



[Nagy Boldizsár](#)

## KVÓTA, FELELŐSSÉG

Javaslatok a menekültvédelem közössé tételére

LIX. évfolyam, 22. szám, 2015. május 29.



Ez a cikk arról szól, lehet-e, kell-e egy olyan rendszert megalkotni, amelyben globálisan vagy legalább Európában a menekültekről nem feltétlenül az az állam gondoskodik, amelyben benyújtotta kérelmét. Felelősségmegosztás, szolidaritás, igazságos tehermegosztás, összehangolt válasz? – egyelőre mindegy, minek nevezzük. A lényeg: egy nagyobb földrajzi egység államai vagy a nemzetközi közösség közösen gondoskodik a menekültekről.

### Fogalmi rendrakás

Gyors fogalmi tisztázás, bocsánat, elkerülhetetlen, különösen a minden háztartásba eljuttatott kútmérgező „konzultáció” nyomán. A szó eredeti értelmében menekült az, akinek lakhelyéről az őt faja, vallása, nemzeti hovatartozása, politikai véleménye vagy meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása miatt fenyegető üldözés reális veszélye okán kellett elmenekülnie, vagy oda emiatt nem térhet vissza. Afrika és Latin-Amerika példáját követve 2004-ben az Európai Unió is kialakította a védelem szélesebb kategóriáját, az úgynevezett kiegészítő védelmet. Ez illeti azokat, akiket halálbüntetés, kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés fenyeget bármilyen okból, illetve akik olyan fegyveres konfliktus elől menekülnek, amely legalább közvetetten személyükben is fenyegeti őket. E két védelmi formát együtt nemzetközi védelemnek nevezzük. A modern terminológia bevezette a menedékkérő kategóriáját azokra, akik nemzetközi védelemért folyamodnak, de hatóság még nem ismerte el őket menekültnek vagy kiegészítő védelemre jogosultnak. (A három kategóriát ezentúl összevonom, s egyszerűen menekültekről írok.) Ha a kérelmezőről egy tisztességes eljárás végén az derül ki, hogy nem menekült, akkor „visszacsúszik” az egyszerű külföldiek közé: vagy van egyéb jogcíme a maradásra, vagy nincs. Utóbbi esetben az állam felszólíthatja a távozásra, és ha annak önként nem tesz eleget, kiutasíthatja. A határt a megfelelő feltételek nélkül átlépő, de magát menekültnek mondó személy sohasem „illegális”, mert a belépéshez a menekültek státusára vonatkozó Genfi egyezmény 31. cikke szerint útlevél, vízum és egyéb feltételek hiányban is joga van, amennyiben közvetlenül az üldöző országból – akár több tranzitországon átutazva – menekül. Irregularisan érkeznek, de nem illegálisan. Okmányok nélkülivé („illegálissá”) csak akkor válik, ha az állam nem találja védelemre szorulóknak, és időközben nem teremtett jogcímet a maradásra.

Az irregularis belépő nem követ el bűncselekményt a magyar jog szerint sem, mert a szabálysértésekről szóló 2012. évi II. tv. 204 cikkében kodifikált tiltott határátlépés „a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükségesnél kisebb fokban sérti vagy veszélyezteti az Alaptörvény szerinti állami, társadalmi vagy gazdasági rendet”.

Nézzük akkor a dolgot magát! Van-e joga a menekültnek megválasztania a célországot, s van-e joga a célországnak maga helyett másik ország feladatává tenni a kérelem elbírálását, s kedvező

elbírálás esetén a menekültről való gondoskodást addig, amíg önállóvá nem válik?

