

AZ EURÓPAI UNIÓ MENEKÜLTÜGYI POLITIKÁJA

BOGÁTI Norbert – PARDY Balázs

1. Bevezetés

Manapság Európában nagy figyelmet kap a migráció, amely hatalmas problémákat okoz valamennyi ország számára. Ezért érdemes megvizsgálni az Európai Unió menekültügyi politikáját különösképp a menekültügyi jogforrások vonatkozásában. Az Unió legfontosabb politikája hogy közös megközelítést alakítson ki szembeszállva az esetlegesen kialakuló nehézségekkel. Az EU emellett közös európai menekültügyi rendszert hozott létre, hogy védje azokat, akik Európában keresnek menedéket, mert hazájukban vagy üldöztetésben van részük, vagy fennáll a veszélye, hogy komoly bántódásuk esik.¹ Az Európába történő migráció szinte mindennapos mozzanat, azonban az elmúlt pár hónapban tömeges méretűvé vált.

2. Alapfogalmak

Először is érdemes tisztán látni azt is, hogy ki számít menekültnek. A menekült fogalmat alapvetően a nemzetközi jog szabályozza, konkrétabban az 1951. évi Genfi Menekültügyi egyezmény. Menekültnek számít minden olyan személy, aki a származási vagy a szokásos lakhelye országán kívül tartózkodik valamely nyomós ok miatt. Ez lehet faji, vallási, nemzetiségi vagy esetleg politikai üldöztetés, vagy, mert egy üldözött csoport részét képezi. Így ez a személy menedékkérőnek minősül, addig ameddig el nem ismerik menekültnek. Az elmúlt évtizedek során számos kiegészítéssel bővült a menekült fogalom, ezek

¹ http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/migration_hu.pdf

közül is a két legfontosabbnak a háború és az ellene irányuló erőszak mondható. Előfordul, hogy a menekült fogalmat a hontalan személyekre is alkalmazzák.²

Berkes Lilla 2008-ban íródott TDK dolgozata alapján a menekültek különböző kategóriáit állíthatjuk fel. Így léteznek *konvencióos menekültek* (akik megfelelnek az egyezmény előírásainak), *de facto menekültek* (akik üldözési okai hasonlóak), *humanitárius menekültek* (akiknél enyhébbek a menekülési okok), *mandátumos menekültek* (akiket a Menekültügyi Főbiztos ismer el), illetve az ún. *sur place menekültek* (akiknél az okok hazájuk elhagyása után keletkeztek). Viselkedésük alapján a menekültek lehetnek *mozgalmárok* (lázadók), *célpontok* (hovatartozásuk miatt konkrétan keresztútba kerültek) vagy áldozatok (akik véletlenszerűen kerültek olyan helyzetbe, hogy menekülni kényszerülnek).³

„*Befogadott* (kiegészítő védelemre jogosult): aki hazájába vagy szokásos tartózkodási helye szerinti országba átmenetileg azért nem küldhető vissza, mert ott halálbüntetésnek, kínzásnak, embertelen vagy megalázó bánásmódnak, vagy büntetésnek lenne kitéve, és nincs olyan biztonságos harmadik ország, amely befogadná.

Menedékes: tömegesen menekülők olyan csoportjába tartozó külföldi, akit a kormány vagy az Európai Unió erre felhatalmazott intézménye azért részesít ideiglenes menedékben, mert a külföldiek hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetve az emberi jogok módszeres megsértése miatt kényszerültek elmenekülni.”⁴

3. Nemzetközi szabályozás

Noha a dolgozat célja az Európai Unió menekültpolitikájának bemutatása, nem maradhat ki az alapvető nemzetközi jogi jogforrások bemutatása, hiszen az EU

² A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény 1. cikk A. rész (2) bekezdése tartalmazza a menekült fogalmát, melyet az EU kisebb kiegészítésekkel, de változatlan formában alkalmaz.

„Aki 1951. január 1. előtt történt események következtében faji, vallási okok, nemzeti hovatatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országban 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 akar oda visszatérni.”

³ BERKES Lilla: Fél lábbal a paradicsomban. Menekültügyi igazgatás nemzetközi jogi és európai jogi kitekintéssel. *Iustum Aequum Salutare*, IV. évfolyam, 2008/1. 78.

⁴ BERKES i. m. 78–79.

sok mindent átültetett e szabályokból a saját jogforrásaiba. Legfontosabb a már említett *Genfi Egyezmény*, mellyel párhuzamosan felállításra került az *Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosa Hivatala* (UNHCR), amely felügyeli az egyezmény betartását, védelmet biztosít a menekülteknek illetve támogatja az államokat a menekültek védelmében.⁵

Megemlítendő az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata* (1948),⁶ a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* (1966) amely külön nem nevesíti ugyan a menedékhez való jogot, de nevesíti „a kínzás (7. cikk) és az önkényes őrizetbevétel (9. cikk) tilalmát, a kiutasítás feltételeit (13. cikk), illetve a háborús propaganda, a nemzeti, faji vagy vallási diszkriminációra, erőszakra, vagy ellenségeskedésre felhívás támogatás tilalmát (20. cikk).” Fontos megemlíteni a *kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetés vagy bánásmód elleni egyezményt* (1984) és a *Gyermekek Jogairól szóló egyezményt* (1989).⁷

Regionális normák tekintetében meg kell említeni az *emberi jogok és szabadságok védelméről szóló egyezményt* (1950) melynek 3. cikke tartalmazza a kínzás, az embertelen és a megalázó bánásmód tilalmát, 6. cikke a 'fair trial' követelményét, a 4. kiegészítő jegyzőkönyve a a szabad mozgás, a lakóhely és a hazatérés jogát, a külföldiek kollektív kiutasításának tilalmát, míg a 6. kiegészítő jegyzőkönyve a halálbüntetést tilalmazza. Fontos, hogy a szerződő országok létrehozták az *Emberi Jogok Európai Bíróságát* (EJEB), melynek határozatait kötelezőnek tekintik magukra nézve. E határozatok közül említést érdemel az *üldöztetés veszélyének kitett személyeknek nyújtandó menedékjogról szóló 14. számú határozat* (1967), amely javasolja a szerződő államoknak, hogy emberbaráti szellemben intézkedjen a menekültekkel szemben.⁸

4. Az Európai Unió jogforrásai

Az Európai Unió menekültügyi politikájának célja a tagállamok menekültügyi eljárásainak harmonizálása egy közös európai menekültügyi rendszer kialakítása révén azzal a szándékkal, hogy a nemzetközi védelmet igénylő harmadik

⁵ BERKES i. m. 83.

