strasbourg-19-january-2022/> (Megtekintve: 2022.01.24.)

Milyen politikai elképzelések húzódnak meg a beszéd mögött?

Franciaország két nappal a beszéd elhangzása előtt, január 17-én jegyzéket⁵ küldött a tagországoknak, melyben részletesebben vázolta az irreguláris bevándorlás kezelésével kapcsolatos elképzeléseit. Fontos, hogy bár az ördög a félév során kidolgozandó részletekben rejlik majd, Párizs álláspontja szerint a dokumentum olyan alapirányokat fektet le, melyekben, az előzetes egyeztetések fényében, *konszenzus van* az uniós tagállamok között.

A dokumentum tényként állapítja meg, hogy a *migrációs nyomás továbbra is nagy*; a Földközi-tengeren, Afganisztánban, a fehérorosz határon és a La Manche csatornán zajló események pedig azt mutatják, hogy erre immár új normaként kell tekinteni. Franciaországnak – az Európai Bizottsággal folytatott korábbi megbeszéléseire hivatkozva – a jegyzék „fokozatos megközelítést” javasol, amelytől azonnali és hosszú távú eredményeket egyaránt remél. Az intézkedések főbb céljai az alábbiak:

1. A külső határok hatékony védelme és a migrációs frontországok uniós támogatása pénzügyi, logisztikai, tárgyi és emberi erőforrásokkal.
2. A jelenleginél egységesebb európai uniós politika kialakítása a visszatelepítésekre és visszafogadásokra vonatkozóan.
3. Nagyobb szolidaritás a migránsokat befogadó országokkal.
4. A migránsok mozgásának szabályozása és a nemzeti bevándorlási rendszerek jelenleginél hatékonyabb összehangolása, ezekkel elejét véve a menedékkérelmek többszöri beadásának és segítve a valóban védelemre jogosultak kérelmének elbírálását.

A dokumentum leszögezi, hogy siker csakis a *tagállamok sajátosságainak tiszteletben tartásával* érhető el. Az intézkedések céljainak pedig reálisaknak kell lenniük, és figyelembe kell venni a tagállami érdekek sokszínűségét is.

⁵ <https://media.euobserver.com/49e08c4f5b6bd88f0f29ad24f6b83c25.pdf> (Megtétekintve: 2022.01.24.)

A jegyzék az intézkedések első ütemét felvázolva az egyik legnagyobb közös kihívásként jelöli meg, hogy nincsenek még megfelelő egységes európai uniós szabályok a külső határokra vonatkozólag. Az európai információs rendszerek jelenleg is zajló összehangolása ugyanis „csak akkor hozhat eredményt, ha azzal párhuzamosan szigorú közös eljárások vannak érvényben a külső határoknál.”

Leszögezi, hogy a menedékkérelem benyújtását a jelentkező egészségügyi kivizsgálásának és biztonsági átvilágításának kell megelőznie. Ennek érdekében pedig szükséges a frissen érkezők „hatóságok számára való rendelkezésre állásának” lehetővé tétele, ami elsősorban a fogvatartási kapacitások növelésével valósítható meg.

A jegyzék javasolja az érintett országok anyagi terheinek uniós forrásokból való, rövid távon történő megtérítését. Emellett növelné az érintett európai szervek (a Frontex, az EASO és az Europol) támogatását a közös forrásokból vagy akár az egyes tagországok közötti közvetlen segítséggel. A terrorizmus és határon átvélő bűnözés elleni harcot segítő 2005-ös Prümi Szerződés⁶ kereteit felhasználva a jövőben a Frontex és a tagállamok közös műveleteinek jogi oldalát is hatékonyabbá tenné. Emellett javasolja a 2022. január 12-én kiadott, a migráció külső dimenziójára vonatkozó operatív koordinációs mechanizmusról (MOCADDEM) szóló tanácsi végrehajtási határozat gyakorlatba ültetésének felgyorsítását az érintett szereplők (Európai Bizottság, tagállamok, ügynökségek stb.) bevonásával.

A dokumentum az elkövetkező hónapok konkrét intézkedéseit is felvázolja, melyek a következők:

- A Vízumkódex 25a. cikkelyének az eddiginél hatékonyabb érvényesítése. (Ez a cikk egy 2019-es átfogó módosítással⁷ került be ebbe a fundamentális rendeletbe, s a harmadik országokba való visszafogadásokról szól.)
- Közös stratégia megalkotása a menekültstátuszra nem jogosult emberek visszafogadásának elősegítésére.

⁶ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700112.tv> (Megtekintve: 2022.01.24.)

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1155&from=EN> (Megtekintve: 2022.01.24.)

- A Frontex tevékenységének fejlesztése.
- A migránsok hazatérésének menedzselésére tett tagállami erőfeszítések összevonása (többek között az önkéntes hazatérések segítségével, az útiokmányok kiadásának összehangolásával és a tagállamok együttműködésének erősítésével a hazatérések szervezésében).
- Egy európai uniós visszatérési koordinátor mihamarabbi kinevezése, akinek feladata a tagországok közötti tapasztalatcsere és koordináció segítése lenne.
- A hasznos gyakorlatokat kifejlesztő tagországok és ügynökségek bevonása a válságkezelésbe.

