

Van-e az Európai Uniónak közös migrációs politikája, és mit tett, illetőleg mit nem tett ezzel szemben a Kormány

(A hazudozást vagy a menekültek befogadását kellene korlátozni ?)

1. Bevezetés

Az emberiség a történelem során folyamatosan vándorolt az egyik helyről a másikra. Ma az emberek az Európán kívüli országokból Európába különböző okokból és különböző csatornákon keresztül próbálnak migránsként bejutni, így *üldöztetés vagy háborúk elől menekülve, illetőleg szociális okból*, a jobb megélhetés biztosítása érdekében (családegyesítés, vállalkozás létesítése, tanulás, munkavállalás céljából). Az un. balkáni útvonalon 2015. évben Európába beáramló migránsok számának radikális megemelkedésének okát nem valamiféle „összeesküvés-elméletekben” kell és lehet keresni, hanem abban, hogy miután Törökország 2009-ben megszüntette a szír állampolgárok tekintetében a vízumkötelezettséget, a háborús helyzet, valamint az Iszlám Állam rémtettinek felerősödése miatt megsokszorozódott a Törökországba áramló szír állampolgárok száma. Azonban a szíriai helyzet gyors rendezésébe vetett hit nagyban hozzájárult ahhoz, hogy Ankara 2011-ben a „nyitott kapuk” politikáját hirdette meg a polgárháborús helyzetből menedéket kereső szírek számára. Azonban a tömegessé váló beáramlás, majd a felismerés, hogy a helyzet megoldódása és a menekültek hazatérése valószínűtlen a közeli jövőben – sőt egy részük valószínűleg soha nem fog már visszatérni Szíriába –, komoly kihívás elé állította a török kormányt, arra kényszerítve, hogy újragondolja többek között migrációs politikáját is. A határ menti települések biztonsági helyzete, a konfliktus eszkalációjának veszélye, a szélsőséges elemek beszivárgása, a megnövekedett terrorfenyegetettség új értelmezési keretbe helyezte a törökök számára a biztonság fogalmát, számos új percepcióval bővítve a török társadalom biztonságfelfogását. Így a szír menedékeseket itt sem fogadta békés és megnyugtató helyzet, mert jogállásuk csak 2014. után került rendezésre, munkavállalási engedélyt nem kaptak, gyermekeik nem járhattak iskolába, valamint többek között a helyi etnikai (török-kurd) és vallási (síita-szunnita) konfliktusok miatt a helyi török lakosság sem volt toleráns velük. Törökország helyzetét nem segítette továbbá az sem, hogy pl. az ENSZ 2014-es Szíriai Regionális Menekült Intézkedési Terve (Syria Regional Refugee Response Plan) keretében összességében ötödannyi támogatást kapott, mint a sokkal kisebb számú menekültet befogadó szomszédos Jordánia vagy Libanon [Jordániában (625 ezer), Libanonban (1,2 millió) és Törökországban (1,7 millió fő)].¹

A jövőre nézve általánosságban fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a jelenlegi migránslétszámot nagyságrendileg fogja meghaladni a *környezeti kényszervándorok*² milliós tömege, akik lakóhelyüket kényszerből, egyénileg vagy tömegesen hagyják hátra, a tengerszint emelkedése, az időjárási szélsőségek gyakorisága, az elsivatagosodás vagy szárazság miatt, gyakran

¹ Pénzváltó Nikolett Szíriai menekültek Törökországban – váratlan „vendégek”, várható kilátások, Nemzet és Biztonság 2015/2. szám | 43–58. 43

² Tóth, Judit: Displacement in Climate Change and the International Migration Regime. In: Támop - Humboldt Colleg for Environment and Climate Protection. 2009 December 3rd and 2010 October 21st in Sopron University of West Hungary (Eds. By Palocz-Andresen, Németh and Szalay) 2011. Lővér Press, Sopron 128-133;

összekapcsolódva az emiatt kirobbanó háborús konfliktusokkal, államok bukásával és a terrortal. Szíriában a polgárháború kitörése előtti években például súlyos aszály volt, amely gazdasági válságot és feszültséget eredményezett. Noha a környezeti kényszervándorok számáról eltérő szakértői becslések vannak, annyi bizonyos, hogy a mai 25 millióról 2050-ig akár 1 milliárd ember válik államhatárokat is átlépő vándorrá³. A mostani menekült létszám marginális lesz ehhez az új tömeghez képest, ezért e jelenség kutatását és a megoldás érdekében a nemzetközi (jogi, igazgatási, gazdasági) együttműködést kellene felgyorsítani, Magyarországon pedig megkezdeni.⁴

Az átfogó megközelítés éppen az említett sokféle ok és következmény miatt nem engedi meg a leegyszerűsítést a migrációs politikában. Az *Európai Unió Bizottsága 2015. május 15-én Közleményt bocsátott ki „Egy Európai migrációs tervre”⁵, amely egységbe foglalja mindazokat a különböző lépéseket, amelyeket az Európai Uniónak meg kell tennie mind ma, mind az elkövetkező években egy koherens és átfogó megközelítés felépítésével a migrációból fakadó kihívások megválaszolása érdekében*. Közismert, hogy a migráció erősödése évek óta érinti és sújtja a dél-európai országokat. E jelenségre az utóbbi időben elsősorban a Földközi tengeren történt sok halálos áldozattal járó hajó-balesetek hívták fel egyre erősebben az európai döntéshozók figyelmét. Ezért került sor - megfelelő szakmai előkészítés után - a 2015. májusi Közlemény kibocsátására.

Nem igaz a Kormány azon állítása, mely szerint az Unió a balkáni útvonal telítődése előtt nem tett semmit a problémák feltárása és a megoldás keresése érdekében.

Az „Európai migrációs napirendben, tervben” megfogalmazott célok és feladatok:

I. Azonnali teendők

(Megjegyzendő, hogy ebben az időszakban a balkáni útvonalon érkezők miatti nyomás még közel sem volt olyan erős, mint a későbbiekben):

1. *A Frontex által koordinált közös műveletek*, a Triton és a Poseidon költségvetésének megerősítése annak érdekében, hogy teljesíteni tudja a nyomás alatt álló tagállamok határvédelmének támogatását és az emberéletek megmentésének segítségét. Látható tehát, hogy a Bizottság elsőként **az emberriesség** követelményeit és a határvédelmet tartotta szem előtt függetlenül attól, hogy az érintett migránsok honnan és milyen célból jöttek.

2. **Európa biztonságának erősítése, az embercsempész bűnözői hálózatok feltárása** a Kül- és Biztonságpolitikai Főképviselet által a lehetséges közös biztonsági és védelmi politikai (CSDP) műveletek alkalmazásával a csempészek által használt hajók szisztematikus azonosítására, elfogására és megsemmisítésére. Többet kell tenni a csempészek azonosításához és feltárásához szükséges információk összegyűjtése és jobb felhasználása érdekében, bevonva a Frontextet és az

³ Norwegian Refugee Council 8 April 2008, Dubai Conference IHAD; Disaster-induced displaced persons in worldwide in 2013 by Norwegian Refugee Council and Internal Displaced Monitoring Centre, www.internal-displacement.org; Johnstone, Craig, Institute of Public Policy Research Conference Climate Change and Forced Migration, 29 April 2008; Intergovernmental Panel on Climate Change; idézi Vidal, John, *The Guardian*, 14 May 2007

⁴ Tóth Judit: A klímavándorok és a nemzetközi menekültügyi rezsim. *Föld-rész*, 2010/3-4: 25-47.

⁵ European Commission Brussels, 13.5.2015. COM(2015)240 final

Europol-t is. Ennek végrehajtása érdekében 2016. január 1-jén megkezdte működését Hágában az Európai Rendőri Együtműködési Szervezet (Europol) legújabb szerve, az Európai Terrorizmusellenes Központ (European Counter Terrorism Centre, ECTC), amelynek fő feladata a tagállamok közötti biztonsági együttműködés fokozása lesz az információcsere hatékonyabbá tételével a külföldről érkező szélsőséges harcosok, a terrorizmus finanszírozása, az erőszakos online tartalmak, valamint a lőfegyverek illegális kereskedelme tekintetében. Az új szervezetnek azonban ugyanazok a korlátai, mint az ötszáznál is több európai és külföldi intézményt összekötő Europolnak: a hagyományos felfogás értelmében nem rendelkezik széleskörű döntési-műveleti jogkörökkel, mindössze egyfajta információs platform a közreműködő tagállamoknak.

Az Európai Unió soha sem hanyagolta el a tagállamok polgárai biztonsága védelmének követelményét, sőt pl. 2001. szeptember 11-i események után még olyan elméletek is szárnyra kaptak, hogy a biztonsághoz való jog alapjog és azonos súlyú a klasszikus alapvető emberi jogokkal, vagyis kötelesek vagyunk eltérni az állam által történő szinte teljes körű átvilágításunkat (ennek fő képviselője az akkori belügyi biztos, az olasz Frattini volt, de ez a szemlélet köszön vissza most Magyarországon a terrorizmus miatti veszélyhelyzetre vonatkozó szabályozás tervezete kapcsán). Ekkor került elfogadásra (főleg német és angol nyomásra) az ún. data retention (adatmegőrzési) irányelv is, amit – éppen az adatvédelmi jogok megsértése miatt – az Európai Unió Bírósága megsemmisített. Ma a megoldást ismét az adatcsere megerősítésében és különböző adatbázisok felállításában (pl. PNR (utas nyilvántartási rendszer)) látják, holott ezek hatékonysága igen kétséges – bár a nyilvántartott adatok elemzése és a profilírozás segítségével megelőzött terrorcselekményekről azok titkossága miatt nem igen tudunk -, mert utólag a legtöbb végrehajtott terrorcselekmény esetében kiderül, hogy a hatóságok ismerték az elkövetőket, vagy a nyilvántartásokban volt adat róluk, mégsem tudták megelőzni a tragédiák bekövetkezését.

