

## NEMZETKÖZI JOGI SZEMPONTOK A MIGRÁCIÓS VÁLSÁG ÉRTELMEZÉSÉHEZ

ÁDÁNY Tamás Vince  
egyetemi docens (PPKE JÁK)

Magyarország lakossága 2015 nyarán döbbenetesen szembesült egy „korábban számunkra ismeretlen méretű bevándorlási hullámmal”. A migrációs hullám mindazonáltal nem volt előzmények nélküli: a 2014-re vonatkozó FRONTEX<sup>1</sup> adatok már az azt megelőző évekhez képest rekordmennyiségű felderített illegális határátlépésről számoltak be, a beadott menedékkérelmek száma pedig öt éven át folyamatos emelkedést mutatott. Az EU területére illegálisan belépő személyek száma 2009-2013 között éves átlagban a százezer fölött alig haladta meg, a 2011-es harminc-negyvenezer fős emelkedést a rá következő évben ugyanilyen mértékű visszaesés követte. A 2014-es éves adat ehhez képest az Unió külső határain összesen több mint 280 000 illegális határátlépésről szólt, a tendenciákat illetően pedig figyelemre méltó, hogy 2015. harmadik negyedévében (július-október között) csak az ún. nyugat-balkáni útvonalon nagyságrendileg hasonló, 230 000-hez közelítő illegális határátlépést regisztráltak.<sup>2</sup> Összehasonlításképpen: az egy évvel korábbi „rekordév” azonos időszakában ezen az útvonalon kevesebb, mint 10 000 illegális belépést észleltek,<sup>3</sup> tehát a Magyarországon keresztül érkező migrációs útvonal arányaiban is fontosabbá vált az egész Unió szempontjából.

A migrációval foglalkozó irodalom alapvetése, hogy az államok közötti vándorlás komplex jelenség: a nemzetközi migráción belül reguláris és irreguláris migráció egyaránt zajlik, utóbbin belül különbség teendő minimálisan a kényszervándorlás és

---

<sup>1</sup> FRONTEX RISK ANALYSIS UNIT: *Annual Risk Analysis 2015*, hivatkozási szám: 4613/2015 (a továbbiakban: *FRONTEX ARA 2015*) 12.

<sup>2</sup> FRONTEX RISK ANALYSIS UNIT: *FRAN 2015. 3. negyedév*, hivatkozási szám: 20617/2015 (a továbbiakban: *FRAN 2015 Q3*) 6.

<sup>3</sup> Uo.

az illegális vándorlás között.<sup>4</sup> Ezek a jelenségek a (nemzetközi) jogi fogalomrendszerben értelemszerűen eltérő fogalmi kategóriák használatát teszik szükségessé. A Magyarország felé áttevődő migrációs útvonalak miatt a komplex jelenség egésze került az érdeklődés középpontjába, mindazonáltal jellemző lett a vonatkozó nemzetközi jogi fogalomrendszer leegyszerűsítő, hibás vagy szándékosan félrevezető használata. Ezek a fogalmak eredeti jelentéstartalmukat csak részben megőrizve a hazai tömegtájékoztatásban politikai vélemény kifejezésére és ezek mentén a közvélemény formálására kezdtek szolgálni.<sup>5</sup> Jelen munkának ezek egyike sem célja, ezért a fenti gyakorlatra tekintettel már a probléma felvázolása érdekében is szükséges a teteles jogi fogalmak felidézésével kezdeni a vizsgálatot,<sup>6</sup> mivel a nemzetközi jog fogalomrendszerét a kialakult Európába irányuló migrációs helyzet manipulatív médiakampány nélkül is valóban próbára teszi. Pontos fogalmi keretek nélkül a menekült, migráns, bevándorló, illegális határátlépő, „megélhetési bevándorló” stb. kifejezések használata vagy épp mellőzése a szerző céljával ellentétesen az olvasó számára a politikai vita valamelyik táborába sodorhatná e sorokat, ezzel is azt illusztrálva, hogy a Magyarországon<sup>7</sup> kialakított fogalmi káoszban nehéz e témában érdemi vitát folytatni.<sup>8</sup>

## 1. A menekült státusz létrejötte és specialitása

A külföldiek jogállására vonatkozó szabályozás a XX. század második felében több változáson is átesett, a globalizáció, az idegenforgalom, az európai integráció vagy épp a menekültügyi rendszer évtizedes működése miatt könnyű elfeledkezni arról, hogy az állam területére való belépés kérdése a XX. század irányadó felfogása szerint a terüle-

<sup>4</sup> A jogi fogalomrendszer áttekintő táblázatát ld. KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László: *Nemzetközi jog*. Budapest, CompLex, 2014. 525.

<sup>5</sup> A jelenség vizsgálatának első eredményeire nézve ld. BOGNÁR Adrienn – JANKY Béla: Menekült-hírek és véleményalkotás 2015 őszén: egy médiahatás-vizsgálat első eredményei. *Társadalomtudományi Szemle*, 2015/4. 138. Az idézett munka szerzői célzottan vizsgálták a bevándorló és a menekült kifejezések hatását, munkájukban a nemzetközi jogi fogalom félretételével jellemzően „menekültként” hivatkozva az érkezőkre.

<sup>6</sup> Bár ezt a hazai szakirodalom elismert és sokat idézett szerzői már megtették. Ld. pl. TÓTH Judit: *Menedékjog – kérdőjelekkel*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1994. 17–19.; vagy NAGY Boldizsár: *A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltozástól az Európai Unióba lépésig*. Gondolat, 2012. 57–63. A Magyar Tudományos Akadémián migrációval foglalkozó kutatások már korábban is zajlottak, dedikált munkacsoport 2015 szeptemberében alakult, és első eredményeit október végére publikálta. A jogi keretekről ld. HOFFMANN Tamás – ZIEGLER Tamás Dezső: A menekültügyi jogi szabályozása. In: CSUKA Gyöngyi – TÖRÖK Ádám (szerk.): *Az Európába irányuló és 2015-től felgyorsult migráció tényezői, irányai és kilátásai*. Budapest, MTA, 2015. 56–59.

