

A VENEZUELAII MENEKÜLTEK JOGI STÁTUSZÁNAK RENDEZÉSÉT ELŐSEGÍTŐ NEMZETKÖZI MENEKÜLTÜGYI SZABÁLYOZÁSOK

FARKAS Zsófia

1. Bevezetés

Az elmúlt években soha nem látott migrációs nyomás nehezedik Latin-Amerikára. 2022-re megközelítőleg Venezuela teljes lakosságának egyötöde¹ kényszerült elhagyni hazáját, ezzel a térség országait rendkívüli kihívás elé állítva. Az események hátterében a Venezuelában dúló politikai-gazdasági válság áll, melynek hatására az országból történő kivándorlás 2017-ben vett válságos fordulatot. A súlyosbodó helyzet miatt az állampolgárok az éhezés, az embertelen életkörülmények, a munkanélküliség, valamint a bizonytalanság elől javarészt szomszédos országokban, Kolumbiában, Chilében, Brazíliában, Peruban, kisebb számban pedig az Egyesült Államokban vagy Európában keresnek menedéket.²

Lévén a 21. század egyik legnagyobb kivándorlási hullámának kordában tartása a cél, a befogadó országok sajátos módon kényszerültek kezelni a több millió venezuelai állampolgár menekültkérelmét. Néhány állam már létező vízumkategóriákat, migrációs megállapodásokat vagy menekültügyi programokat vett alapul és alkalmazott annak érdekében, hogy az érkező venezuelaiaknak rendezett jogi státuszt biztosítson, míg más országok új, ideiglenes rendelkezéseket, engedélyeket vezettek be. A tapasztalat ugyanakkor azt mutatja, hogy bizonyos intézkedések jelentős hiányosságokat mutatnak a lefedettség, az időtállóság vagy a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés tekintetében.

¹ SOLTÉSZ Béla: A venezuelai kivándorlás hatása Dél-Amerika országaira. *A Külügyi és Közgazdasági Intézet időszaki kiadványa*, KE-2021/51. 4.

² Luisa Feline FREIER – Nicolas PARENT: *A South American Migration Crisis: Venezuelan Outflows Test Neighbors' Hospitality*. Washington, DC. Migration Policy Institute, July 18, 2018. <https://tinyurl.com/22xsab2a>

A helyzet súlyosságát fokozza, hogy a menekültválságot előidéző gazdasági és politikai krízisnek egyelőre nem látszik a vége. Ennek eredményeképp a latin-amerikai kormányoknak most egy új kihívással is szembe kell nézniük: az ad hoc tervezést fel kell váltsa a hosszú távra történő tervezés. A jövőben biztosítaniuk kell, hogy a venezuelai menekültek meg tudják őrizni a befogadó országban a jogi státuszukat, emellett az újonnan érkezettek integrációjának sikerességét is garantálniuk kell. Körültekintő tervezéssel és megfelelő nemzetközi támogatással azonban elérhető, hogy a kényszer szülte intézkedések mind a venezuelaiak, mind a helyiek számára egyaránt előnyösek legyenek. A problémának a latin-amerikai kontinentstől távol is van relevanciája, hiszen mind a szíriai menekültválság, mind a jelenleg rendkívül gyorsan eszkalálódó ukrán menekültválság esetében is felmerülhetnek hasonló menekültügyi problémák, mint Venezuelában.

Ezen tanulmány azt vizsgálja, hogy a menekült státusz jogi megítéléséhez milyen segítséget nyújtanak a nemzetközi menekültügyi alapidokumentumok, elsősorban az 1951-es Genfi Egyezmény,³ mint a nemzetközi menekültügy legalapvetőbb dokumentuma, valamint a Cartagenai Nyilatkozat,⁴ mint a régió egyik meghatározó állásfoglalása, illetve a New York Declaration⁵ és a Global Compact on Refugees,⁶ mint relatíve új menekültügyi szabályozások.