A korábbi uniós javaslatokhoz képest jelentős változás, hogy a francia dokumentum nem az embereknek, hanem a tagállami „erőfeszítéseknek” a tagállamok közötti szétosztásáról beszél, kiemelve, hogy a szolidaritás – egyebek mellett – a migrációs frontországoknak nyújtott közvetlen anyagi segítségben is megvalósulhat. A dokumentum ugyanakkor nem kíván új jogi kereteket alkotni, hanem a már meglévőknek – köztük az elmúlt években diszfunkcionálissá váló 2003-as Dublini Egyezménynek – a hatékonyabb érvényesítését sürgeti. Továbbá összehangolná a nemzeti hatáskörben alkalmazott menekültügyi gyakorlatokat, ezzel nehezítve a jogosulatlan személyek országok közötti mozgását és a kérelmek többszöri beadását. Utóbbiban Franciaország kulcsszerepet szánna a frissen alakult, máltai központú Európai Menekültügyi Ügynökségnek (EUAA).⁸

Hogyan értékelhetők a francia elképzelések, és mit jelentenek Magyarország számára?

Retorikáját és általános célkitűzését tekintve a francia soros elnökség migrációs politikája nem hozott újdonságot. Felismerve a francia társadalomban erősödő migrációellenes hangulatot, Emmanuel Macron 2017-es megválasztása óta számos alkalommal nyilatkozta, hogy „szigorú, de emberséges” bevándorláspolitikára van szükség Franciaországban és Európában egyaránt.⁹ Francia szintéren azonban eddig az elnöknek nem sikerült jelentős eredményeket elérnie. Tény, hogy az elmúlt években a korábbihoz

⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_414 (Megtekintve: 2022.01.24.)

⁹ <https://www.lesechos.fr/idees-debats/editos-analyses/migrants-lhistoire-du-changement-de-pied-de-macron-130746> (Megtekintve: 2022.01.24.)

képest csökkent Franciaországban a pozitívan elbírált menedékkérelmek aránya¹⁰, a határvédelem azonban nem vált hatékonyabbá és a védelemre nem jogosultak kitoloncolása sem gyorsult fel.¹¹ Mindez azt eredményezte, hogy megnőtt az országban illegálisan tartózkodó, szociális ellátásra nem jogosult külföldiek száma.

Félő, hogy Macronnak a kampányban is hasznosítható hangzatos céljai eléréséhez azok az energiák hiányoznak majd, melyeket épp a kampány fog lekötöni. Főbb kihívói, Valérie Pécresse (Republikánusok),¹² Marine Le Pen (Nemzeti Tömörülés), valamint Éric Zemmour (Visszahódítás) valamennyien a migráció és integráció témáját helyezték kampányuk középpontjába, bár nem azonos súllyal.

Macron migráció kezelésével kapcsolatos elképzelései számos ponton egyeznek Magyarország 2015 óta következetesen képviselt álláspontjával: a francia akcióterv az Európai Unió külső határainak védelmére koncentrálna és nem ragaszkodik a már itt tartózkodó migránsok tagországok közötti szétosztásához. Egyéb területeken a dokumentum (véltetően szándékosan) homályos megfogalmazásai nagy mozgásteret kínálnak Magyarországnak a jövőbeni tárgyalások során, így az Európai Bizottság tavaly előtt ismertetett, de még tárgyalásra váró migrációs csomagjának hazánk szempontjából kedvező módosítására is megnyithatják az esélyt. A tagországok és a különböző szervek – jegyzékben előirányzott – tapasztalatcseréje során pedig más uniós tagállamoknak is értékesek lehetnek azok a tapasztalatok, amelyeket Magyarország a határvédelemben önállóan, illetve a visegrádi partnerekkel közös műveletekben szerzett az elmúlt években. Ami pedig a konkrét politikai helyzetet illeti: a jelenlegi magyar kormány álláspontja régóta ismert az uniós döntéshozók számára, a francia elnökség szinte teljes ideje alatt pedig akár teljes jogkörű, akár ügyvezető kormányként – más fontos kérdések után¹³ – abban is partnere lehet Macronnak, hogy a bevándorlás kezelését tekintve új perspektíva nyíljon végre az EU-27-ek számára.

¹⁰ https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Actualites/Communiqués/Statistiques-annuelles-en-matiere-d-immigration-d-asile-et-de-nationalite?fbclid=IwAR0bgHWWwFxbUJesbPARaNApnp36L-JOPzuzecWR_Bw1HNrTtkopiUH-H48 (Megtekintve: 2022.01.24.)

¹¹ https://www.ouest-france.fr/societe/justice/pourquoi-l-expulsion-des-etrangers-en-situation-irreguliere-n-est-pas-si-simple-67ae49c0-faa2-11eb-ba79-96c5b236843d?fbclid=IwAR2ys_nHSal5ycblQ9D-dDNUMK7QxKLU8nRZIUJzSb7Y5_qItCE7V9duflk (Megtekintve: 2022.01.24.)

¹² <https://www.france24.com/en/live-news/20220115-macron-rival-pecresse-slams-eu-s-sieve-like-borders> (Megtekintve: 2022.01.24.)

¹³ <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/france-and-hungary-set-conciliatory-tone-as-macron-visits-budapest/> (Megtekintve: 2022.01.24.)

A Migrációkutató Intézet elektronikus kiadványsorozata



Kiadó: **Migrációkutató Intézet**

A kiadó elérhetősége: H-1518 Budapest, Pf. 155.

Tel.: +36 1 372 0191

E-mail: info@migraciokutato.hu

© Sayfo Omar, 2022

© Vargha Márk, 2022

© Migrációkutató Intézet, 2022

Sorszám: 2022/1