

CSERESNYÉS Ferenc
habilitált egyetemi docens
Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar Pécs

associate professor
University of Pécs, Faculty of Law Pécs, Hungary
 email: cseresnyes.ferenc@ajk.pte.hu

A MENEKÜLTEK ÉS BEVÁNDORLÓK EURÓPÁBAN
AZ 1950-ES ÉVEKTŐL NAPJAINKIG

REFUGEES AND MIGRANTS IN EUROPE FROM THE
1950S TO TODAY

ABSTRACT

The Geneva Convention Relating to the Status of Refugees was adopted during the Cold War era (1951) based on the operational experience of Eastern European dictatorships. As a consequence, it was relatively easy to draw up forms of persecution for which an applicant was granted refugee status. Refugees were accepted and integrated eventually. However, the relatively simple distinction between refugees and migrants has changed since the regime changes in Eastern Europe. The attitude of host states in the Western world has changed: they began to interpret the Convention restrictively. It was not problematic, as the lacking procedural rules of the Convention made this possible, as did the completely transformed international political environment. (Eastern European dictatorships have come to an end; formally the whole of Europe has become a democracy: thus discrediting political persecution). Concerned about their labor markets as well, the destination countries welcomed only a few “real” refugees, not those whose motivation for migration were questionable. (Obviously, this approach was supported by the security expectations of their population.) This concern and distancing changed completely after 25 years. In the course of the mass migration in 2015, worries of the host states’ population became immaterial, humanitarian and global aspects took precedence over the aspects of the formally applicable Convention, while national/state interests were sidelined.

Kulcsszavak: Genfi Konvenció, menekültek, bevándorlók, kevert migráció, emberi jogok, biztonság

Keywords: 1951 Refugee Convention, Refugees, Migrants, mixed Migration, Human Rights, Security

1. Bevezetés

Michel Moussalli az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának nemzetközi jogvédő igazgatója, 1991 közepén a Frankfurter Rundschau-ban méltatta az akkor negyven éves (már csaknem 70 éves) Genfi Menekültügyi Egyezmény több évtizedes érdemeit.¹ Cikkének címe jellegzetesen fejezi ki egy vezető ENSZ-alkalmazott véleményét: „Sok elutasított menedékkérőt el lehetne ismerni”. A jogszabály értelmezés ezen emberbaráti és egyben egyéni egzisztenciális értelmezésével (amellyel egyébként még sokan mások is egyetértenek) szemben itt most elég említeni az ettől eltérő nemzetállami politikai törekvéseket. A politika törekvései a demokráciák többségében alapvetően egybeesnek a választópolgárok elvárásaival. Ennek következményeként – kiváltva így például Moussalli és mások rosszállását és populizmus címkézéseit – drasztikusan csökkentették Nyugat Európában az 1990-es évek elején az elismert politikai menekültek számát. A „millió” nagyságrendű Kelet-Európából érkező migrációtól való félelmek később ugyan nem igazolódtak, de nem állítható az sem, hogy semmi alappal nem rendelkeztek. Mi sem mutatja ezt jobban, mint a menedékkérők számának ugrásszerű megemelkedése az 1990-es évek elején. (Németországban 1992-ben a menedékkérők száma megközelítette a félmilliót!)² Vannak persze más időszakokból is gyakorlati esetek a menekültegyezmény nagyvonalú alkalmazására. Ilyen volt például a magyar menekültek befogadása 1956-ban: „Egyáltalán nem volt kérdés, hogy ezeket a hazátlanná vált embereket forraságok nélkül elismerjük politikai (konvenció) menekültnek. Minden más döntés akkor a felháborodás viharát váltotta volna ki a nyugati világ országaiban.”³

Kétségtelen, hogy a menekült probléma mára a nemzetközi politika legnagyobb kihívásai közé került. A humanitárius szervezetek és más nemzetközi kormányzati és nem kormányzati szervezet szerint a Genfi Konvenció a lényeges változások ellenére sem veszített jelentőségéből: működése során emberek millióit mentette meg a sokféle üldözéstől. Az említett szervezetek szerint ki kellene használni az egyezmény működése által teremtett tekintélyt (időközben több mint másfélszáz ENSZ tagállam vált szerződő félle), hogy a nemzetközi jogi eszközt ne a kirekesztés eszközeként, hanem a ténylegesen rászorulókat megmentőjeként működtessék tovább. Ebből az értelmezésből az következik, hogy ezen értelmezésben nélkülözhetetlen kiindulópontnak tekintik a konvenciót, és a feltétlenül szükséges módosítások alapjaként értelmezik (Az UNHCR álláspontja szerint az új intézkedéseknek a Genfi Konvenció szellemén és betűjén kell nyugodnia és vele teljes összhangban kell állnia).

