

EGYENLŐTLENSÉG A MENEDÉKJOGHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉSBN

A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi genfi egyezmény megszületésétől fogva a modern értelemben vett menedékjog alapkövének tekinthető, melyet azóta a világ országainak nagy része elfogadott és beépített saját jogrendszerébe. Az egyezmény létrejötté a második világháborút követő kényszervándorlásra, illetve a kommunista rendszerek megszilárdulására adott egyfajta nyugati válasz volt. Manapság azt láthatjuk, hogy kezdetben kifejezetten az európai kényszermigránsok helyzetének rendezésére létrehozott menekültügyi rezsim pont Európában néz szembe a legnagyobb kihívásokkal. Közel 70 évvel megszületése után nyugodtan kijelenthetjük, hogy kevés európai ország lenne, amely ma csatlakozna egy ilyen széleskörű kötelezettségvállalással járó egyezményhez.

Az egyezmény alapvető célja, hogy minden ember számára garantálja azt, hogy amennyiben származási országa nem biztosítja számára alapvető emberi jogainak védelmét vagy egyenesen üldözi, akkor egy másik államtól kapjon védelmet. Azaz egyfajta helyettesítő jellegű védelemről beszélhetünk, melynek értelmében a hazájából elmenekült egyént a nemzetközi közösség egy másik tagja veszi jogilag is védelmébe, egyszersmind hosszabb távon otthont biztosít neki, elősegítve az adott közösségbe való beilleszkedést is, annak minden anyagi terhét felvállalva. Az egyezmény kezdetben kizárólag az 1951. január 1-ét megelőzően üldözötté vált személyek helyzetét kívánta rendezni, de az 1967. évi New York-i Jegyzőkönyvvel kiegészítve máig a menekültvédelem legfontosabb dokumentuma. Az UNHCR megalakulása, illetve a genfi egyezmény létrejötté egy olyan nemzetközi folyamat eredménye, melyet a megelőző évtizedekben különféle konkrét menekültcsoportok helyzetének rendezésére létrejött nemzetközi jogi dokumentumok készítettek elő.

A genfi egyezménynek eleve nem volt célja a kényszervándorlás okainak kezelése, politikai vagy országok közötti konfliktusok megoldása. A cél kizárólag a problémák következményeinek enyhítése volt az áldozatoknak nyújtott nemzetközi védelemmel, valamint alapvető életfeltételeik biztosításával új hazájukban. Ennek megfelelően az egyezmény egyrészt pontosan definiálja a menekült fogalmát (1. cikk: az személy, 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 rendelkezik és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni.”), másrészt leszögezi a kiutasítás vagy visszaküldés tilalmát. A „non-refoulement” elve (a nemzetközi gyakorlatban elterjedt francia kifejezés) alapján „*egyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza 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” (33. cikk)¹. A menekült fogalmának meghatározásán túl az egyezmény aláírói vállalják, hogy e személyeket bizonyos támogatásokban és ellátásokban is részesítik, illetve hozzáférést biztosítanak számukra az állam által nyújtott szolgáltatásokhoz a saját állampolgáraikkal megegyező módon, vagy legalábbis kedvező elbírálásban részesítik a külföldit a különböző társadalmi szolgáltatásokhoz vagy akár a helyi munkaerő-piacához való hozzáférésben.

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által kiadott tematikus iránymutatások és ajánlások segítik az egyezményhez csatlakozó államok nemzeti jogalkalmazását az üldöztetési okok megítélésében, vagy akár a kizáró és a megszüntető klauzula alkalmazásában. Az '50-es éveket követő évtizedekben a menedékjog kiterjesztését, globális egyezménnyé válását láthattuk a világban, mely univerzális alkalmazhatóságot a már említett 1967. évi New York-i jegyzőkönyv is elősegítette a területi és időbeli korlátozás eltörlésével. A menekültügyi problémák súlypontja Európából a fejlődő világba, mindenekelőtt az afrikai és ázsiai országokba helyeződött át. Az egyezményt létrehozó nyugat-európai országok csak néhány olyan kiemelt történelmi esemény utóhatásaként találkoztak menedéket keresők tömegével, mint az '56-os magyar forradalom vagy a '68-as prágai tavasz. A fejlődő országokból, idegen kultúrákból érkezők száma minimális volt, túlnyomó részt ők sem a menedékjog biztosította „kiskapukon” próbáltak bejutni. Bár a '70-es évek második felétől kezdődően már érződtek változások az érkezők összetételében, megjelent az úgynevezett „vegyes beáramlás”, a dokumentum később még tárgyalt hiányosságai nem jelentettek igazán problémát. A kelet-európai országok a rendszerváltást követő időszakban még boldogan csatlakoztak ahhoz az egyezményhez, mely sok polgáruk számára a korábbi évtizedekben védelmet és legális tartózkodási lehetőséget biztosított a nyugati világban. Sokszor politikai üldöztetés okán részesültek védelemben olyanok is, akik az egzisztenciális előrejutás hiánya és az alacsony életszínvonal miatt távoztak. A genfi egyezmény meglehetősen „Európa-centrikus”, illetve a „gazdag országokba” történő befogadást feltételezve sorolja fel azokat a jogokat és társadalmi-jóléti szolgáltatásokhoz való hozzáféréseket, melyet tipikusan csak a fejlett világ országai biztosítanak polgáraiknak. A dokumentum tartalma – a fent említett időbeli és térbeli hatály kiterjesztésén túl – nem változott megszövegezése óta, és mostanra már esély sincs bármiféle változtatásra.

