



## ENSZ-paktum: a migráció legalizálása a kibocsájtó országok érdeke

Az Alapjogokért Központ már korábbi elemzésében felhívta a figyelmet az ENSZ globális migrációs paktumainak veszélyeire, a múlt héten nyilvánosságra hozott tervezetek pedig megerősítik a korábban jelletteket. A dokumentumok szerint ugyanis a migráció valamennyi formája feltartóztathatatlan, de pozitív folyamat, ezért a migránsokat informálni, a folyamatot pedig tervezni és „menedzselni” szükséges, nem pedig feltartóztatni. Hiába különül el formálisan egymástól a menekültekre és a migránsokra vonatkozó szöveg, egységes vezérlő elvük továbbra is a bevándorlók különböző kategóriáinak összemosása, az illegális migráció legalizációja, sőt, megszervezése a migránsok számára. A szövegtervezet minden bevándorló számára megkönnyítené a családegyesítést, ráadásul a jövőben még a menekülteket sem lenne célszerű táborokban elhelyezni, hanem inkább a többségi társadalom által lakott településeken kellene letelepíteni őket.

A tervezetekben több helyütt is hangsúlyos szerepet kapnak a nyílt társadalom eszméi: a szöveg minden eljárás során feltételezi a gender-központúságot és „kultúraérzékeny” egészségügyi szolgáltatás nyújtását irányozza elő a bevándorlók számára. A paktum legkritikusabb eleme azonban az, hogy lényegében ellehetetlenítené a hatékony nemzetállami intézkedéseket: célul fogalmazza meg a jogellenes határsértések dekriminalizálását és önkéntes alapra helyezné a visszaküldés-visszatérés ügyét. A visszaküldés tilalma ezen túlmenően immáron nem csak azokra vonatkozna, akiket valóban üldözés fenyeget hazájukban, hanem valamennyi bevándorlóra, jogi helyzetétől függetlenül. Az ENSZ azonban nem csak jogi értelemben könnyítené meg a bevándorlást, hanem szinte fizikailag is kikövezné az utat a migránsok előtt. A főbb migrációs útvonalakon fekvő országoknak ugyanis a paktum olyan „állomások” létrehozását irányozza elő, ahol a bevándorlók „egyablakos ügyintézés” keretei között kaphatnának fizikai és jogi segítséget is a célországokba történő eljutáshoz.

A globális migrációs paktum tárgyalása 2018. február 20-án kezdődik. Ezt követően a tervek szerint havonta 3-4 napot szánának a tárgyalások lebonyolítására egészen júliusig bezárólag. A végleges szöveget pedig 2018. december 10-11-én egy Marokkóban tartandó kormányközi konferencián fogadnák el az ENSZ tagállamai. Hangsúlyozandó, hogy a Közgyűlésben jelentős többségben vannak azon államok, amelyek a migráció szempontjából kibocsájtó országnak minősülnek és ezért elemi érdekük a bevándorlási szabályok globális liberalizációja. Éppen ezért bizonytalan, hogy tárgyalásos úton lehetséges-e változtatni az egyoldalúan bevándorlásbarát koncepción. Mindezek alapján, amennyiben az első forduló alkalmával nem sikerül érdemi eredményeket elérni, megfontolandó lehet a magyar tárgyalási pozíció újragondolása.

## 1. A globális paktumok háttéréről – röviden

A migrációról, valamint a menekültekről szóló globális paktumok (Global Compact on Refugees illetve Global Compact on Migration) kidolgozását 2016. szeptember 19-én határozta el az ENSZ Közgyűlése.<sup>1</sup> A 71/1. számú közgyűlési határozat, amelyet azóta informálisan csak New York-i Nyilatkozatnak neveznek, alapozza meg a két paktum-tervezetet.<sup>2</sup> Fontos hangsúlyozni, hogy az ENSZ Közgyűlésének határozatai jogi eszközökkel nem kikényszeríthetők, azoknak csak ajánlás jellegük van, vagyis a nemzetközi jognak nem forrásai. Ugyanakkor a Közgyűlés saját határozatai kapcsán általában akkor használja a „nyilatkozat” kifejezést, ha az adott dokumentumnak valamilyen különleges jelentőséget tulajdonít. Megfigyelhető az is, hogy az eltelt évtizedek során több, „nyilatkozatként” elfogadott közgyűlési határozat tartalma szokásjogi úton mégis a nemzetközi jog részévé vált.<sup>3</sup> Emiatt kiemelt jelentőségű a 2016. évi New York-i Nyilatkozat, amelynek I. számú melléklete tartalmazza az ENSZ átfogó menekültügyi válaszmechanizmusának keretét, valamint a 2018-ban elfogadandó és a menekültekre vonatkozó globális paktum létrehozásának mérföldköveit. A II. számú mellékletben pedig a „biztonságos, rendezett és reguláris migrációról” szóló globális paktumhoz vezető lépések olvashatók. A New York-i Nyilatkozat szerint az „emberiség a legősibb idők óta úton van”, de napjainkban legalábbis a volument illetően mégis „előzmények nélküli emberi mobilitás” tapasztalható.