Míg a nemzetközi menekültügyi szervezetek tehát továbbra is az 1951-es egyezményt (annak lehető legtágabb értelmezését) tekintik a menekültügyi nemzetközi jogi alapkövének, a hidegháborús fogantatású genfi menekültegyezményen alapuló menekültügyi rendszer társadalmi elfogadottsága egyre zsugorodott. Sokak szerint egyre kevésbé azokat védi, akik arra érdemesek. A mai háborús és polgárháborús vagy akár környezeti menekültek ugyancsak menekültek, mert többnyire

muszaj eljönniük lakóhelyükről maguk és családjuk életének védelme érdekében, ugyanakkor a fenti egyezmény betűje szerint, restriktív alkalmazás esetén, ők nem lehetnek kedvezményezett politikai (konvenció) menekültek, legfeljebb ideiglenes védelemre szoruló menedékesek. Igaz ugyan, hogy a háborús és polgárháborús menekült kérelmezők esetében a nemzetközi migrációs szervezetek jogászai kis ügyességgel alkalmazhatónak tekintik a Genfi Konvenciót (a kiváltó ok ezekben az esetekben gyakran valamely Egyezmény szerinti diszkrimináció), a környezeti menekültek esetében azonban nagyobb erőfeszítéssel sem tehetik ezt meg.

A migráció kérdésköre önmagában is rendkívül sok dimenzióval rendelkezik. Elég, ha csak a jogi-politikai, a gazdasági, a szociológiai, demográfiai, vagy egyszerűen az emberi aspektusokra gondolunk. Ha a problémakörből kiemeljük a kényszer hatására kialakult úgynevezett menekültmigrációt, akkor még mindig rendkívül sokrétű, és a társadalom alakulásával ráadásul folyamatosan változó problémával találjuk szembe magunkat. Az 1951-es menekültkonvenció alkalmazásának első történeti áttekintése csak a jogi-politikai aspektus kiemelésével hat időszak elkülönítését teszi lehetővé. Bármennyire is korrektnek tűnik ez a periodizáció, az alábbi áttekintés több ok miatt nem ennyire részletező. Nem feltétlenül jelent túlzott leegyszerűsítést, ha a menekült egyezmény alkalmazásának most csak három időszakát emeljük ki: a hidegháborús alkalmazás időszakát (1989/1990-ig), az európai egyesülés időszakát (2011-ig), és végül a tömeges migráció ma is tartó periódusát.

2. Az '50-es évek elejétől 1990-ig

A Konvenciót, valamint a kiegészítő 1967-es jegyzőkönyvet okkal nevezik a nemzetközi menekültügy Magna Chartájának. A nemzetközi közösség első világháború vége óta folyó erőfeszítéseinek a megkoronázásaként tekinthető, melynek révén sikerült rögzíteni az emberi jogok világszerte elfogadott standardjait egy sajátos kategória, a menekültjogok területén. Olyan emberek esetére, akik a faji hovatartozásuk, a társadalmi csoporthoz való tartozásuk, vallásuk, nemzetiségük, vagy politikai meggyőződésük miatt kényszerültek országukat elhagyni, hogy valahol védelmet kapjanak az üldözés elől. Az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának (UNHCR) Hivatala 1951. január 1-én kezdte meg tevékenységét. Feladatát alapvetően a menekültek nemzetközi jogvédelmének biztosítása és problémáik tartós kezelése képezte. Szemben a korábbi elődszervezetekkel, az UNHCR- mandátuma generális volt, azaz nem korlátozódott csak bizonyos országokból érkezett menekültekre. A menekültügyi szervezet létrehozásával egyidejűleg fogalmazta meg az ENSZ- Közgyűlése azt az igényt, hogy a menekültek jogállására szintén létre kell hozni egy egyezményt. Ennek eredményeként hirdették ki 1951. július 28-án a Genfi Menekültügyi Konvenciót.⁴

A nemzetközi jogban először általános érvényű menekült-fogalom az egyezmény 1. cikk A (2) bekezdése szerint arra a személyre vonatkozott, aki:

„faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme következtében 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 szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva, ilyen események következtében, nem tud vagy az üldözéstől való félelmében, nem kíván oda visszatérni.” Anélkül, hogy a konvenció részleteibe bocsátkoznánk, történeti és mai jelentőségére vonatkozóan a következő megjegyzések tűnnek kiemelésre érdemesnek:

- 1). A Genfi Egyezmény létrejöttével megtörtént az áttörés egy általánosan elismert, nemzetközi jogilag érvényes menekültfogalom irányába. A konvenció megfogalmazói a szövegbe időbeni és geográfiai korlátot építettek, amelyek azonban az 1967-es new-yorki kiegészítő jegyzőkönyv hatályosulásával okafogyottá váltak.⁵
- 2). A konvenció meghatározásai a menekültek jogainak addig nem ismert katalógusát foglalták össze a befogadó országokban. Arra törekedtek, hogy a menekültek legyenek a leginkább kedvezményezett külföldiek, és amennyire lehetséges, azonos jogokkal rendelkezzenek a menedékbiztosító ország polgáraival.
- 3). Az egyezménnyel először hoztak létre közvetlen kapcsolatot a menekültek védelmének nemzetközi jogi eszköze (Genfi Egyezmény) és egy nemzetközi szervezet (UNHCR) feladatai között. A nemzetközi közösség ezzel nyomatékosan kifejezésre juttatta a Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR) autoritását az egyezmény alkalmazásának ellenőrzésében.
- 4). Az egyezmény nem biztosította a menedékbiztosítás szubjektív jogát a menekülteknek. A jogszabály nem határozta meg a menekülsajátosságok megállapításának az eljárását, csupán a már elismert menekült jogállását. Mindazonáltal a non-refoulement (a visszafordítás tilalma) biztosítékkal – az egyezmény egyik központi eleme – nem volt összeegyeztethető a menekült visszaküldése olyan államba, „amelyben élete vagy szabadsága faja, vallása, állampolgársága, meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása miatt vagy politikai meggyőződése miatt veszélyeztetve lenne.”

A Genfi Konvenció jelentősége nem csak abból a tényből következik, hogy a menekültek problémái standardjainak rögzítésében egy mérföldkő volt. Azért is fontos, mert az egyik legemlékezetesebb teljesítmény az ENSZ Alapokmányában proklamált eszmék megvalósításáért folytatott hosszú küzdelemben. Ez pedig az emberi jogok és alapszabadságok világszerte történő elismertetése és betartatása mindenki számára tekintet nélkül fajra, nemre, nyelvre, vagy vallásra. Erre vonatkozóan különösen fontos a szerződés legfontosabb elve, a visszafordítás tilalma (non refoulement elv), amely részévé vált a nemzetközi és regionális emberi jogi szerződések egész sorának (időközben a nemzetközi szokásjogi rendszer minden államot kötő általános alapelve is lett).

Az 1950-es években az ENSZ- Közgyűlése különböző határozatokban kérte a Menekültügyi Főbiztosságot, hogy egyes válsághelyzetekben vállaljon „jószo­l­gálati” tevékenységet. A tagállamok pozitív hozzáállásában már csak azért is bízhatott az UNHCR, mert a vasfüggöny időszakában nem kellett tömeges mig­r­áns áradattal számolni a nyugati világ országaiban. Emellett az antikommunista propaganda meglehetősen sikeres kommunistaellenes közhangulatot teremtett a népesség körében.⁶ A hidegháború időszakában még működött a „jó szolgálat”: magyarokat, cseheket, szlovákokat, lengyeleket és vietnamiakat fogadtak be nagy­vonalúan Svájcban, Németországban, Franciaországban és Svédországban. Persze közöny és ellenállás is kialakult már, amikor olyan menekültek igényeltek menedékjogot, akik nem feleltek meg az antikommunista sémának, a Harmadik Világból érkeztek (antropológiailag nem fehérek), vagy a tömegesen kérelmezők. Ilyen csoportokkal szemben kampányoltak, és a belpolitikai konfliktusok középpontjába kerültek. A hetvenes évek végére kialakult a „menedékkérők / Asylanten” negatív fogalma is, amely egyre újabb csoportok menedékjogból történő kizárását fedte.⁷

Az 1970-es évek eleji kőolajár-krízist követően az európai gazdasági csoda megtörni látszott, veszélybe került a teljes foglalkoztatottság. Az addig nyitott demokráciák innentől már nem voltak olyan befogadó készek. A lengyelek előtt 1980/81-ben gyakorlatilag lezárták a határokat Európában. 1945 és az 1973-as kőolajválság között a gazdasági növekedés, az európai „mag országok” iparosodása erős szívóhatást gyakorolt a glóbusz több régiójára. A Földközi tenger menti országokból (Olaszország, Törökország, Jugoszlávia, Észak Afrika) vendégmunkások milliói érkeztek csaknem valamennyi nyugat-európai országba. Az 1973 és a 80-as évek közepe közötti időszakot a világgazdaság átstrukturálódása jellemezte, melynek következményeként gyakorlatilag vége lett a „teljes foglalkoztatottság” időszakának. A várakozás, miszerint az időközben feleslegessé vált vendégmunkás tömegek hazatérnek, alapvetően falsnak bizonyult. A családtagok kiutazásával a munkaerő migráció időszaka bevándorlássá alakult át.

A „vendéglátó” országok a 80-as évek közepétől a bevándorlási számok csökkenésében, a demográfiai helyzet normalizálódásában, valamint az érkeztettek sikeres társadalmi integrációjában reménykedtek. E várakozások kudarcának talán legszembetűnőbb jele az volt, hogy rohamosan megnőtt a menedékkérők száma. Az addig évi 100 ezer fő kelet-európai menedékkérőből 1989-re 1,2 millió lett (össze­függésben a vasfüggöny lehullásával). Ez éppen akkor történt, amikor a származási országok szinte mindegyike (legalábbis formálisan) többpárti demokráciává, azaz „üldözésmentes” országgá vált, ahonnan a siker reményében már nem lehetett üldözést hitelesíteni. (Lásd az EU-tagállamok biztos származási ország, illetve első biztos befogadó ország kategóriáit, vagy az EK tagállamok bel- és igazságügy minisztereinek Londoni Határozatait a nyilvánvalóan megalapozatlan menedékkérelmek esetén bevezetendő gyorsított menedékjogi eljárásról). A migráció egyre inkább a nemzetközi és az európai kapcsolatok tényezőjévé vált.

