



Szabad mozgás vs. menedékjog

A személyek szabad mozgása egyike az EU sokszor emlegetett négy alapszabadságnak. Mára minden uniós polgár természetesnek tekinti, hogy az unió területén korlátozások nélkül mozoghat, letelepedhet, munkát vállalhat és vállalkozást alapíthat. A jelenlegi migrációs válságban viszont azt tapasztalhatjuk, hogy mind az Európába érkezők, mind az Unió állampolgárai között szép számmal vannak olyanok, akik úgy gondolják, hogy a szabad mozgáshoz való jog korlátozás nélkül szintén megilleti az EU területén menekültstátuszért folyamodókat. Sőt, létezik egy ennél is megengedőbb álláspont, amely szerint a migránsok szabadon megválaszthatják, hogy az EU melyik országában kívánnak letelepedni és ezzel együtt azt is, hogy melyik országban nyújtják be a menekültként történő elismerésre vonatkozó kérelmüket.

Ugyanakkor a legutóbbi időben kibontakozó tendencia az is, hogy az Unió (és Schengen) területére illegálisan belépő, majd szabadon áramló külföldi állampolgárok miatt több tagállam is korlátozta a területére való belépést, többször a határellenőrzést is visszaállítva, akadályozva ezáltal az európai állampolgárokat szabad mozgáshoz fűződő joguk gyakorlásában is. A fentiek miatt indokolt áttekinteni a hatályos szabályozást, és megvizsgálni, hogy mi a fenti alapszabadság pontos tartalma, kiket milyen feltételekkel illet meg, de azt is, hogy ezen szabadság hogyan kerül most veszélybe és milyen megoldási lehetőségek kínálkoznak.

A szabad mozgáshoz való jog

Az 1957-es Római Szerződés tartalmazott először a Közösségen belüli szabad mozgásra vonatkozó szabályokat, ám ez a jog még korántsem az volt, amelyet ma a személyek szabad mozgásaként ismerünk. A cél ekkor még a közös piac megfelelő működéskének biztosítása volt, ezért a Római Szerződés csak a gazdaságilag aktív személyek (pl. munkavállalók, szolgáltatást nyújtók) és családtagjaik számára garantálta a mozgás szabadságát. Érdemi változást csak az 1992-es Maastrichti Szerződés hozott, ekkorra alakultak ki a – lényegüket tekintve – ma is hatályos szabályok, amelyek értelmében az Unió területén valamennyi európai polgár szabadon mozoghat, utazhat és tartózkodhat.

Ez utóbbi három részjog azonban nem esik egységes szabályozás alá: míg az utazás és mozgás joga korlátozások nélkül vonatkozik az EU-s állampolgárokra, addig a tartózkodás továbbra is csak a kereső tevékenységet folytatókat és családtagjaikat illeti meg. Jogiasan: az első két kategória alanyi jog, a harmadik azonban nem. Valamennyi részjog a mozgás szabadságából vezethető le, így közös elemük, hogy mindegyik korlátozható egyrészt a közrend, közbiztonság és közegészségügy védelme céljából, másrészt az egyes tagállamok közszolgáltatára vonatkozó, az abból más tagállam állampolgárait indokoltan kizáró intézkedések is jogszerűek.

A tartózkodás jogán hosszabb távú (3 hónapot meghaladó) jelenlétet értünk valamelyik – az egyén állampolgársága szerinti országtól különböző – tagállamban. A hatályos jogi szabályozás értelmében az ilyen tartózkodásokhoz még az uniós állampolgároknak is a fogadó ország engedélyére van szükségük,



amely azonban bizonyos feltételek fennállása estén automatikusan kiállítja ezt az engedélyt. Ez a rendelkezés a tagállamok szempontjai mellett az uniós polgárok érdekeit is figyelembe veszi, hiszen bizonyos szolgáltatások igénybevételéhez elengedhetetlen, hogy a fogadó állam értesüljön a területén tartózkodó, a saját állampolgársásától eltérő állampolgársággal bíró uniós állampolgárról. Ezen feltételek az egyes esetekben eltérőek, a tartózkodás céljának megfelelően változnak. Külön irányelv vonatkozik a gazdaságilag aktívakra, a nyugdíjasokra és a diákokra, de valamennyi szabályozásnál az volt a jogalkotói akarat, hogy csak olyan uniós állampolgárok tartózkodhassanak huzamosabb ideig – vagy akár le is telepedhessenek – egy, az állampolgárságtól eltérő tagállamban, akiknek megfelelő megélhetési forrásuk van, tehát főszabály szerint nem kell igénybe venniük a fogadó állam szociális rendszerét.

