

SALVADOR NETO LUIS*

A globális migráció mint szabályozandó jelenség

Bevezetés

Napjainkban minden állam számára kiemelkedő jelentőségű kérdés a migráció hatékony szabályozása. Ahogyan a globális migráció kérdése egyre kiemeltebb figyelmet kap a politikai, kulturális és gazdasági életben, a tudományos szféra is egyre összetettebb módon érdeklődik a migráció jelensége iránt. A tudomány szemszögéből a migráció olyan kérdés, amelynek egyre nagyobb jelentősége van, és ez nem csak a probléma objektív súlyából adódik, hanem annak a ténynek is betudható, hogy a migráció az elmúlt évtized különböző hatásainak vizsgálatakor is egy ideális téma, amely mintegy felnagyítva tükrözi vissza valamennyi politikai, kormányzati és egyéb társadalmi változást.¹

A történelem során gyakran előfordul, hogy emberek kényszerből vagy önkéntesen elhagyják az otthonukat és máshol keresik a boldogulás útját. További tényszerű kiindulópont, hogy a globális migráció érinti a gazdaságot, a népesedést, a politikát, a nemzetbiztonságot, a kultúrát, a nyelvet, sőt, még a vallást is.

Az elmúlt években láthattuk, hogy a migráció a világ, főleg az Európai Unió számára rendkívül kiterjedt és nagy horderejű változásokat hozott. Világszerte majdnem minden országra hatással van – egy-egy ország olykor egyszerre befogadó, kibocsátó és tranzitállam is. A nemzetközi migráció szabályozásának a legfőbb kérdései: Mit tehet az állam a globális migráció mind erőteljesebb tendenciái ellen? Milyen érdekeket kell szem előtt tartania a migrációs politikának és milyen jogi eszközrendszer lehet a leghatékonyabb? Hol szükséges a nemzetközi együttműködés erősítése, és hol látszik látszanak összeegyeztethetetlennek a nemzetállami érdekek?

Jelen tanulmány célja, hogy áttekintse a nemzetközi migrációnak az egyes államok szintjén jelentkező jogi szabályozásának hatékonyságát és tendenciáit. A jogi szabályozás a migráció terén is kettős természetű – egyfelől nem proaktív, hanem reaktív jellegű, pl. az államok akkor próbálják kezelni a felmerült problémákat, amikor a nemzetközi embercsempészet már kiépítette hídfőállásait, másfelől a később várható újabb migrációs hullámokra

* PhD hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

¹ RIXER, Ádám: *The Refugee Issue in Sciences and Arts in Contemporary Hungary*. In: Ádám Rixer (szerk.): *Migrants and Refugees in Hungary: A Legal Perspective*, Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Budapest, 2016. 11.

adott válaszok között megjelennek preventív jellegűek is: pl. határvédelem fokozatos és szigorú megerősítése.

Tehát az államnak nemcsak a hazai érdekkellentéteket áthidalva, hanem számos helyi és nemzetközi szereplővel együttműködve, érdekeikre és követeléseikre reagálva kell migrációs politikáját alakítania. Véleményem szerint a migráció jelenségének szabályozása szorosan összefügg azzal, hogy az állam, mint szuverén szervezet, alapvetően maga döntheti el, hogy kiket enged be az állam területére, kiket utasítanak ki, illetve, hogy milyen jogosultságokat biztosít a bevándorlóknak, illetve menekülteknek vagy más, hasonló jogállású személyeknek. Az állam ugyanakkor, szuverén döntése alapján, a nemzetközi jogalkotásban is jogilag egyenlő szereplőként vesz részt és válik a jogok és kötelezettségek alanyaivá – ebből pedig az is következik, hogy bár saját döntése nyomán, de önkorlátozó módon, nemzetközi megállapodások részeseként időről időre – látszólagosan – saját érdekeivel ütköző politikát is fel kell vállalnia.

A nemzetközi dokumentumok érvényesülése

A globális migrációs jelenség kapcsán több esetben a megfelelő végrehajtás a kritikus kérdés, nem a szabályozás teljes hiánya. A jelenlegi migrációs folyamat nem tűnik visszafordíthatónak, sokkal inkább annak felgyorsulása várható a következő években. Bár érvényben van az 1951. évi Genfi Egyezmény, az 1967. évi jegyzőkönyv, az Afrikai Egység-szervezet 1969. évi Menekültügyi Egyezménye és az 1984. évi Cartagena-i Nyilatkozat Latin-Amerikában, az említett nemzetközi dokumentumok nem érvényesülnek hatékonyan.