3. 1990-2011

Az 1990-es évek elejétől Nyugat Európa kezdett elhatárolódni Kelet Európa és a Harmadik Világ országaitól. Sok millió polgár igényelte kormányától, hogy védje meg őket a munkaerő-piaci vetélytársaktól (a menekültek is azok) és zárja le előttük a határt. Az egykori Jugoszlávia csaknem 700.000 menekültjének befogadása egyszerre elképzelhetetlenné vált; esetükben már csak ideiglenes védelemről lehetett szó!⁸ Pozitív megítélésüket nem csupán az „antikommunistaság” „okafogyottá” válása (vasfüggöny megszűnése, a genfi egyezményben nincs benne a polgárháborús üldözöttség), hanem magas számuk is akadályozta. De ennél többről is szó volt, ami megmutatkozott a lengyel menekültek 1980-as évek eleji elutasításánál is. Döntő kritériummá lépett elő a menekültek érkezésének időpontja, illetve a potenciális befogadó országok gazdaságának állapota a kelet-európai rendszerváltásokat követően. (A jóléti állam polgárainak aggodalma életszínvonaluk fenntartásáért, „jóléti sovinizmusuk” kihatott a menekültek megítélésére is).

Bár a kulturálisan és mentálisan a nyugati normákhoz jóval közelebb álló kelet-európai migránsok integrációja nyilvánvalóan kevesebb integrációs erőfeszítést (és ezzel kevesebb instabilitást) okozott volna, mint a jelenlegi tömegmigráció érintettjeié, a kelet-európai rendszerváltások időszakában a feltételezett tömeges menekültválság kezelésére, illetve attól tartva, még más megoldások születtek. A legális tartózkodási státuszt elérendő, Németországban csaknem félmillió személy nyújtott be 1992-ben menedékkérelmet,⁹ amire mintegy válaszként az Európai Közösségek tagállamai megszorító intézkedéseket hoztak a Genfi Egyezmény alkalmazásakor. (Utólag már nem tűnik olyan ijesztőnek a szám, hiszen a 2015-ben beérkezettek több mint kétszer annyian voltak.) A szigorításokat könnyen meg lehetett tenni, mert az egyezményben nem alkottak eljárásjogi szabályokat, másfelől idő is jobban volt rá, hiszen a beáramló migránstömeg mennyisége kezelhető szinten maradt. Megszülettek a Schengeni, a Dublini Egyezmények valamint a Londoni Határozatok, amelyek hatására az évtized végére valóban sikerült is 100 ezer fő alá szorítani az éves menedékkérő számot az EU legvonzóbb célországában.¹⁰

A fent említettekkel párhuzamosan ugyanakkor kiteljesedhettek a közösség alapszabadságai (a Schengeni Végrehajtási Egyezmény révén), és az áru, a tőke és a szolgáltatások után a személyek forgalma is akadálytalaná vált a tagállamok közötti belső határokon. Az EK országok hosszabb ideje foglalkoztak azzal, hogy az egymás közötti (belső) határokon történő ellenőrzések megszüntetését milyen biztonsági intézkedésekkel és határellenőrzésekkel ellensúlyozzák. (Nem utolsó sorban azért is, hogy hatékonyabban kezeljék a harmadik államokból érkező bevándorlást). A közös európai menekült- és bevándorlási politika középpontjába a menekültpolitika mielőbbi harmonizálási szándéka került. Itt most a fentebb részben említett szerződésekre kell gondolni. (Schengeni Egyezmények, Dublini Egyezmények, Londoni Határozatok, vízumegyezmény, Eurodac egyezmény stb.). A Dublini egyezmény (a menedékjogi kérelem elbírálásában illetékes tag-

állam kijelölése) azt célozta, hogy a Közösségek területén csak egy menedékjogi kérelmet bíráljanak el, azaz ne lehessen több tagállamban próbálkozni ugyanannak a személynek. Azon túl, hogy ezt a döntést a tagállamok értelemszerűen saját döntésként ismerik el, további célkitűzés volt, hogy ne a kérelmező határozhassa meg, melyik tagállamban kérelmez.¹¹ A bel- és igazságügy miniszterek arról is határoztak 1992. november végén Londonban, hogy a menedékkérelem formai hiányosságai akár csak egyikének fennállása esetén is gyorsított menedékjogi eljárást alkalmaznak, melynek következményeként az elutasított kérelmező egy hónapon belül kitoloncolhatóvá válik - beleszámítva az egy fellebbezési lehetőséget is.¹² Ezt a több mint két évtizede működő gyakorlatot szüntette be Németország egyoldalúan, amikor tudatta, hogy minden szír menekültet befogad, lényegében ellenőrzés nélkül.

