

# MENEKÜLTÜGYI MÍTOSZOK, FÉLIGAZSÁGOK

*„A világ, amit teremtettünk, a gondolkodásunk eredménye: nem lehet megváltoztatni gondolkodásunk megváltoztatása nélkül.”*

*(Albert Einstein)*

A menedéket kérők helyzete időről időre felmerül a hazai közbeszédben, és többféle kontextusban gerjeszt vitát Magyarországon. Egyfelől relatíve alacsony társadalmi érdeklődés övezi, ugyanakkor a kérdés képes komoly indulatok és érzelmek generálására. Éppen ezért fontos, hogy pontos és objektív információkra alapozva alkossunk véleményt, lehetőség szerint féltetéve előítéleteinket és sztereotípiáinkat. Sajnos, nem csupán a hírek bulvár kategóriájában megjelenő cikkek, hanem gyakorta menekültügygel évek óta foglalkozó szakemberek nyilatkozatai is zavarba ejtően egyoldalúak, illetve ellentmondásosak.

Erre talán az a magyarázat, hogy a hatósági jogalkalmazó tevékenység törvényszerűen elsősorban a problémás ügyekre koncentrál, illetve a visszaélésekkel szembeni fellépés jelentős energiákat köt le, ezért a hivatalos szervek érdeklődése és nyilatkozatai óhatatlanul is elsősorban nem az együttműködő, hanem a renitens ügyfelekről szólnak. A negatív felhangot tovább erősítheti, hogy a média a szenzáció-éhség jegyében elsősorban a félelmet vagy a megbotránkozást keltő incidensekre fókuszál, illetve az eseményeket adott esetben el is torzítja a minél nagyobb publicitás érdekében.

A különféle emberi jogi szervezetek igyekeznek mindezt kompenzálni. Mivel azonban fellépésük során gyakran eleve oppozícióból indulnak (arra hívva fel a figyelmet, hogy például nem minden külföldi bűnöző; a menekültek nem azért jönnek, hogy elvegyék előlünk a munkahelyeket stb.), és előítéletekkel szemben kénytelenek harcba indulni, a pozitív üzenetsugárzás miatt elsikkadhatnak bizonyos kételyek és valódi problémák. Teljes mértékben érthető, ha a közönség elbizonytalanodik, amikor több, egymással ellentétes értelmezésben ismeri meg ugyanazon történetet: a megszólaltatott szereplők különböző nézőpontjából egy hatósági intézkedés lehet hatékony és szakszerű lehet hatósági intézkedés, de lehet érzéketlen hivatali túlkapas is, amely csorbítja a családi élethez való jogot; lehet európai példaértékű európai jó gyakorlat vagy potenciális nemzetközi bírósági jogeset.

A fenti kérdéskört tovább árnyalja, amikor egy menekülttel kapcsolatos kérdés aktuálpolitikai színezetet kap. Tekintettel arra, hogy a közeli jövőben – 2014-ben – az Európai Unióban feláll a Közös Európai Menekültügyi Rendszer, és a hazai menekültügyi jogi szabályozást ez alapvetően érinti, elsőként erről kell szólni.

## MENEKÜLTÜGY AZ EURÓPAI UNIÓ DIMENZIÓJÁBAN

Az Európai Unió ellentmondásos jelenség: egyrészt példája a sikeres integrációnak, másrészt széttagolt, elaprózott érdekek közt vergődő entitás. Komoly politikai, gazdasági és társadalmi feszültségek szintézise, melyben napról napra újabb törésvonalak és konfliktusok kerülnek felszínre. Az európai „térben” tagállami belügyi kérdések uniós szintű botrányokhoz vezethetnek, és uniós döntések komoly belpolitikai kihatásokkal járnak. Szakadékok választják el az egyes régiók fejlettségét: Luxemburg és Calabria távolsága nem kilométerben, hanem fényévekben mérhető. Nincs ez másként a migráció kapcsán sem: a tagállamok teljesen más típusú bevándorlási kihívásokkal küzdenek.

A sokszor módosított határidőt követően, idén júniusban az uniós jogalkotó szervek (Európai Bizottság, Európai Tanács és Európai Parlament) elfogadták a Közös Európai Menekültügyi Rendszer (KEMR)<sup>1</sup> egységes jogi szabályozását. Ennek deklarált célja a menekültügyi rendszerek közötti diszrepanciák kiküszöbölése, továbbá annak biztosítása, hogy a menedéket kérő számára valamennyi tagállamban rendelkezésre álljanak egyes garanciák, és a menekülési történet vizsgálata során azonos eredmény szülessen a menekültügyi eljárásokban függetlenül attól, hogy a menedékkérelmet hol terjesztették elő. Magyarán szólva, a politikai alapon üldözött afgán Lengyelországban és Portugáliában is (azonos szintű) nemzetközi védelmet kapjon: ne szülessen azonos menekülési történet esetén eltérő döntés.