Szabad mozgáshoz való jog és a harmadik országbeli állampolgárok

A fenti szabályok vonatkoznak az Unió saját állampolgáira. Láthatjuk, hogy még ezen személyi kört sem egységesen, korlátozás nélkül illetik meg a mozgás szabadságból levezethető egyes jogok. Az EU területére legálisan érkező nem uniós állampolgárokra azonban ennél jóval szigorúbb szabályok vonatkoznak. Az EU-n belül, a mozgás szabadságának kiteljesedését jelentette a Schengeni megállapodás, amelyet az Amszterdami Szerződés implementált a közösségi jogba. A Schengeni Kódex azonban szükségszerűen nem csak az uniós állampolgárokra vonatkozó szabályokat tartalmaz, hanem azt is szabályozza, hogy a harmadik országokból érkezők hogyan léphetnek be a schengeni térség területére.

Főszabály szerint az ilyen, harmadik országból legálisan érkező személyek beutazásához és tartózkodásához szükséges valamilyen jogcím. A gyakorlatban ez a jogcím legtöbbször a tagállamok által kiállított vízum. A vízumkötelezettség alól természetesen vannak kivételek: elsősorban azon országok állampolgárai, akik szerepelnek az uniós vízummentességi listán; de ide tartoznak például a polgári repülőgépek személyzetének tagjai is; valamint azok, akik diplomata útlevelel utaznak. Az egységes schengeni szabályozásban többféle vízum is létezik (repülőtéri tranzitvizum, egységes schengeni vízum), ám azok közös jellemzője, hogy legfeljebb 90 napos tartózkodásra teremtenek jogosultságot. A 90 napot meghaladó jelenlétre jogosító engedélyek szabályozása tagállami hatáskör, még egységes tagállami gyakorlatról sem igazán beszélhetünk. Az egyes országok döntenek tehát el, hogy milyen feltételekkel adnak hosszú távú vízumot a harmadik országból érkező állampolgároknak, az azonban uniós szabály, hogy az ilyen engedélyek jogosultjai hathónapos periódusonként legfeljebb 3 hónapot tartózkodhatnak más tagállamban.

A fenti személyi kör – és szabályozás – alól kivételt képeznek a határt többnyire illegálisan átlépők, majd menekültstátuszért folyamodók (kérelmezők). Az ő esetükben az Unió területén való tartózkodásra a jogcímet a kérelem benyújtása teremti meg, azonban tartózkodási joguk csak arra az államra érvényes, melynek területén a kérelmet benyújtották. Ez világosan következik a menekültügyi eljárás uniós szabályaiból is, amelyek a kérelmező együttműködését – és ilyenformán természetesen az adott tagállamban való jelenlétet – feltételezik az eljárást lefolytató tagállam hatóságaival.



Amennyiben a kérelmező az eljárás eredményeként menekültstátuszt kap, jogai szinte megegyeznek az uniós állampolgárok jogaival. Ellenkező esetben viszont, tehát amennyiben a menekültkérelmet a hatóságok elutasítják, a kérelmezőnek nem marad érvényes jogcíme, ami alapján az EU területén tartózkodhatna, így el kell(ene) hagynia azt. Amennyiben erre önként nem hajlandó, úgy idegenrendészeti eljárásnak és indokolt esetben kitoloncolásnak is helye van.

Szabad mozgás vs. menedékjog

Ezen, főszabály szerint tehát az EU-s állampolgárokat megillető jog, a szabad mozgás joga kerül most veszélybe az Unió területére illegálisan belépő és ott kontrollálatlanul mozgó migránsok áradata miatt. A „willkommenskulturból” fakadó kezdeti tétlenség után ugyanis egyre több tagállam állítja vissza – ha most még csak ideiglenesen is – a belső határok ellenőrzését vagy fontolgatja a határok „lezárását”. Természetesen azért, mert időközben pl. Németország vagy Ausztria is rádöbbent, hogy kezelhetetlen állapotokat teremt, ha a migránsok ellenőrizetlen körülmények között vándorolnak egyik EU-s országból a másikba (Melyhez természetesen joguk nem lenne, csak hogy a front- és tranzitországok nem akarják és nem tudják „visszatartani” a magukat menekültként definiáló személyeket. De még azon tagállamok is, melyek célja és akarata a kérelmezők regisztrálására és kontroll alatt tartására irányul, határozás nélkül képtelenek erre, ugyanis az EU-s irányelvek csak nagyon szűk körben engedik az őrizetbe vételt, ill. nem biztosítanak lehetőséget arra, hogy a kérelmezőket az eljárás lezárultáig „helyben tartsák”).

