

Lattmann Tamás:

Az államok közötti vándorlás nemzetközi és európai jogi kérdései

(elhangzott 2015. október 4-én, a Történelemtanárok 25. Országos Konferenciáján)

Fogalmi alapvetések

A kérdés vizsgálata különösen szükséges a jelenleg kialakult helyzetben, mert a különböző kommunikációs csatornákon állandóan napirenden van a téma. A fogalmi tisztázás néha zavarónak, néha feleslegesnek tűnhet, ám feltétlenül szükséges, hiszen hol véletlenül – a köznyelv és a közbeszéd szintjén –, gyakran viszont szándékosan – a politika színterén a pártok saját érdekei mentén – torzulnak, vagy éppen szándékosan torzítják az egyes kifejezések jelentését. Utóbbi esetben mindig egy jól kitalált indok vagy motiváció mentén ugyan, de tudatosan használják rosszul vagy másképpen azokat.

Érdekes tény, hogy már szakmán belül is megfigyelhető a politikai kommunikáció által történő fogalmi torzulás: például a sok esetben terminológiailag helyesen használt, értéksemleges „migráns” fogalom is negatív töltettel kezdett bírni. A menekült-migráns fogalmak valós és helyes elhatárolása és meghatározása kiemelkedő fontossággal bír a témával kapcsolatban, azokat sem pozitív, sem negatív jelzőként nem helyes és nem célszerű használni. Nyilvánvalóan azonban, egy laikus hajlamos összemosni, vagy összecserélni a kettőt, amely mindenképpen bocsánatos dolog. Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy minden más jelző, amely dehumanizálja az érintetteket (például az egyesek szerint humoros „migráncs”) elfogadhatatlan.

Ez a legfontosabb üzenet, amelyet a véleményem szerint a tanulók és a hallgatók számára közvetíteni és tudatosítani kell, hogy bármiféle politikai játszmáktól elvonatkoztatva, itt emberekről van szó. A történelem számos példával igazolja, hogy milyen felfoghatatlan végkövetkezményekkel járhat egy ilyen, vagy ehhez hasonló dehumanizációs folyamat. Hiszen ezeknek pont az a lényege, hogy tudat alatt elvágják azt az érzelmi köteléket, amely az emberiség alapvető követelményeiből fakad. Ennek egyenes következménye lehet a társadalom részéről az a reakció, hogy elnézi, eltűri vagy támogatja azt, hogy bizonyos embereket megfosszanak egyes alapvető jogaiktól és lehetőségeiktől.

Érdekes vizsgálati szempont még, hogy az egyén mint szereplő, a saját egyéni szabadságjogait gyakorolva, hogyan áll a kérdéshez. Például támogatja, vagy nem támogatja a kormányt és annak politikáját. Azt látjuk ugyanis, hogy sokan, akik kiállnak a kormány mellett, képesek mérlegelés nélkül készen elfogadni annak érveit és megoldásait – a különböző szűrt és jól szerkesztett kommunikációs csatornákon keresztül pedig csak még jobban megbizonyosodnak a saját igazukról, pontosabban a kormány igazáról. A legtöbb ilyen publikáció általában szakmailag nem helytálló, azonban a jól felépített érvelési rendszeren keresztül, könnyen és gyorsan utat talál az olvasókhöz, akik hajlamosak elhinni annak igazságát. Napjainkban sajnos elég sok el nem ismert vagy kevéssé elismert szerző is hajlamos tévesen értelmezett szerződésekre és egyezményekre alapozni érvelésüket, mind a támogatói mind az ellenzői oldalon – hiszen az éremnek ez esetben is két oldala van. Sokszor szakmailag megalapozatlanul, sajátos alternatív valóságokat létrehozva, hamis életigazságokat bizonyítva hajigálják egymás után az általuk ismeretlen szakzsargont. Elvonatkoztatva ezektől az eseti jellegű jogértelmezőktől, vitathatatlan, hogy vannak olyan tények és tézisek, amelyek döntően meghatározzák és szabályozzák a jelenlegi helyzetet, és amelytől nem lehet eltérni. A továbbiakban ezekre szeretnék kitérni.