⁶ Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 14. cikke: „1. Minden személynek joga van az üldözés elől más országban menedéket keresni és a más ország nyújtotta menedéket élvezni.”

⁷ BERKES i. m. 85–86.

⁸ Uo. 86–87.

országbeli állampolgárok mindegyike számára megfelelő jogállást kínáljon és biztosítsa a visszaküldés tilalma⁹ elvének tiszteletben tartását.¹⁰

Már 1985-ben elfogadták a Schengeni egyezményt és 1990. június 19-én aláírták a Végrehajtási Egyezményt melyekben egységesített menekültpolitikában állapodtak meg a ratifikáló államok. Lényege ugyan mindenkire kötelező, „de csak az egyik államban lefolytatott menekült-elismerési eljárás volt”.¹¹ 1997. október 2-án aláírták az Amszterdami Szerződést,¹² ami a harmadik pillérből áthelyezte a menekültügyet az első pillérbe. Ennek az a jelentősége, hogy itt a döntéshozatal a többségi elvet követi – szupranacionális - míg a másik két pillérben kormányközi elv érvényesül.¹³ Az 1999-es év jelentős fordulatot hozott az Unió menekültügyi politikájában. A tagállamok Tamperében vállalták, hogy létrehoznak egy egységes menekültügyi rendszert, annak érdekében, hogy a lehető leggyorsabban kezelni tudják a felmerülő problémákat. Ezt követően az EU-ban számos joganyag került elfogadásra ezzel a kérdéskörrel kapcsolatban, abból a célból, hogy összehangolják a különböző menekültügyi rendszereket.

Kicsit visszatérve az időben, még 1990. június 15-én elfogadták a Dublini Egyezményt (Dublin I.), amely kiterjesztette a Schengeni végrehajtási egyezmény menekültügyi rendelkezéseit minden tagállamra.¹⁴ 1997. szeptember 1-jén lépett hatályba az első 12 aláíró államban. Ma már a szerződés néhány, az Unión kívüli országra is kiterjed, mind például Norvégia és Izland. Svájc is aláírta a rendeletet és 2005. június 5-én 54,6% aránnyal ratifikálta; 2008. december 12-én lépett életbe. Az egyezmény fő célkitűzése annak megakadályozása, hogy egy kérelmező több tagállamban nyújtson be kérelmet.¹⁵ Az

⁹ Az 1951. évi Genfi Egyezmény 33. cikke: „A kiutasítás vagy visszaküldés („refoulement”) tilalma

1. Egyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza („refouler”) a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall.
2. A jelen rendelkezésből folyó kedvezmény azonban nem illeti meg azt a menekültet, akiről alaposan feltehető, hogy veszélyezteteti annak az országnak biztonságát, amelynek területén van, vagy aki mivel különösen súlyos bűncselekményért jogerősen elítélték, veszélyt jelent az illető ország lakosságára nézve.”

¹⁰ http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_5.12.2.pdf

¹¹ BERKES i. m. 87–88.

¹² KOVÁCS Judit Nóra: Extern migráció és az Európai Unió. *De iurisprudencia et iure publico*, 2014/1. 2.

¹³ BERKES i. m. 87.

¹⁴ Uo. 88.

¹⁵ https://hu.wikipedia.org/wiki/Dublini_rendelet#cite_note-2

1994-es Bonni Jegyzőkönyv értelmében ez fel is váltotta a Schengeni egyezmény idevágó részeit.¹⁶

A Dublini Végrehajtási Rendeletet (Dublin II.) 2003. február 25-én fogadták el a Dublini Egyezmény (Dublin I.) felváltásaként. Ez a Tanács 343/2003/EK rendelete, amely megállapítja egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékkérelmi kérelem megvizsgálásáért felelős tagállamra vonatkozó feltételeket és eljárási szabályokat.¹⁷ „Célja, hogy megszüntesse a menedékkérelmek országról országra történő vándorlását vagy küldését.”¹⁸

A Dublin III jogszabály az Európai Parlament és az uniós tagállamokat megjelenítő Tanács 604/2013/EU számú közös rendelete. A rendelet megállapítja azon feltételeket és eljárási szabályokat, amelyek annak a meghatározására irányulnak, hogy egy harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok valamelyikében nemzetközi védelem iránt benyújtott kérelem megvizsgálásáért melyik tagállam lesz a felelős. Általában ezt a felelősséget az a tagállam viseli, melyen át a menedékkérő belépett az EU területére.¹⁹

Aktuálpolitikai vonatkozásban, ez is szerepet játszott Magyarország ideiglenes határzárának a megépítésében, hiszen bár az itt áthaladó menekültek Görögországban léptek az EU területére, de ott nem vették őket nyilvántartásba, ezért ez a feladat Magyarországra hárult. Ugyanakkor olyan mennyiségben érkeztek a menekültek hazánkba a kerítés felállítása előtt, hogy minden migráns nyilvántartásba vétele lehetetlen feladatnak tűnt, ezért muszáj volt leszabályozni a bevándorlást valamilyen eszközzel. Szerencsére ezt most már az Unió többi tagállama is kezdi elismerni.

Annak megállapítását, hogy mely tagállamban lépett be valaki az Unió területére, a Tanács 2725/2000/EK rendeletével létrehozott²⁰ ún. Eurodac adatbázis segíti, melyben a regisztrált menedékkérők ujjlenyomatait és egyéb adatokat tárolnak.²¹

2001-ben megalkották az átmeneti védelemről és a tagállami erőfeszítések kiegyensúlyozásáról szóló 2001/55/EK irányelvet, mely tömeges menekülés esetén segít.²²

¹⁶ BERKES i. m. 88.