Az Európai Unió migrációs tendenciáit jelentősen módosította a 2004-es bővítés. Egyrészt nagymértékben csökkentette a jogcím nélküli tartózkodások számát (a polgárok egyik fő európai szabadságvívmányának számít a szabad mozgás a schengeni térségben), másfelől a probléma súlypontja áthelyeződött a régi tagállamokról az új tagállamokra – rajtuk keresztül érkezik ugyanis az illegális migránsok jelentős része, akik a külső határon átlépve már szabadon mozoghatnak az európai uniós térségben. Az érkezők olyan munkahelyeket „foglalnak el” a hazai munkavállalók számára nem vonzó szolgáltató szférában, amelyek helyhez kötöttek és nehezen ellenőrizhetők (mezőgazdaság, építőipar, magánháztartások szolgáltatásai, vendéglátóipar). A szabad európai migrációs tér világszerte egyedülálló jelenséggé vált. Németországban, Európa jelenlegi legfontosabb bevándorlási célországában a bevándorlók 74%-a 2012-ben az EU-külföldről érkezett. Az Unió gazdaságilag gyengébb országait viszont az a veszély fenyegeti, hogy elveszítik népességüket, és az európai születésszám visszaesésével összefüggésben csökkenő demográfiai spirálba kerülnek. Az Uniót nem homogén társadalmak alkotják, országokon belül is létezik vándorlás a szegényebb régiók felől a gazdagabbak felé. A migrációs térkép mindig a gazdasági fejlettség leképeződése is!

Bár a Genfi Egyezményt aláíró államok nem kérdőjelezték meg a szerződés érvényességét a legutóbbi időkig, mindig akadtak befolyásos politikusok, akik amellet érveltek, hogy át kell alakítani a szövegét, illetve akár hatályon kívül kell helyezni az egészet. 2004 őszén a brit konzervatívok akkori elnöke a következőképp érvelt a változtatás mellett: „Megalkotói még nem tudták elképzelni, hogy évente tízezrek élhetnek vele vissza.”¹³ Még abban az évben nyilatkozta Tony Blair volt brit miniszterelnök, hogy a Konvenció „láthatóan kezdett elavulni”.¹⁴ Ugyanakkor még egy aláíró állam sem állt el tőle, illetve nem mondta fel. Másfelől fontos tudni, hogy sok állam máig nem csatlakozott a Genfi Egyezményhez. Némely kormány azt az álláspontot képviseli, hogy humanitárius alapon eddig is sok segítséget nyújtott a menekülteknek, ezért nincs oka továbbra sem csatlakozni az aláírókhoz. Törökország sem aláírója eddig az egyezménynek, amely miatt a nemzetközi segítség-szervezetek nem is vettek részt az EU és Törökország közötti

2016. márciusi megállapodásban. (Többek közt ezért nem sorolják az országot a „biztos harmadik országok” közé sem).

4. A legújabb migrációs válság küszöbén (2011 óta)

Feloldódtak a menekülés és a bevándorlás (migráció) közötti határok. Az EU-ba irányuló tömeges és illegális migrációval nem csak életüket mentő menekültek érkeznek, hanem olyan migránsok is, akik szabad elhatározásból, gazdasági okokból, azaz a jobb élet reményében vesznek kezükbe vándorbotot. (Feltehetően azért kényszerülnek sokan „élni az alkalommal”, mert gyakorlatilag nincs más legális bevándorlási lehetőségük az Unióba, lényegében az 1990-es évek eleji helyzethez hasonlóan). A helyzetnek megfelelő politikai és jogi stratégiák kidolgozását szinte lehetetlenné teszi a menekülési és a bevándorlási népeségmozgások összekeveredése (mixed flows). Mindkét csoport (menekültek és bevándorlók) esetében a hasonlóságok mellett, tekintettel a sajátosságaikra eltérő felelőségek és illetőségek állnak fenn. Amíg az EU-tagállamok a nemzetközi, az európai és az állami kötelezettségek révén (melyeket önként vállaltak magukra) kötelesek a menekülteket megvédeni, addig a bevándorlók befogadása még mindig messzemenően nemzeti (állami) döntési kompetenciába tartozik. De a menekülteket és a bevándorlót nem csak jogi alapon, nem csak a demokratikus értékek és humanitárius okok miatt szükséges egymástól megkülönböztetni. Ezen kívül a fejlesztéspolitika szempontjából is szükséges a megkülönböztetés. Nyugodtan kijelenthetjük azt is, hogy a menedéket nyújtó jómódú demokráciák sem tekintenek a menekültekre hasznot hozó kiegészítő munkaerőként: sem a politika, sem a kutatás ebből a szempontból alapvetően nem számol velük. De a tömeges menekülésnek egyébként másért is útját kell állni mindenképpen, mert mindig emberi katasztrófákat jelentenek és különösen a menekültek nagyobb részét befogadó legszegényebb államoknak jelentenek óriási extra megterhelést. Az önkéntes migráció ezzel szemben sokak szerint a gazdasági fejlődés fontos hajtóereje lehet. Ha jól szabályozzák, a származási- és a befogadó ország közötti tisztességes megállapodáson alapul, továbbá biztosítja a migráns munkaerő jogait, akkor érdekében állhat minden résztvevő félnek (triple win). Ezért többen nem korlátozni, hanem éppen ellenkezőleg, támogatni szeretnék.¹⁵