### A menekült választása

A formális logika azt diktálná, hogy a menekült ne válogasson, hol keres védelmet üldözőitől, örvendjen, ha menedékjogot élvez, akárhol talál is azilumra. Jobban belegondolva kiderül, hogy ez az elv abszurd következményekkel járhat. Két példa: a szíriaiak biztonságban vannak Libanonban vagy Törökországban, mégsem mondható, hogy törekvésük egy kevésbé korlátozott létre s valamelyes magánéletre, önellátásra elutasítandó. Ezért akarnak továbbutazni az első menedék országából. A másik példa a mai ukrainai és az egykori vajdasági magyar katonaszökevényeké: ha csak Belaruszon vagy Románián át tudtak kilépni, akkor már ne igényelhessék, hogy Magyarország ismerje el őket menekültnek?

A menekült szabad választásának tiszteletben tartása mellett szóló általános érv az, hogy ő rendszerint olyan országba törekszik, ahol a leghamarabb tud önálló életet kezdeni. Ezt segítheti a célország nyelvének ismerete, a család vagy az etnikai diaszpóra jelenléte, a már az adott országban korábban eltöltött idő vagy pusztán a legális és a fekete munkaerőpiac felvevőképessége.

Minél inkább eltérítjük a menekültet saját választásától, annál nagyobb terhet rovunk magunkra, mert annál hosszabban szorul majd a társadalom támogatására, mielőtt saját lábára áll. Ennek ellenére az európai – és nyomán az észak-amerikai – szabályozás fokozódó mértékben kényszeríti a menekültöt olyan országba, ahova nem kívánkozott.

### Az államok döntése

Az 1990-es évek elejéig nemigen merült fel, hogy a menedékkérő beadványát ne az az állam bírálja el, ahol azt benyújtotta. 1990-ben azonban a Dublini egyezmény 12 részes állama megállapodott abban, hogy szabályokat fektet le a kérelem elbírálásáért felelős állam kijelölésére, ahová az a kérelmező, aki nem a felelős államban nyújtotta be kérelmét, átadható, s ha a kérelem benyújtása után utazott másik részes államba, visszaadható. Ez a rendszer 1999-től az EU-jog része, jelenlegi formáját a 604/2013/EU rendelet („Dublin III. rendelet”) rajzolja ki. A dublini rendszer lényege, hogy a kérelem elbírálásáért felelős állam az, amelyben a kérelmezőnek ugyancsak kérelmező vagy már elismert menekült közeli családtagja van, ha ilyen nincs, akkor az az állam, amely vízumot (vízummentességet) vagy tartózkodási engedélyt adott a későbbi kérelmezőnek, s ha ilyen sincs, akkor az az állam, amelynek a határát átlépve a kérelmező irregulárisan az unió területére lépett.

A másik államba utalás eszközévé vált a „biztonságos harmadik ország” kategóriája is, amelyet a német Alaptörvénybe 1993-ban iktattak be. Az előző évben az unió miniszterei határozatban fogalmazták meg a fő kritériumait, ma az EU-ban a menekültügyi eljárásra vonatkozó 2013/32/EU-irányelv 38. cikke mondja ki, hogy a kérelem elfogadhatatlan, ha a kérelmező olyan EU-n kívüli országból érkezik, amelyben nem vár rá üldözés, kínzás, embertelen, megalázó bánásmód és az ilyenekkel fenyegető országokba visszaküldés (refoulement) sem. További követelmény, hogy ésszerű kapcsolat van a kérelmező és a biztonságos harmadik állam között, s a menekülő kérelmét beadhatja ott.

A dublini rendszer – amely az Európai Unió belül helyezi át a kérelmezőket – és a biztonságos harmadik ország kategóriája – amely az EU-n kívülre küldi vissza őket – új gyakorlatot vezetett be. A menekült hiába választott egy országot, ahol státusa elismertetését kérelmezi, az az állam önhatalmúan egy másikra bízta a döntést. Egyik rendszer sem azt vonja kétségbe, hogy a kérelmező valóban menekült, csak ennek kimondását (vagy a kérelem elutasítását és a hazautaztatást) hátrítja egy másik államra.