2. A venezuelai menekültválság kirobbanásához vezető út

Nem is olyan régen a világ legnagyobb kőolajkészleteivel rendelkező Venezuela viszonylag stabil demokrácia volt, Latin-Amerika egyik leggyorsabban fejlődő

³ 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről (1951. évi Genfi Egyezmény). https://www.unhcr.org/hu/wp-content/uploads/sites/21/2016/12/TEXT_1951_convention_HUN.pdf

⁴ Declaración de Cartagena Sobre Refugiados, adoptado por el “Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984 (Cartagenai Nyilatkozat). <https://tinyurl.com/5fxm22cz>

⁵ United Nations General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016, A/RES/71/1. (New York Declaration for Refugees and Migrants) <https://tinyurl.com/2p9ew8uy>

⁶ United Nations General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2018, A/RES/73/195 (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration) <https://tinyurl.com/yyzp47sn>

gazdaságaként tartották számon.⁷ Amióta az 1920-as években felfedezték az országban az olajat, egy eleinte lendületes gazdasági növekedés következett be, amely rövidesen hanyatlásba fordult át.⁸ Az évtizedek óta tartó rossz kormányzás gazdasági és politikai romlásba döntötte Latin-Amerika egykori virágzó országát. Ahhoz, hogy a venezuelai politikai, gazdasági és társadalmi krízis szülte rendkívüli menekültválság mögött húzódó okokat megértsük, elengedhetetlen egy rövid történelmi áttekintés.

2.1. Hugo Chávez és utódja, Nicolas Maduro

A politikus, aki Venezuelát a XX. század végén – XXI. század elején alapjaiban meghatározta, Hugo Chávez miniszterelnök volt. Chávezt 1999-től egészen haláláig, 2013-ig tartó elnöksége alatt meglehetősen aktív külpolitikai ténykedés jellemezte, melynek fontos mozgatórugóját képezte a globális kapitalizmussal és az Egyesült Államokkal szembeni felszabadító szerep.⁹ Chávezt több ízben, először 2006-ban, majd 2012-ben is újraválasztották, minden alkalommal a szavazatok több mint 55 százalékával. Kormányzása során ugyanakkor egyre önkényesebb eszközökhöz folyamodott, mely a három hatalmi ág egyensúlyának megbomlásához, és teljes belpolitikai káoszhoz vezetett. 2012-ben megközelítőleg egymillió ember vonult utcára Caracasban, hogy a baloldali kormányzat ellen tüntessen, és követelje lemondását. A demonstráció puccskísérletig nötte ki magát, de a tömegek nem jártak sikerrel, Chávez néhány nappal később ismét visszakерült a hatalom élére.¹⁰

Miután Chávez negyedik ciklusa megkezdése előtt 2013-ban elhunyt, Nicolas Maduro alelnök átvette a hatalmat. Kezdetben Maduro törekedett arra, hogy fenntartsa a „chávez-i külpolitikai örökséget és a szövetségi rendszert”,¹¹ 2017-re azonban fokozatosan kritikus helyzet alakult ki, melyhez elsősorban az

⁷ RICZ Judit: Quo vadis Venezuela? – Mi történik Venezuelában? *A Külügyi és Külgazdasági Intézet időszaki kiadványa*, 2019/06. 8–9.

⁸ Luis Hassan GALLARDO – Jeanne BATALOVA: Venezuelan immigrants in the United States. Washington, DC. *Migration Policy Institute*, April 10, 2020. <https://www.migrationpolicy.org/article/venezuelan-immigrants-united-states-2018>

⁹ PÁL Zsombor Szabolcs – BARANYI Tamás Péter (szerk.): A Venezuelai válság és a chávez-i szövetségi rendszer elemzése. *AJRC-Elemzések: Az Antall József Tudásközpont időszaki kiadványa*. 2018. 4.

¹⁰ Gregory WEEKS: Understanding Latin American Politics. *Charlotte: J. Murrey Atkins Library at UNC Charlotte*, 2015. 243.

¹¹ PÁL i. m. 11.

olajárak 2014-es összeomlása vezetett. Az életszínvonal romlása és a hiányjelenségek megszorodása a gazdaságban ismételten tiltakozásokhoz vezetett. A szünni nem akaró tüntetéseket számos esetben a kormány jogellenes eszközökkel próbálta leverni. Nem sokkal Maduro 2019. januári beiktatása után azonban újabb fordulat következett: az országgyűlés ellenzéki elnöke (Juan Guaidó) az alkotmányra hivatkozva ugyancsak elnökké nyilvánította magát (átmeneti jelleggel, az új választások kiírásáig).¹²

2019. április 30-án Guaidó katonai felkelés keretében megkísérelte Madurót eltávolítani, azonban terve végül kudarcba fulladt.¹³ Egy felmérés szerint ekkorra már megközelítőleg 4,7 millió venezuelai hagyta el hazáját.¹⁴ 2019 végére Maduro szilárdan bebetonozta magát a hatalomba, a vele szembeni ellenállás elcsendesedett. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján a politikai rendszert kritizálók azóta folyamatosan hagyják el az országot, míg az elnök töretlenül élvezzi szimpatizánsai támogatását.