A szabályozási hiány miatt láthatjuk, hogy a migráció kérdése világszerte és az Európai Unióban előtérbe kerül. Az államok számára az együttműködés és a közös fellépés mind vonzóbb megoldás. Így a migráció szabályozásában létfontosságú a nemzetközi együttműködés, hogy az államok multilaterális keretek között érvényesíteni tudják azon érdekeiket, amelyeket globális módon nem tudnak hatékonyan érvényesíteni.

Az elmúlt időszakban az Európát elérő bevándorlási hullámot többen hajlamosak úgy értelmezni, mint általános migrációs jelenséget, ami mindig is volt, van és lesz, és mint a kontinensre bevándorolni szándékozók arányában történt változást írják le a jelenséget. Pócza István ezzel kapcsolatban rámutat arra, hogy amennyiben meg szeretnénk vizsgálni a közel-keleti és észak-afrikai térségből kiinduló migráció folyamatát kiváltó okokat, akkor nagyon különböző, egyúttal egymással összefüggő tényezőket fogunk találni, amelyek együttes hatásának eredőjeként értelmezhetjük a mostani, több tekintetben is rendkívüli bevándorlási hullámot. A migrációs hullám főbb okait Pócza István a következőkben látja. Lemaradás a társadalmi, gazdasági és politikai struktúrák fejlődésében; államkudarok és a terrorszervezetek térnyerése; a közel-keleti térség menekülttáborai megmutatózó, egyre romló körülmények; az államok között fennálló gazdasági egyenlőtlenségek; egy új, biztonságosabb és olcsóbb útvonal megnyílása a menekültek előtt; a hatékony Európai Unió határvédelem egyértelmű hiánya; tömegkommunikációs hatások.²

A nemzetközi konszenzust tükröző Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata ugyan nem rendelkezik jogi kötőerővel, de mindenképpen mérőföldkőnek számít a nemzetközi szabályozás tekintetében. A nyilatkozat 14. cikke *expressis verbis* deklarálja, hogy mindenkinek joga van az üldözés elől más országban menedéket keresni, illetve a más ország nyújtotta

² PÓCZA István: A jelenlegi migrációs hullám okai. 2015. <http://www.migraciokutato.hu/hu/2015/09/10/a-jelenlegi-migracios-hullam-okai/> (2017. 03. 12.)

menedéket élvezni. Más, emberi jogokat szavatoló nemzetközi dokumentumokban is találunk rendelkezéseket a migránsok alapvető jogai kapcsán. Ilyen pl. a gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény (hazai vonatkozásban: 1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről), amelynek 22. cikke a menekültstátusz elismerése és az azzal járó védelem, továbbá a humanitárius támogatás biztosítása mellett foglal állás. Ez utóbbi szabályozásból a család egységének az elve és a nemzetközi intézményesített együttműködés fontossága is kiolvasható.³ Mindazonáltal az is tény, hogy az európai államok nagy hagyományokkal rendelkeznek az üldözött menekültek befogadása kapcsán. Ide kapcsolódóan az is megjegyezhető, hogy az alapvető jogok védelme Európa egyik központi elvéként jelenik meg. Erre való tekintettel 1999-ben az EU tagállamai elkötelezték magukat egy közös európai menekültügyi rendszer kidolgozása mellett. Ennek célja elsősorban az volt, hogy eredményesebben tudják kezelni az unió országaiban felmerülő menekültügyi problémákat és nehézségeket. Ezt követően az Európai Unió számos fontos joganyagot fogadott el, melyek célja a tagállamokban alkalmazott menekültügyi rendszerek összehangolása volt. A joganyagok körében találjuk pl. a Dublini Rendeletet is, amely meghatározza, hogy adott helyzetben mely állam köteles elbírálni egy adott menedékkérelmet. Példaként említeném még a Befogadási feltételekről szóló irányelvet, amely azokat a minimális követelményeket határozza meg, amelyeket a tagállamoknak a menedékkérők befogadási feltételeivel kapcsolatban – mint pl. lakhatás, oktatás, egészségügyi ellátás – teljesíteniük kell. Fontos előrelépés volt a menekültpolitika kapcsán a Menekültügyi eljárásokról szóló irányelv megfogalmazása is, amely azokat a minimális elvárásokat jelöli ki a tagállamok számára, amelyeknek az egyes országok menekültügyi eljárásainak meg kell felelnie. Ez utóbbi irányelv fontos hiányt pótol a nemzetközi joganyagban, ugyanis ezt a kérdéskört az 1951. évi Menekültügyi Egyezmény eredetileg nem szabályozta. A sok vitát szülő Kvalifikációs irányelv kiegészíti az 1951. évi Menekültügyi Egyezményt és egyúttal bevezeti a kiegészítő védelem fogalmát, melyben azok a személyek részesülhetnek, akik jelentős veszélynek vannak kitéve hazájukban.⁴