¹⁷ https://hu.wikipedia.org/wiki/Dublini_rendelet#cite_note-2

¹⁸ BERKES i. m. 88.

¹⁹ <http://inforadio.hu/hir/kulfold/mit-tartalmaz-a-dublin-iii-rendelet-736869>

²⁰ BERKES i. m. 88.

²¹ http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/migration_hu.pdf

²² BERKES i. m. 89.

2005-ben elfogadták a 2004/83/EK (Kvalifikációs) irányelvet, ami sokat segített a tagállamok közti információcsere javulásáért. Ebben került meghatározásra a valamilyen védelemre jogosultak elismerésének minimumszabályai. Magyarországon a 2007. évi LXXX. törvény (a menedékjogról) ültette át a magyar jogba.²³

2007. december 1-jén hatályba lépett a Tanács 2005/85/EK irányelve, amely meghatározza a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályait. Tervben volt, hogy ebben az irányelvben megalkotják a biztonságos származási országok listáját, ez azonban még mindig nem valósult meg. Viszont, előrelépés, hogy megköveteli ezen országokra vonatkozó „pontos és naprakész” adatok felhasználását.²⁴

2008-ban elfogadták az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktumot, amely a legális bevándorlásnak a tagállamok igényeit és helyzetét figyelembe vevő szabályozását irányozták elő. Lényeges eleme, hogy meghatározta azt a minimumszabályt, hogy a „legális bevándorlásnak kétoldalúnak kell lennie”.²⁵

Meg kell említeni a 2009-es Stockholmi Programot, mely kiterjesztette az Európai Bíróság hatáskörét a migráció területére is.²⁶

„2007 és 2013 között sor került a Külső Határok Alap, az Európai Visszatérési Alap, és az Európai Integrációs Alap létrehozására, továbbá Európai Menekültügyi Alap továbbfejlesztésére.”²⁷

A tamperei programhoz kapcsolódóan elfogadták a harmadik országok állampolgárainak családegyesítési jogáról szóló 2003/86/EK irányelvet valamint a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2011/51/EK irányelvet.²⁸

A hatékony integráció kezelés érdekében létrehozták az Európai Integrációs Fórumot, és az európai integrációs honlapot.²⁹

A kutatók legális migrációját segítik elő a 2005/71/EK irányelv valamint a 2009/50/EK irányelv. Az utóbbi vezette be az ún. „EU-kékkártyát”. Ennek keretében harmadik országbeli munkavállaló kedvezőbb feltételek mellett juthat különleges (komplex) tartózkodási és munkavállalási engedélyhez. Az irányelvet 2011. június 19-ig kellett végrehajtani. Mindkét irányelv a gazdasági és

²³ Uo. 89–90.

²⁴ Uo. 90–91.

²⁵ Kovács i. m. 3.

²⁶ Uo. 2.

²⁷ Uo. 2.

²⁸ Uo. 3.

²⁹ Uo. 3.

szociális jogok biztosítását szolgálja és a munkavállalói mobilitást támogatja. A 2011/98/EK irányelv az összevont engedélyről az eljárás egyszerűsítését célozza, ezen felül meghatározza a legális migránsoknak biztosított közös jogokat.³⁰

Az illegális migráció felszámolását célozza az emberkereskedelem áldozatairól szóló 2004/81/EK irányelv és a fuvarozók felelősségéről szóló 2004/82/EK irányelv.³¹

A határok közös ellenőrzésének kérdésével foglalkozik a Schengeni határ-ellenőrzési kódexről szóló 296/2008/EK rendelet, a vízuminformációs rendszeréről szóló 810/2009/EK rendelet, a VIS-rendelet, továbbá a kishatárforgalomról szóló 1342/2011/EU rendelet.³²

Megemlítendő még a 2008/115/EK irányelv (visszatérési irányelv), amely a visszatérésre vonatkozó közös uniós normákat és eljárási szabályokat határozza meg. Míg a 2009/52/EK irányelv a harmadik országbeli tagállam területén illegálisan tartózkodó állampolgárok foglalkoztatására vonatkozó tilalmat megszegő munkáltatókkal szembeni szankciókat és intézkedéseket tartalmazza.³³

A tagállamok közötti harmonizáció érdekében született meg a migrációra és nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikáról szóló 862/2007/EK rendelet. (ENSZ Nemzetközi Vándorlástatisztikai Ajánlásaival összhangban). Az ENSZ ajánlásában megfogalmazott statisztikai rendszer megvalósulásához szerepeltetni kell a nemzetközi vándorlók személyes adatait (neme, életkora, családi állapota, iskolai végzettsége, foglalkozása), a velük kapcsolatos gazdasági és földrajzi jellemzők adatait, másrészt migráció típusát, okát és időtartamát. Az időtartamhoz kapcsolódóan beszélhetünk *rövid távú vándorlásról*, amikor a szokásos lakóhelyétől legkevesebb 3 hónapra, de legfeljebb 12 hónapra van távol a migráns, *hosszú távú vándorlásról* pedig akkor, amikor legalább 12 hónapig van távol szokásos lakóhelyétől olyan módon, hogy a befogadó ország válik szokásos lakóhelyévé. E rendszer működését sok nyilvántartás is segíti, így a népesség-nyilvántartás (csak 10 évente készül), illetve a határstatisztikai nyilvántartások, melyek a népességmozgást mutatják.³⁴

³⁰ Uo. 4.

³¹ Uo. 4.

³² Uo. 4.

³³ Uo. 4.

³⁴ Uo. 5.