2.2. A menekültválságot kiváltó jelenségek és intézkedések

A menekültválságot kiváltó főbb jelenségek közé tartozik a gazdasági recesszió, az élelmiszer- és gyógyszerhiány, valamint a rendfenntartók által alkalmazott erőszak. A kormánnyal ellenszegülők az esetek többségében politikai üldöztetésnek vannak kitéve, ami sokukat arra ösztökél, hogy elhagyják hazájukat.¹⁵

Venezuelában ma már nincsenek független kormányzati szervek, amelyek a végrehajtó hatalom ellenőrzését szolgálnák. A helyzetet súlyosbítja, hogy a Maduro- és a Chávez-kormány a bíróságok élére olyan bírakat nevezett ki, akik teljes mellszélességgel a fennálló rezsimet támogatják. Számos példa mutatja továbbá, hogy a kormány nem tűri a rendszerellenes, ellenzéki állampolgárokat, gyakran erőszakos eszközökkel nyomja el a másként gondolkodókat. Erre reagálva 2019 szeptemberében az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa határozatot fogadott

¹² RICZ i. m. 8–9.

¹³ Megan SPECIA: What is Happening in Venezuela and Why it Matters. The New York Times, 30 April 2019. <https://www.nytimes.com/2019/04/30/world/americas/venezuela-crisis.html>

¹⁴ Jim WYSS: A nation is vanishing: Has Venezuela lost almost 20 percent of its population? *The Miami Herald*, 13Aug 2019. <https://tinyurl.com/2p8akyrw>

¹⁵ Human Rights Watch: Venezuela – Events of 2019. 2020. <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/venezuela>

el, amelyben létrehozta a Venezuelában elkövetett atrocitások első nemzetközi kivizsgáló mechanizmusát.¹⁶

További állandó aggodalomra adnak okot többek között a brutális rendőri fellépések,¹⁷ az embertelen börtönkörülmények, az emberi jogok megsértésének büntetlensége általánosságban véve,¹⁸ valamint az emberi jogok védelmezőinek és a független médiumoknak a kormánytisztviselők általi zaklatása. Az utcai tüntetések sok esetben a rendfenntartó szervek erőszakos beavatkozásával, az ellenzékiek bebörtönzésével, vagy akár a civilek katonai bíróságok előtti felelősségre vonásával végződnek.¹⁹

Ami a humanitárius problémákat illeti, a súlyos gyógyszer-és élelmiszerhiány következtében, valamint az egészségügyi ellátórendszer kritikus állapota miatt sok venezuelai nem tudja megfelelően ellátni a családját, nem jut hozzá az alapvető egészségügyi szolgáltatásokhoz. Ez a tény méginkább arra ösztönzi az állampolgárokat, hogy az elnyomás és a nélkülözés elől elmeneküljenek.

3. Nemzetközi menekültügyi egyezmények

A menekülteket befogadó latin-amerikai országok nincsenek egyszerű helyzetben, ugyanis a Venezuelában uralkodó válságos helyzet humanitárius problémák egész sora mellett jogi dilemmákat is felvetett. Okkal merülhet fel a kérdés, hogy egyáltalán menekültnek számítanak-e a venezuelai kivándorlók? Ahhoz, hogy erre a kérdésre megkapjuk a választ, elsősorban azt kell vizsgálni, hogy távozásukat üldöztetés váltotta-e ki.

2014-től, a menekültválság kirobbanásától kezdődően a venezuelai állampolgárok többsége két okból hagyta el hazáját: humanitárius okból kifolyólag vagy az üldöztetéstől való félelem miatt. Az előbbi csoportra nem terjed ki az 1951. évi Genfi Egyezmény hatálya, az utóbbi csoport azonban a nemzetközi jog alapján menekültnek minősül. Azon venezuelaiak esetében megjelenik az üldöztetés,

¹⁶ Rafael Macía BRIEDIS: Constitutional self-negation in Venezuela: Problematizing constitutionalism's internalization of the theory of constituent power. *International Journal of Constitutional Law*, July 2021. 945.