Egyik rendszer sem „tehermegosztás”, nem a szolidaritás kifejeződése. Ellenkezőleg, valójában az EU tagállamai vagy a külső határokkal rendelkező peremállamokra terhelik az eljárás, majd az integráció vagy az eltávolítás terheit (a dublini rendszer), vagy egyenesen egy nem-EU államra (a biztonságos harmadik országra).

### Áttelepítés, áthelyezés, kvóták

A felelősség-áthárításnak ezt a nyilvánvalóan igazságtalan (mert semmilyen disztributív vagy korrektív igazságossági kategóriát nem alkalmazó) rendszerét váltaná fel (egészítené ki, ez nem teljesen világos) a Bizottság 2015. május 13-i közleményében az államok figyelmébe ajánlott rendszer. A közlemény még távolról sem jog, ahhoz, hogy az áthelyezési és áttelepítési kvóták kötelezővé váljanak, a Miniszterek Tanácsának és a parlamentnek közösen kell döntést hoznia, ráadásul úgy, hogy a Tanácsban legalább az államok 55 százaléka (16 tagállam) szavaz a javaslat mellett, mégpedig olyan államok, amelyek az EU 507 milliós lakosságának 65 százalékát képviselik. Fordítva, látszik ebből, hogy akárhogy ágál Csehország, Magyarország és Szlovákia (s akár még további néhány állam), a döntést nem tudják megakadályozni. A britek feltehetően nem kívánnak a rendszerben részt venni, így annak létrejöttét megakadályozni sem tudják, mert az EU alapszerződéséhez fűzött, az Egyesült Királyság különleges helyzetét szabályozó jegyzőkönyv így rendelkezik. Ha azonban Spanyolország és Franciaország is az elutasítók sorába áll – mint most felsejlik –, akkor a javaslat elbukik.

A Bizottság javaslatának két ága van. Az egyik arról szól, hogy az Európai Unió vállaljon részt az Európán kívül menekülteket befogadó államok terheiből, telepítsen át onnan menekülteket az EU-ba. Ne feledjük: a világ menekültjeinek 92 százalékáról nem EU-államok gondoskodnak, a legtöbbről fejlődő országok. A 2011 óta az unióba eljutott negyedmillió szír menekültevel szemben Libanon 1,2 millió, Törökország 1,8 millió, Jordánia több mint hatszázezer emberről gondoskodik – persze nemzetközi segítséggel – mindennap.

A hegyek egeret szültek: a Bizottság előzetes javaslata szerint 2015–2016-ban a teljes EU-nak húszezer olyan menekült Európába való áttelepítésére kellene kötelezettséget vállalnia, akik már elhagyták az üldözés országát, de helyzetük a jelenlegi menedéket nyújtó országban tarthatatlan. Erre a célra a Bizottság fejenként 2,5 ezer eurós többlettámogatást helyez kilátásba. A végleges javaslatot május végére ígéri a Bizottság. A 2016 utáni időszakot már nem javaslat, hanem kötelező szabály tárgyává tennék, „ha szükséges”. A bizottsági közlemény a bruttó nemzeti terméket, a népességszámot, a munkanélküliség mértékét, valamint a kérelmezők és a korábban kétoldalúan áttelepített menekültek számát vette figyelembe a tagállamokra jutó célszámok meghatározásánál. A munkanélküliség és a korábbi menekültügyi teljesítmény a kötelezettség csökkentéséhez vezetett, így fordulhat elő, hogy Szlovákiának és Horvátországnak is több embert kellene áttelepítenie (319-et, illetve 315-öt), mint Magyarországnak (307-et). (Jól jött az elmúlt két év 60 ezer magyarországi kérelmezője!). A terv még számol Dánia, az Egyesült Királyság és Írország részvételével. Ha élnek a kimaradás jogával, akkor a rájuk eső 2926 főről

is az EU fennmaradó 25 tagjának kellene gondoskodnia, avagy ennyivel kellene az áttelepítési kvótát csökkenteni.