Ha az 1951. évi genfi egyezmény dátumát és a csatlakozó országok számát nézzük, kevés ilyen időtálló dokumentum van, ugyanakkor egyre többen kérdőjelezik meg általában az egész egyéni mérlegelésen nyugvó menekültügyi rezsim fenntarthatóságát. Bár a menedékjognak nem célja a kényszermigráció kiváltó okainak kezelése, és ugyancsak nem célja minden jogsértéssel szemben védelmet nyújtani, sokan kizárólag az illegális migránsok tömegei által kihasznált eszközt látják benne, és elutasítják a befogadás egész üldöztetésen alapuló megközelítését. A menedékjoggal való visszaélés ellen rendszeti eszközökkel, megerősített határvédelemmel, illetve a beutazási feltételek fokozatos szigorításával küzdenének. Mégis mi a baj a jelenlegi menekültügyi rezsimmel, illetve az Európai Unió menekültügyi politikájával, mely jórészt a nemzetközi egyezményekre és az európai országok humanitárius hagyományaira is épül?

A legfőbb kritika, ami elsősorban az 1951. genfi egyezményt éri, hogy mind fogalom meghatározásában, mind megközelítésében elavult. Ha Európára tekintünk, már

¹ 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

évtizedekkel ezelőtt megjelentek azok a tendenciák melyek a tömeges beáramlás felé mutattak. Európa határain kívülről, idegen kultúrkörből érkező tömegek a menedékjogot kihasználva próbálják egyéni migrációs céljaikat elérni, és jobb életfeltételeket teremteni maguk és családjuk számára. Ezek az egyén szintjén teljesen érthető stratégiák hatalmas kihívás elé állítják a fejlett országok hatóságait. Egyéniesített elbírálást, jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani minden kérelmezőnek. Menedékjogi kérelmük elbírálása alatt pedig magas szintű, az adott állam szociális ellátásának színvonalához alkalmazkodó támogatást adni nekik. Mindez, a nemzetközi védelembe vett személyek hosszú távú beilleszkedésének támogatásával együtt olyan költségeket jelent, mely a leggazdagabb államokban is feszültséget okoz.

Bár, a genfi egyezmény – és erre hivatkozva az Európai Unió Alapjogi Chartája² is – garantálja a menedékjogot, a dokumentumok nem rendelkeznek a kérelmet benyújtani szándékozók legális belépési csatornákon való érkezéséről. Mindössze arról van szó, hogy a menedékkérő nem büntethető pusztán az országba történő illegális beutazásért, ha a legális migráció csatornáit speciális helyzetüknél fogva nem álltak rendelkezésre. A fogadó államok kötelezettségei – beleértve a "visszaküldés tilalmát" is – akkortól kezdve lépnek érvénybe, hogy a külföldi megérkezik az ország területére és kérelmet nyújt be, vagy legalábbis ilyen irányú szándékot fejez ki.

A genfi egyezmény anélkül fogalmaz meg kötelezettségeket a csatlakozó országokra nézve, hogy az esetleges nagyszámú menedékkérő által előidézett pénzügyi, politikai és társadalmi terheket figyelembe venni. A leginkább szem előtt lévő probléma az illegális belépés, a már említett szabálytalan migrációs csatornák igénybevétele, illetve a menekültkérdés összemosódása az embercsempészettel, egyéb illegális tevékenységekkel. Ugyancsak nem megoldott kérdés az elutasított menedékkérők, a menedékjog kiskapuit kihasználni próbáló, de valójában gazdasági okokból vándorlók visszatérése származási országukba. A kibocsátó országok többnyire nem akarják vagy nem képesek visszafogadni ezeket a személyeket, a fejlett országoknak pedig meglehetősen korlátozott eszközeik vannak arra nézve, hogy az elutasított menedékkérők hazatérését kikényszerítsék. A külföldiek többnyire illegálisan, vagy különböző „megtúrt” és ideiglenes jogcímenek tudnak a nyugat-európai célországokban maradni, ezzel növelik a társadalmi feszültséget, esetleg köz- vagy nemzetbiztonsági problémákat okoznak. A fejlett európai országok különféle önkéntes visszatérési programokkal igyekeznek elősegíteni a hazatérést, melyet az Európai Unió is egyre inkább támogat, cselekvési tervek illetve egyre nagyobb összegű közös pénzügyi forrás áll e célból rendelkezésre. Jelenleg a menedékjoggal visszaélő illegális migránsok annak tudatában jönnek Európába, hogy az elhúzódó eljárás után jó eséllyel úgysem tudják őket hazaküldeni, mely alapjaiban erodálja az európai polgárok bizalmát az egész menekültügyi rendszer működésében.