Amikor az államok közötti vándorlásról beszélünk, a kulcsmomentum, a legfontosabb vizsgálandó tétel a menekült státusz. Ennél a kérdésnél számít igazán a jog, hiszen ez nemzetközi jogi terminológia, konkrét jelentéssel. Ez a kifejezés azt jelenti, hogy valaki védelemre jogosult, mert olyasféle üldözés elől menekült el, amivel nem kívánt a helyszínen a továbbiakban megbirkózni. Ezt az üldözést a nemzetközi jog olyanként ismeri el, amivel szemben ő jogosult védelemre egy másik államban.

Általánosságban ezt a kifejezést érdemes és fogom is használni, mert ez egy egyetemes nemzetközi jogi fogalom. Az egyes államok belső jogrendszere számos egyéb kifejezést használhat, ami a nemzetközi jogi kötelezettség belső jogi oldalára utal, így a magyar jogszabályokban például az oltalmazott, menedékes kifejezésekkel találkozhatunk. Bármelyiket is használjuk, lényegében ugyanazt jelenti: az illető a helyzete miatt valamiféle jogi védelemre jogosult.

A menekültek mozgása a világban tapasztalható migrációs folyamatoknak csak csekély részét képezi, azaz az államok közötti vándorlás többsége nem védelemre jogosító üldöztetés miatt történik. Ezt azért fontos tisztázni, mert néha a közbeszédben a tények és az értelmezések összeecsúsznak. Vizsgáljuk meg a következő esetet. Felmerülhet a kérdés, hogy ha valaki egy háború sújtotta térségből, például Szíriából érkezik, miért akar Németországba menni? Miért pont oda? Miért nem Bulgáriába? Hiszen az eredeti lakhelyének elhagyásának az oka voltaképpen az országhatárt elhagyva megszűnik. Ez a logika önmagában egy lebutított és helytelen érvelés. Ugyanis lehetséges, hogy az egyén nem csak menekül, hanem jobban is akar élni, ebben az esetben az ő ebbéli szubjektív vágya nem befolyásolja azt az objektív kérdést, hogy Szíriából ő azért menekült el, mert üldözték vagy mert veszélyben volt az élete. Ez a tény a jogilag védett státuszt már megteremti. A többi már csak technikai kérdés, amennyiben már tisztázódott a védelem kérdése, igaz, fontos technikai kérdés. A politikai kommunikáció az okokat és a folyamatokat gyakran felcseréli, vagy éppen mást hangsúlyoz: előtérbe helyezi a gazdasági okokat, a vágyat a „jobb életre” és ezzel párhuzamosan nem mérlegeli jogosultságot a védelemre. Márpedig a jog által előírt és kötelezően biztosítandó védelmet politikai kommunikáció okán megtagadni nem lehet. Napjainkban is ez kerül előtérbe, azaz a másodlagos okok, és nem a valós helyzet vagy a hiteles tények. Fontos felhívni a fiatalok és az egész érintett lakosság figyelmét arra, hogy egyfajta manipuláció éri őt a politikai kommunikáció felől. Mérlegelje és gondolja át a rázúdított információ tömkelegét.

A mai migrációs folyamatok és a vonatkozó szabályozás

A világon zajló migrációs folyamatok mára korábban nem látott mértéket öltöttek. Európát is jelenleg egy nagyméretű migrációs hullám érte el, amelyre egyelőre kétségbeeséssel és úgy tűnik, hogy a kivárás stratégiájával reagál. A jelenlegi azonban nem egyedülálló eset, Európa történelmében volt már ilyenre precedens. Hasonló méretű migrációs hullámmal találta szembe magát a kontinens a kilencvenes években is.