<sup>7</sup> A fogalmi zavar nem magyar sajátosság volt, de az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának témába vágó nyilatkozata angol nyelvterületen legalább nyilvánosan és könnyen elérhető tisztázást jelentett. Ld. ADRIAN EDWARDS: *UNHCR viewpoint: 'Refugee' or 'migrant' – Which is right?* 2015. augusztus 27. <http://www.unhcr.org/55df0e556.html>

<sup>8</sup> BERNÁTH Gábor – MESSING Vera: A menekültekkel kapcsolatos kormányzati kampány és a tőle független megszólalás terepei. *Médiakutató*, XVI. évf., 4. sz., 9.

tileg illetékes állam szabályai szerint történik.<sup>9</sup> A kortárs állami gyakorlat főszabálya szerint csak az adott állam előzetes engedélyével (pl. vízum) léphet be idegen az állam területére. Azonban, amint arra a bekezdés elején már utaltunk, a főszabályt az utóbbi évtizedekben a nemzetközi jog számos kivétellel enyhítette, sőt, mint azt alább látni fogjuk, a menekültügyi rendszerben a határátlépést illetően *de facto* visszájára fordította, már az *Emberi jogok egyetemes nyilatkozatában* alapvető emberi joggá téve a menedék kérését más államtól.<sup>10</sup>

Így egy látszólagos ellentmondáshoz érkeztünk: a határok zártságának főszabályára épülő gyakorlattal szemben áll az üldözöttek befogadásának evangéliumi parancsát formális joggá alakító menedékhez fűződő alapvető emberi jog. Az ellentmondás feloldásának kulcsa a tételes jog szintjén a bevándorlás különböző formái közötti fogalmi elhatárolás. Külföldiek idegen állam területén történő tartózkodása az engedélyek gyakori generális megadásának (vízummentességi szerződések) és a regionális vagy helyi kivételes rendszereknek (pl. Schengen, kishatárforgalmi megállapodások) köszönhetően meglehetősen gyakori, mondhatni hétköznapi jelenség. A reguláris migrációban érintett vándor céljai eléréséhez elengedhetetlen a fogadó ország jogrendszerének való megfelelés, ráadásul egy ilyen személy saját állampolgársága szerinti államtól nem teljesen elszakadva, az állampolgársággal járó védelmét megőrizve tartózkodik hosszabb-rövidebb ideig idegen ország területén.<sup>11</sup>

Ezekhez a „hétköznapi” mozgásokhoz képest rendkívüli körülménynek számít, amikor valaki külföldre *kényszerül* és nem számíthat saját államának védelmére. A II. világháború utáni nemzetközi jog a gyakorlatba ültette át azt a felismerést, hogy egyes esetekben az egyéneket saját államuk üldözése hozza – akár tömegesen – életveszélybe. Ez a felismerés vezetett oda, hogy a korábbi évtizedek gyakorlatától eltérő módon, bizonyos szabályozási területeken a tételes jog szintjén is megelőzik az emberbaráti szempontok a szuverenitás védelmének jogos igényét.<sup>12</sup> A menekültügy területén erre kezdetben eseti jelleggel, egy-egy konfliktusban érintett csoport szintjén került sor, bár

<sup>9</sup> A más állam területére történő belépés szabályainak történelmi vizsgálata jelen írásban mellőzhető. Röviden jegyezzük csak meg, hogy a dinasztikus európai szuverének a XX. század első éveivel bezárólag hagyományosan a szabad mozgás pártján álltak, míg az I. világháború után a más állam területére történő belépés az adott állam egyedi engedélye alapján vált lehetségessé, a területi felségjog abszolút jellegének köszönhetően. Egy ilyen irányú vizsgálódást mindenestre érdemes lenne az újkori történelem időszakára vonatkoztatni, mivel a nem szekularizált, rendi társadalmak személyi alapú joga ezt az alapvetően területi alapú kérdést véleményem szerint tévútra vinné, és a jelenlegi helyzet jogi rendezése szempontjából is meglehetősen csekély gyakorlati értékkel bír. Eltérő álláspontot vall pl. NAGY (2012) i. m. 29. és HARGITAI József: *Nemzetközi jog a gyakorlatban*. Budapest, Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó, 2008. 108.

<sup>10</sup> Vö. Emberi jogok egyetemes nyilatkozata, 14. cikk.

<sup>11</sup> Az emberi jogok egyetemessé válása természetesen jelentős hatást gyakorolt e jogterület fejlődésére is. Ld. még HARGITAI i. m. 110.

<sup>12</sup> TÖTH i. m. 23.; DAVID KENNEDY: International Refugee Protection. *Human Rights Quarterly*, 1986. 48. A hozzászólásban tárgyalt menekültügy mellett releváns példa lehet még a humanitárius jog átalakulása, vagy a kötelező érvényű emberi jogi bíraskodás, az UNCAT működése stb.

ez azzal is együtt járt, hogy a csoporthoz tartozás önmagában megalapozta a menekült státuszt, egyéni mérlegelés nélkül is.<sup>13</sup>

A tömeges migrációs hullám, amely az elmúlt hónapokban érte el Európát némileg visszatérést hozhat e korábbi gyakorlathoz:<sup>14</sup> míg a szíriai állampolgárok esetében az üldözést a hatóságok (helyesen) nyilvánvalónak tekintették, más állampolgárságú személyekre ez a vélelem már csak következtelenül terjedt ki. Így helyenként egyfajta gyorsított eljárás alakult ki a szír állampolgárok esetében, ami ahhoz vezetett, hogy szinte valamennyi migráns szíriainak igyekezett magát feltüntetni.<sup>15</sup> A mai nemzetközi jogi megoldás (a fenti példa ellenére) mégis az egyéni mérlegelésnek ad prioritást, bár a csoportos elismerés lehetősége sem veszett ki a jogrendszerből.<sup>16</sup>

A fent említett humanitárius szemléletváltásnak köszönhetően alakult át a menedéket kérő üldözöttek befogadásának nemzetközi jogi intézményrendszere: menekülést előidéző helyzetekben (ld. alább) ugyanis embertelen, következésképp elfogadhatatlan eredményre vezetne az eseti engedélyhez kötött belépés elvének következetes alkalmazása. Egyszerűbben fogalmazva, aki épp az életét féltve külföldre kényszerül menekülni, annak életszerűen nem biztos, hogy van ideje a szükséges eljárás lefolytatása végett felkeresni a megcélzott állam megfelelő, külföldre telepített hatóságait.<sup>17</sup> Ezért a nemzetközi jog a határok lezárását követő évtizedek tapasztalatai alapján, az engedélyhez kötött belépés főszabályát nem semmisítette meg, de felmentette az illegális határátlépés hátrányos következményei alól a menekülteket. Ez azonban nem jelentett újbóli teljes határnyitást: főszabály alóli kivételként, megszorító módon csak az egyének egy bizonyos részére, az ún. menekültekre terjed ki.