Az ENSZ álláspontja szerint a mostani helyzet „jelentős népmozgásnak” (vö. „large movements” vagy „déplacements massifs”) tekinthető, amelynek jellemzője, hogy számos megfontolásra reflektál egyszerre, köztük az érkező emberek számára, a gazdasági, társadalmi és földrajzi kontextusra, a (be)fogadó államok reakcióképességére, és a népmozgás azonnali vagy hosszabb időn keresztül tartó hatására. Ugyanakkor a „jelentős népmozgás” fogalma nem foglalja magában a jogszerű migrációt (például az Unión belül), továbbá vegyes természetű, mivel abban migránsok és menekültek egyidőben és azonos útvonalakat használva vesznek részt. A New York-i Nyilatkozat elsősorban az Agenda 2030-ra, vagyis az ún. „fenntartható fejlődési célokat (SDGs)” tartalmazó közgyűlési határozat migránsokat és menekülteket érintő bekezdéseinek végrehajtására hivatkozva, azok elérését tűzte ki célul.

Ennek során van néhány, olyan visszatérő állítása, amely ugyan nem magában a New York-i Nyilatkozatban jelenik meg először, de erősen vitatható érvényességű. Így a Nyilatkozat a jelentős népmozgásokat – még ha nem is pontosan ezekkel a szavakkal –, de elkerülhetetlen szükségszerűségnek tekinti.

Ezenkívül a Nyilatkozat szerint a migráció pozitív módon járul hozzá a fenntartható fejlődéshez és a gazdasági növekedéshez. Ez utóbbiak népszerű állítások, ugyanakkor meggyőző bizonyítékokkal nem igazán támasztották alá azokat. Végül a Nyilatkozat szerint tanulmányozni kell a migráció kiváltó okait, ezek közül meg is nevez néhányat a dokumentum: szegénység, alulfejlettség, a lehetőségek hiánya, rossz kormányzás, környezeti tényezők. Ezek valóban olyan faktorok, amelyek hozzájárulnak a migrációhoz, ugyanakkor figyelemre méltó, hogy a Nyilatkozat és a hasonló dokumentumok egy ideje hallgatnak például a túlnépesedésről, mint a migráció egyik fontos okáról, valamint a migrációs okokat illetően a kibocsátó államok hangsúlyosabb felelősségéről. Ennek nyilvánvalóan az az egyik oka, hogy az ENSZ tagállamai között többségben vannak a származási országok a célországokhoz képest. A migráció elkerülhetetlenségét próbálja bizonygatni az ENSZ főtitkára is egyik tavalyi a migrációról szóló globális paktum ún. nulladik változatához készített jelentésében. Eszerint bár a migráció és a fejlődés/fejlesztés között van kapcsolat, előbbi nem csökkenthető pusztán azáltal, hogy a magasabb jövedelmű országok növelik a szegényebb országok számára juttatott fejlesztési segélyek volumenét.<sup>4</sup>

A New York-i Nyilatkozat ún. kötelezettségvállalásokat (commitments/engagements) tartalmaz, amelyek nem szerződéses kötelezettségek, hanem legfeljebb egyoldalú kötelezettségvállalások, de még inkább politikai kötelezettségek.<sup>5</sup> Mindenesetre e kötelezettségvállalások végrehajtását a tervek szerint rendszeres és időszaki felülvizsgálat során ellenőriznék.

## **2. A New York-i Nyilatkozatban tett kötelezettségvállalások**

A New York-i Nyilatkozat szerint vannak olyan állami kötelezettségvállalások, amelyek a migránsokra és a menekültekre is, illetve olyanok, amelyek csak az egyik kategóriára vonatkoznak. A Nyilatkozat ugyanakkor egységesen az ún. gender-megközelítés talaján áll, továbbá a visszaküldés tilalmának elvét nemcsak a menekültek, hanem a migránsok



vonatkozásában is elismeri, noha a menekültek jogállásáról szóló 1951. évi genfi egyezmény azt csak az előbbiek kapcsán teszi kötelezővé az államok számára.