3. Reagálás a nagyszámú Európába érkezőkre, áthelyezés.

Miután a Bizottság észlelte, hogy a határ-országok eddig példátlan nyomás alatt állnak és ezt sem a helyi elhelyezési kapacitás sem az eljárási lehetőségek tekintetében nem bírják, elhatározta, hogy az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése alapján javaslatot terjeszt elő a tagállamok közötti ideiglenes elosztására azoknak a menedékjogi kérelmezőknek, akik nyilvánvalóan nemzetközi segítségre jogosultak. Ez az elosztás azonban csak menekültügyi kérelmek elbírálására vonatkozott, nem pedig a menekült jogállással rendelkezők végleges befogadására. Következő lépésként ennek az eljárásnak a jövőbeni rendszeressé tételét vetette fel a Bizottság, és nyújtotta be Dublin III. rendelet (604/2013/EU rendelet) módosítására tett javaslatot⁶.

E célkitűzés első lépésben való végrehajtására nyújtotta be a Bizottság az átmeneti szabályok megállapítására vonatkozó Tanácsi határozati javaslatot⁷ a nemzetközi védelem területén Olaszország, Görögország és Magyarország érdekében. Ennek keretében a Magyarországra érkező kérelmezők közül 54.000 személy más országba áthelyezését javasolta a kérelmeknek - a későbbiekben bemutatandó - közös szabályok szerinti elbírálása céljából, valamint fejenként 500 EUR támogatást is felajánlott. Ezt a felajánlást azonban Magyarország visszautasította (vajon miért?), e helyett több százezer embert minden ellenőrzés nélkül átengedett az országon, majd

⁶ Brussels, 9.9.2015 COM(2015) 450 final

⁷ Brussels, 9.9.2015 COM(2015) 451 final

szögesdróttal lezárta a szerb - magyar, majd a horvát - magyar határt. Megjegyzendő, hogy a 2015. évi költségvetés alapján, a Mandiner összegzése szerint, Magyarország 481 millió forintot költ közvetlenül a menekültekre, míg az **EU 7,5 milliárd forinttal segített nekünk** (Migrációs és Integrációs Alapból/AMIF, Belső Határok Alapból/ISF) a rendkívüli helyzet miatt⁸. Kérdés, hogy ezt a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) létszámának megerősítése és a befogadó helyek számának bővítése helyett mire használta fel ?

A kérelmezők áthelyezése mellett vetette fel a Bizottság az áttelepítést, és ennek érdekében az UNHCR bevonásával évente 20.000 befogadó-hely létesítését a tagországokban, szintén önkéntes alapon, amelynek finanszírozására a Bizottság a Migrációs és Integrációs Alapból 2015/16-ra 50 millió EUR elkülönítését irányozta elő.

4. A harmadik országokkal történő együttműködés a migrációs folyamat kezelése érdekében

Az Európai Unió Regionális Fejlesztési és Védelmi Programot hoz létre Észak-Afrikában és Afrika Szarván, illetőleg a meglévő felépítésére Közel-Keleten, amelyre 2015/16-ra 30 millió EUR-t tesz hozzáférhetővé.

Minta (pilot) központot hoz létre Nigériában az év végére, amelyben kombinálják az információkra, a helyi védelemre és az áthelyezésre vonatkozó eljárásokat, valamint az illegális migránsok kötelező visszafordításához fognak segítséget nyújtani.

A migrációval kapcsolatos feladat speciális része lesz a Közös Biztonsági és Védelmi Politikai missziók tevékenységének azokban az országokban, ahol meg kell erősíteni a határőrizeti igazgatást, mint Nigéria és Mali.

Ez a munka szoros kapcsolatban áll a politikai stabilitást elősegítő szélesebb politikai kezdeményezésekkel. Így a humanitárius, stabilizációs és fejlesztési támogatással Líbiában, Szíriában, és a szír menekülteknek Libanonban, Jordániában, Törökországban és Irakban történő segítségével.

Ez bizonyítja, hogy az EU már ekkor figyelmet fordított és terveket fogalmazott meg az un. származási, illetőleg kibocsátó országokban és területeken kialakult helyzet javítására.

5. Az EU eszközeinek használata a frontvonalon fekvő tagállamok segítésére

Új un. „Hotspotok” felállítása, ahol az Európai Menekültek Támogató Hivatal, a Frontex és az Europol fog együtt dolgozik majd az érintett országokkal az érkező migránsok azonosítása, regisztrálása és az ujjnyomat levételének meggyorsítása érdekében. Azok tekintetében, pedig akik nem jogosultak védelemre, a Frontex segíteni fog a jogosulatlan migránsok visszafordításában, továbbá az Europol és az Eurojust az embercsempészek elleni eljárásban. (A magyar kormány e felajánlást is visszautasította, vajon miért?)

⁸ TÉNYTÁR 2015.június 5.

http://tenytar.hu/hantameter/nem_kapunk_tamogatast_az_eu_tol_menekultugyben#.VqSwLE LKjg

Továbbá a Bizottság rendelkezésre bocsát további 60 millió EUR-t a Vészhelyzeti Alapból a migránsoknak biztosítandó elhelyezési és az egészségügyi szolgáltatási kapacitás támogatására azokban a tagállamokban, amelyek különleges nyomás alatt vannak.

2014-2020-as időszakban összesen 7 milliárd eurós költségvetéssel rendelkező Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap (AMIF) és a Belbiztonsági Alap (ISF) összegéből **Magyarországnak 61,5 millió euró, tehát csaknem 20 milliárd forint jut a 2015 augusztusi döntés alapján**⁹. Ezt hat év alatt, 2020-ig lehet lehívni, és a 2015 augusztusában megítélt összeg elsősorban informatikai és vízumügyi fejlesztésekre szabad elkölteni, míg például a 2015. márciusi 24 milliót a magyar migrációs politika hatékonyabbá tételére kellett (volna) fordítani, a benyújtott nemzeti programban foglaltak alapján.¹⁰

II. Hosszú távú tervek: A migráció jobb menedzselését segítő négy pillér

A Bizottság továbbra is azoknak a segítséget tartja szem előtt, akik nemzetközi védelemre szorulnak, azonban szükségét látja, hogy az EU levonja a következtetéseket azokra az esetekre is ha a migránsok nem teljesítik a tartózkodási kritériumokat. Ezen alapulva a négy pillér a következő:

1. *A szabálytalan migráció intenzitásának korlátozása.* (beleértve az embercsempészet elleni harcot, a visszafordítást és a származási országok visszavételi hajlandóságának erősítését stb.)

2. *A határvédelem* – az élet védelme és a külső határok biztonságának erősítése.

A határellenőrzés tekintetében hátráltatja a hatékony együttműködést az, hogy a EU varsói székhelyű határőrizeti ügynökségének (Frontex) létfontosságú adatokhoz nincs állandó hozzáférési joga. A 2004-ben létrehozott szervezet máig csak arra képes, hogy regisztrálja a határon belépőket, mivel nem fér hozzá sem a Schengeni Információs Rendszerhez (SIS), sem a Lopott és Elvesztett Úti Okmányok Adatbázisához (SLTD), sem a Vízuminformációs Rendszerhez (VIS). Ezzel a korlátozott jogkörrel az ügynökség nem képes hatékonyan felvenni a harcot a terrorizmussal, illetve az Európában élő mintegy ötezer külföldi szélsőséges harccsal szemben. Ezért a Bizottság javaslatot nyújtott be a hatékony ellenőrzéshez szükséges adatbázisokhoz történő hozzáférés érdekében¹¹. Ezen túlmenően a Frontex átalakítására a

⁹ A nemzeti programok többségénél a tagállamok az alapjuttatás mellett további összegekben is részesülhetnek a meghatározott transznacionális intézkedések végrehajtására. Ezekbe beletartozhatnak az AMIF keretében közös visszatérési és visszailleszkedési projektek, illetve az ISF keretében konzuli együttműködés létrehozása. Az ISF keretében ezenkívül a kiegészítő források részben nagyobb volumenű eszközbeszerzéseket fedeznek: olyan eszközökét, amelyeket a Frontex rendelkezésére bocsátanak. Ezek a források szükség esetén bármikor rendelkezésre állnak. Az AMIF-programokon keresztül a 2014–2015-ös időszakban további mintegy 37 millió eurót juttatnak az uniós áttelepítési program támogatására. Forrás: A migráció kezelése és egy biztonságosabb és védettebb Európa finanszírozása: 2,4 milliárd EUR a tagállamok támogatására (Brüsszel, Bizottság Sajtóközleménye, 2015.aug.10.)

¹⁰ EURONEWS 2015.aug.11.

¹¹ Strasbourg, 2015.12.15. COM(2015) 670 final 2015/0307 (COD) Strasbourg, 2015.12.15. COM(2015) 670 final 2015/0307 (COD) Javaslat az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendeletének a külső határokon végzett ellenőrzések releváns adatbázisok felhasználásával való megerősítése tekintetében történő módosításáról

közelmúltban tett javaslatot az Európai Bizottság¹². Az elképzelés szerint az Ügynökségre alapozva létrehoznának egy bővített létszámú, állandó uniós part- és határőrizeti szervet, amelynek fő feladata tagállami határőrizeti szervekkel együttműködve erősíteni a külső határok őrzését, de kivételes esetben – ha a tagállam előzetes felszólításra nem tette meg a szükséges intézkedéseket, és a Bizottság egyedi határozati felhatalmazása alapján - jogában állna egyedi esetben átvenni az EU külső határa meghatározott részének átmeneti őrzését.

3. Európa feladata védekezni egy erős közös menekültügyi politikával.

4. Új politika kialakítása a jogszerű migráció (bevándorlás) tekintetében.