5. Alapvető jogok és a családi élet

Az Európai Bíróság – a C-249/86 *Commission v. Germany* ügyben például – már elég korán deklarálta, hogy „a családi élet tiszteletben tartása alapvető jog”.³⁵ Az alapvető jogok elismerésében nagy szerepet játszik az ENSZ által 1948. december 10-én elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (EJEE), a Rómában 1950. november 4-én elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye (Egyezmény), az 1961-es Európai Szociális Charta és a 2000-es Alapjogi Charta, valamint a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) joggyakorlata.³⁶

Megemlítendő még az 1989-es Egyezmény a Gyermekek Jogairól, mely az általános jogokon felül kötelezi a befogadó államot, hogy elősegítse a családtagok felkutatását.³⁷

Az olyan hatósági aktusok, kiutasítások, melyek gyermekek, szülők illetve házastársak egymástól való elszakadását eredményezhetik, felülvizsgálhatók az Egyezmény 8. cikkelye³⁸ alapján. Az Emberi Jogok Európai több dolgot egybevetve mérlegel, így az adott személy anyaországgal illetve a fogadó országgal való kapcsolatát, esetleges bűnöző életmódját, az adott ország általános bevándorlás politikáját és, hogy az érintett családtagok között valódi családi kötelék áll-e fenn. Megemlítendő, hogy szükséges lehet valakinek a kiutasítása pusztán az ország gazdasági jóléte érdekében is, amikor az intézkedésre az illető ország bevándorláspolitikájával összefüggésben kerül sor. A bíróság azt is

³⁵ GYENÉY Laura: A családi élet tiszteletben tartásának követelménye az Európai Bíróság migrációs tárgyú döntéseiben a strasbourgi joggyakorlat fényében. *Iustum Aequum Salutare*, 2007/3. 96.

³⁶ KOVÁCS i. m. 3.; GYENÉY i. m. 96.; EUSz. 6.cikk (1) bekezdése: „Az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések.” (2) bekezdése: „Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.” (3) bekezdése: „Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei.”

³⁷ BERKES i. m. 86.

³⁸ Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikke: „1. Mindenkinél joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák.

2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.”

vizsgálja, hogy a család egysége megőrizhető-e a származás szerinti országba történő lakóhely áthelyezéssel.³⁹ (A bizonyítás terhe a kérelmezőn nyugodott, egészen a Yildiz ügyig. A Yildiz ügygel kapcsolatos határozatában az EJEB az államra róta a bizonyítás terhét.)⁴⁰ „Az Egyezmény tehát nem egy adott országban való családdegyesítés jogát garantálja, hanem általában véve a családi élet folytatásához való jogot bárhol, ahol ez megvalósítható.”⁴¹

6. A menekültügyi eljárásról

A másik fontos dokumentum a Menekültügyi eljárásokról szóló irányelv, amely meghatározza azokat a minimális elvárásokat, amelyeknek az egyes országok menekültügyi eljárásainak meg kell felelnie, ezáltal egy fontos hiányt pótol a nemzetközi joganyagban, mivel ezt a kérdéskört eredetileg nem szabályozza az 1951. évi Menekültügyi Egyezmény. A Kvalifikációs irányelv – az 1951. évi Menekültügyi Egyezményt kiegészítve – bevezeti a kiegészítő védelem fogalmát, amelyben olyan személyek részesülhetnek, akik jelentős veszélynek vannak kitéve.⁴²

Az Európai Unióban általában a tagállamok feladata, hogy meghatározzák az ország területére beutazó bevándorlókra vonatkozó eljárési szabályokat, valamint hogy döntsenek a befogadni kívánt bevándorló munkavállalók számát illetően. Az összehangolás érdekében azonban az EU közös jogi keretet hozott létre. Ide tartozik például a diákokra, kutatókra valamint a munkavállalókra vonatkozó beutazási valamint tartózkodási feltételek. A bevándorlóknak számos követelményt kell ahhoz teljesíteni, hogy egyáltalán beutazhassanak az Unió területére. Érvényes úti okmánnyal, egészségbiztosítással, vagy ha kiskorú személyről beszélünk, akkor szülői engedéllyel kell rendelkezni a beutazáshoz, de feltételként kiszabható hogy megfelelő anyagi háttérrel rendelkezzen a tartózkodás időtartamára, valamint hogy bizonyos szinten beszéljék a befogadó tagország nyelvét.

A menedékkérelmek elbírálása az a folyamat, melynek keretében egy ország hatóságai vagy az UNHCR⁴³ eldöntik, hogy a menedékkérelmet benyújtó sze-

³⁹ GYENY I. m. 100–101.

⁴⁰ Uo. 103.

⁴¹ Uo. 100–101.

⁴² <http://www.unhcr-centraleurope.org/hu/mivel-foglalkozunk/jogvedelem-biztositasa/az-europai-unio-menekultugyi-politikaja.html>

⁴³ ENSZ Menekültügyi Főbiztosa.

mély teljesíti-e a menekültstátusz kritériumait. A kérelmezőnek minden esetben el kell mondani a történetét a referensének, aki ezután még kérdéseket tesz fel neki a pontosabb összkép érdekében. Ezután összevetik a menedékkérő által elmondottakat az adott országra vonatkozó általános jelentésekkel, így el tudják dönteni, hogy az illető félelme megalapozott-e. A menekültvédelem első pontja tehát annak meghatározása, ki szorul védelemre; a folyamat kapcsán meghatározó jelentőségű a döntéshozatal és az azt megelőző eljárás minősége.

Uniós viszonylatban a 2005/85/EK irányelv szabályozza a minimumszabályokat a menekültstátusz megadásával kapcsolatban. Az irányelv előírja, mit kell biztosítani a tagállamoknak. A menedékkérőket minden esetben tájékoztatniuk kell a lefolytatandó eljárásról, az eljárásbeli jogaikról és kötelezettségeiről és a határozat eredményéről. Ha szükséges a menedékkérő számára tolmácsot kell a tagállamnak biztosítani. Lehetőséget kell biztosítani arra, hogy kapcsolatba léphessenek az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosával valamint, hogy konzultálhassanak egy jogi tanácsadóval. Amennyiben kiskorú személyről van szó, akkor kiegészítő garanciák is szükségesek. Azonban nem csak jogokat, hanem kötelezettségeket is ró a menedékkérőkre az irányelv. A tagállamok kötelezhetik a menedékkérőket a nemzeti hatóságokkal való együttműködésre.