Az uniós menekültügyi politika fő eszköze az uniós jogalkotás, amely elsődlegesen rendeletekkel és irányelvekkel igyekszik behatárolni a nemzeti jogalkotást, minimális feltételeket, garanciákat és követelményeket állítva fel. A KEMR megvalósításának további, intézményesített eszköze a specializált, uni-

ős ügynökségként működő EASO (European Asylum Support Office – Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal)<sup>2</sup>. Az EASO mandátuma alá tartozik a tagállamok menekültügyi rendszerének kapacitásfejlesztése, segítségnyújtás a különösen erős nyomásnak kitett tagállamok számára a szolidaritás jegyében, illetőleg a jó gyakorlatok megosztásának ösztönzése. A fontolva haladás és a nemzeti szuverenitás érzékeny féltése ugyanakkor tetten érhető abban, hogy az EASO számára tilalmazott a menekültügyi eljárásokban a döntési kompetencia átvállalása, illetve – egyelőre – kőbe vésett tény az áttelepítés és az áthelyezés önkéntessége (mind a befogadó állam, mind az érintett külföldi oldaláról).

Megvizsgálva a kitűzött célokat, felmerül, hogy mennyire kell – vagy legalábbis érdemes – a KEMR esetében elvárásainkat racionalizálni. Egységes döntéshozatal, a széttartó hatósági vagy bírósági gyakorlat harmonizációja: ezek olyan kihívások, amelyek még nemzeti szinten, adott esetben egy konkrét szervezeti egységen vagy bírósági kollégiumon belül is gyakorta nehezen kezelhetők. Ennek oka a menekültügyi eljárások speciális jellege, a valószínűsítésen alapuló atipikus hatósági döntéshozatal, a dinamikus változó biztonsági helyzet a származási országokban, és végül az egyéni helyzet értékelése. Ezen faktorok – ha illuzórikussá nem is teszik – de mindenestre jelentősen behatárolják, hogy mennyire lehet egyáltalán európai szinten közös rendszerről beszélni. Amíg nincs egy felettes uniós fórum, vagyis az eljárások lefolytatása, a döntéshozatal, valamint a jogorvoslat nemzeti hatóságok és bíróságok kezében van, addig ez utópisztikus gondolat. Olyan alapvető hiányosságok is felfedezhetők, hogy például nem létezik egységes európai menekültstátusz. Így például a Lettország által elismert menekült nem minősül Németországban elismert menekültnek és nem élvez azonos jogokat a Németországban elismert menekültekkel.

A közös képzés (European Asylum Curriculum – EAC), az uniós migrációs joganyag folyamatos revíziója, tagállami szakértők közös bevetési csoportokban való fellépése a haladás irányát jelenti, de messze még az út vége. Ugyan fontos lépcső a jogharmonizáció, de ténylegesen csak a gyakorlat harmonizációja révén érhetőek el eredmények. Ez pedig csak jóval a kitűzött céldátum (2014) utánra prognosztizálható.

Az uniós tagság olyan, akár egy arany hitelkártya: ajtókat nyit meg; felmutatója egy elit klub tagjaként lép fel. Az Európai Unió pedig olyan, akár egy „Yacht Club”, amelynek tagjai közé csak „úriemberek” kerülhetnek be. A tagságnak megvannak a maga előnyei, ilyen például az exkluzivitás; a fensőbb tudata, hogy jogállamiság tekintetében si-

került kedvező színben feltűnnünk a felvételi beszélgetésen. Sőt, rokon vonás, hogy a már egyszer tagjai közé került „arisztokratát” társai nem engedik lecsúszni, még akkor sem, ha egy bizonyos déli ország bizonyítványába – különösen a menekültügy területén – már évek óta csak szekundák kerülnek. A klubtagság azért kötelezettségekkel is jár persze: be kell tartani a szabályokat, és azt másokkal is be kell tartani. Ráadásul a becsület kényes dolog – Rejtővel szólna –; olyan, mint a jó szabás: annyira sem szabad feltűnnie, hogy dicsérjék.