Az “Európai migrációs tervben” meghatározott feladatok konkrét, jogi formában való megvalósításához az Európai Unió javaslattevő (Bizottság), és döntéshozó szervei (Tanács és az Európai Parlament) folyamatosan készítik elő, illetőleg fogadják el a szükséges jogi dokumentumokat. Az Európai Unió döntéshozatali eljárása azonban, - figyelemmel arra is, hogy 28 ország érdekeit kell összhangba hozni, valamint a végső fázisban az Európai Unió Tanácsának és az Európai Parlamentnek meg kell egyeznie – hosszadalmas és bonyolult. Ennek oka azonban nem az Európai Unió tehetetlensége, hanem az, hogy az érdekek és lehetséges megoldási módok sokszínűségének figyelembe vételére törekvő demokratikus eljárás részletekbe menő egyeztetést igényel. Bár a híradásokban sok szó esik róluk, sem az Európai Tanácsnak (amely a politikai irányokat határozza meg, illetőleg a korábbi döntések végrehajtását tekinti át), sem az Európai Parlamentnek nincs önálló jogalkotási joga.

2. A migráns, a menekült és a bevándorolt fogalma

A migránsok fogalma alatt jogi szempontból különböző helyzetben levő, és így jogilag eltérően minősülő és eltérő jogokkal és kötelezettségekkel bíró személyek egyes csoportjait értjük (pl. menedékjogi kérelmező, menekült, oltalmazott, illetőleg bevándorló). Ebben az írásban néhány alapfogalommal, majd ezen belül részletesen csak a menekültüggyel kívánunk foglalkozni.

Az, hogy a Bizottság a hivatkozott **Közleményben** az Európába irányuló migráció kérdéseivel foglalkozik, természetesen nem előzmény és jogalap nélküli. A határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos politikákról az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 77 – 80. cikkei rendelkeznek. Az EUMSZ 80. cikke kimondja, hogy „az Unió e fejezetben meghatározott politikáira és azok végrehajtására **a szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos elosztásának elve az irányadó**, ideértve annak pénzügyi vonatkozásait is. Az Unió e fejezet alapján elfogadott jogi aktusaiban, minden olyan esetben, amikor erre szükség van, megfelelő módon rendelkezni kell ezen elv alkalmazásáról”.

A menedékjog alapjog

Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 6. cikkének (3) bekezdése szerint „Az uniós jogrend részét képezik, mint annak általános elvei **az alapvető jogok**, ahogyan azokat az Emberi Jogok és

¹² Strasbourg, 15.12.2015 COM(2015) 671 final 2015/0310 (COD) Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC

Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Európai Egyezmény (EEJE) biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományából következnek." Az EU Alapjogi Chartája - amely az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése szerint ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések - a menedékjogról szóló 18. cikkében kimondja, hogy a menekültek jogállásáról szóló 1951. július 28-i Genfi Egyezmény és az 1967. január 31-i jegyzőkönyv rendelkezéseivel, valamint az EUSZ-szel és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződéssel (EUMSZ) összhangban, a menedékjogot biztosítani kell. A 19. cikk szerint tilos a kollektív kiutasítás, és senki sem toloncolható ki vagy utasítható ki olyan államba, vagy adható ki olyan államnak, ahol komolyan fenyegeti az a veszély, hogy halálra ítélik, kínozzák, vagy más embertelen bánásmódnak vagy büntetésnek vetik alá.

Az EUMSZ 78. cikkének (1) bekezdése szerint „az Unió közös menekültügyi, kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó politikát alakít azzal a céllal, hogy **a nemzetközi védelmet igénylő** harmadik országbeli állampolgárok mindegyike számára megfelelő jogállást kínáljon, és biztosítsa a visszaküldés tilalmának tiszteletben tartását. E politikának összhangban kell lennie a Genfi Egyezménnyel, valamint az egyéb vonatkozó szerződésekkel.”

A menekült fogalmát a menekültek jogállásáról szóló Genfi Egyezmény 1. cikk A(2) bekezdése határozza meg: a „menekült” fogalma alkalmazandó minden olyan személyre, 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 menekült fogalma alá tartozhat tehát az, aki

- állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik és
- ennek oka, hogy az Egyezményben meghatározott okok miatt való üldözéstől megalapozottan fél.

A menedékjog tehát nem ismeri sem a szociális, sem a gazdasági okokból eltávozottak védelmét, így nem értelmezhető a „gazdasági menekült” kifejezés.

A menedékjog tehát a nemzetközi jogban általánosan elfogadott alapvető jog, amelyre az Egyezményekben meghatározott feltételeknek megfelelő személy jogosult, és amelyet az érintett állam biztosítani köteles egy megfelelő eljárás lefolytatása alapján.

A bevándorló fogalma

Az Unió közös bevándorlási politikáját az EUMSZ 79. cikke határozza meg, amely a harmadik országok azon állampolgáira vonatkozik, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállamba. A jogszerű tartózkodás feltételeit a (2) bekezdés szerinti felhatalmazás alapján meghozott uniós intézkedések szerint meghatározott beutazás és tartózkodási feltételek, valamint a vízumok és tartózkodási engedélyek kiadására vonatkozó európai uniós rendelkezések, illetőleg az azokat átültető nemzeti jogi rendelkezések határozzák meg (ebbe tartoznak egyebek között a családgyevisítésre, a tanulásra stb. vonatkozó rendelkezések).

A bevándorlók fogalmkörébe azok a harmadik országbeli személyek tartoznak, akik **nem a hazájukban való üldöztetés miatt és a beutazásra és tartózkodásra vonatkozó engedéllyel rendelkezve utaznak be az EU valamely országába**. Itt már felmerülnek gazdasági, szociális okok („a jobb élet reménye”) és ebben a körben hagyja meg nemzeti hatáskörben az EUMSZ azt, hogy tagállamok maguk határozzák meg, harmadik országok hány olyan állampolgárát engedik be területükre, akik azzal a szándékkal érkeznek, hogy önálló vállalkozóként vagy alkalmazottként vállaljanak munkát. Valamely harmadik országból az Európai Unió valamely országába történő bevándorlás lehetősége – eltérően a menedékjog biztosításától – **nem alapvető jog, annak lehetővé tétele a tagállam diszkrecionális jogkörébe tartozik**.

Kimondható tehát, hogy a menekültügyben és a bevándorlási politika nagy részében létezik közös európai uniós politika (az persze más kérdés, hogy e politikák a gyakorlatban hogyan működnek).

3. A közös Európai Menedékjogi Térség

Az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdés felhatalmazást ad az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, hogy rendes jogalkotási eljárás keretében (vagyis egyebek között a Tanácsban a tagállamok által leadott szavazatok kétharmados többségével) intézkedéseket állapítson meg egy közös európai menekültügyi rendszer létrehozása céljából. E felhatalmazás alapján az Európai Parlament és a Tanács számos jogi aktust fogadott el, ezek illetőleg ezek magyarországi végrehajtása, illetőleg nem végrehajtása az alábbiakban foglalhatók össze:

1. *Az Unió egészén belül érvényes, egységes menekült jogállás a harmadik országok állampolgárai számára, illetőleg az egységes kiegészítő védelmet biztosító jogállás a harmadik országok azon állampolgárai számára, akiknek, anélkül hogy európai menekült jogállást kapnának, nemzetközi védelemre van szükségük* (2011/95/EU irányelv un. kvalifikációs irányelv). A „ki a menekült” fogalom részletes kifejtése 2004. óta létezik, amelyet jelentősen kiegészítettek a kvalifikációs irányelvben, abból a célból, hogy a befogadó és kizáró okok egységesüljenek az egyes tagállamokban, elkerülve, hogy nagyságrendi különbségek legyenek az elismerési rátákban az Unión belül.

Mind a Genfi Egyezmény, mind a kvalifikációs irányelv tartalmaz olyan kritériumokat, amelyek a harmadik országbeli állampolgár esetében a menekültként elismerést kizárják, ezek egyebek között:

- „a) béke elleni, háborús, vagy emberiség elleni, az ilyen bűncselekményekről rendelkező nemzetközi okmányokban meghatározott bűncselekményt követett el;
- b) a menedéket nyújtó országon kívül, az országba menekültként történő befogadását – vagyis a menekültként való elismerésen alapuló tartózkodási engedély kiállításának időpontját – megelőzően súlyos, nem politikai bűncselekményt követett el; a különösen kegyetlen cselekmények akkor is súlyos, nem politikai bűncselekménynek minősíthetők, ha azokat állítólagos politikai célból követték el;
- c) az Egyesült Nemzetek – az ENSZ Alapokmányának preambulumban, illetve 1. és 2. cikkében meghatározott – céljaiba és elveibe ütköző cselekményekben bűnös.

Ezeket a rendelkezéseket az említett bűncselekmények vagy cselekmények felbujtóira, illetve az azok elkövetésében bármilyen módon részt vevő személyekre is alkalmazni kell.

A kvalifikációs irányelv 14. cikk (4) és (5) bekezdése kimondja továbbá, hogy ha a menekültjog kérelmezőről

- a) alaposan feltehető, hogy veszélyt jelent a tartózkodási helye szerinti tagállam biztonságára;
- b) különösen súlyos bűncselekményért való jogerős elítéléséből fakadóan veszélyt jelent az érintett tagállam társadalmára

a tagállamok határozhatnak úgy, hogy nem ismerik el a menekültjogállást.

Ezért nem igaz, hogy korábban súlyos bűncselekményt elkövetők – amelybe természetesen beletartozik a terrorizmus is – az Európai Unió országaiban automatikusan menedékjogot élvezhetnek.

Az irányelv részletesen tartalmazza azokat a kritériumokat, amelyek az üldöztetés fennállását megalapozzák. (Magyarországnak 2 éve volt, hogy átnézze a hazai szabályokat, és átültesse a korábbi irányelvet módosító és kiegészítő rendelkezéseket, amit mindezidáig nem tett meg).

2. Közös eljárások az egységes menekült-, vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállás megadására és visszavonására vonatkozóan. Az egységesülő menedékjogi rendszer 2005-ben hozta létre az eljárási irányelvet, amelye a tapasztalatok ismeretében, 2013-ban átfogóan módosítottak (2013/32/EU irányelv). Sajnos éppen a legnagyobb vándorlási időszakra, 2015 júliusára esett a módosítás átültetési határideje.