A kivétel megszorító jellegét egy megdönthető vélelemre épülő megoldás oldja valamelyest: a menekültstátusz elismerését kérő személyek – helyzetük egyéni elbírálásának idejére átmeneti védelemben részesülnek. A menekültek-menedékkérők és más migránsok lényegesen eltérő jogositványokkal rendelkeznek, az elmúlt évtizedekben a legtöbb ország közigazgatása ennek megfelelő eljárásrendeket dolgozott ki. Magyarországon a menekültügyi eljárásban menekült,<sup>18</sup> oltalmazott<sup>19</sup> és menedékes<sup>20</sup> státuszban szerezhető védelem és jogcím a magyarországi tartózkodásra. A hagyományos menekültügyi fogalmak feloldódása, vagy legalábbis annak veszélye a jelenlegi krízis meg-

<sup>13</sup> A Nansen útlevelék, de még az 1951-es Genfi egyezmény is e koncepcióra épült eredetileg, térben és időben egyaránt leszűkített hatállyal (1951 előtt, Európán belüli helyzetekre volt alkalmazható). Ld. *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*. Genf, UNHCR, 2011. HCR/1P/4/ENG/REV. 3 (A továbbiakban: *UNHCR Handbook*), 10., 33. §.

<sup>14</sup> *UNHCR Handbook* i. m. 12., 44. §.

<sup>15</sup> John DOMOKOS: Chaos on Greek islands as refugee registration system favours Syrians. *Guardian.com* 2015. november 21.

<sup>16</sup> Vö. pl. a menedékes alább tárgyalandó fogalmával.

<sup>17</sup> ZIEGLER Dezső Tamás: *Menekültkérdés: verseny a szavazók megnyeréséért vagy valóban tömegek akarnak Magyarországra jönni?* Az MTA TK JTI blogoldala, 2015. július 16. <http://jog.tk.mta.hu/blog/2015/07/menekultgyverseny>

<sup>18</sup> Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdés és A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. tv. 6–9. §.

<sup>19</sup> A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. tv. 12–15. §.

<sup>20</sup> A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. tv. 19–21. §.

értésének talán legfontosabb jogi szempontja: a diskurzust viszont számos félreértés terheli.

A menekültek fogalmát és a rájuk vonatkozó legfontosabb, ma hatályos nemzetközi jogi szabályozás alapját „A menekültek helyzetéről szóló 1951. évi genfi egyezmény” (a továbbiakban: Genfi egyezmény) és annak jegyzőkönyve adja meg, amelyeket Magyarország az 1989. évi 15. tvr. hirdetett ki. Ezek alapján menekült az, 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 akar oda visszatérni.”

A definíció – a kor nemzetközi jogára jellemző módon<sup>21</sup> – tételes felsorolást tartalmaz a menekülés okairól. Ezen okok láthatólag a korai hidegháborús logikát tükrözik: a tengelyhatalmakban végrehajtott üldözések áldozataihoz hasonló csoportokon túl védelmet adva a politikai menekülteknek is. A mai viszonyok ismeretében látható, hogy ez a taxáció idejétmúlt: szűken értelmezve nem ismerné el a fegyveres konfliktus miatt menekülő státuszát.<sup>22</sup> Bár a nemzetközi jog egyéb védelmi eszközöket biztosít a háború áldozatainak, kétségtelen hogy szükséges lehet menekültkénti elismerésük: ezt igazolhatja a definíció teleologikus megközelítése,<sup>23</sup> többek között a non-refoulement elvre tekintettel; az „üldözés” fogalmának alapvető nyitottsága;<sup>24</sup> vagy az egyezményen túli eszközök, pl. a kiegészítő regionális dokumentumok rendszerszerű alkalmazása is.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> Vö. pl. népirtás – védett csoportok, William SCHABAS: *Genocide in International Law*. Cambridge University Press, 2000. 102–151.

<sup>22</sup> *UNHCR Handbook* i. m. 33. 164. §. A helyzet abszurditására nézve ld. NAGY (2012) i. m. 149–150.

<sup>23</sup> L. pl.: William Thomas WORSTER: *Evolving Definition of the Refugee in Contemporary International Law*. Berkeley Journal of International Law, Vol. 30. No. 1. 97. & 105. o.

<sup>24</sup> *UNHCR Handbook* i. m. 13., 51–53. §. Ld. Scott REMPELL: *Defining Persecution*. *Utah Law Review*, 2013. 285–286. Az üldözés fogalma a negyvenes-ötvenes évek nemzetközi jogának több meghatározó egyezményében felbukkan, de meghatározása hiányzik. Ez a hiány azonban előnyt jelent egy olyan rendszer esetében, amely egyéni mérlegelésre épül: egyrészt az elbíráló hatóság így szélesebb diszkrecionális jogkörrel élve, másrészt az üldözés új fajtái elől is könnyebb védelmet találni. Tagadhatatlan, hogy az ilyen fokú rugalmasság a jogbiztonság sérelmével járhat, ezért más jogterületeken – a büntető nemzetközi jogban – a jogbiztonság igénye ennél pontosabb meghatározásokat eredményezett. Az „üldözés” azonban még ezekben az esetekben is jellemzően nyitott fogalom maradt: a védett csoportok köre nem taxatív, hanem „a nemzetközi jog által tiltott szempontok alapján azonosítható” csoportok tagjai ellen tiltja az üldözést. Az üldözés ebben a nemzetközi büntetőjogi kontextusban „az alapvető jogoktól való szándékos és súlyos, a nemzetközi joggal ellentétes megfosztást” jelent. Ez a megkötés zárja ki többek között, hogy pusztán az állam legitím és legális bűnüldöző tevékenysége elől menekülők kérjék menekült státuszuk elismerését. A fogalom az eltérő jogterületre tekintettel csak *mutatis mutandis* lehet alkalmazandó, de jelen munka keretei között valamelyest iránymutatást jelenthet az üldözés mibenlétét illetően.