A határőrizet visszaállítása, a határok lezárása vagy akár csak az ún. mélységi ellenőrzés szisztematikus és átfogó alkalmazása viszont értelemszerűen kizárólag úgy lehet hatékony, ha mindenkire vonatkozik, aki az adott határszakaszt át akarja lépni. Harmadik országból származó legális határátlépőre, irreguláris migránsra – és EU-s állampolgárra egyaránt. Ez az amúgy szükséges, a problémamegoldás sorában „nulladik lépésként” értelmezhető intézkedés viszont szükségszerűen csak rövidtávon alkalmazható – már, ha nem akarjuk végképp veszni hagyni az EU egyik (talán egyetlen?) kézzel fogható „értékét”, mely például éppen nekünk, magyaroknak bír kiemelkedő jelentőséggel. Hiszen apáinknak, nagyapáinknak a „légiesített határok” (most még létező) valósága évtizedekig csupán álmokképként sejtett fel.

Többség vs. kisebbség

Tehát jelenleg az a nagyon közeli veszély fenyeget, hogy a migrációs válság miatt a határellenőrzés visszaállítása láncreakcióvá terebélyesedik, ilyen módon az EU-s állampolgárokat megillető, a szabad mozgáshoz való jog elenyészik. „Csak” azért, mert az emberi jogi fundamentalizmus és dogmatizmus alapján álló menekültügyi szabályrendszer és az ahhoz tapadó jogértelmezés- és alkalmazás azt mondja, hogy nem csak a már menekültként elismerteknek, hanem a menekültstátuszt kérelmezőknek, sőt, azoknak az illegális határátlépőknek, akik adott esetben Magyarországon nem hajlandók regisztrálni, mert Németországba, Svédországba, Finnországba igyekeznek, „jogaik vannak” (persze, vannak, de nem mindenhez). Ez pedig azt jelenti, hogy bár a kérelmezőnek abban a



tagállamban kellene kivárnia az eljárás végét, ahol először az EU területére lépett; hogy bár a kérelmezőt csak abban a tagállamban illeti meg a tartózkodás joga, ahol a kérelmet benyújtotta (és nem cirkulálhatna végig Münchenig, Stockholmig vagy Helsinkig), ezen kötelezettségeknél erősebbek az ő „emberi jogai”, vagyis az, hogy a hatóságok őt fizikai kényszerrel csak nagyon szűk esetkörben tarthatják vissza, ha egyáltalán. Ha pedig egyszer elindul és kikerül a hatóságok látóköréből, helyváltoztatása nyomkövethetlenné válik (főleg, ha célországát megelőző országokban még a regisztrációt is megtagadja).

Tehát egy jól behatárolható kisebbség „jogai” – egyébként valójában nem jogkövető magatartása – miatt veszélybe kerül a többség (az EU-s állampolgárok) egy féltve féltett joga – mi több, szabadsága. Tehát a szélsőségesen individualista emberi jogi szemlélet fontosabbnak bizonyul az országok védelmi és biztonságpolitikai igényeivel szemben. Tehát a „törvényen kívülség” (illegális határátlépés, regisztráció és együttműködés megtagadása stb.) állapota előrébb való a rend igényénél – tehát az „emberiség” homályos eszméjéből levezetett és félreértelmezett univerzális szolidaritás utópiája tort ül az államok szuverenitásán. A joggal való visszaélés nem teremthetne jogot – most mégis azt látjuk, hogy de igen, teremt. Egy kérelmező azért él vissza Magyarországon a joggal, hogy utóbb menekültstátuszt szerezzen Németországban.