Az eljárási irányelv alapvető követelményként mondja ki, hogy a tagállamnak biztosítania kell, hogy az eljárás lefolytatására kijelölt hatóság megfelelő eszközökkel – ideértve kellő számú és megfelelően képzett szakszeméllyel – rendelkezzen ahhoz, hogy ezen irányelvvvel összhangban elláthassa feladatait. Magyarországon e feladatok ellátására kijelölt hatóság a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal. A már idézett, az EU rendkívüli helyzetre tekintettel nyújtott több milliárdos támogatást (Menekültügyi Támogatási Alap), a migráció várható erősödéséről kapott információ alapján, a menekültügyi eljárás lefolytatására képes létszám jelentős megerősítésére és kiképzésére kellett volna felhasználni. **Ez elmaradt.** Kötelező továbbá a tolmács igénybevételének lehetővé tétele, a kérelmező személyes meghallgatása és a hatékony jogorvoslat biztosítása.¹³

Mind a kvalifikációs, mind az eljárási irányelv kimondja, hogy az egyes kérelmezők esetében a menekülési ok, illetőleg a kizáró ok fennállását egyedileg kell vizsgálni. Ennek következtében a magyar hatóságoknak a regisztrálás és az újnyomat felvétele mellett, egyebek között a rendelkezésre álló nyilvántartásokban (pl. Schengeni Információs Rendszer, EURODAC stb) azt is ellenőriznie kellett volna, hogy a kérelmező nem esik-e kizáró ok alá. Ennek következtében az, hogy **az országon keresztül több ezren ellenőrzés nélkül zúdultak át - köztük netán bűnözők is lehettek, - nagy részben a hatóságok felkészületlensége és nem a szabályozás vagy az EU tehetetlensége volt az oka.**

¹³ A 2015. évi CXLII. törvénnyel bevezetett jogkorlátozásokat – elsősorban a büntetőjogot érintően - a Szalay Kör már korábban a „Falbontókból kerítésépítők” címmel a nol.hu-n 2015. szeptember 21-én megjelent állásfoglalásában elemezte.

Az eljárási irányelv rendelkezik azokban az esetekben való eljárásról, ha a kérelmező biztonságos származási vagy biztonságos harmadik országból érkezik. Bár ennek meghatározása nemzeti hatáskörbe tartozik, de az irányelv preambuluma (amely az EUB esetjoga szerint a norma szöveggel azonos joghatással bír) kimondja, hogy ezen országok körének meghatározásakor figyelemmel kell lenni az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal és az UNHCR rendelkezésére álló **ország-információkra**. (Szerbiát egyik szervezet sem tekinti biztonságos harmadik országnak.) A biztonságos származási országok európai szinten történő egységes meghatározása érdekében, az Európai Unió Bizottsága javaslatot nyújtott be a biztonságos származási országok közös Európai listájának felállítására. Am a 2013/32/EU irányelv módosítására tett javaslat is kötelezővé tenné a kérelmező tekintetében az **egyéni elbírálás** elvének alkalmazását, valamint meghagyná a lehetőségét annak, hogy **a tagállamok a listában foglaltaktól eltérően, maguk is** tekinthessék valamely harmadik országot, a saját szempontjukat figyelembe véve biztonságos, vagy éppen nem biztonságos harmadik országnak.¹⁴

3. *Előírások a nemzetközi védelmet kérők befogadásának feltételeire vonatkozóan* (2013/33/EU Irányelv); A 2003-ban elfogadott irányelvet korszerűsítették annak érdekében, hogy a közös minimum szabályok bevezetésével, **csökkenjen a tagállamokban biztosítandó szociális, egészségügyi, lakhatási körülményei közti különbség**. A módosítás átültetésének határideje éppen 2015 júliusára esett, amikor a tömeges migráció elfedte a számonkérést.

Az Irányelv kimondja, hogy azt minden olyan harmadik országbeli állampolgárra és hontalan személyre alkalmazni kell, aki egy tagállam területén – ideértve a határán, a felségvizeken vagy a tranzitónákban – nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújt be. A tagállamoknak a kérelem benyújtását követő 15 napot meg nem haladó ésszerű határidőn belül tájékoztatniuk kell a kérelmezőket minden megállapított kedvezményről és a befogadási feltételekkel kapcsolatban rájuk háruló kötelezettségekről. Biztosítani kell a kérelmezők tájékoztatását az egyedi jogi segítséget nyújtó szervezetekről vagy személyek csoportjairól, valamint azokról a szervezetekről, amelyek segítséget nyújthatnak nekik, illetve tájékoztathatják őket a rendelkezésre álló befogadási feltételekről, az egészségügyi ellátást is beleértve. Az említett információknak írásosnak kell lennie és olyan nyelven, amelyet a kérelmező megért vagy ésszerűen feltételezhető, hogy megért.

A tagállamok biztosítják, hogy a befogadás anyagi feltételei – kivéve, ha ezzel a kérelmező maga rendelkezik - a nemzetközi védelem iránti kérelmük benyújtásakor a kérelmezők rendelkezésére álljanak, megfelelő életszínvonalat biztosítva a kérelmezők számára, amely garantálja alapszükségeiket és óvja testi és szellemi egészségüket. Természetesen **e kötelezettségek teljesítése az állam feladata, és nem hárítható át emberieségi alapon létrejött ad hoc civil szervezetekre.**

Amennyiben a szállást természetben biztosítják, annak az alábbi formák egyikében vagy azok kombinálásával kell történnie:

- a kérelmezők elszállásolására szolgáló épületek a határon vagy tranzitónájában benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálata alatt;
- megfelelő életszínvonalat biztosító befogadó állomások;
- magánházak, lakások, szállodák, vagy a kérelmezők elszállásolására átalakított más épületek.

¹⁴ COM(2015) 452 final Bussels, 9.9.2015.

Ez nem jelentheti a magántulajdon védelmének megsértését és a magánházak, lakások elrekvirálását, vagy a tulajdonos, bérlő befogadásra kötelezését. Kiemelendő, hogy a kérelmezőknek a lehetőséget kell biztosítani a hozzátartozókkal, a jogi vagy egyéb tanácsadókkal, az UNHCR-nek, valamint az érintett nemzeti, nemzetközi és nem kormányzati szervezetek és testületek képviselőivel való kapcsolattartásra.

Ha a Magyar Kormány költségvetést nem az emberek félelmét növelő plakátkampányra és manipulatív kérdőívek kibocsátására használja, hanem az elhelyezési kapacitások, férőhelyek, szakemberek fejlesztésére, valamint az alapvető élelmezési és egészségügyi ellátás biztosítására, az ide érkezők nem töltöttek volna embertelen körülmények között hónapokat a pályaudvarokon, aluljárókban. Ezért ***a Kormány nemcsak és nem elsősorban az európai irányelvben foglalt kötelezettsége teljesítésének elmulasztásával, hanem főként az általános erkölcsi (és adott esetben keresztényi) emberiességi követelmények semmibe vételével vádolható*** (miként a szegények, rokkantak, hajléktalanok útszélien hagyása esetén is).

4. *Közös rendszer a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén e személyek ideiglenes védelmére;* Az ideiglenes védelem éppen a tömeges menekülés idejére való (2001/55/EK irányelv), az Európai Unió szintjén mégsem alkalmazzák. Pedig itt olyan kényszervándorokról van szó, akik földönfutóvá váltak a saját országukban, régiójukban, vagy evakuálták őket, és nem térhetnek vissza biztonsággal, tartósan elhagyott élőhelyükre, mert fegyveres konfliktus, általános erőszak súlyos kockázatának lennének kitéve, tömegesen megsértve emberi jogaikat. A szabályt éppen a nagy létszámú menekültekre találták ki, akik elég jól behatárolható területről származnak, és a Tanács minősített többséggel fogadja el a térséget, eseményt kijelölő határozatot, amelynek alapján a tagállamok legfeljebb két évre szóló befogadást, támogatást nyújtanak.

Nagy Boldizsár szerint¹⁵ azért nem vették ezt elő, mert ilyenkor segítséget kellene adni a szükséges vízumok beszerzéséhez, mérsékelt áron, a menekülteként átvételhez nyilvánvalóan szolidaritást kell mutatni, és az ideiglenes védelmi jogállás része a munkavállalás szabadsága és a családtagok beengedése is. Mellesleg, a humanitárius vízum és a külső határon humanitárius célból beléptetés a Schengeni Határlépési Kódex (562/2006/EK rendelet) része, és azt sem alkalmazzák – talán éppen a nyilvánvaló szolidaritási elv háttérbe szorítása érdekében.

5. Amennyiben (már) nincs védelmezett jogállása a külföldinek, úgy alkalmazni kell a hazatérést biztosító közös szabályokat a jogcím nélkül, illegálisan tartózkodókra (2008/115/EK irányelv). Ennek Magyarországon sokkal kisebb a szerepe, mint a kétoldalú visszafogadási (tolonc) egyezményeknek.

6. A nemzetközi védelmet igénylő harmadik országbeli állampolgárok mindegyike számára biztosítani kell a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartását. Ennek jogalapja a Genfi Egyezmény 33. cikke, amely az eltávolítás (kiutasítás, határon visszafordítás, továbbadás) tilalmát rögzíti az üldöztetés szenvedő életét, fizikai integritását védelmezve, kivéve a súlyos nemzetbiztonsági vagy bűncselekmény elkövetése miatti kockázatot jelentő személyt. Az Európai

¹⁵ www.nagyboldizsar.hu

Emberi Jogi Egyezmény 3. cikke tilalmazza a kínzást, emberi méltóságot súlyosan sértő bánásmódot, nem csak a menekülteknek, hanem másoknak is. A tilalom tehát abszolút.