Annak akkori következménye volt az egységes európai uniós bevándorlási és migrációs politika megalkotása, amely akkor még sajnos számos kérdést hagyott üresen vagy befejezetlenül, és amelynek rossz és eredménytelen működésével szembesülünk most, és ezt lehetett sejteni már akkor is. Ekkor alakult ki a schengeni és a dublini rendszer, amelyek jelenleg már képtelennek tűnnek a kihívás mértékének megfelelően működni. Ilyenkor a jogalkotó (az Európai Unió esetében ez pedig nem más, mint a szuverén tagállamok kormányzatai által működtetett Tanács, illetve a tagállami polgárok által megválasztott Európai Parlament) feladata kidolgozni egy olyan rendszert, amely kezelni tudja ezt a helyzetet, azonban ez csak úgy valósulhat meg, ha egészében látja a tényeket a törésvonalak és a politikai torzítás nélkül.

Miközben az államok saját megítélése alapján dől el, hogy a gazdasági okokból kontinenst vagy országot váltókat befogadja-e, addig a menekülteket kötelesek befogadni. Ezt a fő szabályt és kötelezettséget a szuverén államok teremtették saját magukra nézve. Ez alól kibújni, ezt kijátszani nem lehet, mert ezek nemzetközi szerződésekből, illetve az azok alapján elfogadott uniós jogszabályokból eredő kötelezettségek. Bizonyos országok és politikusok, főleg az uniós jogszabályok esetén, megpróbálkoznak kibúvóként olyan kritika megfogalmazásával, hogy az európai uniós jog nélkülük keletkezik, ezért azt nekik be sem kell tartaniuk. Jellemzően ez nem igaz, mert az EU tagállami konszenzussal hozza döntéseit, egyik országot sem zárják ki ebből – amennyiben pedig többségi döntés születik (ami elég ritka), az álláspontjával alulmaradt tagállamnak el kell azt fogadnia ugyanúgy, mint például a magyar országgyűlési szavazások eredményeit is.

A menekültekre vonatkozó jelenlegi szabályozás

A menekültekre vonatkozó szabályozás gerincét a menekültekről szóló 1951-es genfi egyezmény (az ún. „Menekültkonvenció”) adja. Ez az egyezmény egy érdekes nemzetközi jogi forrás, érdekes a keletkezéstörténete is, de talán még érdekesebb aktualitása révén az utóéletét vizsgálni.

A konvenció egy elég kötött definícióval dolgozik, szigorú kritériumokat határoz meg arra nézve, hogy ki minősül menekültnek.

A szabályozási koncepció az üldöztetésre épül, akár nemzeti, faji, vallási, világnézeti alapon, amely üldöztetésnek az egyén ellen kell irányulnia. Érdekes nemcsak tartalmi, hanem történelmi kontextusból vizsgálni az egyezményt, ennek alapján azt láthatjuk, hogy jól meghatároz egy adott személyi kört. Ennek oka az, hogy az egyezmény főként a kommunizmus elől menekülő, jellemzően ellenzéki értelmiségiek védelmében íródott. Ezt a definíciót jellemzően nagyon nehéz nagy tömegekre alkalmazni, hiszen nagy tömegek személyes üldöztetése nehezen valósulhat meg. Ennek ellenére persze mivel a kritériumok esetén kötelezőek az államok befogadni, ezért egyesével a megfelelő indok esetén továbbra is alkalmazható a genfi konvenció.

A fenti realitások okán viszont mára általánosan elfogadott gyakorlattá vált az, hogy az államok ettől pozitív irányban eltérhetnek és el is térnek, azaz csekélyebb súlyú, vagy az egyént kevésbé érintő üldöztetés esetében, de indokolt esetben így is adhatnak menekült státuszt. Az 1956-os magyarországi eseményeket követő menekülthullám során is tapasztalható volt, hogy nem csak a szovjet elleni harcokban, vagy a forradalmi kísérletben aktívan szerepet vállalók, hanem – a lehetőséget megragadva – sokan mások is elhagyták az országot, az ő esetükben nem volt érvényben a személyes üldöztetés feltétele Ausztria mégis befogadta őket. Ha szabad aktuális példát is hozni, azt láthatjuk, hogy hasonlóan járt és jár el Kanada is, az elmúlt években Magyarországról érkező menedékkérők esetében hol szűken, hol tágabban értelmezték a konvenció által előírt kritériumokat: a legismertebbekké vált esetek például Kertész Ákos vagy Mohácsi Viktória kérelméé.