### **2.1. Kötelezettségvállalások a migránsokkal kapcsolatban**

A dokumentum ezen része szerint az államok szorosan együttműködnek abban, hogy biztosítsák a biztonságos, rendezett, és reguláris migrációt, beleértve a visszaküldést és visszafogadást, továbbá, hogy ezeket a nemzeti jogalkotás is figyelembe vegye. A New York-i Nyilatkozat emellett szorgalmazza a vendégmunkások és családtagjaik jogainak védelméről szóló 1990. évi nemzetközi egyezmény megerősítését. Ehhez az egyezményhez eddig az EU egyetlen tagállama sem csatlakozott, mivel az elsősorban a migráció szempontjából származási országnak számító, nagy kibocsátó – latin-amerikai és afrikai – államok érdekében áll. Az államok elkötelezték magukat arra, hogy megerősítik a globális migrációs kormányzást, amely annyit jelent, hogy a migrációval kapcsolatos döntések előkészítésébe és meghozatalába a hagyományos döntéshozók mellett a nemzetközi szervezeteket, NGO-kat és más szereplőket (pl. vállalatok) is bevonnak.

### **2.3. A menekültekre vonatkozó kötelezettségvállalások**

Az 1948. évi Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata értelmében az embernek nem a menekültként való elismeréshez, hanem a menedék kereséséhez van joga. Ezzel összefüggésben a Nyilatkozat elismeri, hogy bár a menedékkérők (igaz, menekültnek nevezi őket) választhatnak, hogy melyik államban nyújtják be kérelmüket, de az adott állam szabályozhat úgy is, hogy ezt a választást nem ismeri el jogszerűnek (első menedék országának elve). Talán ennél is lényegesebb, hogy a Nyilatkozat nem tartja megfelelőnek a menedékkérők menekülttáborokban való elhelyezését, ehelyett azoknak a településeken való elhelyezését preferálja. Végül a menedékkérők és menekültek kvóták (áttelepítési programok) szerinti elosztását és a családegyesítések lehetővé tételét sürgeti az államok között.

## **2. A két paktum-tervezet tartalmának kifogásolt elemei**

A New York-i Nyilatkozatban lefektetett egyoldalúan migrációbarát megközelítés tükröződik abban a két tervezetben is, melyek január végén láttak napvilágot. A két dokumentum – bár

elvileg külön területre vonatkoznak – közös célja, hogy megteremtse a rendezett és tervezett globális migráció feltételrendszerét.

### 3.1. A menekültekről szóló globális paktum

A menekültekről szóló globális paktum két részből áll majd, egyfelől a New York-i Nyilatkozat I. számú mellékletében olvasható Átfogó Menekültügyi Válaszkeretből, másrészt egy cselekvési programból. Ennek nulladik változatát 2018. január 31-én hozta nyilvánosságra az ENSZ menekültügyi főbiztosa. A dokumentumot a tagállamok és más szereplők is véleményezhetik, a végleges változatot pedig a menekültügyi főbiztos 2018-as jelentése fogja tartalmazni. A cselekvési program nulladik változata szerint az államoknak ún. „safe space-eket” kellene kialakítaniuk az érkezési-, tranzit-, regisztrációs- és közösségi terekben. Ezenkívül nem javasolja az érintettek menekülttáborokban való elhelyezését, akik számára az államoknak lakókörnyezeti lakhatást kellene biztosítani.

A menekültek hazatelepülése – ha a menekültstátusz megadásának feltételei már nem állnak fenn – önkéntes alapon történne. Ez szöges ellentétben áll a jelenlegi szabályozással, amely értelmében az államok egyoldalú aktussal kiutasíthatják, szükség esetén pedig ki is toloncolhatják azokat, akik nem jogosultak védelemre. A menekültügyi paktum tervezete áttelepítési programok indítására ösztönözné az államokat és kiterjesztené a családegyesítéseket. Mindez jól mutatja, hogy a szövegtervezet a New York-i Nyilatkozat nyomvonalán haladva a menekültstátuszt nem átmeneti védelemnek, hanem a bevándorlás egy formájának fogja fel, amely a szerzők szerint az egész „emberiség” szempontjából üdvözlendő és hasznos.