A menekültek szempontjából a legszükségesebb „igazságtalanságot” a fejlett országok menekültügyi rendszereihez való hozzáférés jelenti: aki kellően mobilis, elegendő pénze és sok szerencséje van, eljuthat a „gazdag világba”, ahol elbírálják a kérelmét,

² Az Európai Unió Alapjogi Chartája 2012/C 326/02 18. cikk (A menedékjog): A menekültek jogállásáról szóló 1951. július 28-i genfi egyezmény és az 1967. január 31-i jegyzőkönyv rendelkezéseivel, valamint az Európai Unióról szóló szerződéssel és az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel összhangban a menedékjogot biztosítani kell.

miközben korlátozott módon, de igénybe veheti a jóléti állam szolgáltatásait.³ Ha kérelmét elutasítják, még mindig megpróbálkozhat az illegális tartózkodással, mely sokuk esetében azért így is nagyobb perspektívával kecsegtet, mint a hazatérés egy koldusszegény afrikai vagy ázsiai országba. A menekülők többsége számára ezek a migrációs csatornák nem állnak rendelkezésre, az embercsempészek szolgáltatásait nem tudják megfizetni. Belső menekültek lesznek, vagy a szomszédos országokig tudnak eljutni. Nekik jó esetben az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága vagy valamelyik humanitárius szervezet segít minimális létszükségleteik megteremtésében, elhelyezés, élelem, alapvető egészségügyi szolgáltatások biztosításával. Amint már utaltunk rá, a nemzetközi menekültvédelem csak az országukat meghatározott ok miatt elhagyó személyekre vonatkozik, és nem terjed ki a kényszermigránsok más csoportjaira, pl. az éghajlatváltozás, természeti katasztrófák, éhínség, stb. áldozataira, akik ha lehet még inkább kiszolgáltatottak.

Az államok többsége úgy véli, a területükön kívül tartózkodó, illetve úton lévő menekülők irányába kevés kötelezettségük van. A menedékkérelmet benyújtani szándékozó egyre nagyobb akadályokba ütközik még mielőtt a biztonságot jelentő térséget elérné. Az illegális migráció csatornáinak blokkolása, illetve az ebben a kérdésben előrelépni igyekvő intézkedések sorozata válogatás nélkül zárja le a migránsok útját. Thomas Gammeltoft-Hansen című könyvében azt elemzi, hogy a globalizált világban megmarad-e még a menedékkeresés joga.⁴ A migráció ellenőrzése egyre inkább kiterjed a célállamok határain túlra, a nyílt tengeri területekre, illetve a tranzit és kibocsátó országokra. Az Európai Unió megállapodásokat köt olyan unión kívüli, jellemzően észak-afrikai államokkal (pl. Marokkó, Líbia), hogy határaik fokozott őrzésével akadályozzák meg a migránsok távozását, mely feladatokat sokszor kiszervezett biztonsági egységek, milíciák végeznek el. Ha a visszafordítás a nyílt tengeren történik, nyilván semmiféle lehetőség nincs a kérelem benyújtására, elutasítás esetén jogorvoslatra, bármilyen segítségre. Olcsóbb és egyszerűbb már a bejutást megakadályozni – egyúttal a menedékjogi kérelem benyújtását ellehetetleníteni –, mintsem a beengedett illegális migráns ügyét elbírálni, aztán az elutasított többség esetében a végtelenségig elhúzódó és kilátástalan eljárásokat lefolytatni a külföldi származási országába való visszatérése érdekében. Ezen ok miatt a fejlett országok egyre több energiát fordítanak arra, hogy már jóval határaik előtt megállítsák az illegális migrációs hullámot. A nem kívánt személyek, sok esetben potenciális menedékkérők legális bejutást pedig a vízumrendszerek fenntartásával, kihelyezett tisztviselőkkel már viszonylag régóta sikeresen akadályozzák.