¹⁷ Keymer Ávila: The on-going slaughter: police violence in Venezuela. *Open Democracy*, 12 August 2019. <https://www.opendemocracy.net/en/democraciaabierta/una-masacre-en-venezuela-por-goteo-en/>

¹⁸ Imágenes fuertes: Una tanqueta militar arrolla a manifestantes contra Maduro. *Univision*, 30 abril 2019. <https://tinyurl.com/yf83p4ye>

¹⁹ Human Rights Watch: Venezuela: Violent Response to Demonstrators. 3 May 2019. <https://www.hrw.org/news/2019/05/03/venezuela-violent-response-demonstrators>

akik az állami rendfenntartó erők által szenvedtek el erőszakot abból kifolyólag, hogy kritizálták a kormányt, illetve a fennálló politikai rendszert. A kormány ezen állampolgárokkal szemben számos esetben megtorlást alkalmazott. A rendőrök több ízben az emberi jogok széles körű, súlyos megsértését követték el azáltal, hogy erőszakos módon léptek fel a kormányellenes tüntetéseken az ellenzék támogatóival szemben.

Venezuelai aktivisták és újságírók arról számoltak be, hogy a biztonsági erők egyes esetekben közről golyószórókkal, máskor pedig fegyveres kormánypárti csoportok éles lőszerrel lőttek a tüntetőkre. A közösségi médiában széles körben terjesztett és helyi újságírók által megerősített képeken látható, amint a Bolívari Nemzeti Gárda egyik páncélozott járműve 2019. április 30-án a tüntetők közé hajt. Helyi források szerint legalább 240 embert, köztük 17 gyermeket vettek őrizetbe Caracasban és az ország 23 államából 13-ban.²⁰

Másnap, május 1-jén a venezuelai hatóságok indokolatlan erőszakkal és széles körű letartóztatásokkal válaszoltak a Madurot kihívó ellenzéki politikus, Juan Guaidó támogatására szervezett tömeges tüntetésekre, ideértve a tüntetésekről tudósító újságírók elleni célzott erőszakot.²¹ A jelentések szerint az összecsapásokban több tucat ember megsérült, köztük gyermekek is. Legalább négy halálesetről érkezett jelentés, köztük egy 14 éves gyermek haláláról, aki Caracasban tüntetett. Az áldozatot a helyi médiaforrások szerint állítólag kormánypárti fegyveres csoportok ölték meg.²²

A május 1-jei helyzetre reagálva az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala közölte, hogy „rendkívül aggasztónak tartja a biztonsági erők által a tüntetőkkel szemben alkalmazott túlzott erőszakot” szerte az országban.²³

A fentebbiek fényében megállapítható, hogy az elvándorlást kiváltó tényezők között egyidejűleg politikai, gazdasági, emberi jogi és humanitárius okok is szerepelnek. Egyrésztől kirajzolódik az üldöztetéstől való félelem miatt menekültstátuszra jogosultak csoportja. Ebbe a körbe azok tartoznak, akik a venezuelai ellenzék álláspontját képviselik, és a helyi rendfenntartó erők agressziójától tartva kényszerülnek elhagyni hazájukat. Ezen csoport mellett megjelennek

²⁰ Human Rights Watch: Venezuela: Violent Response to Demonstrators. 3 May 2019. <https://www.hrw.org/news/2019/05/03/venezuela-violent-response-demonstrators>

²¹ Imágenes fuertes: Una tanqueta militar arrolla a manifestantes contra Maduro. *Univision*, 30 abril 2019. <https://tinyurl.com/yf83p4ye>

²² Statement by UNICEF Executive Director Henrietta Fore on the situation in Venezuela: Keep children in Venezuela protected at all times. New York, *UNICEF*, 01 May 2019. <https://www.unicef.org/press-releases/keep-children-venezuela-protected-all-times>

²³ Human Rights Watch: Venezuela: Violent Response to Demonstrators. 3 May 2019. <https://www.hrw.org/news/2019/05/03/venezuela-violent-response-demonstrators>

azok, akik nem tudnak vagy nem akarnak visszatérni Venezuelába az otthonukban uralkodó humanitárius vészhelyzet miatt.