Ennek kapcsán nem feledhető, hogy – ha mondhatunk ilyet általánosságban – az Európai Unió jogát békeidőre és az Unió „belülre” írták, most viszont lassan háborús állapotokkal nézünk szembe egy alapvetően az EU-n kívülről érkező, de a tagállamok területén realizálódó nyomás következtében. És ezen a ponton érzékelhetően szembe kerül egymással a szabad mozgáshoz való jog, Schengen „ideája”, valamint a puha, a befogadás eszméjén alapuló menekültügyi szabályrendszer. Itt pedig dönteni kell – nem hónapokon át egyeztetni (alanyt az állítmánnyal), hanem dönteni, mi a fontosabb: az EU-s állampolgárok szabadsága vagy a migránsok félreértésekre tételezett, mindent felülíró „emberi jogai”? Egyik csak a másik rovására érvényesülhet. Ha utóbbit tartjuk fontosabbnak, akkor az a fentiekben kifejtettek szerint oda vezet, hogy a tagállamok sorozatban visszaállítják a belső határellenőrzést – ha viszont előbbit, akkor valahogy az EU területén kívül kell tartani az oda áramló tömegeket (ti. ha egyszer belépnek, lehetetlen őket mozgásukban korlátozni, ill. kontroll alatt tartani).

Megoldás?

A lehetséges megoldáshoz több dolog – úgy jogi, mint politikai változtatás – szükséges. Először is mindenkinek meg kell értenie, hogy aki az EU, ill. Schengen külső határait védi, az az uniós állampolgárok szabad mozgáshoz való jogát védi. Hogy ezt hogyan teszi, az a tagállam szuverén dolga – ha úgy érzi (pl. Görögország), hogy nem képes megfelelni a kihívásoknak, akkor bátran kérjen segítséget, a tagállamok pedig a szükségesen és jól értelmezett, az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés vonatkozó fejezetében is szereplő szolidaritás jegyében azt adják is meg. Ez ellen hat természetesen, hogy a valósággal szembenézni nem merő „européer” döntéshozók úton-útfélen megjegyzéseket („aggályos”) tesznek azon tagállamokra, elsősorban Magyarországra, de most már pl. Szlovéniára is, melyek igyekeznek megvédeni saját határaikat. Ilyen politikai klímában nyilván kínosabb

azért „harcolnia” egy tagállamnak, hogy segítséget kapjon külső határai erőteljesebb és hatékony védelméhez. Ennek a politikai korrektségből fakadó „finnyáskodásnak” változnia kell.

Másodsorban – és talán ez a legfontosabb – a nemzetközi és EU-s menekültügyi szabályrendszer (ill. jogalkalmazás) koncepcionális felülvizsgálatára van szükség. Ha ez nem történik meg, akkor jogkövető, demokratikus úton a jelenlegi krízist nem lehet megoldani és a kezelhetetlen helyzetet az egyes államok jogon kívüli eszközökkel igyekeznek majd „domesztikálni”, amennyiben végérvényesen kiderül, hogy a jogszabályok és a valóság között szakadék tátong. Szükséges tehát annak kimondása, hogy a vonatkozó uniós szabályok – legfőképpen nem is a Dublin III rendelet, hanem a menekültügyi eljárásra vonatkozó irányelvek – rosszak és alkalmazhatatlanok a jelenlegi szituációban. Legfőképpen azért, mert azok a menekültek jogállásáról szóló, 1951. július 28-i genfi egyezmény teljes és mindenre kiterjedő alkalmazására építenek. Csakhogy ez az egyezmény, a rá vonatkozó joggyakorlattal, értelmezési kánonnal együtt – és ezt is szükséges lenne kimondani – idejétmúlt.

A dokumentumot a II. világháború traumája után írták és fogadták el, alapvetően a sporadikusan, de mindenképpen a jelenleginél kisebb létszámban érkező, „klasszikus” politikai menekültekre „szabva”, aki (jellemzően) Európa keleti feléből, egy totalitárius diktatúra elől menekül „Nyugatra”. Az egyezmény eredeti szövegének megalkotói egyáltalán nem szándékoztak valamiféle univerzális, mindenkire mindenhol kiterjedő menedékjogot alkotni, nem hiába iktattak tér- és időbeli korlátozásokat a szövegbe: a részes államok választhattak, hogy a menekültstátuszt csak „az Európában 1951. január 1. előtt történt események”, vagy „az Európában vagy máshol”, de csak 1951. január 1. előtt történt események alapján adják meg. Sőt – azzal a természetes igénnyel számolva, hogy a menekültstátusz csak ideiglenes állapot és az illető nyilvánvalóan vissza szeretne térni eredeti hazájába –, azt is meghatározták, hogy amennyiben az üldöztetésre okot adó körülmények a származási országban megszűnnek, azzal a menekültstátusz is elenyészik (Ezzel szemben a jelenlegi joggyakorlat azt mutatja, hogy a menekültstátusz a letelepedés és az állampolgárság előszobája).