## NYILATKOZÓK ÉS NYILATKOZATOK

A politika régóta felfedezte már magának a bevándorlás kérdését és – már csak szavazatszerzési szempontok miatt is – igyekezett/igyekszik azt előtérben tartani. A liberalizáció felé történő nyitásra jó példát jelentenek Barack Obama amerikai elnök gesztusai a latin szavazók felé, a bevándorlási reform és egyfajta korlátozott amnesztia ígéretével.<sup>3</sup> Ennek ellenkezőjét, a szigorító, restriktív szemléletet példázák David Cameron brit miniszterelnök nyilatkozatai:<sup>4</sup> szerinte a román és a bolgár munkavállalókkal szemben fenn kell tartani a munkaerő-piaci korlátozást. Példaként még feleleveníthető Angela Merkel német kancellár elhíresült kijelentése<sup>5</sup> a multikulturális felfogás bukásáról.

A fenti nyilatkozatok közös jellemzője, hogy komplex megközelítés helyett a kérdést általában leegyszerűsítve, kizárólag valamely pozitív vagy negatív elem túlexponálásával igyekeznek – valamely intézkedés meghozatala kapcsán – a közvélemény támogatását megszerezni.

Nemrégiben Alexandre Casella, a UNHCR (ENSZ Menekültügyi Főbiztosság) egykori Főbiztosa formabontó nyilatkozatot tett<sup>6</sup> a *Le Temps* című svájci napilap újságírójának. Svájc menekültügyi rendszerének közelmúltban bevezetett revízióját méltatva az egykori Főbiztos támogatta az eljárások felgyorsítását és egyszerűsítését. Véleménye szerint: „Svájc túlságosan vonzóvá vált a menedékkérők számára”. Elmondása szerint abszurd, hogy korábban egy eljárás akár négy évig is elhúzódhatott, ráadásul ennyi idő alatt sokan már sikeresen integrálódtak a helyi közösségbe, gyerekeik svájci iskolában tanulnak, ezért kitoloncolásuk embertelenné válik: „Ne feledjük, hogy a menedékkérőknek mindössze 20%-a kap védelmet Svájcban, ezáltal a költségek 80%-át olyanok generálják, akik nem menekültek.” Hozzátette, hogy hisz a biztonságos származási ország jogintézményében: „vegyük például Tunéziát, majdnem 3000 kérelme-

ző közül 2011-ben mindössze 2 fő kapott tartózkodási jogot Svájcban. A többiek a rendszer parazitáivá váltak, és felesleges költségeket okoztak.”

Az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa, Nils Muiznieks ezzel szemben – a migráció kriminalizációja kapcsán – arra hívta fel a figyelmet<sup>7</sup>, hogy sok európai országban bűnbakként kezelik a migránsokat, és ezen megközelítés elterjedését fokozta a gazdasági válság kitörése. Széles körben használják az „illegális” migráció terminust az „irreguláris” migráció helyett, mely jelző stigmatizációhoz vezet: a papírok nélkül érkezőket bűnözőknek tekintik (Az irreguláris jelző arra utal, hogy a belépés nem a „szokásos” legális migrációs csatornák igénybevételével történt, ugyanakkor utóbb a tartózkodás legálissá válhat pl. nemzetközi védelem biztosítása révén). Gyakorta párosul nyilatkozatokban a migráció az „invázió”, „bomba” vagy „hullám” kifejezésekkel, melyek természeti katasztrófák vagy fegyveres konfliktusok tulajdonságaival ruházzák fel a jelenséget. A migráció, elmondása szerint, kiválóan alkalmas arra, hogy a félelemben tartott közvélemény politikai érdekek mentén manipulálhatóvá váljon. Kitér arra, hogy ugyan az államok legitim érdeke és egyben joga a határaik őrzete (természetesen tiszteletben tartva a nemzetközi jogot – különösen a visszaküldés tilalmát), az irreguláris migránsok azonban gyakran ugyanolyan bánásmódban részesülnek, mint az embercsempészek, holott az előbbieket sokszor kizsákmányolás áldozatai. Muiznieks az Európába érkező migráció okaként nem kizárólag az életszínvonalbeli különbségeket azonosítja, hanem az európai országokban kialakult munkaerő-piaci viszonyokat: azaz, hogy bizonyos szektorok kifejezetten migráns munkaerő-kínálatra épülnek. Az irreguláris vándorlás elsődleges oka pedig a legális bevándorlási csatornák hiánya, illetve az azokhoz való limitált hozzáférés.