Ha valaki viszont mégsem minősülne menekültnek, de származási országába sem térhet vissza, akkor megilleti őt a kiegészítő védelem. A nemzetközi védelemben részesülő személyek jogosultak bizonyos minimumjogokra, például a visszaküldés tilalmára (ami azt jelenti, hogy nem küldik vissza őket oda, ahol az üldöztetés veszélye fenyegeti),⁴⁴ tartózkodási engedélyre és a tartózkodási országon belüli vagy azon kívüli utazásra. Az ilyen személyeknek joguk van a munkavállaláshoz, a szociális védelemhez, az orvosi ellátáshoz, az oktatáshoz és a tartózkodási országba való beilleszkedésüket segítő programokhoz is. A kiegészítő védelemben részesülőket viszont bizonyos esetekben a nemzeti szabályok szerint kevésbé kedvező bánásmód illeti meg, például a szociális védelem igénybevétele terén.⁴⁵

⁴⁴ Az 1951. évi Genfi Egyezmény 33. Cikke:

A kiutasítás vagy visszaküldés („refoulement”) tilalma

1. Egyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza („refouler”) a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall.

2. A jelen rendelkezésből folyó kedvezmény azonban nem illeti meg azt a menekültet, akiről alaposan feltehető, hogy veszélyezteteti annak az országnak biztonságát, amelynek területén van, vagy aki mivel különösen súlyos bűncselekményért jogerősen elítélték, veszélyt jelent az illető ország lakosságára nézve.

⁴⁵ http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/migration_hu.pdf

7. Az illegális bevándorlás

A bevándorlás egyik sajnálatos árnyoldala, hogy illegális formában is zajlik. Vannak akik, legálisan (vízummal), és vannak, akik engedély nélkül tartózkodnak valamely Európai Unió tagállamban. Az egyik legnagyobb problémát manapság az jelenti, hogy a 28 tagállam területén, de főleg a Schengeni egyezményt alkalmazó országok területén, a belső határok megszűnésével az emberek szabadon mozoghatnak. Így a migrációt önállóan egyik ország sem tudja meggátolni. Ezért is elengedhetetlen a tagállamok közötti feltétlen együttműködés.

Az illegális bevándorlásnak számos fajtáját különböztetjük meg. Manapság égető problémát jelent az illegális módon történő határátkelés, nemcsak Magyarországon, hanem egész Európát tekintve. Általában hamis úti okmányokkal, szárazföldön, légi vagy tengeri úton próbálnak meg belépni az EU területére.⁴⁶ A dublini egyezmény szerint azokba az országokba küldik vissza a kiutasított menedékkérőket, ahol először az unió területére léptek, jogi garancia azonban nincs arra, hogy a kitoloncolás után nem indulnak el újra. A legtöbb illegális bevándorló a közel-keletről és Afrikából érkezik, azzal a reménnyel, hogy itt jobb és nyugodtabb életre lelhetnek. Ennek érdekében igyekeznek mindent megtenni, ez pedig kedvez az embercsempész hálózatok elterjedésének. Így az EU mindent megtesz ezen hálózatok felszámolása érdekében, és próbál segítséget nyújtani az áldozatok számára. Ennek ellenére egész Európa nehéz helyzetben van, hiszen egyik ország sem volt felkészülve ilyen méretű migráns áradatra, naponta több ezrek lépnek Európa területére és kezdik meg útjukat Nyugat- vagy Észak-Európa felé.

Minden ország a tőle telhető módon igyekszik kezelni a kialakult helyzetet. Számos országot kritika is ért emiatt. Például Magyarország esetében számos európai vezető tiltakozott a déli határzár ellen. Németország a napokban kezdi el az illegális bevándorlók visszatoloncolását saját hazájukba. Ez a lépés meghatározó eleme a fenntartható illetve hiteles bevándorlási politikának. Az Európai Unió az utóbbi évtizedben számos lépést tett és tesz a hatékony és egységes menekültügyi rendszer és eljárások megvalósítása felé, de úgy tűnik, hogy a menedékkérők esélyei a menekültstátusz megszerzésére még ma is elsősorban attól függ, melyik tagállamban adtak be menedékkérelmet, mivel tagországokként jelentős eltérést mutatnak e kérelmek elbírálásának eljárásai. A

⁴⁶ <http://magyaridok.hu/kulfold/ez-a-legnagyobb-veszely-az-illegalis-bevandorlas-kapcsan-70857/>

nem legálisan érkező menekültek esetében az embercsempész hálózat is azokba a tagállamokba szállítja el a menekülő harmadik országbeli állampolgárt – vagy legalább is veszi arra az irányt –, amelyikben várhatóan könnyebben tehet szert tartózkodási engedélyre.⁴⁷ Az uniós országoknak most már lehetőségük van arra, hogy tartózkodási engedélyt adjanak azoknak az emberkereskedelem áldozatává vált személyeknek, akik együttműködnek a hatóságokkal a bűnszervezetek felgöngyölítésében.⁴⁸

Az EU egészére érvényes előírások és eljárások célja, hogy elősegítsék a bevándorlók önkéntes távozását, esetenként visszailleszkedési támogatást nyújtva. Az EU igyekszik összehangolni azokat a tagállami erőfeszítéseket, amelyek arra irányulnak, hogy az illegális bevándorlók humánus és tisztességes bánásmódban részesüljenek az eljárások során (az EU Alapjogi Chartájával összhangban). Ugyanakkor határozottabban kell fellépni azokkal az illegális bevándorlókkal szemben, akik nem hajlandók önszántukból visszatérni hazájukba. Ebbe beletartozik az EU-tagállamok közötti együttműködés, például kitoloncolásra szolgáló közös légi járatok szervezése, valamint azok a származási országokkal folytatott tárgyalások, amelyek visszafogadási megállapodások megkötésére irányulnak (a visszafogadási megállapodások rögzítik, hogy a származási országok milyen szabályok és eljárások mellett hagyják jóvá állampolgáraik visszatérését). Az illegális bevándorlók egy része Európában munkát vállal, de e munkavállalók számát nehéz megbecsülni. Az Európai Közösség Bizottságának becslése szerint 2010-ig évente mintegy ötszáz ezren érkeznek munkavállalás céljából illegálisan az Európai Közösség területére, ez a szám 2015-ben jelentősen megemelkedett. Az illegális munkások az árnyék-gazdaságban dolgoznak. A közgazdászok szerint 2005-ben Németországban a nemzeti össztermék 15,6%-át, Ausztriában a 10,3%-át, az Európai Közösség Földközi-tenger menti országaiban pedig a gazdaság egynegyedét teszik ki. Elhelyezkedni leginkább a mezőgazdaságban, emellett az építőiparban, a vendéglátóiparban, illetve háztartási munkákban tudnak az illegális munkások.⁴⁹