<sup>25</sup> Ld. pl. *A menekültek helyzetének egyes afrikai sajátosságairól szóló 1969. évi addis ababa-i egyezmény*, az *EU kvalifikációs irányelve* (ld. alább); egyes latin-amerikai országok *1984. évi cartagena-i nyilatkozata a menekültekről*.

A megalapozott félelem követelménye egy objektív kockázati és egy szubjektív tudati elemmel is bír.<sup>26</sup> A nemzetközi gyakorlat alapján továbbá a félelem, az üldözés és az azt kiváltó okok között logikai kapcsolatnak kell fennállnia,<sup>27</sup> ezért a menekülés okai, az azok miatti üldözéstől való megalapozott félelem együttesen, egymásra is tekintettel értelmezendő elemei a „menekült” nemzetközi jogi fogalmának.

A fenti meghatározás a Genfi egyezmény alkalmazhatóságát alapozza meg, és jól láthatóan a vándorló személyek egy viszonylag szűk csoportjára vonatkozik.<sup>28</sup> A kényszervándorok egy része nem felel meg a fenti „befoglaló feltételeknek” – így ők *ipso iure* nem élvezik az abban megállapított jogokat.<sup>29</sup> Magyar szempontból e hiányosságokat részben orvosolja az uniós jogból eredő, már említett oltalmazott és menedékes státusz. Oltalmazott az lehet, aki nem felel meg a menekültkénti elismerés feltételeinek, de származási országába történő visszatérése esetén őt súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy az e veszélytől való félelmében nem kívánja hazája védelmét igénybe venni.<sup>30</sup> Menedékes státusz elismerésére, vagyis ideiglenes (meghosszabbíthatóan egy év) védelemben részesítésre a hazájukat tömegesen elhagyó csoportok esetében az Európai Unió Tanácsa vagy Magyarországon a Kormány eseti döntése alapján kerülhet sor. Ilyen ideiglenes védelemben részesülhet az, aki a tömegesen menekülők olyan csoportjába tartozik, amely meghatározott okok, például fegyveres konfliktus vagy az emberi jogok általános és módszeres, durva megsértése miatt kényszerül lakóhelye elhagyására.<sup>31</sup>

<sup>26</sup> *UNHCR Handbook* i. m. 11., 37. §. A követelmény kialakulására – és alkalmazási problémáira – nézve ld. még Bridgitte A. CARR: We Don't Need to See Them Cry: Eliminating the Subjective Apprehension Element of the Well-Founded Fear Analysis for Child Refugee Applicants. *Pepperdine Law Review*, Vol. 33., No. 3., 2006. 537–539.

<sup>27</sup> A logikai kapcsolat pontos mibenlétét illetően már komolyabb eltérés mutatható ki a bírói gyakorlatban. Ld. Michelle FOSTER: Causation in Context: Interpreting the Nexus Clause in the Refugee Convention. *Michigan Journal of International*, Vol. 23., No. 2., 2002. 269–291.

<sup>28</sup> WORSTER i. m. 94.

<sup>29</sup> A jelen rövid munka kereteit meghaladná e csoportok helyzetének részletes vizsgálata, ezért csak röviden teszünk említést például a belső menekültekről (internally displaced persons), akik a menekültekhez hasonló okok miatt kényszerülnek lakóhelyük elhagyására, de vándorlásuk és menedékkeresésük során nem lépik át az állampolgárságuk szerinti ország határát. Létszámuk 2014-ben közel negyven millió főre volt tehető globálisan, ebből 2014-ben csak Szíriában közel nyolcmillió főt érintett. Ez a tény önmagában megnehezíti a sikeres nemzetközi szabályozás kialakulását, annak ellenére, hogy az utóbbi évek polgárháborúi e csoport létszámát sajnálatos módon minden korábbinál magasabbra emelték, sürgető humanitárius igényt teremtve legalább a jogi helyzet mielőbbi rendezésére. A globális felmelegedés egyre közelebb hozza az olyan menekülthullámok megjelenését, amelyekben nem közvetlenül egy társadalmi erőhatás eredményez tömegesen megalapozott félelmet, hanem a környezet olyan változása, amely lakhatatlanná teszi az adott területet: a tengerszint emelkedése vagy a csapadékvizviszonyok drasztikus megváltozása valóban tömegek életét veszélyeztetheti, de facto megkülönböztetve e személyeket az ennél kevésbé extrém gazdasági okok miatt elvándorló személyektől. A probléma régóta ismert, a hazai jogirodalomban Tóth Judit (i. m. 15.) például már több, mint húsz éve jelezte veszélyét, de a nemzetközi jogi rendezésben – erős eufemizmussal élve – az érdemi előrelépés meglehetősen lassúnak bizonyul.

<sup>30</sup> A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. tv. 12–15. §.

<sup>31</sup> A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. tv. 19–21. §.

Még azok a menekültek sem részesülnek feltétel nélkül menekült státuszban, akiknek a helyzete a befoglaló feltételeknek mindenben eleget tesz. A Genfi egyezményben szereplő kizáró feltételek az emberi jogok nemzetközi rendszerében több helyen is felbukkanó visszaélészerű joggyakorlás tilalmának tükröképei. Ezért nem biztosít a Genfi egyezmény menekült státuszt olyan személyeknek, akik súlyos, nemzetközi bűncselekményeket követtek el, mint például a népirtás, a háborús bűnök vagy az emberiség elleni bűncselekmények.<sup>32</sup> Azok is kizárhatóak a menekülteknek járó védelemből, akik az állampolgárságuk szerinti államban *üldözőként* vettek részt az atrocitásokban.<sup>33</sup>

A menekültstátusz a fentiek alapján valóban nem az állam által adományozott cím, hanem a megfelelő feltételek fennállása esetén mindenkit megillető emberi jog. A feltételek vizsgálata azonban még hétköznapi körülmények között is időigényes folyamat, ezért szükséges az átmeneti időre a fent említett vélelem felállítását.