1967-ben azonban a tér- és időbeli korlátozást egy csatolt jegyzőkönyv kiiktatta, a menekültstátuszt megalapozó „üldöztetés vagy üldözéstől való megalapozott félelem” értelmezésében nem az objektív (az adott államban ténylegesen ki vannak-e téve személyek üldöztetésnek?), hanem a szubjektív (az menekült saját, személyes meggyőződése, hogy őt üldözik vagy üldözhetik) oldal vált döntővé, mindent felülíró alapelvvé pedig a visszaküldés tilalma („non-refoulement”). Tehát egy kérelmezőt akkor sem lehet visszaküldeni vagy kiutasítani, ha a menekültstátuszok egyikére sem jogosult – de kiutasításával veszélynek lenne kitéve. Sőt, általánosan elfogadott elvvé vált, hogy a menekültstátusz mint olyan az érintett személy menekülésével keletkezik (konstituálódik), azt a fogadó állam csak elismeri (deklarálja). Ez természetesen szembe megy az államok szuverenitásának gondolatával, ráadásul a (menedék)joggal történő visszaélések kiszűrése végett éppen olyan megközelítésre lenne szükség, mely az állami aktushoz kapcsolja a menekültstátusz keletkezését.



Az EU-s irányelvek átvették mindezen megközelítéseket és szabályrendszert, kiegészítve olyanokkal, hogy pl. személyazonosság megállapítása végett egy tagállam nem veheti fel a kérelmező származási országával a kapcsolatot, ha ezzel potenciálisan veszélybe sodorná az illetőt. Így eshetett meg például 2009-ben Magyarországon, hogy egy büntetőeljárást meg kellett szüntetni egy, saját bevallása szerint is terrorcselekményeket elkövető afgán állampolgárral szemben, mert a kapcsolatfelvétel tiltott volt, az „országinformációk” alapján pedig a cselekmények elkövetése kétséget kizáróan nem volt bizonyítható, így megállt a visszaküldés tilalma (pedig a szolidaritásnak is megvan a maga rendje: először a családom, a szűkebb közösségem, a hazám biztonsága – utána mindenki másé).

Ezt, a visszaküldés abszolút tilalmán alapuló megközelítést szükséges tehát felváltani úgy a nemzetközi, mint az EU-s jogalkotás szintjén az „első menedék országának elvével”. Azaz azt kellene főszabállyá tenni, hogy a menekültöt menekültstátusz csak abban az országban illesse meg, ahol élete „először” nincs már veszélyben, ahol származási országát elhagyva „először” már nem üldözik. Ha továbbáll, a következő országban már értelemszerűen nem a menekültügyi, hanem az idegenrendészeti szabályok vonatkoznak rá. Az elv erkölcsileg értékelhető lényege ugyanis, hogy ha pl. a háborús állapotok megszűnnek, a menekült a lehető legkönnyebben és gyorsabban visszatérhessen hazájába.

A szemléletváltás természetesen nem állhat meg a jogszabály-módosítások szintjén. Annak egyrésztől érvényesülnie kell a jogalkalmazásban – mely alapvetően a fentiekben bemutatott, „menekültbarát” értelmezéshez szokott hozzá –, másrésztől pedig azokat az összegeket, melyeket most az EU és tagállamai a menekültügyi fizikai és szociális infrastruktúra fenntartására költenek (a határvédelem és az első menedék országára vonatkozó elv főszabállyá tétele után) a tranzitországok (köztük az „első menedék országai”) finanszírozására kell átcsatornázni. Ezt követően szintén őszintén be kellene vallani, hogy az „arab tavasz” kísérlete az érintett országok nagy részében megbukott, és hogy igen, Európának a térségben politikailag hasznosabbak a társadalmi stabilitást megvalósító autoriter rezsimek, mint demokráciának címkézett, valójában széthulló államszervezetek. Ugyanis sok esetben – mint amilyen a jelenlegi migrációs krízis is – nem csak az igazság, de az őszinteség is szabaddá tehet minket.

Kovács István-Szánthó Miklós

(Fenti írás a Nemzeti Érdek c. folyóirat 2015/13-14. számában jelent meg)