7. *A menedékjog vagy kiegészítő védelem iránti kérelem elbírálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó kritériumok és eljárások.* E körbe sorolhatjuk a Dublin III. rendeletet és annak végrehajtási szabályait 2003 óta, amelyeket 2013-ban módosítottak (604/2013/EU rendelet, a Bizottság 118/2014/EU rendelete), továbbá a kérelmezők ujjnyomatának ellenőrzését segítő EURODAC szabályokat már 2000 óta összekapcsolják ezzel. E rendelet módosítása teremti meg a jogi hátterét a kérelmezők más tagállamba történő áthelyezése feltételeit abban az esetben, ha a tagország a migrációs krízis okán nem képes a kérelmek feldolgozására és elbírálására.

4. Hazugságáradat

A Központi Statisztikai Hivatal szerint hazánk 2015. január 1-től szeptember 30-ig összesen 175963 menedéket kérelmezőt regisztrált, és összesen 332 főnek adott ezen időszak alatt valamely védett (menekült, oltalmazott, befogadott) státuszt. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal adatai jelzik, hogy nyár végéig 2140 kérelmet utasítottak vissza, míg a kérelmezők 45%-val szemben megszüntették az eljárást (80107) és 53%-nak még el sem bírálták az ügyét, bár a megszüntetési arány feltehetőleg a továbbutazással egyre nő.¹⁶ Ha az egész évet nézzük, akkor 2015-ben „a tiltott határátlépők száma több mint 414 ezer volt, de csak 177 ezer menedékjogi kérelmet regisztráltunk”, bár 152 ezer ügyben meg kellett szüntetni az eljárást, mert a menedékkérő ismeretlen helyre távozott. Nemzetközi védelemben az érdemben lefolytatott eljárások 15 százalékában részesítették a kérelmezőt, elsősorban szíriaiakat, afgánokat, szomáliaiakat”.¹⁷

A nemzetközi jogban és uniós politikákban járatlan közvéleményt félrevezetik a **szóhasználat** és a nagyságrendileg eltérő adatokkal. Például azt hallja a külügyminisztertől is szeptember elején, hogy „félmillióra nőhet a Magyarországra érkező menekültek száma”¹⁸, holott pontosan tudja, hogy sem a szám, sem a megnevezés nem igaz. A rendőrségi vezetők ennél kisebb számot és megint másik megnevezést használtak: „Meghaladta a 217 ezret a 2015-ben Magyarországra érkező menekültek száma. Az Országos Rendőr-főkapitányság adatai szerint vasárnap reggel 6 óráig 217382 **illegális bevándorlóval** szemben intézkedtek az idén - közölte honlapján a rendőrség” szeptember közepén.¹⁹ A menekültek persze nem illegális bevándorlók, hiszen nem itt telepednek le bevándorlási engedéllyel.

A külügyminiszter azt is nyilatkozta, hogy Magyarország szeptember elejéig 6,7 millió euró nagyságú segítséget kapott a **menekültválság** kezelésére, míg kiadásai 120 millió eurót tettek ki.²⁰ Mire is? Például a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal adatai szerint az augusztus 31-éig befogadó intézményekben elhelyezettek 27435 alkalommal jártak orvosnál. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma parlamenti államtitkára által egy képviselőnek adott írásbeli

¹⁶ https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_wnvn001.html; BÁH statisztikai kiadványfüzet, október 26. Letölthető a BM BAH oldalról

¹⁷ Idén is egymillió migráns érkezhethet Európába, MTI 2016.jan.18.

¹⁸ MTI, 2015. szeptember 11.

¹⁹ Idézi Új Szó 2015. szeptember 20.

²⁰ MTI, 2015. szeptember 11.

válaszából tudjuk, hogy ez az esetszám magában foglalja az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (ÁNTSZ) által elrendelt szűrővizsgálatokon való részvételt és az egyéb orvosi beavatkozásokat, amelyek költsége meghaladja a 111,5 millió forintot. A BÁH, az Országos Mentőszolgálat és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár összesen mintegy 200 millió forintot fordított a **bevándorlók** ellátásával összefüggő feladatokra. Januártól áttekintve a legnagyobb költség júniusban volt, a BÁH esetében több mint 35,9 millió forint, a OEP-nél 6,6 millió forint²¹. Ezek tehát nem kérelmezők, nem is illegális külföldiek, hanem nyilván bevándorlási engedéllyel rendelkezők – akiknél persze nem érthető, miért az állam fizet, hiszen a törvény értelmében ők maguk fedezik az egészségügyi ellátásukat. Vagy mégis nemzetközi védelmet kérelmezőkről, esetleg illegális belépés miatt fogva tartottakról van szó? A BÁH mintegy 5,5 milliárd forintot fordít kifejezetten a menekültek ellátására, élelmezésére, egészségügyi ellátására, járandóságuk folyósítására 2015-ben, mivel törekedtek az ujjnyomatok rögzítésére, a nemzetközi adattárba továbbítására, biometrikus fotók elkészítésére, a személyes adatok nyilvántartásba vételére, valamint a befogadó állomások kapacitásának növelésére is, ezért nem volt elég a pénz. Szerencsére, a BÁH 2015-ös költségvetését, amely 9,7 milliárd forint volt, a kormány év közben további 10 milliárd forinttal megtoldotta.²² A BÁH az előző évekhez képest jelentős kiegészítést, kapott, hiszen 2012-ben 1,1 milliárd, 2013-ban 1,8 milliárd, 2014-ben 2,6 milliárd forintot költött menekültekre, mégis a Magyar Helsinki Bizottság a határmegfigyelő program keretében zsúfoltságról, rossz higiénias viszonyokról, hidegről számolnak be; családok, nők, csecsemők kénytelenek egy matracon aludni, a férfiaknak meg a földön jut csak hely²³.

A hazugság tehát a **szándékosan téves szóhasználattal és a minden esetben más-más adatokkal** igen jól megvalósítható, nem csak mellébeszéléssel. Például akkor, amikor a civil jogvédők azt firtatják, miért is tartják fenn a **tömeges bevándorlás** okozta válsághelyzetet az ország déli részében, ha annak törvényi feltételei már régóta nem állnak fenn? Ugyanis tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet akkor áll fenn a menedékkérelmi törvény (a 2015. évi CXXVII. tv-vel módosított 2007. évi LXXX. tv.) 80/A.§-a szerint, ha a menedékkérők száma: egy hónap átlagában a napi 500 főt, két egymást követő hét átlagában a napi 750 főt vagy egy hét átlagában a napi 800 főt meghaladja; ha a tranzitónákban tartózkodók száma 1 hónap átlagában a napi 1000 főt, két egymást követő hét átlagában a napi 1500 főt vagy 1 hét átlagában a napi 2000 főt meghaladja; és a migrációs helyzettel összefüggő körülmény kialakulása (pl. zavargás, erőszakos cselekmények), amely egy település közbiztonságát közvetlenül veszélyezteteti). A kerítéssel és a büntetőjogi szankcióval, elfogással és a hideggel rohamosan csökkent a védelmet kérelmezők belépése. Ám a kormány így is fenntartja a migrációs válsághelyzetet, arra hivatkozva, hogy a határainkon kívül még mindig vannak migránsok. „A válsághelyzet azért szükséges, mert 2015. szeptember 15. és 2015. október 14. között a magyar határt – Szerbia és Horvátország felől – összesen 177 182 fő lépte át” – indokolta decemberben a Kormányzati Tájékoztatási Központ. Bár „azóta a magyar megoldásnak köszönhetően töredékére csökkent ez a szám, a védelmet fenn kell tartani, mert határainktól délre naponta tízezrek áramlanak az Európai Unió országaiba, ellenkező esetben határvédelmi képességeink csökkennek, és ez veszélyeztetné az ország biztonságát.” A veszélyeztetettség szintjét azzal akarják igazolni, hogy az ORFK portáljára naponta kiteszik a jelentést, hogy adott napon miként alakult az illegális bevándorlók

²¹ MTI 2015. november 4.

²² Kontrát Károly államtitkár, MTI 2016.jan.18.

²³ Az EU ad pénzt a menekültek ellátására. HVG, 2015. jan. 30.

szembeni intézkedések száma. December 10-re már csak „Magyarország területén összesen”: 3 fő és egy hónapja mintegy 30 intézkedés a csúcs. Nincs szó a válsághelyzetet megalapozó népvándorlásról. Zádori Zsolt, a Magyar Helsinki Bizottság munkatársa szerint, minimum mulasztásos törvénysértésnek számít, hogy a kizárólag súlyos körülmények esetén kihirdethető, rendkívüli helyzetet máig nem oldották fel.²⁴

Az illegális bevándorlókkal szembeni intézkedések száma 2015-től összesen 391219 fő, az új Btk. alapján pedig szeptember 15. - december 10. közt a magyar-szerb határszakaszon 1022 ember elleni indítottak büntetőeljárást. A Belügyminisztérium válasza szerint azért van szükség továbbra is a különleges intézkedések fenntartására, mert „a Magyarország területére érkező illegális bevándorlók, illetőleg az államhatár védelmét biztosító határzárát sértő **bűncselekmények elkövetésével gyanúsíthatóak** jelentős száma az illegális bevándorlásból eredő jelenségekkel érintett területeken fekvő települések közbiztonságát és közrendjét veszélyeztetik.”²⁵

Nem csoda, ha a **menekült-kvóta és befogadása ellen** gyorsan gyűlnek az aláírások a tájékozatlanoktól: ugyanis a menekült, a kérelmező, a védelmet igénylő, az illegális bevándorló, a tömegesen a határokat ostromló migráns és a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható ugyanaz, más néven gazdasági bevándorló, aki csak a jobb élet reményében és a keresztény kultúra elleni felbérelt muszlim támadóként gyorsítja a közbeszerzést, a költségvetési pazarlást és ingyenélést. Dehogyan fogunk mi ehhez a tömeghez még továbbiakat befogadni! Ezért a kormány úgy döntött, hogy az Európai Bírósághoz fordul – jelentette be a kormányfő a Magyar Állandó Értekezleten december 3-án. Már november 17-én nyilatkozott a kötelező kvóta miatti jogi kifogásokról az igazságügyi miniszter:²⁶ pert indítunk, mert a kötelező kvóta sérti a nemzetek szuverenitását, és a tanácsi „határozat tartalmát tekintve jogi aktusnak minősül, hiszen módosítja a Dublin III-as egyezményt, miközben formailag határozat, így nem kellett a nemzeti parlamenteknek deklarálniuk. A jogi norma hibában szenved, tartalma alapján kell megvizsgálni, és nem formailag”. Vajon tényleg nem tudja, hogy a Dublin III egy rendelet, aminek a módosításához nem kell tagállami parlamenti hozzájárulás?