Ami a menekülési okok megszüntetését illeti, az európai együttműködésre várna központi feladat, hiszen még az EU nagyobb tagállamai sem képesek a jelek szerint egyedül kezelni a problémát. Ez akkor is így van, ha az együttműködés sikerességét, cselekvési lehetőségeit a jelek szerint nem tanácsos eltúlozni. Mérhetőbb közös eredmények az EU-ban a menekültpolitika és a külső határok ellenőrzése területén születtek. Ezzel szemben a migrációs politika, és ezen belül a munkaerő migráció szabályozása terén csak néhány vonatkozásban (pl. a magasan képzett munkaerő vonatkozásában) tudtak megegyezni. Ebben is megfogható jól a nemzeti cselekvési szabadság elvesztésétől való félelem. Ugyanakkor rohamosan nő a

menekültpolitikai nyomás. Egyfelől érthető a tagállami döntési kompetenciához való ragaszkodás (pl. az eltérő regionális gazdasági fejlettségek miatt), másfelől a közös piac miatt szükség lenne a probléma közös kötelező jogi kereteinek a kidolgozására is. (Ez segítheti a migráns kategóriák egymástól történő elválasztását is).

A menekültek tömeges beözönlése esetében megoldhatatlannak bizonyult minden egyes menedékkérelmet a Konvencióban és a jegyzőkönyvben rögzített eljárásnak megfelelően megvizsgálni. Ezért az a gyakorlat alakult ki a nagy EU-tagállamokban, hogy ilyen esetekben az üldözött csoport tagjairól feltételezik, hogy menekültek és előzetes feltételezésként (Prima facie) üldözött csoporthoz tartozóként tekintik őket. A csoporthoz tartozás megállapítása egy eljárás arra tekintettel, hogy teljesítsék az „elfogadható mértékű” védelmet az alapjogokra és az alapjogi garanciákra alapozva az egyes kérelmek előzetes elsőfokú vizsgálata nélkül. Ez garantálja, garantálhatja az életfontosságú menedékhelyet a háborúk-, a konfliktusok-, vagy az erőszak áldozatainak, azoknak az embereknek, akiket a fentiekkel fenyegetnek. És az említettek miatt természetesen azoknak is, akik a tömeges menekülthullám részeként „csak úgy” jobban akarnak élni egy tagállamban.

Ami a menedékkérők kezelésének minimális standardjait illeti, ennek központi eleme, hogy a visszafordítás tilalmát, beleértve a határon történő visszafordítás tilalmát is, minden körülmények között szem előtt kell tartani, hogy a biztos menedék lehetősége adott legyen, hogy alapvető emberi jogaik törvényileg biztosítottak legyenek, és a menekültügyi főbiztos beavatkozhasson az illetősége alá tartozó személyek érdekében. A kérdéskörrel megindult a fokozatos gondolkodás, ami tükröződött például az ideiglenes védelem koncepciójának a fejlesztésében (államok sorában vezetett el a jogalkotás szintjéig). Az ideiglenes védelem gyakorlati lehetőséget nyújt az államoknak arra, hogy a konvenció alapelveinek megfelelően reagáljanak a menedékkérők nagy száma esetén is. Amikor a státusz megállapítás az egyes személyek esetében megnehezül, vagy ellehetetlenül, a védelem és az alapjogok az ideiglenes tartózkodás esetén is biztosítva legyenek. Az ideiglenes védelem egyébként önmagában nem megoldás tehát, csak egy ideiglenes intézkedés. (Olyan hátulütővel, mint a kitoloncolás gyakorlati ellehetetlenülése azok esetében, akiket nem illet meg semmilyen szintű védelem).