A konvenció szűk kritériumrendszere okán sokak számára világossá vált, hogy hosszú távon fenntarthatatlan az 1951-ben létrehozott rendszer. Akkoriban például a szocialista blokk államai nem is ratifikálták, ezt Magyarország is csak 1989-ben tette meg, amikor Románia felől nagyszámú magyar menekült érkezett a falurombolások és a rendszer élehetlensége miatt Magyarországra, és kérdés sem férhetett hozzá, hogy ezeket az embereket be kell fogadni – ám a Németh-kormány kerülni akarta a nyílt konfrontációt a papíron szövetséges Romániával.

A szabályozás fejlődése – új értelmezések és részletes szabályok

Az 1990-es évekre az államok nagy többsége elfogadta az egyezményt, ám ekkorra már egy új, megengedőbb értelmezést is. Ennek lényege az a sajátosság volt, hogy az újabb konfliktusokban

tömegek váltak érintetté és menekülővé annak ellenére, hogy a harcok és az üldözések nem kifejezetten az ő személyük ellen irányulnak. Viszont például minden nap szembe kell néznie a ténnyel, hogy az ő otthonukat is lebombázzhatják vagy ő is válhat értelmetlen mészárlás vagy terrorcselekmény áldozatává.

Ennek alapján, a világon mindenhol, és az Európai Unió területén is, a ma hatályos és alkalmazandó jogszabályaink szerint menekült státuszt kell biztosítanunk nemcsak a konkrét személyes üldözetés áldozatának, hanem mindenkinek, aki olyan háborús körülmények közül érkezik, ahol veszély fenyegeti az életét, testi épségét vagy anyagi javait. Ez nem európai sajátosság: ugyanez az értelmezés jelent meg először az afrikai menekültek kérdés egyes speciális vonatkozásairól szóló, 1969-ben elfogadott Addis Abeba-i egyezményben, illetve az 1984-es, menekültekről szóló cartagenai nyilatkozatban is, az Európai Unió által alkotott uniós jogszabályok csak ez után születtek meg.

Az Európai szabályozás ezen túlmenően még számos sajátosságot is tartalmaz e területen. Például megjelenik benne a halálbüntetés esete, azaz például ha valakit az anyaországába visszaküldve halálbüntetés veszélye fenyeget, akkor is jogosult a jogilag védett státuszra. Ennek oka az az összeurópai normarendszer mely világosan elítéli és elhatárolódik ettől a büntetési formától. Ez egy elvi alapú álláspont, sokan kritizálják, de a halálbüntetéssel kapcsolatos viták lefolytatása és megoldása nem a menekültjog feladata.

Úgy gondolom, hogy legitim az az álláspont, amely szerint ezek a szabályok túl megengedőek, bár nem értek vele egyet. Véleményem szerint ezzel az az egyszerű probléma, hogy jelenleg nem létezik jobb alternatíva. A szakmai diskurzus szintjén már megjelent olyan érvelés is, hogy a háborús helyzetből menekülők nem jogosultak a nemzetközi jogilag védett státuszra, hiszen a fegyveres küzdelmek területén a hadijog kötelezi az államokat és az összeütköző egyéb feleket egy egységes normarendszer betartására. Ez elvileg tiltja civilek támadását, vagy a fegyveres küzdelemben való bevonásukat, az európai politikai közösség pedig azzal, hogy a fenti megengedőbb szabályozást alkalmazza, a hadijogot súlytalanná, értelmét vesztetté teszi. Ez az érvelési rendszer szerintem nem egyszerűen helytelen, de egyenesen életveszélyes, hiszen a civilek védelméről szóló hadijogi szabályok súlyát nem a menekülőket befogadó államok, hanem az azokat figyelmen kívül hagyó államok vagy fegyveres csoportok csökkentik. Összefoglalva, ez az előbb vázolt érvek és kapcsolódó viták a téma kapcsán még sokszor, sok különböző platformon, számtalan formában előkerülhetnek, de amit mindenképpen le kell szögezni, az az hogy az igazi felelősök a hadviselésre vonatkozó szabályokat nem betartó szereplők.