A zavarkeltő nyilatkozatok miatt is különösen fontos, hogy eligazítást kapjon az érdeklődő: mi az a menekültekre vonatkozó kvóta, mi a jogi alapja és mi ellen tiltakozunk egyáltalán.

5. A tagállamok közti szolidaritás

A Tanács a Bizottság által benyújtott az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése szerinti felhatalmazáson alapuló - korábban említett – javaslat alapján az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően (tehát a felhatalmazásnak megfelelően nem rendes jogalkotási, azaz Európai Parlamenttel együtdöntési eljárásban) fogadta el az Dublin III. rendeletet módosító un. kvóta rendeletet.

²⁴ http://hvg.hu/itthon/20151211_Menekült_nincs_válsághelyzet_van; <http://gepnarancs.hu/2015/10/lassan-de-csokken-a-magyarorszagon-atvonulo-menekultek-szama/>

²⁵ <http://vilag.transindex.ro/?hir=26490>

²⁶ http://hvg.hu/itthon/20151117_trocsanyi_kvota

A befogadással járó terhek megosztását a 2010-ben alapított Európai Menekülteket Támogató Hivatal éppúgy szolgálja, mint a különböző uniós pénzalapok (516/2014/EU rendelet, 2008/381/EK határozat), hiszen a visszafordítás tilalma miatt nem zárhatják be a kapukat, kitéve a „Megtelt” táblát, noha a menekültáramlás szintje nem állandó, és nem is egyformán érinti az Unión belüli országokat. Ingadozását jelzi például, hogy a 27 uniós tagállamban benyújtott kérelmek száma a 2001-ben elért csúcstértek (425 000) után 2006-ban 200 000 alá esett vissza, míg 2012-ben ez a szám 330 000 fölé emelkedett. A növekedés 2015-ben csak az előző évekhez képest volt európai – de nem világméretben – drámai.

A nyári beáramlás miatt **új eszközöket kerestek a szolidaritáshoz**: a menekülők áthelyezése/átvétele másik tagállamba, közösen működtetett regisztrációs pontok felállítása és a pénzalapok sürgős leihívhatósága, azaz válság idején anyagi támogatás az átvételhez, ellátáshoz Szíriában, Afrikában is. A menekülők jelentős része három olyan csoporthoz tartozik, amelyek háromnegyedét az előző negyedévben menekültként elismerték az Unióban (szírek, irakiak, eritreaiak).

Az **áthelyezésre/átvételre két tanácsi határozat született**. Az első (2015/1523, 2015. szeptember 14-én) arról rendelkezik, hogy átvesznek 40 ezer menekültöt (24 ezer főt Olaszországból és 16 ezer főt Görögországból), míg a második (2015/1601, 2015. szeptember 22-én) értelmében 120 ezer menekültöt. Az első évben 15 600 embert Olaszországból, 50 400 főt Görögországból, majd a következő évben 54 ezer embert innen és a többi tagállamból. Nem helyeznek át senkit sem Dániába, Írországra, az Egyesült Királyságra, és persze Görögországra meg Olaszországra sem, hanem csak a többi tagállamba. Az MTI jelentette, hogy november 4-én megkezdődött a Görögországban tartózkodó menedékkérők áttelepítése az Európai Unió menekültelosztási mechanizmusának keretében, Athénből egy kereskedelmi repülőgép fedélzetén 30-an indultak el Luxemburgba, míg előtte egy hónappal 19 eritreai állampolgárt szállítottak Rómából Svédországba.²⁷ Az Európai Bizottság adatai szerint a két tagállamból egy hónap alatt 86 menedékkérőt telepítettek át.²⁸

A **regisztrációs pontok** (hotspots) létesítésével az olasz és a görög hatóságoknak nyújtanak az oda kihelyezett más tagállambeli kollégákkal összesen 11 helyen segítséget az adatfelvétel, szűrés, fogadás, valamint a hazatérés megszervezésében, amennyiben egyes vándoroknak nincs szükségük nemzetközi védelemre.

2014-2020 között az Unió 2,6 milliárd EUR összeget biztosít **migrációs pénzalapján** (AMIF) keresztül a menedéket kérők befogadásának, a menekültek, más védelmet jelentő jogállást elnyertek integrációjának támogatására. Október elején arról is döntöttek, hogy az EU-n kívülről átveendő menekült áttelepítését segítik, valamint a szíriai menekültek régió belüli menedék országokba juttatnak 500 millió EUR összeget (MADAD Alap) idén, míg ugyanennyit közvetlenül a tagállamok juttatnak ki. A válsághelyzeti alap (ETF) az afrikai kényszervándorlás okainak megszüntetésére szám 1,8 milliárd EUR összeget a tagállamok hozzájárulása révén.

6. Miért omlott össze a befogadás?

²⁷ http://kitekinto.hu/europa/2015/11/04/megkezddott_a_menekultek_attelepítése_gorogorszagbol/#.VmyTpl7LKjg

²⁸ European Commission, Brussels, 9.9.2015 COM(2015) 450 final

Nagy Boldizsár elemzése²⁹ szerint, a közös menedékjogi rendszer nem bírta a menedékjogi kérelmek elbírálásáért felelős tagállami hatóságok illetékességét meghatározó Dublin III rendelet végrehajtását, valamint a vízumkiadást felgyorsítani. Az Eurostat adatai szerint, az EU tagállamaiban 2011-ben 309 ezer, 2012-ben 336 ezer, 2013-ban 435 ezer, 2014-ben 626 ezer és 2015 októberéig 866 ezer kérelmezőt regisztráltak. Így a külső határoknál fekvő államok közül Görögország már 2011-ben, Magyarország meg 2015-ben omlott össze, hiszen míg például Spanyolországba összesen 8 ezren léptek be, addig Németországba azonos idő alatt 300 ezren, míg a potyautas államok nem folytatták le a belépők ellenőrzését, adataik felvételét, ujjnyomatok rögzítését, hanem helyette a szomszédos tagállamba szállították a határról az érkezőket, ahogy Horvátországban, Magyarországon, Szlovéniában, Ausztriában is.

A közös menedékjogi rendszer elveinek, szabályainak bukását jelenti, hogy Magyarországon 2015 júliusában és augusztusában úgy módosították a menedékjogi szabályokat, hogy nincs is esélye érdemben senkinek sem a védelemre és befogadásra. Annál is kevésbé, mert az uniós irányelvek hazai átültetése és gyakorlati alkalmazása az eljárási és ellátási garanciák terén meglehetősen hiányos (pl. tolmácsolás, ingyenes jogi segítség, ügygondnok kirendelése, lakhatás, nyelvtanfolyam stb.) és az idegenrendészeti őrizet, majd a 2013 nyarától bevezetett menekültügyi őrizet egyértelműen a rendészeti, biztonsági kiadásokat növelte a szociális, befogadási feltételek rovására.³⁰

Az összeomlást nem, de a menekülők utazási irányát, sebességét biztosan befolyásolta a kérelem elbírálásáért felelős államot kijelölő dublini rendszer, amely - a korábbi tartózkodási jogcím, a kiadott vízum, netán tartózkodási okmány, a családtag befogadása hiányában – az EU-ba belépés államát a kérelmező visszavételére kötelezi. A nyilvánosság előtt persze ezt az egyetlen elvet ismételték. Mi hány embert vettük és fogadtunk Dublin III alapján, aminek alapján 2013-14-ben a terhek növekedéséről beszélhetnénk? Ha egy menekült elhagyja az országot, hiányában a menekültügyi eljárást felfüggesztik. 2013-ban 11 339 esetben, míg 2014-ben 23 406 menedékjogi kérelmet benyújtó esetében szüntette meg az eljárást a BÁH, arra tekintettel, hogy a kérelmező az eljárás során ismeretlen helyre távozott. Ugyanakkor 2014-ben közel 8000, 2013-ban mintegy 7500 megkeresés érkezett a tagállamok részéről, és „ebből 2013-ban 850 fő, még 2014-ben 827 fő került átadásra hazánknak”.³¹ Ebben a két évben ugyanakkor összesen 863 embert részesítettünk valamilyen formában nemzetközi védelemben, azaz töredékét az összes továbbment és visszaküldött kérelmezőnek.

7. A kvóta micsoda

A határokon átlépés fokozatos szigorodása, a vízumkövetelmények, valamint a külföldiek letelepedésének, munkavállalásának nehezítése egyre növelte a szegénység, elnyomás vagy munkanélküliség által sújtott térségekből legálisan belépni akarókra háruló ügyintézési terheket, valamint a nem-szabályos beutazás esélyeit már évtizedek óta Európában. A nemzetközi védelmet kérők és a nem-szabályosan belépők visszafordítása, átadása, kitoloncolása egy másik

²⁹ www.nagyboldizsar.hu

³⁰ Tóth Judit – Nagy Boldizsár – Kovács András György: „A Kúrián nincsenek menekültügyek” - a menekültügyi joggyakorlat elemző csoport jelentésének margójára. *Acta Humana* 2014/3:39-56.