Az ideiglenes védelem az UNHCR szerint az átfogó megoldási kezdeményezés lényeges része, amelynek alapja a tehermegosztás és a nemzetközi szolidaritás. Azaz szerintük nem egy új elvről van szó, hanem egy olyan intézkedésről, amely kiegészíti a Genfi Konvenció védelmét. Lényegében e logika mentén fogadta be az Európai Unió régi tagállamainak többsége szinte korlátlanul (egyben kontrollálatlanul) a legújabb tömegmigrációs hullám alanyait. A nemzetközi menekült-szervezetek reagálásának tehát az 1951-es konvenció – miként említettük - egyelőre változatlanul kiindulópontja a menedékkérők tömeges beáramlása esetén is. Persze szükség lehet kiegészítő mechanizmusok alkalmazására is azon személyek esetében, akik olyan erőszak elől menekülnek, ami nem az üldözésen alapul. Ezen személyi kör védelmének a szükségessége különböző belső állami jogszabályok

formájában öltött eddig testet: „humanitárius státusz”, „De- facto-státusz”, „rendkívüli tartózkodási jog”, „B-státusz” stb. Ezek olyan kiegészítő védelmi mechanizmusok, melyeket többnyire szintén a Konvenció általános alapelveiből vezetnek le. (Ezt a nyitott felfogást képviseli – miként említettük –, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága – az UNHCR is).

5. Záró megjegyzések

Az aktuális fejleményekre, a tömegmigráció kialakította problémákra tekintettel, van még aktuális üzenete a Genfi Konvenciónak? Ebben a tömegben ugyanis szinte szétválaszthatatlanul összekeveredtek a menekülési és az egyéb munkavállalási indítékok. Néhány demokratikus menekültpolitikájú állam már egy ideje szorosan összekapcsolja menekültpolitikáját népességének biztonsági igényeivel. Ausztrália például intézkedések sorát hozta és nagy összegeket költ arra, hogy elérje, a menekültek távoltartását az ország partjaitól. Így igyekszik ellensúlyozni (egyben saját választói előtt elfogadtatni, legitimálni) a menekültek érdekében vállalt kötelezettségeit. Mindez persze nem teszi okafogyottá a Genfi Konvenciót, sőt, többek szerint épp ellenkezőleg! Az egyezményt „ad akta tenni”, és még egyszer egészen előről elkezdeni egy új menekültegyezmény kidolgozását (miként némelyek javasolják), feltehetően jelentős visszalépést jelentene. Aligha képzelhető el ugyanis, hogy az államok belátható időn belül meg tudnának egyezni egy merőben új alternatívában.

Az 1951-es egyezménynek továbbra is sarokköve az a kötelezettség, hogy a menedékkérőnek kell továbbra is bizonyítania, hogy származási országában üldöztek (az ismert kritériumok valamelyike szerint). Természetesen az államoknak az elkövetkezőkben is módjában lesz azokat a menedékkérelmeket elutasítani, amelyeket megalapozatlanoknak tartanak. (Nem helytálló az emberi jogvédők médiában sokszor nagy teret nyerő kijelentése, miszerint a menedékjog „jár” az igénylőknek). A jelenlegi tömegmigráció közepette és hatása alatt időnként mégis úgy tűnik, mintha a mai államoknak kevesebb hatalma és rendelkezési képessége lenne, mint a múltban volt. Ennek ellenére nemzetközi jogilag (a szerződés szerint) világos, hogy még mindig az államok tartják kezükben az erősebb lapokat.

Az is kérdés, hogy a Genfi Konvenció „kontrollszervének”, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága működésének mennyi értelme maradt még? A kritikusok szerint a szervezet eltért mandátumától, a menekültek Konvenció elvei szerinti védelmétől. A szervezet ma sokkal többet foglalkozik humanitárius segítséggel, ami kötelezettségei teljesítésének egyoldalú hangsúlyeltolódását mutatja. „Bénaságának” oka, hogy az államoknak jelenleg csak iránymutató támogatást képes nyújtani, szemben az 1950-es évekkel, amikor fontos változásokat tudott elérni. A menedéjjoggal a gyakorlatban is foglalkozó szakértő jogászok szerint „a menekültek védelme egyfelől a nemzetközi jogi elvek, másfelől a nemzeti jogalkotásból és –alkalmazásból következő törvényi és politikai eszközök közötti folyamatos

feszültséget tükrözi vissza.”¹⁶ James Hathaway véleménye szerint a menekültek nem csupán a kitoloncolással szembeni védelmet kapják meg, hanem más menekültstátuszból következő jogokat is. Ugyanakkor nincs, és nem is lehet joguk arra, hogy életük hátralévő részében gondoskodást várjanak el. Így egyszerűen nem működik a Genfi Konvenció! A menekültek ellátására nem követelhető több az államoktól, mint amit saját polgáraiknak garantálni képesek. Nem követelhető számukra több jog azonnali garantálása, mert természetes, hogy a jogok idővel, a menekültek növekvő integrációjával és asszimilációjával fokozatosan lesznek biztosítva. A menekültegyezmény értékei egész bizonyosan csak így tarthatók meg.¹⁷