⁴⁷ <http://migracioestarsadalom.hu/20151/k%C3%B6z%C3%B6s-eur%C3%B3pai-menek%C3%BClt%C3%BCgy-megval%C3%B3s%C3%ADt%C3%A1s%C3%A1nak-szakaszai>

⁴⁸ http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/migration_hu.pdf

⁴⁹ http://193.224.76.2/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2010/gorbe_attilane.pdf

8. Az EU migrációs politikája

Az Európai Bizottság által kibocsátott 2014-es kiadvány szerint A „Bevándorlás inkább lehetőség, semmint probléma”.⁵⁰ Az európai társadalom, egy öregedő, de egy jól működő, gazdasági háttérrel rendelkező társadalom. A történelem már többször bizonyította, hogy ahol jólét van, ott a gyermekvállalási kedv valamiért visszaszorul. Az EU ezért is tekint inkább pozitívumként a bevándorlásra, mint negatívumként. Az Európai Unió részt kíván venni a globális küzdelemben, mely a munkaerőért folyik és ez rendelkezéseiből is kitűnik.⁵¹ Fő célkitűzése a nemzetközi szintű versenyképesség előmozdítása.⁵²

Még a tavalyi évben is egészen hasznosnak tűnt ez a hozzáállás. A migránsok száma 1975 óta a duplájára emelkedett, a világ népességének kb. 2,9%-a szülőhazáján kívül él.⁵³ „A földünkön jelenleg 51,2 millió „menekülő” személyt tart nyilván a UNHCR. Igaz ebből „csak” 16,7 millióan élnek menekültként (refugees), és 33,3 millióan saját hazájukon belül kénytelenek menekülni (internally displaced persons – IDP), valamint 1,2 millióan még „csak” a menekült státusz kérői fázisban (asylum-seekes) vannak.”⁵⁴ Míg az EU lakossága öregszik, a tagállamok alig fele aktív munkaképességű, addig a bevándorolt külföldiek közel 70%-a 20 és 59 év közötti. Valamint a honos népesség esetében a nők többsége jellemző, míg a külföldiek esetében nagyobb a férfiak aránya.⁵⁵ 2015-ben hatalmas migrációs nyomás vette kezdetét az Európai Unió déli határain. Hazánk esetében a bevándorlók többsége Szíriából, Afganisztánból, Irakból és a Közel-Kelet egyéb háború vagy polgárháború sújtotta térségeiből érkezett. Sokan érkeztek még Pakisztánból is. Míg az EU tengeri határainál főként a Közép-Afrikai bevándorlók voltak többségben, akiket korábban a líbiai munkaerőpiac képes volt visszatartani a kontinensváltástól.^{56 57}

⁵⁰ http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/migration_hu.pdf

⁵¹ GYENÉY Laura: A harmadik országbeli polgárok szabad mozgása. *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/1. 74.

⁵² Uo. 77.

⁵³ KOVÁCS i. m. 7.

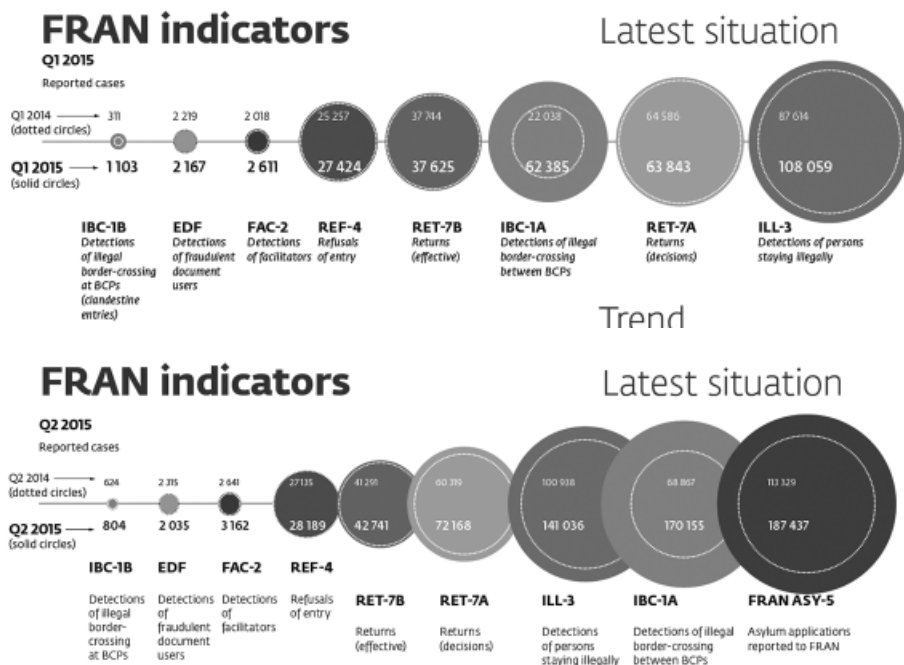
⁵⁴ RITECZ György: Gondolatok a tömeges migráció kapcsán. *Határrendészeti tanulmányok*, 2015/különszám. 38.

⁵⁵ KOVÁCS i. m. 7.

⁵⁶ BIEDERMANN Zsuzsanna – NOVÁK Tamás – SZIGETVÁRI Tamás – SZANYI Miklós – WAGNER Péter: Az Európába irányuló migráció legfontosabb kibocsátó országainak vizsgálata. *MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Világgazdasági Intézet: Kihívások*, 2015/217. 2.

⁵⁷ RITECZ i. m. 40.