³¹ Az EU ad pénzt a menekültek ellátására. HVG, 2015. jan. 30.

országba nemzetállami érdekeket követ, és nagyban függ az adott állam földrajzi fekvésétől. Ennek arányosabbá tétele a teherelosztás, és annak egyik eszköze a befogadási (éves) létszámok meghatározása, mégpedig a perem országokból egy távolabbi tagállamba való átszállítással. Magyarország is a külső schengeni és uniós határokon fekszik, legalábbis a hétből négy állammal (Szerbia, Ukrajna, Románia, Horvátország) közös határral. Tehát **a kvóta inkább a centrumban lévő tagállamoknak, a gazdag és nagy célországoknak lehet sérelmes.**

Ezt a lehetőséget egyébként **hazai jog is jól ismeri**, hiszen nem új a gondolat: a Metv. 7.§ (5) szerint ugyanis a miniszter menekültként ismerheti el azt a más állam hatósága vagy az Egyesült Nemzetek Szervezete Menekültügyi Főbiztossága által menekültként elismert külföldit, akire nézve a menekültügyi hatóság a genfi egyezmény alkalmazhatóságát megállapította. Ez tehát a nemzetközi együttműködés és szolidaritás nevében szuverenitást korlátozó, azaz önkorlátozó rendelkezés, amelynek alapján persze igen kevés menekült magyarországi átvételét vállaljuk más országokból. A 86/2014. (III. 18.) Korm. rendelet a 2014. és 2015. években nemzetközi szolidaritási program keretében elismerhető menekültek keretszámát 20-20 főben határozta meg. 2013-ban és 2012-ben ez 10-10 fő volt, tehát **2014-ben és 2015-ben megdupláztuk a menekültügyi kvótát!**

Az Európai Unióban kétféle keretszám létezik: Az első a fentebb már idézettek szerint, az EUMSZ 78. cikkén alapuló **hirtelen beáramlás miatti szükséghelyzetre** reagál, és a Bizottság előterjesztésére, a Tanács átmeneti intézkedéseket fogadhat el, az Európai Parlamenttel való konzultáció alapján, az érintett tagállam/ok terheinek enyhítésére. Ez tehát egyszeri, konkrét befogadást, átvételt jelent. A Bizottság eleve azt javasolta, hogy **Magyarországról vegyenek át** menedéket kérőket, de mert a Kormány tiltakozott, a 2015/1601.számú tanácsi határozatban a 66 ezer kérelmező közül **1294 főt kell átvennie hazánknak**, akik után fejenként 6 000 EUR támogatást nyújt az Unió (mintegy 2,5 milliárd HUF jutna nekünk). A 2015/1523.sz.határozat értelmében, ugyanezen jogalapon, pedig **400 embert kellene átvennünk.**

A másik kvóta nem egyszeri esetekre, hanem **általános szabályként rendezné az átvételt, mégpedig a Dublin III. rendelet (604/2013/EU rendelet) módosításával**, mintegy az az alóli kivételes eljárási normákkal. Az Európai Bizottság 2016. szeptember 9-i előterjesztése³² tíz oldalon keresztül elemzi a szabályozás jogalapját, arányosságát, várható következményeit, ide értve hatását Svájcra, Norvégiára, Izlandra, a szubszidiaritást, az emberi jogi követelményeket, az EP álláspontját, a költségvetési hatásokat. Például csak olyan csoportokra alkalmaznák a válság időszakára kidolgozott kivételes szabályokat, amelyek elismerési rátája az előző negyedévben elérte az egész Unióban a 75%-ot. Módot ad arra is a tervezett szabályozás, hogy ha egy állam nem tud különös méltánylást érdemlő okok miatt átvenni kérelmezőket a mellékletben szereplő négykomponensű (**össztlakosság, GDP, munkanélküliségi ráta, az előző öt évben a kérelmezők számaránya**) képlet alapján, úgy a Bizottság kellő tájékoztatása után, **legfeljebb egy évre kivonhassa magát** alóla, de azzal, hogy ez esetben a menekültügyi **alapba (AMIF) befizesse a GDP 0,002%-át.**

Az unión belüli szolidaritáson kívül cél, hogy megelőzzék a menedéket kérők másodlagos migrációját (további tagállamokba vándorlását, utaztatását, átadását). A nemzeti kapcsolattartó ponton keresztül mennének az átvételi kérések és válaszok, az átvételt legfeljebb tíz héten belül a

³² COM(2015)450 final

családtagokkal együtt meg kell szervezni, amelyben segít az uniós menekültügyi ügynökség (EASO) is. Ugyanakkor megtagadható az átvétel nemzetbiztonsági vagy közrendi veszélyre vagy a nemzetközi védelemből való kizártságra való megalapozott hivatkozással. **Miért nem a válsághelyzetben az áthelyezési mechanizmusról és képletről vitatkoznak a honatyák?** Hiszen a szubszidiaritás alapján és az uniós tervezetekkel kapcsolatos álláspont kialakításában közreműködhetnek a rendes jogalkotási eljárásba.

A hatékony nemzeti vagy európai megoldások felett kevés vita volt, amikor elfogadták a 2015. évi CXLII. törvényt,³³ amely például felhatalmazza a rendőrt, hogy tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben, a járványügyi intézkedések biztosítása céljából útvonalat, közterületet a forgalom elől elzárjon, a forgalmat, nyilvános és közforgalmú intézmények működését korlátozza, magánlakásba - külön írásos utasítás birtokában - ellenőrzés, a helyszín megfigyelése és biztosítása céljából belépjen és ott tartózkodjon, vagy területet, épületet lezárjon, és megakadályozza más belépését, távozását, tartózkodását. A hivatásos katonák pedig fegyverüket használhatják a „menedéjogról szóló törvény szerinti tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején közreműködés az államhatár őrzésében, az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtásában, valamint az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekmények elhárításában.” A katona tehát segíti a rendőr feladatainak ellátását, úgy, hogy a katona intézkedésének a jogszerűségét a rendőrségi törvényben meghatározottak szerint kell vizsgálni. Persze a vezényelt „katona - ha más kényszerítő eszköz nem áll rendelkezésre vagy a használatára nincs lehetőség - bárkivel szemben testi sérülés okozására alkalmas, e törvényben meghatározottaktól eltérő, más kényszerítő eszközt is használhat, azonban annak használata nem irányulhat az emberi élet kioltására, és végrehajtása során nem minősül löfegyverhasználatnak a gumilövedék, a pirotechnikai eszköz, a könnygázgránát, az elfogó háló löfegyverrel vagy az e célra szolgáló egyéb kilövő eszközzel történő célba juttatása.”

Az alkotmányi honvédelmi és rendészeti funkciók keveredése intő jel, - ahogyan a 2015. évi CXL. törvényben módosított tucatszám alapszabályi garancia szűkítése - a jogállam felszámolására. Például, hogy a menedéjogról szóló törvény szerinti határon lefolytatott eljárások eredményeként, az elfogadhatatlanság tárgyában hozott menekültügyi határozat bírósági felülvizsgálati eljárására a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagosan illetékes egyedül (Időközben az Országos Igazságügyi Hivatal elnökének kezdeményezésére az Országgyűlés a Zalaegerszegi és a Pécsi Bíróságot is felhatalmazta ezeknek az ügyeknek az elbírálására.) A kérelmet elutasító döntéssel szemben benyújtott felülvizsgálati kérelemben - a Pp. 339/A. §-ában foglaltaknak megfelelően - új tényre, illetve új bizonyítékra hivatkozni nem lehet. A bíróság a menekültügyi hatóság döntését nem változtathatja meg, a jogszabálysértő közigazgatási határozatot - az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabály megsértésének kivételével - legfeljebb hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a menekültügyi hatóságot új eljárásra kötelezi. Nagy vívmány tehát a határon lefolytatott eljárás, amelyben nincs szakhatóság, a felülvizsgálati eljárásban az érdemi határozat meghozatalára is kiterjedően bírósági titkár is eljárhat, a személyes meghallgatást pedig skype helyettesíti a tranzitónában. De a kérelmezők távoltartását minden kvótánál jobban segíti a **határon átlépés kriminalizálása.**³⁴

³³ Indokolt a tágabb összefüggések bemutatása az alkotmányosan vitatható jogi megoldások terjedése idején.

³⁴ E tekintetben lásd a Szalay Kör által a Nol.hu-n Országvédelem vagy kerítésvédelem ? címmel kiadott állásfoglalást.

8. Mit tervez még a kormányzat?

A T/7332. sz. törvényjavaslat tárgyalása fénysebességgel haladt előre, mivel a kvóta elleni támadást célozta. A 2015. évi CLXXV. törvény cinikusan azt a címet viseli, hogy „Magyarország és Európa védelmében a kötelező **betelepítési** kvóta elleni fellépésről”- bár a menedéket kérők átvételéről és az európai közös menekült politika tehermegosztásáról szól. A verbális megtévesztés tehát folytatódik. A törvény a kormányt megbízza, hogy a 2015/1601.sz.tanácsi határozat megsemmisítése iránt indítson pert az Európai Unió Bírósága előtt, az EUMSZ 263. cikke alapján. Tehát a 400 fős befogadást előíró határozat nem jogsértő, nem ellentétes az Alaptörvénnyel, a szubszidiaritás elvével, nem szorítja ki a nemzeti parlamentet a döntéshozatalból, csak az 1294 főre vonatkozó határozat lépi át ezt a küszöböt.