A kizárólag a Genfi egyezményre alapozó fenti fogalomrendszer ma már torz eredményhez vezetne: a 2015-ös magyarországi helyzetet nem lehet értelmezni az EU vonatkozó joganyaga nélkül, mivel a tagállamok által alkalmazott szabad mozgásra építő megoldások a bevándorlás kérdéseinek egységesítését is megkövetelték. A jelenlegi migrációs hullám miatt e szabályozás létrehozása óta a legkomolyabb kihívásával néz szembe, néhány szempontból alkalmazása kudarcot vallott, a rendszer újratervezése a fokozott migrációs nyomás közepette zajlik.

Az uniós szabályozás ma elsősorban a másodlagos joganyagban lelhető fel.<sup>34</sup> A 2015-ös migrációs válság folyamányaként Magyarországon legismertebb eleme az ún. dublini rendelet. A nemzetközi szerződések elnevezésére emlékeztető cím nem véletlen: eredetileg egy tagállamok közötti 1997-es nemzetközi szerződés jelölte ki a menekültügyi eljárás lefolytatásának államát, és szabályozta annak kötelezettségeit.<sup>35</sup> Ezt a kérdéskört utóbb rendeleti formában szabályozták újra,<sup>36</sup> majd módosították:<sup>37</sup> ez utóbbi ma is hatályban van. A dublini rendszer alap gondolata, hogy a menedékkérelmeket abban a tagállamban kell feldolgozni, ahol a kérelmező először belépett az EU területére. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa már 2010-ben (még a Dublin III elfogadása

<sup>32</sup> Részletesen ld. *UNHCR Handbook* i. m. 29–33.

<sup>33</sup> Ld. Dan BILEFSKY: Finnish Police Arrest Iraqi Twins Linked to ISIS Massacre in 2014. *New York Times*, 2015. december 10. Ilyen ügy volt pl. az USA Legfelső Bíróságán a *Negusie v. Holder* (2009) No. 07-499.

<sup>34</sup> A menekültügyi uniós jogi szabályainak kialakulásáról részletesen ld. MOLNÁR Tamás: Az Európai Unió menekültügyi politikájának kialakulása és fejlődése a kezdetektől napjainkig. In: SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra Lea – GYENEY Laura: *Uniók szakpolitikák*. Budapest, Szent István Társulat, 2014. 209.

<sup>35</sup> Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities. *Hivatalos Lap* C 254 1997. 08. 19.

<sup>36</sup> A Tanács 343/2003/EK rendelete (2003. február 18.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* 2004. évi különkiadás 19. A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség 6. kötet

<sup>37</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26. ) 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. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 180, 2013. június 29.

előtt) kétségeit fejezte ki a rendszer egyik premisszáját illetően, jelesül, hogy minden uniós tagállam azonos kapacitásokkal rendelkezik a kérelmek feldolgozására. Ezért a rendszer átmeneti felfüggesztésének lehetőségében látta ilyen esetekben a tényleges uniós szolidaritás megvalósulását.<sup>38</sup>

Magát a menekültügyi eljárást az unióban irányelv szabályozza,<sup>39</sup> amely több kivételes derogációt is megenged, például az elutasító határozat bírói felülvizsgálatát lehetővé teszi, de annak a végrehajtásra gyakorolt halasztó hatályától bizonyos feltételek esetén el lehet térni.<sup>40</sup> A nemzetközi védelem megítélésének uniós rendszerét a genfi egyezményre épülő, annál részletesebb kvalifikációs irányelv tartalmazza,<sup>41</sup> szélesebb személyi kör felé nyitva, de a védelem tartalmát kevésbé részletesen határozva meg.<sup>42</sup> Utóbbi szintén kiváltotta az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának kritikáját. Az uniós menekültügyi szabályozás további fontos pillére a befogadási feltételekről szóló irányelv.<sup>43</sup> Ez többek között a minimális lakhatási, egészségügyi, oktatási és egyéb feltételeket határozza meg. Az irányelv emellett a menekültügyi őrizetre is vonatkozik, eleve kivételes jellegű intézkedésként fogadva el azt.<sup>44</sup>

Az üldözöttekre vonatkozó szabályok fenti vázlatos áttekintéséből is látható, hogy sem a nemzetközi, sem az uniós jog nem biztosít különleges jogi státuszt a biztonságosnak tekintett országból bevándorlók részére: helyzetükre azonban a tagállami és uniós idegenjogi szabályokon túl ma az egyetemes és területi alapon a regionális emberi jogi normák is vonatkoznak.<sup>45</sup>

<sup>38</sup> *The UNHCR and the European Union*. Brüsszel, UNHCR, 2010. 6. További emberi jogi problémákra nézve ld. az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteit, amelyek EU tagországok közötti átadás esetében jellemzően nem állapították meg az embertelen bánásmód tilalmának megsértését. Ellentétes ezzel pl.: *M.S.S. v. Belgium és Görögország* (30696/09). Ld. még *After Dublin – the urgent need for a real European asylum system*. (nem végleges változat, jelentéstevő: Michele Nicoletti,) Európa Tanács Parlamenti Gyűlés, Migrációs, Menekültügyi és Fogyatékos Személyek Bizottsága, 2014.

<sup>39</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról.

<sup>40</sup> 46. cikk (6) bekezdés.

<sup>41</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve ( 2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 337, 2011. december 20.

<sup>42</sup> A genfi egyezmény tartalmának sérelmét ugyanakkor az irányelv nem engedi meg (ld. 20. cikk) és a tagállamok magasabb fokú védelmet biztosíthatnak. (3. cikk)

<sup>43</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 180, 2013. június 29.

<sup>44</sup> 8. cikk (2) Amennyiben szükségesnek bizonyul, valamint az egyes esetek egyéni értékelése alapján a tagállamok őrizetbe vehetik a kérelmezőt, amennyiben kevésbé kényszerítő jellegű alternatív intézkedések alkalmazása nem lenne hatékony.