A már említett kutatókra és diákokra vonatkozó irányelvekből jól látszik, hogy az Unió a harmadik országokból érkező munkaerőnek főként a magasan kvalifikált részét várja, azonban a Közel-Keletről érkező felnőtt lakosság esetében az írástudók aránya csak 78%.⁵⁸ De a probléma nyilván nem ez, hanem az, hogy olyan magas számban érkeznek bevándorlók az Unió területére, hogy erre egyik tagállam sincsen felkészülve.



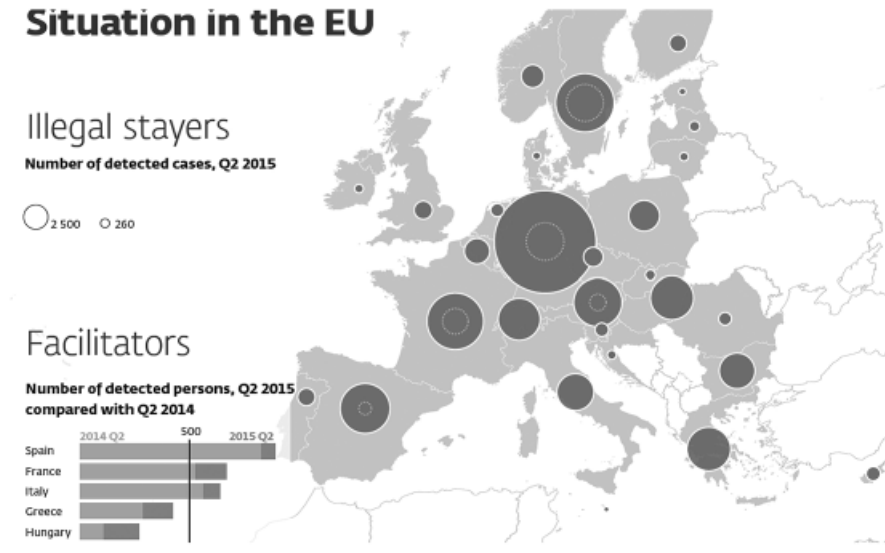
Az ábrák forrása: Frontex 1. és 2. negyedéves kiadványa.

Jól látható a Frontex statisztika adataiból, hogy míg az első negyedévben az illegális bevándorlók száma, közel azonosan alakult a tavaly első negyedéves adatokhoz, azonban a második negyedéves adatok tökéletesen mutatják, hogy mennyire megugrott ez a szám a 2014. évi ugyanakkor készült felmérés adataihoz képest.

Még 2014-ben sem voltunk felkészülve arra, hogy 2015-ben ilyen méreteket ölt a bevándorlás, különösen az illegális immigráció. Mindenki nyilván nem kaphat menekültstátuszt, hiszen egy kb. 500 000 fős tömeg hirtelen integrálása, még a német gazdaságot is összeroppantaná.

⁵⁸ BIEDERMANN i. m. 2.

Csak Magyarország vonatkozásában jól látszik a Frontex adatain, hogy mennyire megugrott az ide illegálisan érkezők száma:



Az ábrák forrása: Frontex 2. negyedéves beszámolója.

Sajnos a jövőben nem várható, hogy ez a nyomás csökken, épp ellenkezőleg. „Jelenleg a szíriai konfliktus miatt több mint 4 millióan hagyták el az országot. Törökországban közel 2 millió szír menekült él, főként táborokban. Libanonban 1,1 millió, Jordániába 630 ezer menekült érkezett.”⁵⁹ Ez azt eredményezheti, hogy a befogadó államokban is elmélyülhetnek a gazdasági problémák, és onnan is megindulnak az elszegényedő emberek. Ezen kívül fontos szerepe lehet a klímaváltozásnak is, hiszen a térség államaiban nincs túl sok édesvíz és a globális szintű felmelegedéssel ez a helyzet csak romolhat. Olyannyira, hogy nem lesz módja gazdálkodni az ott élőknek, hiszen ezzel veszélyeztetnék az ivóvízkészletet.⁶⁰

9. Megoldási javaslatok

Igazán sikeresnek ígérkező megoldási terv még nem született. Tüneti kezelés gyanánt felmerült a menekültek kvóta szerinti elosztása. Azonban ez elég abszurd, tekintve hogy a „2013-as adatok szerint a migrációs potenciál célozása-

⁵⁹ BIEDERMANN i. m. 5.

⁶⁰ BIEDERMANN i. m. 4–6.

gai elsősorban Ausztria, Németország és Nagy-Britannia.⁶¹ Nehezen lehetne elvárni mind a szegényebb tagállamoktól, mint a menekültektől ennek teljesítését, hiszen előbbieknek sok esetben nincs elég anyagi forrása a bevándorlók integrálásához, de ami fontosabb, hogy utóbbiakat nem lehet lekötni, másként pedig elég nehezen lehetne elérni, hogy olyan helyen éljenek, ahol nem akarnak.

10. Menekültügyi Akcióterv

2015. október 26.-án az Európai Unió elfogadta a menekültügyi akció tervzetet. Az értekezleten Jean-Claude Juncker, az Európai Unió Bizottságának elnökének meghívására a nyugat-balkáni menekültútvonala által érintett országok vezetői vettek részt, többek között hazánk miniszterelnöke, Orbán Viktor is. A célja ennek a tervnek egy megnyugtató megoldás találása a nagyfokú illegális migrációra. Albánia, Ausztria, Bulgária, Horvátország, Macedónia, Németország, Görögország, Magyarország, Románia, Szerbia és Szlovénia vezetői egy 17-pontos cselekvési tervet fogadtak el, amely jó néhány aznap bevezetendő gyakorlati intézkedéseket tartalmaz, ilyen például a szorosabb határigazgatási együttműködést, az országok közötti zökkenő mentesebb információcserét, továbbá humanitárius segítségnyújtást az úton lévő menekültek részére. A pontok tehát a következők szerint alakultak:⁶²

- 1.–2. Állandó információcsere
3. A további vándorlási hullámok korlátozása
- 4–7. A menekültek támogatása, menedéknyújtás és egyéb ellátások
- 8–12. A migrációs hullámok közös kezelése
- 13–14. Tágabb értelemben vett intézkedések
15. Az embercsempészet és emberkereskedelem elleni fellépés az Europol, a Frontex és az Interpol segítségével
16. A menekültek és a migránsok jogairól és kötelezettségeiről való tájékoztatás
17. Monitoring

Görögország kötelezettséget vállalt a menekültkérelmek feldolgozását segíteni hivatott *hot spotok* létrehozására. A dokumentumban megtalálható még, hogy megtagadható a belépés azoktól, akik nem kérnek menekültstátust,

⁶¹ KOVÁCS i. m. 7.