A preambulum további támpontokat ad, hogy mi a baj a kvótával, azaz merre halad a kormányzati politika, szabályozás:

- (a) az ország határait meg kell védeni, azaz a kerítés, a Metv., a Pp., a Btk., az építésügyi szabályok, továbbá a katonaság és a rendőrség védi meg,
- (b) az Európai Bizottság bevándorlási politikája elhibázott, amit 2004 óta nem vettünk észre, csak most;
- (c) értelmetlen, bár ezt nem magyarázzák meg, talán aki leírta, az maga sem érti;
- (e) veszélyes, mivel növeli a bűnözést, szétteríti a terrort – valóban, a nem-migráló személyek csak helyben veszélyesek, másol nem, tehát legjobb, ha a háborús övezetekben maradnak, és ott mielőbb elhalnak;
- (f) veszélyezteti a kultúránkat, de ha határon túli magyarok menekülnek vagy kopt keresztények, akkor nyilván ez nem áll, és elvégre a humanitárius akciók a kulturális örökséget védelmezik alapvetően, nem gyerekek, anyák, öregek életét;
- (g) „a nemzetközi jog alapján egyetlen szuverén állam sem kötelezhető arra, hogy átvállaljon és elbíráljon más tagállamban benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelmet”; akkor miért fogadhatjuk el, ha például a Metv. 93. § (2) bekezdése alapján a Kormány kijelöli a biztonságos harmadik országok körét (ld. 191/2015.(VII.21.) Korm. rendeletet), mivel a Magyarországon benyújtott kérelmet például Szerbia bírálná el. Pedig ha oda egy menekültöt át(vissza)adunk, akkor a másik ország szuverenitásának sérelme történik nem beszélve a menekültöt érintő sérelemről, hiszen Szerbia (akinek hozzájárulásával lehetne csak visszaadni a menekültöt) nem fogadja vissza e személyeket, akik ezért a senki földjén lézengtek majd továbbálltak;
- (h) a Tanács határozatát úgy fogadta el, hogy figyelmen kívül hagyta a szubszidiaritás elvét, és a nemzeti parlamentek számára nem biztosították véleményük kifejtésének lehetőségét. A rendes jogalkotási eljárásban, a Dublin III rendelet módosításakor ezt pótolhatjuk, ha eddig a kormányzó frakció ezt jelentős többsége birtokában nem érvényesíthette.

Október végére már látszott, hogy a kötelező átvételi kvótát 15 tagállam ellenzi, 13 tagállam meg támogatja, köztük Németország, illetve kimaradhat belőle az Egyesült Királyság. A Guardian³⁵ a magyar kormányfőt idézi az ellenzők közt egyik leghangosabbként, aki Merkelt „erkölcsi

³⁵ <http://www.theguardian.com/world/2015/oct/23/refugee-crisis-germany-push-compulsory-eu-quotas>;
<http://www.theguardian.com/politics/2015/may/11/home-secretary-theresa-may-eu-emergency-resettlement-programme-theresa-may>; <http://www.bbc.com/news/world-europe-34313478>;

imperializmussal” vádolta. A brit civilek, a Menekültügyi Tanács a saját belügyi vezetőiket kritizálják, amiért ellenzik a kvótákra vonatkozó általánosan kötelező mechanizmust, helyette az önkéntes befogadást és a Földközi-tengeren a mentés segítségét pártolják. A csehek, szlovákok arra hivatkoznak, hogy ugyan nagy a tapasztalatuk az emigrációban, a befogadásban még csekély, és eleve kevés a muszlim náluk. A lengyelek inkább a külső határok megerősítésére esküsznek, mivel a kérelmezők csak átvonulni akarnak egy csomó országon, és az áthelyezés majd bátorítást ad a még el sem indult embernek. Végül ők a határozatok elfogadását támogatták, míg a finnek tartózkodtak. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága az elhelyezési kapacitások bővítését, a javaslatban szereplő akcióterv elkészítését sürgette. A Nemzetközi Migrációs Szervezet pedig azt emelte ki, hogy a tengeren csónakkal érkezők közül vagy 30 ezren meghaltak, holott áttelepítéssel és szolidaritással ezek a tragédiák megelőzhetőek lettek volna.³⁶ Mindent egybevetve, a kvótát kritizáló kormányzati politikusok a koalíció, a választási esélyek miatt használják a menekült-ellenes retorikát, jogi és emberességi érvek helyett.

A legújabban benyújtott alaptörvényt módosító javaslat **egy hatodik jogcímet adna terror veszélyre hivatkozva a rendkívüli jogrend bevezetésére**, ezzel megszabva a nemzetközi migrációra vonatkozó korlátozó intézkedéseket, gyengítve a belépésre, kiutazásra, a határellenőrzésre és az emberek alapvető jogaira vonatkozó garanciákat, az emberi jogi egyezményekben szabott alkotmányos kontroll nélkül.³⁷ Mivel eddig is széles volt a végrehajtó hatalom, biztonsági szolgálatok, nyomozati szervek mozgásteret, amelyet nem használtak ki,³⁸ nincs helye a szabadságot önkényesen, aránytalanul és jogorvoslat nélkül felfüggesztő felhatalmazásnak, pusztán a terror hipotetikus és a migránsokat potenciális terroristának tekintő összefüggésére hivatkozva.

Összefoglalva

1. Bár kétségtelen tény, hogy a 2015 tavaszán a balkáni útvonalon beinduló menekültáradat intézményes kezelésére sem az Európai Unió, sem a tagállamok (beleértve Magyarországot is) nem voltak megfelelően felkészülve, az nem vonható kétségbe, hogy az Európai Uniónak van közös migrációs politikája, és mind az Európai Unió intézményei, mind a tagállamok (néhány tagállam kivételével, mint pl. sajnálatosan Magyarország) törekszenek a kihívások minél hatékonyabb kezelésére. A Bizottság folyamatosan nyújtja be a 2015. májusi Közlemény szerint elhatározott jogi szabályozásokra vonatkozó javaslatokat, a 2016. január – június között regnáló Holland Elnökség pedig programja szerint nagy hangsúlyt fog fektetni a migrációs és belső biztonsági intézkedések, így a bizottsági Közleményben megfogalmazott célok, a Bizottság által decemberben benyújtott „határőrizeti management csomag” elfogadásának előre vitelére, valamint a EU Belső Biztonsági Stratégia 2015 – 2020. végrehajtásának figyelemmel kísérésére.

2. Egyértelműen megállapítható, hogy ez a migrációs jelenség és annak okai transznacionálisak, nagyságrendje nem egyedülálló az elmúlt évtizedekben tapasztalt migrációs hullám (kelet-németek, romániai forradalom, Balkáni háború menekültjei) láttán. Ugyanakkor azok kezelése és

³⁶ <http://www.euractiv.com/sections/justice-home-affairs/slovakia-pushes-ahead-legal-action-over-eu-migrant-quotas-318139>

³⁷ A 2016. január 12-i tervezet a Htv. módosításával mintegy 30 ponton adna eltérési lehetőséget az alaptörvényben foglaltaktól a Kormány számára, parlamenti jóváhagyás nélkül.

³⁸ Tóth, Judit: Counter-Terrorism or Anti-Terrorism in the Area of Freedom, Security and Justice without Liberty. In The Rule of Law and Terrorism. Ed: Bárd, Petra. HVG Orac, Budapest, 2015, pp.206-227.

megoldása kizárólag a nemzetek összefogásával valósítható meg. A kizárólag nemzeti szinten, és más tagállamok, szomszédos országok érdekeinek figyelmen kívül hagyásával (pl. a kerítés építésével) átmenetileg és látszólag megoldás született, hogy belpolitikai nyereséget hozzon a nacionalista és populista politikának. Ám hosszú távon nem jelentenek megoldást, mert kerítésekkel, határzárral még egyetlen migrációs hullám sem szüntethető meg, csak átterelhető, lassítható, sok emberi szenvedés és jogsértés árán.³⁹ Sőt ma már egyre többen felismerik, hogy a kerítéssel való bezárkózás terjedése azzal az egész régiót veszélyeztető biztonsági kockázattal járhat, hogy a migránsok tömegei az egyébként sem stabil és a történelem során többször lőporos hordónak tekinthető (pl. I. világháború kirobbantása, vagy a Balkáni háború a 90-es években) - balkáni országokba szorulnak be.

Mostanában egyre inkább elterjed a schengeni határellenőrzési rendszer felszámolásának réme, mivel több ország – élve az uniós szabályozás adta lehetőséggel⁴⁰ – a Bizottság hozzájárulásával ideiglenesen visszaállította egyes belső határszakaszokon a belépni szándékozók ellenőrzését. Azonban vélhetően nincs olyan józan uniós politikus, aki ezt a rendszert végleg és teljes körűen fel kívánná számolni, hiszen ez egyrészt ellene menne az unió két alapjogával (a személyek és áruk szabad áramlása), másrészt felmérhetetlen gazdasági károkat okozna a tagországoknak. Megjegyzendő, hogy a tagországok rendőri szerveinek ma is joguk van az ország területén belül - beleértve a határterületet is - a személyek ellenőrzésére, ha ennek célja nem a határellenőrzés, különösen a közrend fenntartása és a határon átnyúló bűnüldözés céljából.⁴¹

3. Nemzetközi szinten eddig nem kellően vizsgált új jelenségek, mint a klímaváltozás és az általa létrejövő természeti és társadalmi változások újabb, és az eddigieknél valóban nagyságrendileg sokkal jelentősebb migrációs hullámokat indítanak el. Ezek kezelésére sürgősen meg kell kezdeni a közös gondolkodást és a megoldás keresését, ugyanis nem lehet izoláltan foglalkozni az egyes kényszervándor-csoportokkal sem a kezelésük, védelmük, sem a kiváltó okok mérséklése, megelőzése miatt. A kényszermigráció okai ugyanis összefüggenek, noha a környezeti kényszervándorokra még semmiféle nemzetközi jogi eljárás, védelem nem alakult ki.

4. A Magyar Kormánynak a hazudozás, a közvélemény manipulálása és az idegengyűlölet helyett az emberiességi és jogállami szempontokat figyelembe vevő politikát kell kialakítania. Ennek során a pénzügyi forrásokat és a humán erőforrást a menedékkérők humánus elhelyezésére, ellátására és a kérelmekkel kapcsolatos eljárás jogszerű lefolytatására kell koncentrálnia. Előre látható ugyanis, hogy a kerítés, a migráció kriminalizálása csak pillanatnyi csökkentést jelent a migrációs adatokban, és a kormánynak ki kell vennie a részét a közös erőfeszítésekből, hacsak nem akarja magát és ezzel Magyarországot véglegesen kizárni a humánus nemzetek közösségéből. Ez ellen a józan és morális polgárok nevében tiltakozni kell.

2016. január hó

Készítette:

dr. Szurday Kinga

dr. Tóth Judit

³⁹ Globalizáció és migrációs kihívások. MTA Konferenciáján elhangzott előadások (2015.november 16-17.)

⁴⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról

⁴¹ Schengeni Határellenőrzési Kódex 21. cikk