A bizottság javaslatának másik ága a menekültek Európán belüli áthelyezésével foglalkozik, lényegében felülbírálván a dublini rendszert, és lehetővé téve, hogy a menekülő ügyében ne az az állam döntsön, amelynek a határát átlépve a személy az EU területére lépett. A hazai kommentárokból ritkán derült ki, hogy tulajdonképpen a Bizottság itt is két javaslatot tett. Az egyik az Európai Unió működéséről szóló szerződés 78. cikkének 3. bekezdésén alapul. Ez így fogalmaz: „Ha egy vagy több tagállam olyan sürgőshelyzettel szembesül, amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez, a Tanács a Bizottság javaslata alapján az érintett tagállam vagy tagállamok érdekében átmeneti intézkedéseket fogadhat el. A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően határoz.” A Bizottság erre alapozva javasol egy „sürgőshelyzeti áthelyezési rendszert”, amely a különös nyomásnak kitett államokat tehermentesítené, és azoknak az áthelyezésével számol, akiknek nyilvánvalóan nemzetközi védelemre van szükségük. A javaslatban rejlik egy belső ellentmondás: miközben a védelem nyilvánvaló szükségességéről szól, nem feltételezi azt, hogy a nagy nyomásnak kitett állam – e napokban: Olaszország – már értékelte a kérelmező védelemre vonatkozó igényének a jogosságát. A tervezet szerint a menedéjog iránti igényről annak az államnak kell döntenie, ahová a kérelmezőt a „túlzsúfolt” államból áthelyezték. A sürgősségi áthelyezésre vonatkozó konkrét javaslat május végére várható, annak kell választ adnia egy sor kérdésre, például arra, megtagadhatja-e a kérelmező, hogy adott államba helyezték át, joga van-e a célállamnak kiválasztania, hogy az adott keretszám kitöltésére konkrétan kit venne át etc. A jelenlegi javaslat a kvóták megállapításánál a népességet és GDP-t 40–40 százalékos súllyal veszi figyelembe (ezekkel arányosan nő az átveendő személyek száma), míg 10–10 százalékkal az eddig érkezett menedékkérőket és a kétoldalú keretekben áttelepítetteket, illetve a munkanélküliség mértékét (melyek csökkentik az átveendő számát).

A Bizottság májusi kezdeményezése azért váratlan, mert az Európai Uniónak egyébként már van speciális szabálya a nagyléptékű beáramlásra, az átmeneti védelemről szóló 2001/55/EK irányelv. Éppenséggel alkalmazhatná a Tanács, de akkor a csoportos védelemben részesített menekülőket vízummentesen kellene beengedni az EU területére, aminek a nyomán nyilván valóban sokan érkeznének... Az eddig még nem alkalmazott irányelv a tömegesen érkezőket a tagállamok által önként felkínált kvóták szerint osztaná szét.

A Bizottság a közleményben még egy ígéretet tett: azt, hogy az év végéig kidolgozza egy kötelező és az EU tagállamok között automatikusan alkalmazandó menekült-áthelyezési jogszabály tervezetét. Ha jól értelmezem a közlemény szövegét, ez sem valamennyi, Európába már belépett személy szétosztásáról fog szólni, csak azokéről, akik tömeges beáramlás keretében érkeztek. (Homályban marad, hogy a tömeges beáramlás a világ bármely tájáról együttesen nagy számban érkezőkre utal-e, vagy csak az egy régióból, rövid időn belül az EU területére lépőkre.)

A közlemény függelékében szerepelnek a fent bemutatott elosztási tényezők, de nem világos, hogy azok csak a sürgősségi – és a parlament érdemi beleszólási joga nélkül elfogadandó –, május végén esedékes javaslat alapjául szolgálnak-e, vagy a Bizottság ugyanezeket tervezi alkalmazni a decemberi – immár a parlament társjogalkotói közreműködésével meghozandó – jogszabályban is.