Magyarország és az EU helyzete és problémái

Jelenleg ami Magyarország helyzetében véleményem szerint a legnagyobb kihívást okozza, az az 1997-ben és utána kialakított európai uniós migrációs, bevándorlási és menekültjogi szabályozás. Az Amszterdami szerződés és schengeni övezet után kialakult helyzet klasszikus példája a be nem fejezett cselekvésnek.

A belső határok lebontása, valamint az, hogy a külső határok őrzését az egyes érintett államok feladat- és hatáskörébe utalták, egy olyan kétoldalú, billegő helyzetet teremtett, ami álláspontom szerint felel a jelenleg kialakult helyzetért, a félreértésekért, és a sajátos jogértelmezésekért. Az európai összpolitikának akkor egy nagyobb lépésre kellett volna rászánnia magát, azaz uniós hatáskörbe utalni a külső határok védelmét is.

Érdemes lehet átgondolni, hazánk esetében is mennyi szükségtelen konfliktus lett volna ezzel a szabályozással elkerülhető. A magyar kormányzat által a szerb határra tervezett határzár építése körül folyó viták is e hiányos szabályzás végtermékei. A téma jogi és morális síkon is megosztja a

közvéleményt, amin semmit nem segített a kormány által még az év elején rendezett „nemzeti konzultáció” sem, ami elég meredek csúsztatással direkt kapcsolatot állított fel a migráció és a terrorizmus között. Személyes véleményem a kérdésben az, hogy amennyiben az illegális határátlépőket az államterületen képesek vagyunk feltartóztatni, és az idegenrendészeti eljárást ezután esetükben lefolytatni, ehhez pedig az illetékes hivatalnak emelt költségvetési forrásokat biztosítani, úgy felesleges 10 milliárd forintot költeni a határszakasz lezárására (ami nem melleleg több pénz, mint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal éves teljes költségvetése). Ráadásul számtalan egyéb alternatív útvonal közül választhatnak majd az országunk területére belépni, majd az EU belseje felé tovább távozni kívánók. Mindegyik alternatív útvonalat lezárni nem tudjuk, így egy meddő helyzet áll elő. Öljük a pénz és energiaforrásainkat egy olyan dologba, amelynek gátat szabni nem tudunk, ellenben a nemzetközi megítélésünket nagyban rontja. Ezt a negatív megítélést, ha úgy tetszik, rossz PR-t csak fokozzák azok a különböző média forrásokon közölt képek, amelyek a kezdetleges kerítésépítés szörnyű természeti következményeit örökítették meg.

Mindezek alapján azt a következtetést lehet levonni, hogy a magyar kormányzat a felelős döntéshozatal helyett mindenáron a politikai kommunikáció formálására törekszik. Az általa hazánk belső jogrendjében véghezvitt változtatások egy része alkotmányosan aggályos, más része pedig azzal a potenciális veszéllyel jár, hogy emberi jogi jogsértések alapjául szolgálhatnak. Például Szerbia biztonságos országnak nyilvánítása tipikusan ilyen megoldás, egyrészt azért, mert az államok ezt önállóan meghatározhatják ugyan, de a bírói döntéshozatal nem felétlenül lesz szinkronban ezzel a jogszabályi megoldással. Szerbia jelenleg sok európai állam, emberi jogi szervezet és intézmény, valamint a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága szerint nem minősül biztonságos országnak (egyre többek szerint sajnos Magyarország sem). Emiatt bármikor megeshet, hogy a szabályozás miatt egy eljáró bíró az Alkotmánybírósághoz fordulhat, vagy az eljárás alany a strasbourgi bírósághoz. Utóbbinak politikai és diplomáciai hátrányai is lehetnek.