⁶² http://www.portfolio.hu/gazdasag/tizenhet_pontos_menekultugyi_akciotervet_fogadtak_el_az_ejjel.221479.html

valamint minden rendelkezésükre álló eszközzel informálják a migránsokat jogaikról és kötelezettségeikről.⁶³

A menekülthelyzet 2015 novemberében sajnos nem javult, sőt még fokozódott (párizsi terrortámadás esete), november utolsó hétvégéjén az uniós és a török vezetők brüsszeli rendkívüli csúcstalálkozásának keretében zárónyilatkozatban fogadták el azt a közös akciótervet, amely a fontos láncszeme lehet a menekültválság megoldásához, és Törökország uniós csatlakozására is pozitív hatással lehet, ugyanis vízumkönnyítést, illetve az uniós csatlakozási tárgyalásokat is felpörgetik Ankarával.⁶⁴

Törökország segítséget nyújt az Európába irányuló illegális migráció megfékezésére, az EU pedig 3 milliárd euróval támogatja a szíriai menekültek törökországi ellátását két éves periódusban. A tizenegy pontos zárónyilatkozatban egyebek közt megtalálható a terrorizmus elleni közös fellépés, a kül- és biztonságpolitikai párbeszéd megújítása.⁶⁵

Kovács István, az Alapjogokért Központ stratégiai igazgatója úgy értékelte a csúcstalálkozó eredményét, hogy az unió felismerte, hogy Törökország nélkül a migrációs probléma kezelése lehetetlen, abban azonban nem sikerült megállapodni, hogy mi az az áldozat, amit az EU vállalna. Orbán Viktor a tanácskozás után úgy tájékoztatta a médiát, hogy *„az elfogadott nyilatkozatnak nem része, hogy a migránsokat az Európai Unió országai között kötelezően szét kellene osztani.”* A nyilatkozat a miniszterelnök tájékoztatása alapján világos garanciát ad Magyarországnak részére, hogy senkit sem kell kötelező jelleggel befogadnia.⁶⁶

11. Befejezés

Így most vált igazán szükségessé egy komolyabb, közös uniós bevándorlási politika. Ezért az Európai Bizottság 2015 májusában európai migrációs stratégiát fogadott el, melynek keretében több javaslat is megfogalmazást nyert.⁶⁷

⁶³ http://hvg.hu/vilag/20151026_EUcsucs_Elkeszult_a_menedekkerok_befogad

⁶⁴ http://index.hu/kulfold/eurologus/2015/11/29/18_milliot_meger_magyarorszagnak_a_migransnyomas_enyhitese/

⁶⁵ <http://magyaridok.hu/kulfold/targyalo-felek-elfogadtak-kozos-akciotervet-189772/>

⁶⁶ <http://www.origo.hu/nagyvilag/20151129-eu-csucs-nem-kell-menekultet-befogadni-magyarorszag.html>

⁶⁷ http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_5.12.2.pdf
– Javaslat a Tanács határozatára a nemzetközi védelem területén Olaszország, Görögország és Magyarország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról (COM(2015) 0451 final);

Idővel elválik, hogy sikeres lesz-e az említett stratégia. Addig is valószínűleg segíthetne a problémán, ha uniós szinten minimálisra tudnánk csökkenteni az illegális migrációt, melyben segítséget jelenthetne egy megerősített FRONTEX.⁶⁸ Ám e közös határvédelmi ügynökség ma nem rendelkezik sem megfelelő hatáskörrel, sem megfelelő erőforrásokkal. A témában további segítséget nyújthat, hogy a tagállamok és Törökország által november végén elfogadott menekültügyi akcióterv a remények szerint sikeres megoldás lehet a menekültprobléma kezelésében.

– Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendeletére a migránsok áthelyezésére vonatkozó válságkezelési mechanizmus létrehozásáról, valamint az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról (COM(2015) 0450);

– Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendeletére e a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv alkalmazása céljából a biztonságos országok közös uniós jegyzékének létrehozásáról, valamint a 2013/32/EU irányelv módosításáról (COM(2015) 0452);

– Javaslat a Tanács határozatára a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról (COM(2015) 0286);

– A Bizottság 2015. június 8-i ajánlása az európai letelepítési programról (C(2015) 3560).

⁶⁸ http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/frontex/index_hu.htm Az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökséget a 2004. október 26-i 2007/2004/EK tanácsi rendelet (HL L 349., 2004.11.25.) hozta létre. A FRONTEX a tagállamok közötti operatív szintű együttműködést koordinálja a külső határok kezelésének területén; támogatást nyújt a tagállamok részére a nemzeti határőrök kiképzésében, illetve a közös képzési szabványok kialakításában; kockázatelemzést végez; figyelemmel kíséri a külső határok ellenőrzésének és felügyeletének területére irányuló kutatás fejlődését; segíti a tagállamokat a külső határokon felmerülő magas technikai és operatív támogatást igénylő helyzetekben; és biztosítja a tagállamok számára a szükséges támogatást a közös visszatérítési műveletek során. A FRONTEX szoros kapcsolatot tart fenn a külső határok biztonságáért felelős többi közösségi és uniós partnerrel, például az EUROPOL -lal, az OLAF-fal, a vámügyi együttműködéssel, illetve a növény- és állategészségügyi együttműködéssel annak érdekében, hogy elősegítse a teljes koherencia megteremtését. A FRONTEX megnöveli a határok biztonságosságát azáltal, hogy a külső határok kezelésére vonatkozó közösségi intézkedések végrehajtásában biztosítja a tagállamok tevékenységének koordinációját. Ügyvezető igazgató: Ilkka Laitinen