JEGYZETEK / NOTES

1. Moussalli, Michel (1991): „Viele der abgelehnten Asylbewerber könnte anerkannt werden...“, 29.old.
2. Asylum Applications in Participating States 1983-1993. IGC Secretariat, Feb. 1994.
3. Moussalli, Michel (1991) 29. old.
4. Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft. Gemäß dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über Rechtstellung der Flüchtlinge (nicht amtliche Übersetzung) Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (1979) Genf, September 1979. 71. old.
5. A szerződő államok ezt a tervezetet fogadták el: A „külföldi politikai menekült” fogalma azokra az eseményekre vonatkozik. „amelyek Európában 1951. január 1. előtt kezdődtek” (Handbuch, (1979) 71. old.) Az említett jegyzőkönyv ratifikációjától ez a korlátozás is megszűnt a geográfiai korlátozással együtt (innenről az egész glóbuszra vonatkozott).
6. A menekülsajátosságok megállapítása alapesetben már akkor egyedi esetekre vonatkozott. A „jó szolgálat” elvárása ma már aligha találna visszhangra, mert a menedékkérők befogadó környezete ma alig vagy egyáltalán nem felel meg az akkori hidegháborús „közhangulatnak”, de a konvenció klasszikus kritériumainak (ahogy jeleztük) és az UNHCR mandátumának még annyira sem!
7. Thränhardt, Dietrich (1994): Entwicklungslinien der Zuwanderungspolitik in EG-Mitgliedsländern. In: Hubert Heinelt (Szerk.): Zuwanderungspolitik in Europa. Nationale Politiken. Gemeinsamkeiten und Unterschiede Opladen, Leske+Budrich 58. old.
8. Fassmann, Heinz – Münz, Rainer (2000): Ost-West-Wanderung in Europa. Wien-Köln-Weimar, 23. old.
9. Asylum Applications (1994).
10. IGC (2004): Zustand 27. 10. 2004. UNHCR-Bericht (BafI.)
11. Masika Edit – Harmati Gergely (1999): Egységes belbiztonsági és jogi térség Európában. Bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban. Budapest, ISM, 368-376. old.

12. Tóth Judit (1994): Menedékjog – kérdőjelekkel. 155-156. old.
13. Michael Howard (2004): Speech on Asylum and Immigration, 22. 09. http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/3679618.stm (2.5.2016).
14. Tony Blair (2004): Speech to the Confederation of British Industry on Migration, 27.4. <http://www.theguardian.com/politics/2004/apr/immigrationpolicy.speeches> (2.5.2016).
15. Angenendt, Steffen (2015): Flucht, Migration und Entwicklung: Wege zu einer kohärenten Politik. Bonn. Aus Politik und Zeitgeschichte, 2015. 06. 09., továbbá interjú vele: Deutschlandradio Kultur, 22. 04. 2015. http://www.deutschlandradiokultur.de/eu-fluechtlingspolitik-gut-geregelte-migration-ist-der.1008.dehtml?dram:article_id=317773 , és Interjú Claus Leggewievel: Einwanderung. Politologe: mehr Flüchtlinge in Europa aufnehmen. 20. 04. 2015. <http://www.deutschlandfunk.de/einwanderung-politologe-mehr-fluechlinge-in-europa-aufnehmen>
16. Guy Goodwin-Gill – Jane McAdam (2007): The Refugee in International Law, Oxford 555. old.
17. Interview with James Hathaway (2016): In: International Affairs Forum, 1 <http://www.ia-forum.org/Files/QNEMHW.pdf> (2.5.2016).

FELHASZNÁLT IRODALOM / REFERENCES

- Moussalli, Michel (1991): „Viele der abgelehnten Asylbewerber könnten anerkannt werden” Frankfurter Rundschau, 1991. 07. 29.
- Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft. Gemäß dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über Rechtstellung der Flüchtlinge (nicht amtliche Übersetzung) Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Genf, September 1979. 71.
- Thränhardt, Dietrich (1994): Entwicklungslinien der Zuwanderungspolitik in EG-Mitgliedsländern. In: Hubert Heinelt szerk. (1994): Zuwanderungspolitik in Europa. Nationale Politiken. Gemeinsamkeiten und Unterschiede Opladen, Leske+Budrich. 33-63. old.
- Fassmann, Heinz – Münz, Rainer szerk. (2000): Ost-West-Wanderung in Europa. Wien-Köln-Weimar.
- Masika Edit – Harmati Gergely (1999): Egységes belbiztonsági és jogi térség Európában. Bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban. Budapest, ISM, 1999. 368-376.
- Tóth Judit (1994): Menedékjog – kérdőjelekkel. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest.
- Howard, Michael (2004): Speech on Asylum and Immigration, 22. 09. 2004.
- Blair, Tony (2004): Speech to the Confederation of British Industry on Migration, 27.4. 2004.
- Goodwin-Gill, Guy – McAdam, Jane (2007): The Refugee in International Law. Oxford.
- Interview with James Hathaway (2016) In: International Affairs Forum, 1 (2016) 1.
- Angenendt, Steffen (2015): Flucht, Migration und Entwicklung: Wege zu einer kohärenten Politik. Bonn. Aus Politik und Zeitgeschichte 2015. 06. 09.