A menekültkérdés szempontjából hangsúlyoznám, hogy elsődlegesen az államok joga meghatározni, hogy kit és milyen feltételekkel minősít menekültnek. Ugyanakkor a menekültkérdés szabályozásában a nemzetközi jogalkotást is figyelembe kell vennie a tagországoknak, ez pedig azt is jelenti, hogy az államok döntési szabadsága korlátozott. Ez akkor is fennáll, ha úgy fogalmazzunk, hogy a nemzetközi szabályok kötelező hatályát az államok saját döntési körükben ismerik el. A Dublin I. egyezményt 12 tagállam írta alá, majd később további hat állam csatlakozott hozzá. Az egyezmény célja egy olyan jogi eljárás lehetőségének a kiépítése volt, ami akkor kerül alkalmazásra, ha valaki a részes államok valamelyikében menedékkéért folyamodik. Az 1990-ben megkötött dublini egyezmény nem hozta meg teljes egészében azt, amit a jogalkotók vártak. Az egyezmény részleges sikertelensége szükségessé tette a migránskérdés további szabályozását. Ennek érdekében az Európai Unió tagállamai 2003. február 25-én elfogadták a Dublini Végrehajtási Rendeletet (ez volt a Dublin II. rendelet), ami igyekszik valamennyi variációra vonatkozóan meghatározni, hogy mely tagállam köteles egy menedékkérelmet elbírálására, illetve e döntésnek valameny-

³ CSEPORÁN Zsolt – DAKA Marija – KOVÁCS Mihály – LUKONITS Ádám – PÁL Emese – RINFEL János – SZABÓ Anett: *A menekültügyi aktuális kérdései, jogalkalmazási problémák és javaslatok – a dublini rendelet és a menekültügyi őrizet tükrében*. Kézirat. 2013. <http://onszak.hu/folyoirat/wp-content/uploads/2014/06/Kozjog.pdf> (2017. 03. 13.)

⁴ Az Európai Unió menekültügyi politikája. <http://www.unhcr-centraleurope.org/hu/mivel-foglalkozunk/jogvedelem-biztositasa/az-europai-unio-menekultugyi-politikaja.html> (2017. 03. 13.)

nyi tagállamra nézve kötelező hatályt biztosít. A Dublin II. rendeletet célja az, hogy megszüntesse a menedékkeresők országról országra történő küldését és vándorlását, amely jelenség az elmúlt év óta felerősödni látszik a tagállamokban. Az eljáró tagállam meghatározása a korábbi gyakorlatban igen lassú procedúra volt, s ez bizonytalanságban tartotta a kérelmezőt. Ebben a Dublin II. rendeletet (2003/343/EK rendelet) sem hozott érdemi változást, mivel éppen ugyanazokra az elhibázott alapelvekre épül, mint a Dublin I. Mindkét rendelet azt mondja ki, hogy a kérelem elbírálása iránti felelősség szoros kapcsolatban áll az unió területére való beléptetési mechanizmus iránti felelősséggel. Maradva még a Dublin II. rendeletnél, ennek működésében fontos szerepet tölt be a Tanács 2725/2000/EK rendeletével megalkotott „EURODAC” rendszer, ami elsősorban az ujjnyomatok számítógépes adatbázisaként értelmezhető. E rendszer segítségével megállapítható, hogy valaki nyújtott-e már be kérelmet egy másik tagállamban. A rendelet, a bírálói vélemények szerint komoly problémákat vet fel úgy jogi, mint erkölcsi téren. Egy 2007. évi vizsgálat szerint az Európai Bizottság sikeresnek tartja a menekültrendszer jogi alapjainak harmonizálását.⁵