<sup>45</sup> Vö. pl.: ? Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya különösen 12-13. cikkek, vagy az Európa Tanács egyezményei közül pl. az Emberi jogok és alapvető szabadságok 4. kiegészítő jegyzőkönyve

## 2. A menekült státusz tartalma

Az egyén aktív jogalanyiségával foglalkozó más nemzetközi egyezményekkel kapcsolatban figyelemre méltó, hogy a Genfi egyezmény – bár arányaiban lényegesen több jogot tartalmaz – mégis a menekültek általános együttműködési kötelezettségének megjelölésével kezdődik.<sup>46</sup> Az együttműködés tényét a menedékkérő nem mérlegelheti, a jelenlegi helyzetben ezért nem jogosult az uniós tagország számára szintén kötelezettséget jelentő regisztráció megtagadására sem.<sup>47</sup> Ugyanakkor ezúttal is le kell szögezni, hogy ennek fejében a menekültet megillető védelem, a státusz sem ajándék, hanem annak biztosítása az idézett feltételek teljesülése esetén az állam jogi kötelezettsége.

Máshonnan nézve e jogszabályhelyet, a menekültügyi rendszer alapját jelentő feltevést tartalmazza: a menekült, akit saját államában üldöznek és ezért menedéket keres egy másik államban, együtt fog működni a befogadó állam hatóságaival, hiszen saját érdeke is ezt diktálja. Az együttműködési kötelezettség megszegése azonban nem eredményezi a menekülthelyzet automatikus megszűnését vagy megtagadását.<sup>48</sup> A jelenlegi migrációs krízis tüneteire tekintettel ezért az eseti jogalkalmazás számára megoldhatatlan feladatot jelent az az érdekellentét, amely a legtöbb most érkező bevándorló és a fogadó európai országok hatóságai között feszül. Az együttműködés hiánya, bár a menekülteknek járó kiemelt helyzet és a biztonságosnak tekintett országokból érkező államokból érkező migránsok státusza közötti markáns különbség miatt egyrésztől érthető tendencia, mindazonáltal biztonsági megfontolások alapján rendszerszerűen elfogadhatatlan. A biztonság itt legalább hármast jelentést hordoz: egyrészt jelenti a fogadó országok társadalmának biztonságát, ahol az ellenőrizetlen migráció a jelen helyzetben növeli a terrorfenyegetettséget.<sup>49</sup> Másodszor jelenti a menekültek (és egyéb migránsok)

<sup>46</sup> 2. cikk „Minden menekültnek kötelezettségei vannak azzal az országgal szemben, ahol tartózkodik, különösképpen az, hogy magát az ország törvényeinek és szabályainak, valamint a közrend fenntartása érdekében hozott intézkedéseknek alávesse.”

<sup>47</sup> Vö. Az Európai Parlament és a Tanács 603/2013/EU rendelete ( 2013. június 26. ) a harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU rendelet hatékony alkalmazása érdekében az újjlenyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Eurodac által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző ügynökség létrehozásáról szóló 1077/2011/EU rendelet módosításáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 180, 2013. június 29.

<sup>48</sup> Vö. kizáró okok megszorító értelmezésének kötelezettsége, ld. pl. *UNHCR Handbook*, 29–30., 149. §, valamint 119., 17. §.

<sup>49</sup> A párizsi merényletek azt mutatják, hogy ez a veszély annak ellenére reális, hogy a merényletek tervezése a frissen érkező személyek számára szinte lehetetlen. A migrációs hullám keltette rendszert károsít kihasználva visszatérhettek az európai születésű, de a Közel-Keleten kiképzett terroristák. Ld. pl. Gordon RAYNER – Rory MULHOLLAND: Paris attacks: How Europe’s migrant crisis gave terrorist Abdelhamid Abaaoud the perfect cover. 2015. november 19. <http://www.telegraph.co.uk>; Anton TROIANOVSKI – Marcus WALKER: Paris Terror Attacks Transform Debate Over Europe’s Migration Crisis. *The Wall Street Journal*, 2015. november 16. Ld. még Szilágyi Emese Hoffmann Tamással készült interjúját. [www.jogiforum.hu](http://www.jogiforum.hu) 2016. január 27.

biztonságát, hiszen kiszolgáltatott helyzetük miatt könnyen és gyakran válnak bűncselekmény áldozatává.<sup>50</sup> Végül, de nem utolsósorban a megvalósuló együttműködés csökkenthetné a fogadó társadalmak és a menekültek számára is közvetlen veszélyt jelentő szervezett bűnözői csoportok mozgásterét.<sup>51</sup>

A státusz tartalmának fennmaradó jelentős részét, azaz a menekültek jogait illetően a Genfi egyezmény csak az elvárt minimumot állapítja meg, *expressis verbis* biztosítva annak lehetőségét, hogy az államok az ott felsorolt jogoknál többet biztosítsanak a menekültek számára. Az egyezmény a hagyományos emberi jogi dokumentumokhoz képest a politikai jogokat nem adja meg a menekülteknek, elsősorban a gazdasági, szociális jogok alkalmazásában helyezi őket a fogadó ország állampolgáraival azonos bánásmód alá.

A menekültek különleges jogállásának sarokköve a visszaküldés tilalma, azaz a *non-refoulement* elv. Eszerint nem utasítható ki vagy küldhető vissza („refouler”) a menekült „azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága” meghatározott okokból veszélyben van.<sup>52</sup> Az „*olyan terület határához visszaküldeni*” fordulat nem csak a származási országra utal, hanem olyan harmadik államokra is, amelyben a menekülő a Genfi egyezmény szempontjából releváns veszélynek lenne kitéve. A jelenlegi gyakorlat alapján a biztonságos harmadik országok meghatározása a befogadó országon múlik, még az Európai Unión belül is kimutathatóak koncepcionális eltérések.<sup>53</sup>

Az elv az egész nemzetközi menekültügyi rendszer alfája és ómegája: így, bár a textus szerint nem korlátlan, a gyakorlat érthető okoknál fogva ódzkodik az elv alkalmazásának mellőzésétől. A Genfi egyezményben foglalt korlátok szerint a visszatoloncolás tilalmára nem hivatkozhat az a menekült, „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.”<sup>54</sup>

A védelem „nem illeti meg” fordulat alapján tehát az ilyen személy nem visszatoloncolandó, hanem visszatoloncolható – *stricto sensu* a Genfi egyezmény szövege alapján.<sup>55</sup> Egyes alapvető emberi jogok, jelesül az élethez való joggal és kínzás tilalmával kapcsolatos állami kötelezettségek azonban még a nevezett esetekben is kétségessé te-

<sup>50</sup> *Combating violence against migrants*. Bécs, UNODC – ICRC, 2015. Letölthető: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC\\_Combating\\_Violence\\_against\\_Migrants.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_Combating_Violence_against_Migrants.pdf) (2016. január 20.)