A következő időszakban az Európai Unió részéről a jelenlegi rendszer átalakítására számíthatunk. De ez nem lesz egyszerű, mert az integráció jogalkotásának legfőbb eleme, hogy jellemzően tagállami konszenzusra van szüksége az eredményességhez. Egy makacszkodó ország adott esetben az egész rendszert tudja blokkolni, persze ez a saját álláspontjának a támogatottságától is függ, persze a gyakorlatban erre ritkán láthatunk példát. A nemrégiben tartott belügyminiszteri találkozón is inkább a konszenzusra törekedtek a résztvevők, elkerülendő azt, hogy meddővé váljon a találkozó, mert ennek a politikai és diplomáciai téren fizetett ára túl magas lehet. Ezzel együtt végül kenyértörésre került sor, az Európai Bizottság konkrét jogalkotási előterjesztéssel élt, amit a többség meg is szavazott.

Ez az egyelőre még erősen vitatott uniós jogalkotási eredmény a közbeszédben kvótarendszernek nevezett kontingens-elosztás, azaz az EU-ba érkező menedékkérők kötelező elosztása a tagállamok között. Ez azonban önmagában nem fogja rendezni a helyzetet, hiszen ez egy felületesen tető alá hozott, még csak nem is teljes körű megállapodás (hiszen Magyarország, Románia, Szlovákia és Csehország ellene szavazott), ami átmeneti megoldás lehet csupán egy komplex megoldás felé vezető úton. Az, hogy ez hogyan és milyen formában valósul majd meg, az még nem látható.

Mint ahogyan az ebben vállalt magyar szerepvállalás is egyelőre kérdéses. Ennek egyik oka, hogy a magyar kormány a kezdeti kiközösített szerepéből egyre inkább kievickélni látszik, sokan és sok helyen sokféleképpen idézik a magyar miniszterelnök egykor drasztikusnak ítélt szavait. Másrészt azt is megfigyelhetjük, hogy ezzel párhuzamosan a magyar politika is finomodni látszik, a kezdeti határozottságból és drasztikus érvekből elég sokat vettek vissza. Elképzelhető, hogy a továbbiakban olyan jellegű komplex szabályok születhetnek, amelyekkel szemben nem lesz egyértelmű és éles magyar ellenállás. Ez azért is fontos, mert ha valóban mélyreható érdemi átalakítás várható, az az

alapító szerződések módosítását is jelentik, amelyhez viszont elengedhetetlen a magyar kormányzat támogatása.

Az EU-s döntéshozatal a meggyőzés, érvelés, kooperáció és lekenyerezés valamint a kölcsönös érdekek együttes megtalálásán alapszik. A migrációs politikával kapcsolatos jövőbeni jogalkotásban a magyar politika találhat olyan tételeket, amely az Európai Unió össz-érdek és álláspont mellé állíthatná őket. Azonban igazán érdemi súlya és beleszólása nincsen a folyamatokba, a néhány nyugat európai támogatója és a közmédia állításainak dacára. A kialakult helyzet az európai *status quo-t* olyan módon alakította, hogy a jelenleg érvényben lévő hatalmi rend döntően átalakulhat, akár élvonalbeli politikusok és karrier utak törhetnek derékba. Bármilyen prognózis hiábavaló és felesleges a gyorsan és folyamatosan változó események okán. Azt viszont tényként jelenthetjük ki, hogy egy olyan átalakulási és átalakítási folyamat kellős közepén van az európai integráció és a világ is, amelynek megoldása, alakítása és formálása hónapokig, sőt évekig is eltartat még.