A menekült státusz jogi megítéléséhez szükséges áttekinteni, hogy a venezuelai menekültválság kezelésében melyek a fő nemzetközi menekültügyi egyezmények, amelyekre a befogadó országok támaszkodhatnak.

3.1. Az 1951. évi Genfi Egyezmény

Az 1951. évi Genfi Egyezményben foglaltak alapján menekültnek tekintjük azt, aki

„faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezve és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem kíván oda visszatérni”.²⁴

Az Egyezményben meghatározott definícióból kiindulva a venezuelai menekültek fent említett, politikai véleménye miatt üldözött része tartozik csupán az 1951. évi Genfi Egyezmény, illetve az Egyezmény 1967-es kiegészítő jegyzőkönyvének hatálya alá. A kivándorolni kényszerülők döntő többsége ugyanis nincs kimondottan üldöztetésnek kitéve. Ezek az állampolgárok a gazdasági helyzet bizonytalansága, illetve annak folyamatos romlása, az élelmiszerhiány, az egészségügyi ellátás rossz színvonala, valutájuk elértéktelenedése, valamint a közbiztonság teljes hiánya miatt indultak külföldre, ily módon tehát a körülmények kényszere miatt hagyták el hazájukat.

Ami az 1951. évi Genfi Egyezményt illeti, jogilag kötelező jellege mellett az államok menekültekre vonatkozó belső szabályozására irányuló jelentős hatását elsősorban az adja, hogy a világ államainak nagy része elfogadta azt, és beépítette

²⁴ 1951. évi Genfi Egyezmény 1. cikk A./(2) bek.

saját jogrendszerébe.²⁵ A Venezuelából érkező menekültáradatnak leginkább kitett latin-amerikai országok, köztük Kolumbia, Chile, Ecuador, Brazília, Argentína, valamint Mexikó is részesei a szerződésnek, mind az Egyezményt, mind az egyezményt kiegészítő Jegyzőkönyvet ratifikálták.²⁶ Ma az 1951. évi Genfi Egyezmény a nemzetközi menekültvédelem legfontosabb dokumentuma. A világban zajló menekültügyi folyamatok – köztük a venezuelai menekültválság is – azonban azt mutatják, hogy nagy szükség lenne egy új, az aktuális menekültügyi krízisekre kellő hatékonysággal reagálni tudó szabályozásra. A fő probléma ugyanis az, hogy az emberek többsége, akikre köznapi értelemben „menekültként” tekintünk, nem azért tartózkodik származási országán kívül, mert üldöztetésnek van kitéve, hanem az élehetetlen életkörülmények (a kormány erőszakos kényszerintézkedései, problémák az alapellátásban, az állami közműszektor teljes megbénulása, lakóhelyének háborús övezetté nyilvánítása) kényszerítették őt menekülésre. A Genfi Egyezmény értelmében azonban ezek a személyek nem minősíthetők menekültnek.²⁷

Az 1951. évi Genfi Egyezménnyel és az azt kiegészítő 1967. évi Jegyzőkönyvvel korántsem ért véget a menekültvédelem ügyében folytatott nemzetközi szintű jogalkotás. Egyes térségek saját problémáinak megoldására újabb egyezmények és jogi dokumentumok születtek, melyek a Genfi Egyezményt alapul véve reagálnak az adott régióban fennálló helyzetre. Ilyen Európán kívül elfogadott regionális dokumentumnak tekinthető többek között a Cartagenai Nyilatkozat, melyet a tanulmány később tárgyal majd. Ami a globális szintű menekültügyi jogalkotást illeti, több olyan dokumentum is kiemelkedik, amelyet az ENSZ Közgyűlése fogadott el.

²⁵ KLENNER Zoltán: Egyenlőtlenség a menedékjoghhoz való hozzáférésben. In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *A XXI. század biztonsági kihívásai*. [Pécsi Határőr Tudományos Közlemények 20.] Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2018. 253.