## AZ EU SÖTÉT OLDALA

Az Európai Unió mint intézmény maga is egy mítosz, egy olyan idea, amely mindig megelőzi a realitást. Az Európa-erőd mítosza azonban düledezni látszik. Az erődöt ugyanis immár nemcsak kívülről, hanem belülről is ostromolják. Az „Éden” – külső szemlélő számára bizonyára groteszk – kihívásokkal küzd. Néhány éve például Nyugat-Európában nagy számban tűntek fel a koldulással, utcai zenéléssel pénzt kereső, román és bolgár romák. A sajtó hangos volt azon híradásoktól,<sup>8</sup> hogy miként számolták fel erőszakkal táboraikat a francia és az olasz hatóságok. A rendőri intézkedések egyik következménye pedig az lett, hogy a szabad mozgás jogát uniós ál-

lampolgárként alanyi jogon élvező külföldiek egy része – saját bevallása szerint, kifejezetten a kérelem előterjesztése révén megnyíló ellátások igénybevétele érdekében – menekültstátuszért folyamodott. Történik mindez abban az Európai Unióban, amely az emberi jogok valamely harmadik országban való megsértése esetén mindig készen áll leckéket adni jogállamiságból... Abba pedig már ne is menjünk bele, hogy a francia forradalom, az emberi jogok egyik bölcsőjének helyszínén vagyunk.

A fenti jelenséghez hasonló helyzet alakult ki a nyugat-balkáni államokat érintő vízum-korlátozás eltörlésével 2009 után. Az egzisztenciális nehézségek elől, a jobb élet reményében elvándorló koszovói,<sup>9</sup> szerb és macedón romák egyre nagyobb számban kértek menedéket Nyugat-Európában. Olyan számban érkeztek (néha egész falvak indultak útnak), hogy időlegesen megbénították Svájc, Belgium és Luxemburg menekültügyi rendszerét, és több hónapos ügyhátralékot okoztak Németországnak. Sőt, az összesített adatok jelenleg az első helyre teszik őket a menedéket kérők sorában; számuk meghaladja a válságövezetektől érkező afgán és a szíriai menedékkérőket. A Balkánról érkezők többsége nem vitatottan nyomorúságos körülmények közül jön el, de abban még a UNHCR is egyetért, hogy meghatározó többségüknél menekültkénti elismerési okok nem állnak fenn, esetleg valamilyen humanitárius alapon remélhetnek csak tartózkodási jogosultságot.

Ez nem változtat azonban azon a tényen, hogy megjelenésük az egyébként is leterhelt menekültügyi rendszerekben súlyos problémát okozott, hiszen az érintett országok hatóságai válaszul prioritásként kezelték a kérdést, és felgyorsították a kérelmek elutasítását, ezzel viszont – méltánytalanul – hátrébb sorolódtak a megalapozott menedékkérelmet előterjesztő, háborús övezetből érkező afgán, szíriai kérelmezők eljárásai.

A nyilvánvalóan megalapozatlan menedékkérelmeket előterjesztők tömeges megjelenése veszélyes jelenség, a munkateher révén nő a kiégés kockázata a menekültügyi szakemberállomány körében, valamint erősíti az idegen- és menekültellenes közhangulatot, illetve az egyik legközkeletűbb mítoszt – mely szerint a menekültek kizárólag a menedékkérői státuszról fakadó előnyök, különösen a pénzbeli ellátások, de sok esetben a fedél és napi étkezés miatt jönnek.

Tragikomédiába hajlik, amint a balkáni országok próbálják megzabolázni saját, vállalkozó szellemű állampolgáraikat olyan kreatív – jogi szempontból legalábbis „érdekes” – eszközökkel, mind az utazási okmányok bevonása vagy a külföldre utazás korlátozása. Arról ugyanis sem Románia, Bulgária, de Szerbia

és Macedónia vezetői sem tehetnek, hogy az élet-színvonalbeli különbség okán, egyszerű financiai szempontból megéri akár néhány hónapos tartózkodás céljából is igénybe venni a menedéket kérők számára fenntartott ellátórendszer szolgáltatásait. Ezen szomorújáték talán legemlékezetesebb eleme Ivica Dačić szerb miniszterelnök javaslata volt,<sup>10</sup> aki felajánlotta, hogy Szerbia megtéríti az onnan érkező menedékkérők ellátásának költségeit, mert a vízummentesség fenntartása még ezt is megéri.