<sup>51</sup> Becslések szerint 2015-ben 4 milliárd eurós bevételt szereztek az embercsempész hálózatok. Ld. <http://frontex.europa.eu/feature-stories/profitting-from-misery-how-smugglers-bring-people-to-europe-tQtYUH> (2016. január 20.)

<sup>52</sup> Genfi egyezmény 33. cikk (1).

<sup>53</sup> Ezek lehetnek jogszabályban meghatározott lista alapján vagy eseti eljárásban meghozott döntések. Ld. HOFFMANN–ZIEGLER i. m. 58.

<sup>54</sup> Genfi egyezmény, 33. cikk (2).

<sup>55</sup> Az elv a nemzetközi jogrendszer egészét vizsgálva az élethez való jog, a kínzás tilalma és a rabszolgaság tilalma területén létező megelőzési kötelezettséggel is párhuzamba állítható.

hetik vagy korlátozhatják e lehetőség alkalmazhatóságát.<sup>56</sup> Figyelemre méltó továbbá, hogy az elv a menekült személyében rejlő nemzetbiztonsági veszély megállapításához nem követeli meg a jogerős bírói ítéletet, elég, ha az „alaposan feltehető”<sup>57</sup>. Jogerős elmarasztaló ítélet hiányában azonban nem fordítható vissza még a súlyos bűncselekmény elkövetője sem.

A fenti kivételek miatti kitoloncolásokat a korábbi joggyakorlatot kerülni igyekezett.<sup>58</sup> A párizsi merényletek, vagy még inkább a kölni támadások után jelen szöveg zárásakor még nem határozható meg, hogy arányaiban ez változni fog-e vagy pedig az érintett országok igazságszolgáltatása büntetőjogi eszközökkel lép-e fel az elkövetők ellen.

### 3. A menekült státusz megszűnése

A menekült státusz a Genfi egyezmény alapján jobb esetben egy ideiglenes állapot – nem szünteti meg az üldözést, nem jelent végleges megoldást. Határozatlan időre szól, ami egyes tartós provizóriumok esetében sajnos akár élethosszig is tarthat. A Genfi egyezmény által sugalmazott ideális megoldás azonban nem ez, hanem a menekült státusznak a menekült életében történő megszűnése.

Megszűnik a menekültstátusz, ha a menekült önkéntesen igénybe vette állampolgársága szerinti országa védelmét. A 2015-ös magyarországi migrációs válság nyitányát februárban a győri vasútállomáson lezajlott események jelentették, amelyek e megszűnési oknak különös relevanciát adnak. Érvényes vonatjeggyel, de megfelelő okmányok nélkül egymást követő napokon több száz koszovói állampolgárt szállítottak le magyar rendőrök a vonatról. A kialakult feszült helyzetről a sajtóban több híradás is igyekezett beszámolni – ekkor még többségében menekültnek nevezve az érkezőket.<sup>59</sup> A koszovói csoport és a magyar hatóságok közötti feszültséget végül 2015. február 2-án a győri vasútállomásra érkező koszovói konzullal folytatott tárgyalások eredményeként sikerült átmenetileg rendezni.<sup>60</sup> A koszovói üldöztetés megállapításának esélyét egy ilyen konzuli segítség ténye jelentősen lerontja: a jobb élet reményében megindult koszovói migránsok így lényegesen kisebb eséllyel jogosultak menekült státusz elismerésére,<sup>61</sup> bár ebben tévesen bízva indulás előtt többségük teljesen felszámolta otthoni életét.

Megszűnik a menekültstátusz akkor is, ha a menekült elvesztett állampolgárságát önkéntesen visszaszerezte, vagy új állampolgárságot szerzett és élvezi az új állampolgársága szerinti ország védelmét. Az új állampolgárság jellemzően a befogadó állam

<sup>56</sup> Vö. pl. Alaptörvény XIV. cikk (2). NB táblázat – fejlődés erre halad, William: child soldiers, 103. vagy uo. Új Zélandi Legfelsőbb Bíróság ítélete: A.G. v Zaoui, N.Z.S.C. 38,

<sup>57</sup> Az eredeti szöveg szerint: compelling threat, kb. „meggyőző veszély”.

<sup>58</sup> WORSTER i. m. 104., 39. jegyzet.

<sup>59</sup> HAVASSY Anna Katalin: Megint dráma a vasútállomáson: újabb koszovói menekülteknek jelentette a végállomást Győr. *Kisalföld.hu*, 2015. február 4.; KIRÁLY András: Elhagyják a menekültek a győri vasútállomást. *444.hu* 2015. február 2.

<sup>60</sup> HERCZEG Márk: Senkit sem engednek a menekültek közelébe Győrben. *444.hu* 2015. február 2.

<sup>61</sup> Magyarországon kb. 20000 megalapozatlan kérelmet nyújtottak be koszovói migránsok 2014-ben, annak ellenére, hogy végső úti céljuk nem Magyarország volt. *FRONTEX ARA 2015* i. m. 22–23.

állampolgárságát jelenti. A honosítással történő megszűnést a Genfi egyezmény külön is szorgalmazza, arra ösztökélve az államokat, hogy a menekültek részére gyorsítsák meg az állampolgárság megszerzéséhez szükséges eljárást és lehetőleg csökkentsék az eljárással járó díjakat és költségeket.<sup>62</sup>

Végül megszűnik a menekültstátusz akkor is, ha a menekült önként visszatelepül származási országába, vagy megszűntek azok a körülmények, amelyek alapján őt menekültként elismerték, ezért visszatelepülésének a korábbi üldözés már nem jelenti akadályát. Különleges, de nem *ex lege* helyzetet eredményez, ha a menekült ilyen helyzetben nem tér vissza származási országába.