A menekültügyi szabályozásának történetében a Közösségek ún. kvalifikációs irányelveinek megjelenése sarkalatos pontnak tekinthető. Ez az irányelv ugyanis több szempontból vizsgálva is megfelelő támpontot nyújt az eljáró hatóságoknak, megkönnyítve ezzel a munkájukat. Az irányelv által pl. meghatározásra kerültek a menekültként vagy más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerés feltételei, továbbá az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályok is. Az Unió szabályozás fontos elemét képezi az átmeneti védelemről és a tagállami erőfeszítések kiegyensúlyozásáról szóló irányelv (2001/55/EK irányelv), amely a tömeges menekülések esetén nyújt segítséget, ennek tényét a Bizottság javaslatára minden esetben a Tanács minősített többséggel állapítja meg. Az átmeneti védelem maximum egy évre rendelhető el, de emellett hat hónapos időszakonként meghosszabbítható további egy évre, a megszűnése az idő elteltével, vagy pedig a Tanács többségi döntése nyomán következik be. A Tanács 2005/85/EK irányelve a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól rendelkezik általános érvénnyel. Ez utóbbi irányelv egyik pozitívumaként említhető a származási országokra vonatkozó pontos és naprakész adatok felhasználásának a megkövetelése.⁶

Újfajta megközelítést hozott az Unió szabályozásban a kvótarendszer bevezetése.⁷ A kvótarendszert számos kritika érte és jelenleg is átdolgozás alatt áll, de ezt akadályozza, hogy a tagállamok álláspontja nem egyezik. Az egyik kritikai észrevétel szerint az európai menekültügyi oltalmi övezetből kikerült menekültstátusszal rendelkező személyek elosztására vonatkozóan a kvótarendszer csak abban az esetben lehet hatásos, ha az elosztás során elkerülhetővé válik a menekültek „lefölözése”, továbbá, ha a menekültek ellátása valamilyen EU-tagállamban közel azonos színvonalon biztosítható. Ennek hiányában azonban a menekültek nem érdekeltek abban, hogy a befogadó országban maradjanak. Ezt a folyamatot láthatjuk erősebben megnyilvánulni az elmúlt években. Ennek a problémának a kezelésére került megfontolás alá egy közös európai menekült-ellátási minimum kialakítása, amit a tagállamok kötelezően biztosítanak. Ennek hiányában egy virtuális kvótarendszer is kialakítható lehetne, amelynek lényege, hogy a menekülteket valóban befogadó EU-tagállamok

⁵ CSEPORÁN et.al., 2013.

⁶ Uo.

⁷ HORVÁTH Dániel: *Mi, micsoda a „betelepítések” háza táján? – összefoglaló magyaroknak magyarul.* 2015. <http://www.migraciokutato.hu/hu/2015/12/02/mi-micsoda-a-betelepitesek-haza-tajan-osszefoglalo-magyaroknak-magyarul/> (2017. 03. 14.)

részére a többiek a rájuk eső kvótáknak megfelelő pénzügyi és egyéb segítséget nyújtanának a szolidaritás és az arányos teherviselés elvei alapján.⁸ A másik vitatott kérdés a dublini eljárás keretében történő visszavételek jelensége, ami élesen elhatárolandó a kvótarendszer-alapú tehermegosztástól. „A dublini eljárás a tagállamok idegenrendészeti és menekülügyi eljárásainak részét képezi, s lényegében abban a joghatósági kérdésben hivatott dönteni, hogy egy személy menedékkérelmét mely tagállamban kell érdemben elbírálni. Ez az eljárástípus – szemben a fent említett kötelező betelepítéstől vagy kvótarendszertől – tagállamok által elfogadott, kötelezően alkalmazandó és végrehajtandó uniós jogi aktusok formájában már hosszú évek óta létezik, vagy ha úgy tetszik, a tagállamok ennek már régen „alávetették magukat” (jelenlegi formájában ez a sokat emlegetett Dublin III Rendelet).”⁹