## Tágasabb távlatok

A javasolt rendszer sok szempontból elemezhető. Az első nyilván a kritériumok azonosítása és relatív súlyuk megállapítása. Miért nem szerepel benne az államterület nagysága? – kérdezheti Málta. Miért nem szerepel, hogy az adott tagállam az elmúlt időszakban (egy évtized? kettő?) hány személynek nyújtott nemzetközi védelmet? – kérdezheti Németország. Miért nincs szó kulturális közelségről, a személyek befogadása helyett fogadásuk költségeinek „megváltásáról”? – kérdezhetik a szakemberek. E cikk keretei szűkek az igazságos elosztásra vezető tényezők alapos mérlegeléséhez és a „végső, helyes képlet” igazolásához, annál is inkább, mert több mint kétséges, hogy létezik-e ilyen. Érdekes megoldási javaslatokban nincs hiány. A szakirodalomban J. Hathaway és A. Neve 1997-ben lényegében azt javasolta, hogy az azonos érdekű államok alkossanak (regionális) csoportokat, akik a kulturálisan közel állók befogadását vállalják, a többi állam pedig járuljon hozzá a menedéket nyújtók költségeihez. P. Schuck ugyanabban az évben globálisan kiosztott kvótákat ajánlott, amelyeket egy központi szervezet róna az államokra, akik dönthetnének arról, a személyeket fogadják, vagy kvótájukkal „kereskednek” egy más államra bízva a személyek ellátását, amit „tehermentesített” állam megtérít. Finnország 2007-ben EU-elnökként azt javasolta, hogy az államok a regisztrált kérelmezőkkel kapcsolatos költségeik megtérítését igényelhessék, az áthelyezés lehetősége nélkül. E. Thielemann és társai az Európai Parlamentnek írott tanulmányukban 2010-ben a menekültek szétosztásánál a GDP-t 50 százalékos, a népességszámot és a népsűrűséget 25-25 százalékos súllyal javasolták figyelembe venni. H. Rapoport és J. F. H. Moraga 2014-ben ismét egy globálisan alkalmazható menekültkvóta-piacot írt le, amely mind a menekültek, mind az államok választásait bekalkulálná. A. Angenendt, M. Engler és J. Schneider 2015-ben a gazdasági erőt, a népességszámot, a területet és a munkanélküliséget javasolta az (európai) méltányos elosztás alapjául, úgy, hogy öt év csúszóátlaga szerint osztanak szét az államok között a menekülteket. Gyakorlati, általánosítható példaként álljon itt Németországé: a menedékkérők országon belüli elosztását meghatározó „Königsteini kulcs” a tartományok adóbevételét 2/3, a népességszámot 1/3 súllyal veszi figyelembe, évente újraszámítva azt.

A lényeg azonban – itt és most – még nem ez. Hanem az, amit a szakirodalom már az 1990-es évek óta taglal, nem csak európai dimenzióban: kinek a feladata, kinek a felelőssége a menekültekről való gondoskodás? A földközi-tengerivel párhuzamosan kibontakozó délkelet-ázsiai tragédia, az, hogy a Mianmarból menekülő rohingyák hajóit – például Indonéziában – visszalökték a tengerre, a kíméletlen ausztrál menekültpolitika, amely minden eszközzel akadályozza a kérelmezők spontán megérkezését, s az elfogottakat a parányi szigetállamra, Naurura vagy Pápua Új-Guineára deportálja, ahol védelemre jogosultságuk elismerése után is maradniuk kell, mind-mind arra mutat, hogy a nemzetközi közösség egésze és az Európai Unió is jól járna egy átfogó, a menekülteket a nemzetközi közösség (az EU) közös gondjának tekintő rendszerrel.

Ehhez azonban olyan politikusokra lenne szükség, akik emlékeznek a hazájukból honfitársaik tettei elől menekülő elődeikre, és belátják: az európai (vagy a globális) szolidaritás és felelősségmegosztás hatékonyabb, olcsóbb és emberségesebb, mint annak a rendszernek a fenntartása, amely évente a tengeren menekülők ezreit ítéli halálra.