#### 4. A 2015-ös helyzet sajátosságai jogi szempontból

Mivel a jelenlegi migrációs hullám méreténél fogva a menekültügyet korábban teljes mértékben ignoráló átlagpolgár szintjén is érzékelhető változásokat okozott,<sup>63</sup> ezért kínálózó következtetés, hogy korábban példa nélküli méretekről szóljunk. Ez a következtetés azonban csak bizonyos szempontból állja meg a helyét, mert bár 2015 harmadik negyedében Magyarországon korábban nem tapasztalt migrációs hullám haladt át, más, a magyarnál sokkal szegényebb és instabilabb államok néztek már szembe nagyobb és tartósabb menekültválsággal.<sup>64</sup> Világviszonylatban az otthonuktól erőszakosan elszakított személyek száma meghaladja a 60 milliót, közülük menekültként a 2015-ös évközi adatok alapján 20 milliónál többen éltek<sup>65</sup> – de ez még mindig elmarad a kilencvenes évek elejétől, annak ellenére, hogy ez a szám az utóbbi években nagyrészt a szíriai helyzet miatt folyamatosan emelkedett.<sup>66</sup> A világ tíz legtöbb menekültet befogadó országa között európai ország azonban továbbra sem szerepel.<sup>67</sup>

	Illegális határátlépés		Menedékkérelem		Első fokon elismert		Első fokon elutasított		Jogerős elismerés		Jogerősen elutasított	
	EU28	Nyugat-Balkán	EU28	HU	EU28	HU	EU28	HU	EU28	HU	EU28	HU
2009	104599	3090	266395	4670	232345	390	169580	1415	20070	10	73550	145
2010	104060	2370	260835	2105	223790	260	168200	785	20245	25	77645	165
2011	141051	4650	309820	1695	237975	155	178420	740	24705	50	104070	275
2012	72437	6390	336015	2155	289035	350	198005	750	25240	110	107075	290
2013	107365	19950	432055	18900	323980	360	216355	4185	24675	60	110210	625
2014	283532	43360	627780	42775	358030	510	197810	4935	23350	40	108990	800
2015	849952*	764038	1077365	177135	416490	505	178165	2915	2380	40	12850	435

\* Utolsó negyedév nélkül

<sup>62</sup> Genfi egyezmény, 34. cikk.

<sup>63</sup> BERNÁTH– MESSING i. m. 9.

<sup>64</sup> A világ menekültjeinek több mint 85%-a fejlődő országokban él, például a török és libanoni területen élő több millió szír menekült is. A 2014-es rekordévre nézve ld. UNHCR: Huszonkét éve nem látott számú menedékkérő érkezett 2014-ben a világ fejlett ipari országaiba, 2015. március. 26. Ld. <http://www.unhcr-centraleurope.org/hu/hirek/2015/huszonket-eve-nem-latott-szamu-menedekker-erkezett-2014-ben-a-vilag-fejlett-ipari-orszagaiba.html>

<sup>65</sup> Ideértve az UNHCR adatokban nem szereplő palesztin menekülteket is.

<sup>66</sup> <http://www.unhcr.org/56701b969.html>

<sup>67</sup> Mid-year Trends 2015. UNHCR, 7. <http://www.unhcr.org/statistics>

## 5. Menedékkérelem és tiltott határátlépés az EU-ban és Magyarországon<sup>68</sup>

Ennek ellenére túlzás nélkül ki lehet jelenteni, hogy az európai és a magyar menekültügyet, a bevándorlási hatóságok munkáját korábban nem tapasztalt, és csak részben mennyiségi kihívások érték. A FRONTEX tárgyidőszakra vonatkozó adatai sok szempontból igen beszédesek, de a minőségi változásra utaló adat az ismeretlen állampolgárságú illegális határátlépők számának növekedése: a pontatlan statisztikai adat-szolgáltatás,<sup>69</sup> a kiemelt közfigyelem és az abból fakadó fokozott hatósági ellenőrzés, és az érkezők jelentősen megnőtt összlétszáma együttesen sem magyarázhatja meg, hogy a 2014. július-október között a nyugat-balkáni útvonalon érkező huszonhárom ismeretlen állampolgárságú bevándorlóból miért lett 2015. azonos negyedére több mint kilencvenezer.<sup>70</sup> A jelenség egyebek mellett azt is példázza, hogy az együttműködés hiánya tömeges méretű lett, épp akkor lehetetlenítve el az uniós menekültügyi eljárás megfelelő alkalmazását, amikor az üldözés, illetve a szegénység elől menekülők tömege döntési és cselekvési kényszert eredményezett az európai országok számára.

Az együttműködés tömeges megtagadásának oka részben a menekültek és a gazdasági bevándorlók közötti éles jogi különbségtétel, amelyet a schengeni szabad mozgásra is épülő dublini rendszer szándékolatlanul még merevebbé tett. Ez a jogi differencia sokkal sarkosabb, mint amilyen az egyéni helyzetekben tényszerűen lehet.<sup>71</sup> Az egyén által elérni kívánt biztonság több mint a menekültügyben vizsgált üldözés hiánya: a menekülés tehát nem csak valami elől, hanem valami felé zajlik. Ebben a helyzetben az EU periféria országok menekültügyi fogadórendszere a menekülők és más bevándorlók számára már nem cél lesz, hanem az úton felmerülő, legyőzendő akadály. Az adatok pontosságát kellő fenntartással kezelve is nyilvánvalóvá válik a bevándorlási hatóságok hihetetlen méretű leterheltsége, és az, hogy a menedékkérők túlnyomó többsége még a döntés előtt továbbmegy. Az együttműködés kikényszerítése ilyen körülmények között szinte szükségszerűen vezet el a jelen hozzászólás keretei között nem vizsgálható rendészeti, jogi és politikai problémákhoz.

<sup>68</sup> A 28 EU tagállamban felderített összes illegális határátlépés 2015. évi adata csak az első három negyedév összesítése a FRAN Q3 adatai alapján. A táblázatban szereplő további adatok forrása: Illegális határátlépés (Illegal entry between BCPs) adatok: *FRONTEX ARA 2015*, Nyugat-Balkán: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-balkan-route/>; Menedékkérelem és elbírálására vonatkozó adatok: EUROSTAT, a hivatkozott adatsorok kódszámai sorrendben: tps00191; tps00192; tps00193.

<sup>69</sup> Vö. *FRAN Q3 2015*, i. m. 5.

<sup>70</sup> *FRONTEX FRAN Quarterly*, 2015. 3. negyedév (július-október), 6.

<sup>71</sup> *UNHCR Handbook* i. m. 15., 63. §.