²⁶ UNHCR: States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol. <https://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73b0d63.pdf>

²⁷ Phil COLE: What's wrong with the refugee convention? *E-International Relations*, November 6 2015. <https://www.e-ir.info/2015/11/06/whats-wrong-with-the-refugee-convention/>

3.2. Az ENSZ égisze alatt létrejött menekültügyi szabályozások: a New York Declaration for Refugees and Migrants és a Global Compact for Migration

2016. szeptember 19-én ENSZ csúcstalálkozót hívtak össze, melynek célja az volt, hogy a nemzetközi közösségnek a menekültek és migránsok nagyszámú mozgására adott válaszreakcióit finomítsák. A találkozóan az ENSZ mind a 193 tagállama egyhangúlag elfogadta a New York-i nyilatkozatot (New York Declaration for Refugees and Migrants).

A nyilatkozat határozott kötelezettségvállalásokat fogalmaz meg többek között a rasszizmus, az idegengyűlölet és az emberkereskedelem témakörében, valamint külön a menekültekre és a migránsokra vonatkozó kötelezettségvállalásokat²⁸ is megállapít. Az államok továbbá azt is vállalták, hogy fontolóra veszik a kiszolgáltatott helyzetben lévő migránsokra vonatkozó, nem kötelező erejű irányelvek kidolgozását.

A tagállamok által elfogadott kötelezettségvállalások azt a felfogást tükrözik, hogy a menekülni kényszerülők védelme és az őket befogadó országok támogatása közös nemzetközi felelősség, amelyet méltányosabban és kiszámíthatóbban kellene kezelni. A nyilatkozatban az ENSZ-tagállamok egyöntetűleg kihangsúlyozták a nemzetközi menekültvédelmi rendszer kiemelkedő jelentőségét, kifejezték elköteleződésüket a menekültek és migránsok jogainak tiszteletben tartása mellett²⁹, kötelezettséget vállaltak arra, hogy kiszámíthatóbb és fenntarthatóbb támogatást nyújtanak a menekülteknek és az őket befogadó közösségeknek³⁰ és bővítik a menekültek számára elérhető tartós megoldások körét.³¹

A migráció, amennyiben megfelelően szabályozott, hatalmas lehetőségeket és előnyöket kínál a migránsok és a befogadóközösségek számára egyaránt. A New York-i nyilatkozat II. melléklete elindította a kormányközi konzultációk és tárgyalások folyamatát a biztonságos, rendezett és szabályos migrációról szóló globális egyezmény kidolgozása érdekében. Ez a folyamat 2018. december 10-én zárult le azzal, hogy az ENSZ-tagállamok többsége a marokkói Marrakeshben tartott kormányközi konferencián elfogadott egy globális paktumot, amelyet az ENSZ Közgyűlése december 19-én hivatalosan jóváhagyott. Ez a globális migrációs paktum az első olyan kormányközi tárgyalások eredményeként lét-

²⁸ United Nations General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016, A/RES/71/1. (New York Declaration for Refugees and Migrants) II./22–40.

²⁹ New York Declaration for Refugees and Migrants I./11.

³⁰ New York Declaration for Refugees and Migrants I./12.

³¹ New York Declaration for Refugees and Migrants I./17.

rejött megállapodás, amely átfogó módon a nemzetközi migráció valamennyi dimenziójára kiterjed.

Jogilag nem kötelező erejű. 23 célkitűzést tartalmaz a migráció helyi, nemzeti, regionális és globális szintű kezelésének fejlesztése érdekében. A megállapodás az állami szuverenitás, a felelősségmegosztás³², a megkülönböztetésmentesség³³ s az emberi jogok értékein alapul, és elismeri, hogy együttműködésre van szükség³⁴ mind a migrációból származó előnyök optimalizálásához, mind a migrációval járó kockázatok és kihívások kezeléséhez.

A migrációs csomag továbbá arra törekszik, hogy olyan kedvező feltételeket teremtsen, amelyek lehetővé teszik valamennyi migráns számára, hogy emberi, gazdasági és társadalmi képességeik révén gazdagítsák közösségeinket, ezáltal hozzájárulva a fenntartható fejlődéshez helyi, nemzeti, regionális és globális szinten.³⁵

3.3. A Cartagenai Nyilatkozat

Latin-Amerika rendelkezik egy saját regionális állásfoglalással, mely egyfajta ajánlásként szolgál. A Cartagenai Nyilatkozatot (Declaración de Cartagena sobre los Refugiados) egy Kolumbiában tartott tudományos ülésen (Coloquio sobre la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá) fogadták el 1984. november 22-én a közép-amerikai menekülthelyzet³⁶ ismeretében.