## ZÁRÓ GONDOLATOK

*„Úgy tűnik, az eszközök tökéletessége és a célok tökéletlensége a mi legfőbb problémánk.”*  
(Albert Einstein)

A migráció társadalmi jelenség, és mint ilyen – értékeslegesen kifejezés. Önmagában sem nem jó, sem nem rossz. Vannak egyértelműen pozitív aspektusai (a népességfogyással összefüggő hatások, gazdasági recesszió csökkentése, nemzetközi védelem biztosítása az erre rászorulóknak), és vannak árnyoldalai is (emberkereskedelem, „ellátórendszer-turizmus”). Valamiért nem sikerül közös szakmai alapról kiindulva megindítani a párbeszédet a kormányzat és a civil társadalom között.

A menekültügyi szakterülethez értő és aziránt érdeklődő közönség szűk világot jelent, az e témában meghirdetett kerekasztal-beszélgetéseken, rendezvényeken évről évre, rendre ugyanazon szervezetek képviselői, gyakorta ugyanazon személyek tűnnek fel. Sőt, a hallgatóság soraiban is vannak visszatérő, állandó érdeklődők. Ez a tény is jelzésértékű: azt mutatja, hogy a kérdés társadalmi beágyazottsága ugyan mély, ám a témával kapcsolatos tudatosság egy szűk rétegre korlátozódik.

Tovább nehezíti a párbeszéd kialakulását, hogy napjainkban vegyes migrációs áramlatokkal szembeülnünk. Azaz, összekeveredve, egy csoportban érkeznek olyanok, akik gazdasági okok miatt, valamint olyanok, akik háborús fenyegetettség miatt hagyják el hazájukat. Így a témában megszólaló szakértők hol az eljárással visszaélőket ostorozzák, hol pedig a védelemre szoruló menekültek hányattatott sorsát ecsetelik: miközben ugyanazon dologról beszélnek.

Tetszik, nem tetszik, Európában a menekültügyi eljárás és intézményrendszer súlyosan kompromittálódott. A menekültek jogairól szóló 1951. évi genfi egyezmény által nyújtott recept aktualitása manapság már egyre inkább csak egyes afrikai vagy közel-keleti válsághelyzetek nyomán kínál biztos kapaszkodót, amikor hazájukból elűzött, *ipso facto*

menekülők sorából kell kiszűrni és kizárni a háborús bűncselekmények elkövetőit. Európában a bizonyítási eljárás fordított irányú: a jobb élet reményében érkezők közül igyekeznek a hatóság kiválogatni a valódi menekülteket.

Az eljárások felgyorsítása, a menedékkérők részére biztosított ellátások megnyirbálása, a pénzügyi ellátástól a természetbeni ellátás felé történő visszalépés, mindez egyfajta antibiotikumos, represszív tüneti kezelés. Ugyanakkor szembe kell nézni a realitásokkal, és fel kell hagyni az életidegen tanulmányok gyártásával, amelyek a cél- és tranzitországoknak ugyanazon receptet próbálják eladni. A közös menekültügyi rendszer ünnepélyes átadása sem változtat a tényeken: Svédország és Magyarország eltérő problémái kezelésére eltérő gyógymódot fog igénybe venni.

Amíg a menekültügyi eljárás egyike lesz azon eszközöknek, mellyel az idegenrendészeti eljárás elodázható, mindig lesznek a rendszerben olyanok, akiknek a kiszűrése a hatóságok és a valóban védelemre szorulóknak közös érdeke lesz. És ennek felismerésével válhat ez a rendszer igazán közössé.

## JEGYZETEK

1. Lásd: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm)
2. Lásd: <http://easo.europa.eu/>
3. Lásd: <http://www.whitehouse.gov/issues/immigration>
4. PM: We need cut in EU migrants. Cameron wants Brussels to rewrite worker rules. *The Sun*, 2012.10.8., <http://www.thesun.co.uk/sol/homepage/news/politics/4577232/PM-David-Cameron-rewrite-rules-migrants-British-workers-jobs-EU.html>
5. Merkel says German multicultural society has failed. *BBC*, 17 October 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11559451>
6. Lásd: <http://www.migrationnewsheet.eu/>
7. Lásd: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2256631&SecMode=1&DocId=1991964&Usage=2>
8. MTI: Román-francia keretegyezmény a romák hazaköltöztetéséről. *Magyar Online*, 2012. 09. 12., <http://www.mon.hu/roman-francia-keretegyezmeny-aromak-hazakoltozteteserol/2077664>
9. Koszovóra nem terjed ki a vízummentességi megállapodás.
10. Serbia offers to pay costs of 'fake' asylum-seekers. *EurActiv*, 15 October 2012, <http://www.euractiv.com/enlargement/serbia-pay-avoid-return-visa-reg-news-515405>