A származási és tranzit országokkal való együttműködés, gazdasági segítségnyújtás már inkább pozitív módja a potenciális menekültek létszáma csökkentéséhez. Az Európai Unió esetében ez elsősorban az észak-afrikai országokat és Törökországot érinti, de humanitárius adományok és fejlesztési segélyek révén a Szubszaharai Afrika kibocsátó államai is részesülnek az együttműködés anyagi előnyeiből. Itt azonban meglehetősen korlátozott a segélyek hasznosulása, és erősen kérdéses, hogy mennyire segíti ez elő a lakosság megtartását. A korrupció és a támogatások rossz hatékonyságú elosztása és felhasználása inkább újabb embertömegeket sarkalhat otthonuk elhagyására. Ugyanakkor a

³ A befogadási irányelv értelmében (az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról) a menedékkérők kérelmük elbírálása alatt részesülnek un. befogadási feltételekben: lakhatás biztosítása, élelmezés, alapvető egészségügyi ellátás stb.

⁴ Thomas Gammeltoft-Hansen: *Access to Asylum: International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*. Cambridge University Press, 2013.

szíriai menekülthullám kezelésénél a környező országok támogatásának komoly megtartó ereje van, mely lényegesen csökkenti az Európába igyekvő menekültek számát.

1999 óta az Európai Unió egy sor intézkedést tett abból a célból, hogy a menekültügyi problémákat európai szinten hatékonyan lehessen kezelni. A kiépülő rendszer célja, hogy egységes feltételekkel és szabályokkal találkozzon a menedékkérő az Unió országaiban. A minimumszabályok meghatározása a gyakorlatban nem biztosítja az azonos bánásmódot, az elismerési arány szintén erősen változik az egyes tagországokban. Ezek a különbségek is arra ösztönzik a menedékkérőket, hogy továbbutazzanak az Unión belül az általuk elképzelt célország felé, esetleg több tagállamban is menedékkérelmet nyújtsanak be. 2015-ben e jelenség miatt több tagállam ideiglenes belső határellenőrzést vezetett be. A csaknem húsz éve útjára indított Közös Európai Menekültügyi Rendszer reformja évek óta napirenden lévő kérdés. A reform célja,⁵ hogy hatékonyabbá és a migrációs nyomással szemben ellenállóbbá váljon, elejét vegye a szívéhatásnak és megakadályozza a továbbutazást, valamint, hogy csökkenjenek a visszaélések és a leginkább érintett tagállamok megfelelő támogatást kapjanak.

A reform egyik alapköve lenne, az ún. dublini rendszer átalakítása, mely a menedékhöz való kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására szolgál. A reform azt célozza, hogy nem az a tagállam lenne felelős a kérelem elbírálásáért, ahová a menedékkérő megérkezik, és minden tagállamnak ki kell vennie a részét a menedékkérők befogadásából, a jelenleginél erőteljesebb módon. Ennek leginkább kritizált eleme a menedékkérőknek valamilyen automatizmus szerinti szétosztása az Unió tagállamai között. Az együttműködés megtagadása esetén közös források megvonásával fenyeget.

Összefoglalva megállapíthatjuk tehát, hogy a második világháború óta „alapkőnek” számító menekültügyi rendszer teljes feladására, illetve a fejlett országok humanista hagyományaival összhangban sok évtized alatt kimunkált, az emberi jogok tiszteletén alapuló nemzetközi szabályozás feladására nem kell számítani. Bár az értékek időtállóak, tényként kell elfogadni azt is, hogy a megváltozott globális környezetben, mikor széles tömegek számára válik elérhetővé a migrációs csatornák igénybevétele, a fejlett államok egyre erőteljesebb lépéseket tesznek az illegális vándorlás akadályozására, illetve az egyéb „pull faktorok” csökkentésére. Ezzel a potenciális menedékkérők többsége számára elkerülhetetlenül együtt jár a nemzetközi védelem érdekében benyújtani szándékozott kérelem gyakorlati ellehetetlenülése is. E mellett azonban az a relatíve kevés „szerencsés”, aki minden akadályon át megérkezett az „ígéret földjére”, és menedékjogi kérelmet tudott benyújtani, számára a magas színvonalú és költséges eljárás, a jogorvoslat lehetősége és minden egyéb ellátás továbbra is biztosítva lesz.

⁵ Forrás: Az Európai Unió Tanácsa/ Szakpolitikák/ A közös európai menekültügyi rendszer reformja <http://www.consilium.europa.eu/hu/policies/ceas-reform/ceas-reform-timeline/> (Letöltés ideje: 2018.09.03.)