„Az 1984-es Cartagenai Nyilatkozat szellemében a venezuelaiakat fogadó államok nemzeti jogszabályaiban a Genfi Egyezményhez képest egy tágabb menekültdefiníció szerepel. Míg a legtöbb elvándorló venezuelai nem minősül menekültnek az Észak-Amerikában vagy Európában alkalmazott definíció szerint, a venezuelaiak által megtapasztalt nélkülözés, a közrend súlyos megbomlása és az emberi jogok rendszerszin-

³² United Nations General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2018, A/RES/73/195 (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration): Preamble: 11.

³³ Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: Preamble: 15/(f.)

³⁴ Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: Objective 23.

³⁵ Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: Preamble: 2.

³⁶ Cartagena Nyilatkozat Preambulum (2) bekezdés.

ten előforduló megsértése a Cartagenai Nyilatkozat értelmében »megalapozott ok«, ami elviekben jogalapot adhat arra, hogy nemzetközi védelemért folyamodjanak. Kérdés azonban, hogy a befogadó országok politikailag mennyire tartják kívánatosnak és kivitelezhetőnek, hogy venezuelaiak milliói számára biztosítsanak menekültstátuszt.”³⁷

Ezen nyilatkozat minden kétséget kizáróan a régió menekültjogának egy mérföldköve, a menekültek védelemről szóló meghatározó dokumentum Latin-Amerikában, amely a térség országai számára ajánlásokat és regionális szintű iránymutatásokat állapít meg az e területre vonatkozó szakpolitikákkal és intézkedésekkel kapcsolatban. A Cartagenai Nyilatkozat már csupán azért is különösen fontosnak bizonyul, mert a latin-amerikai országok meglehetősen ellentétesen közelítenek a migráció irányításához.³⁸ A Nyilatkozat a jogi iránymutatásokhoz ugyan nem fűz kötelező erőt, azonban egy sor részletes kötelezettségvállalást tartalmaz a békére, a demokratizálódásra, a regionális biztonságra és a gazdasági együttműködésre vonatkozóan. A megállapodás regionális bizottságokat is létrehozott, amelyek értékelik és ellenőrzik ezen kötelezettségvállalások betartását, ezzel is elősegítve a régió országai közötti együttműködést. Mindebből megállapítható, hogy a térségben alakulófélben van egy közös álláspont a menekültügyi helyzet kezelésére vonatkozóan.

A nyilatkozat lefektette az alapokat a menekültek védelmére vonatkozó sajátos latin-amerikai keretrendszer kialakításához, amely a régió régóta fennálló menekültügyi gyakorlatából fejlődött ki. A dokumentumból megállapítható, hogy az azt elfogadó országok³⁹ a menekültek védelmének regionális megközelítését szorgalmazzák.

A Cartagenai Nyilatkozat harmadik, és egyben utolsó, ámbár legfontosabb szerkezeti egysége tizenhét ún. „konklúziót” (megállapítást) tartalmaz, amelyek kifejezetten a közép-amerikai menekülthelyzetre szabott javaslatokat, a régió államaiban a menekültek védelmének megerősítésére vonatkozó ajánlásokat, valamint a menekültek védelmét szolgáló széleskörű szabályozási javaslatot tartalmaznak. Ez utóbbival kapcsolatban két dolgot érdemes megjegyezni.

³⁷ SOLTÉSZ i. m. 4.

³⁸ Liliana Lyra JUBILUT – Marcia Vera ESPINOZA – Gabriela MEZZANOTTI: The Cartagena Declaration at 35 and Refugee Protection in Latin America. *E-International Relations*, 22 November 2019. <https://tinyurl.com/3bpeywjh>

³⁹ Belize, Kolumbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexikó, Nicaragua, Panama és Venezuela

Az első a párbeszéd ösztönzése a menekültvédelem és az emberi jogok témakörében. Ez kiemelt iránymutatásként szerepel a Cartagenai Nyilatkozatban, célja a menekültek átfogó védelmének biztosítása, azaz nemcsak a migrációs státuszukból adódóan őket megillető jogok, hanem politikai jogok garantálása is. A második kiemelendő komponens egy olyan regionális meghatározás megalkotása a menekült fogalmát illetően, amely túlmutat az 1951-es Genfi Egyezményen, valamint annak 1967-es Jegyzőkönyvében meghatározott nemzetközi feltételrendszeren.