A 20. század második felétől kezdődően érezhetően súlyosbodni kezdtek a migrációs folyamatokhoz kapcsolódó nehézségek. A menekültek kapcsán számos kérdés felmerül, ezek egy része pl. biztonságpolitikai, más részük pedig emberi jogi területet érint, illetve felel. A témát illetően számos szakértő felszólalt, az ő álláspontjaikban is találunk egyezéseket, illetve ütközéseket is. Ugyanezt mondhatjuk el a különböző országok politikai szintjére. De az Unión belül sincs megegyezés a menekültkérdés jogi megoldására vonatkozóan. A migráció, vagyis az egyének vagy közösségek vándorlása, lakóhely-változtatása olyan rendkívül összetett társadalmi jelenségként írható le, ami valamennyi országot érinti, és bár koronként változó intenzitással, de már a történelem kezdete óta meghatározónak számít. A kiváltó okokat elemezve említhető az önkéntes és kényszerű migráció. Míg az önkéntes migráció során jellemzően gazdasági, kulturális, vallási és nyelvi különbségek nehezítik az egyének életét, beilleszkedését és a leggyakoribb oka a külföldi munkavállalás, vagy a családtagok és a tanulás, addig a kényszerű migráció hátterében elsősorban háború, üldözöttség, gazdasági vagy környezeti problémák állnak. „A kényszerű migránsok leggyakrabban emlegetett csoportja a menekülteké, akiket faji, vallási okok, nemzeti hovatartozásuk vagy politikai meggyőződésük, meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozásuk miatti üldözöttségtől félve nem tudnak vagy nem kívánnak származási országukba visszatérni, illetve a továbbiakban ott élni.”¹⁰ A menekültek döntően olyan területekről érkeznek az elmúlt éveket figyelembe véve Európába, ahol a korábbi államalakulatok összeomlottak (ilyen például Líbia és Szíria), vagy kudarcot vallott az államépítés (mint például Afganisztán, vagy Irak). Abban az esetben, ha ezen országokban továbbra is fennmarad ez az állapot, úgy a jelenlegi konfliktusok tovább fognak erősödni a következő években, s a kialakult menekülthullám intenzitása ennél fogva nem lesz csökkenthető. Európa nehéz időszak előtt áll a globális migránskérdés kapcsán.

Összegzés

A migránsok és menekültek száma az előrejelzések szerint az elkövetkezendő évtizedekben tovább fog növekedni, s ennek figyelembe vételével szükségessé vált az európai és a nemzetközi menekültpolitika elveinek és gyakorlatának az újragondolása. Egyes vélemények szerint ugyanis a 2015-ben tapasztalt migrációs nyomás Európa számára csupán egy hosszú (akár 2050 utáni időszakig is elnyúló) és a következő évtizedekben várhatóan jelentősen sú-

⁸ Javaslatok az európai menekültpolitika cselekvőképességének feloldásához. http://netk.uni-nke.hu/uploads/media_items/svkk-nezopontok-2015-2-javaslatok-az-europai-menekultpolitika-cselekvoktepelensegenek-feloldasahoz-svkk.original.pdf (2017. 03. 13.)

⁹ HORVÁTH, 2015.

¹⁰ Migránsok a magyar médiában, avagy a bevándorlás és a külföldiek 2011-ben a sajtó szemével. Magyar Helsinki Bizottság, 2011. 2.

lyosbodó és intenzívebbé váló folyamat kezdeteként írható le.¹¹ Ennek tudatában a globális migráció jogi szabályozásának kérdése még inkább sürgetőbbé vált véleményem szerint. A következő negyedszázadban minden valószínűség szerint erősödni fog a nemzetközi népeségmozgás. A gazdag és a szegény országok közötti óriási különbségek miatt tovább növekedhet a potenciális nemzetközi migránsok száma, és mivel a gazdag országok közös védőfalat állítottak fel, minden valószínűség szerint meg fogjuk tapasztalni az „észak és dél” közötti feszültségek erősödését a migrációs kérdéssel kapcsolatban is, amely végső soron az egyenlőbb elbánás feltételeinek kiköveteléséhez vezet egy új nemzetközi rend keretei között.

SALVADOR NETO LUIS

Global Migration as an Issue to be Regulated

(Summary)

The present study aims to review the effectiveness and trends in the legislation of international migration. Considering the migration legislation, each state, as a sovereign entity, can decide whom to let into the state's territory, whom to reject, or which entitlements will be provided to immigrants. In addition, the study presents a possible solution to the global migration issue: international cooperation and joint action against illegal migration are essential so that the countries can enforce their interests within a multilateral framework.

¹¹ Javaslatok az európai menekültpolitika cselekvőképtelenségének feloldásához. *NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont – Nézőpontok 2* (2015) http://netk.uni-nke.hu/uploads/media_items/svkk-nezopontok-2015-2-javaslatok-az-europai-menekultpolitika-cselekvokeptelensegenek-feloldasahoz-svkk.original.pdf (2017. 03. 12.)