A Cartagenai Nyilatkozat 3. konklúziója ennek kapcsán a következőképpen rendelkezik:

„A menekült definícióját vagy fogalmát a régióban olyan módon kell alkalmazni, amely amellett, hogy tartalmazza az 1951. évi egyezmény és az 1967. évi jegyzőkönyv elemeit, menekültnek tekinti azokat a személyeket is, akik azért menekültek el hazájukból, mert életüket, biztonságukat vagy szabadságukat általános erőszak, külföldi agresszió, belső konfliktus, az emberi jogok tömeges megsértése vagy más, a közrendet súlyosan megzavaró körülmények fenyegették...”⁴⁰

Mindebből az a következtetés vonható le, hogy a befogadó államok a menekültek származási országának objektív helyzetét mérlegelve döntenek a menekültstátusz megadásáról, nem követelik meg az egyéni üldöztetés meglétét, viszont szorosan összekapcsolják a menekültstátuszt a nemzetközi emberi-és humanitárius joggal. Fontos azonban kiemelni, hogy a Cartagenai Nyilatkozat nem tartalmaz olyan rendelkezést, mely szerint a befogadó államok az imént felsorolt kritériumok teljesülése esetén kötelesek lennének menekültstátuszt biztosítani.

⁴⁰ Cartagena Nyilatkozat III. rész 3. konklúzió: „De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.”

4. Összegzés

A venezuelaiakat befogadó latin-amerikai államok többségében a venezuelaiak státusza továbbra sem biztosított. A térség számos országában a venezuelaiak jogállását csak nemzeti bevándorlási szabályozások vagy egyéb regionális mechanizmusok keretében tudják rendezni, ugyanis a nemzetközi szabályozások több szempontból hiányosnak bizonyulnak. Bár vitathatatlan, hogy nem minden hazáját elhagyó venezuelai minősül menekültnek az 1951. évi Genfi Egyezmény alapján, azonban egyre világosabbá válik, hogy jelentős részük valóban nemzetközi védelemre szorul. A migrációra számos okból kerülhet sor a venezuelaiak esetében. Ezen indítékok a következők: az állami rendfenntartó erők fenyegetései és erőszakos fellépései, az állampolgárok politikai (ellenzéki) véleménye miatti valós vagy vélt célponttá válástól való félelem, a bizonytalanság és az erőszak, az élelmiszer, a gyógyszerek vagy az alapvető szociális szolgáltatásokhoz való hozzáférés hiánya, valamint a jövedelem elvesztése. A kivándorlást előidéző okokat megvizsgálva el kell különíteni egymástól azokat a menekülteket, akik esetében az üldöztetéstől való félelem megalapozott, így valóban menekülnek minősülnek az 1951. évi Genfi Egyezmény alapján, illetve azokat, akik a humanitárius vészhelyzet következtében hagyják el hazájukat.

Az előrejelzések szerint a venezuelai menedékkérők száma továbbra is növekedni fog, a menedékjog megszerzése azonban korántsem garantált a térség minden országában. Sok venezuelai a pénzügyi költségek, a belépéshez szükséges dokumentumok hiánya vagy egyéb adminisztratív követelmények miatt nem fogja tudni kérelmezni sem a menekültstátuszt, sem a védelemhez vagy a tartózkodás alternatív formáihoz való hozzáférést. A befogadó kormányok egyre kevésbé lesznek képesek megbirkózni a lakóhelyüket elhagyni kényszerülőknagyságrendjével, különösen azzal, ami a menedékjog iránti kérelmek kezelését és a humanitárius segítségnyújtást illeti. A Cartagenai Nyilatkozatot jogerőre emelése, valamint (regionális) nemzetközi szerződéssé fejlesztése megoldással szolgálhatna a problémára, s egyúttal mintát adhatna akár a nemzetközi jog egésze, akár a regionális együttműködések számára.

A krízis hatékony kezeléséhez elengedhetetlen, hogy a latin-amerikai kormányok a jövőben még szorosabban együttműködjenek. A kontinens országait sújtó menekültválság csak összefogással, széles nemzetközi támogatással, és a nemzetközi jogi normák, valamint az érintett államok nemzeti joganyagának összehangolásával kezelhető eredményesen.