### 3.2. A migrációról szóló globális paktum

A migrációs paktum tervezete a tömeges migrációt ténykérdésként és alapvetően pozitív jelenséggént kezeli. Ennek bizonyítéka, hogy a szöveg jelenlegi és potenciális, illetve jövődől (potential máshol prospective) migránsokról is beszél. Ezzel összefüggésben kiemelendől, hogy a tervek szerint utóbbiakat is teljes körűen tájékoztatni kellene a lehetőségeikről, jogaikról és kötelezettségeikről. Mindez persze értelmet nyer, ha belátjuk, hogy a szerzők szerint a

migráció csak akkor hasznos mindenki számára, ha információkkal kellően ellátva, megtervezett módon és egyetértésre alapozva megy végbe. Ezenkívül teljeskörű elindulás előtti (holistic pre-departure) programokat kellene indítani, amelyek magukban foglalják a nyelvtanulást és a célország társadalmi normáinak, szokásainak megismerését és a jogokról és kötelezettségekről való tájékoztatást is. A tervek szerint ún. „one stop shop”-okat hoznának létre, vagyis a származási- és célországokban, továbbá a migrációs útvonalak mentén, „egyablakos ügyintézés” keretében jutnának a migránsok pénzügyi- és egészségügyi szolgáltatáshoz, ezenkívül tájékoztatást kapnának a lehetőségeikről. Az ENSZ főtitkár mottója jegyében a migráció mindenki számára előnyöket biztosítana és mindenkinek joga lenne a korlátlan migrációhoz (Vö. „Making migration work for all”). Az alapvető szociális ellátásokat minden migráns számára biztosítani kellene, míg a migrációnak a demográfiai kihívásokra és a munkaerőpiaci realitásokra is reflektálnia kellene.

A migrációs paktum tervezete is ösztönzi a családegyesítéseket, az irreguláris határátlépés pedig legfeljebb közigazgatási vétség lehetne, bűncselekmény tehát nem. A tervezet szerint mindenkit, aki magát gyereknek vallja, gyerekként kellene kezelni és a migránsok zárt és őrzött helyen tartása csak a legvégső esetben volna megengedett. A célországok egészségügyi rendszereinek ún. kultúraérzékeny szolgáltatásokat kellene nyújtaniuk a migránsok részére. A migrációs paktum tervezete indokoltnak tekintené a kettős- illetve többes állampolgárság államok általi elismerését. A migránsok visszaküldésének az önkéntes visszatérés elve alapján kellene bonyolódnia. Kerülni kellene tehát a kényszerített visszaküldéseket és a tervezet bevezeti a „fenntartható reintegráció” intézményét, amelyből szintén az következik, hogy nem feltétlenül kellene a származási országnak mindenkit visszafogadni. Végül, a paktumtervezet nagy meglepetése, hogy megemlíti a „filantróp alapítványokat”, mint amelyek a nemzeti és helyi hatóságok képességépítésében, technikai, pénzügyi és humán erőforrásokkal vennének részt. Összességében mivel a kibocsátó országok túlsúlya miatt jelentős és kedvező fordulat a szöveget illetően csak nehezen képzelhető el. Ezen országok számára a migráció ugyanis egyfajta szelepként szolgál, amely segítségével csökkenthetik az egyre szegényebb és egyre népesebb lakosság generálta nyomást. mindezek fényében, amennyiben bizonyosságot nyer, hogy tárgyalásos úton nem lehet eredményt elérni, érdemes lehet megfontolni akár a tárgyalási pozíció teljes újragondolását is.



---

<sup>1</sup> A dokumentumok nevéként választott kifejezés: „global compact” (globális egyezség) vagy „pacte mondial” (globális egyezség vagy paktum) is arra utal, hogy az államok nem nemzetközi szerződéseket akarnak létrehozni, hanem jogi kötőerővel nem rendelkező politikai dokumentumokat.

<sup>2</sup> A/RES/71/1.

<sup>3</sup> Lásd például az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát tartalmazó „217 (III.) számú közgyűlési határozatot az Emberi Jogok Nemzetközi Törvényéről”.

<sup>4</sup> A/72/643. Making migration work for all. Report of the Secretary-General. p. 31.

<sup>5</sup> Ha politikai kötelezettségvállalásoknak tekintjük őket, akkor nem merülhet fel jogi eszközökkel történő kikényszerítésük. Nehézséget persze közvetett módon ebben az esetben is okozhatnak az azokat nem elfogadó államoknak, mivel előfordulhat, hogy később megkötött nemzetközi szerződésekbe a renvoi (a.m. vissza- illetve továbbutalás) módszerével kerülnek be ezek a kötelezettségvállalások, így semmiképpen nem javasolt őket egy kézlegyintéssel elintézni. Másrészt, ha nem politikai kötelezettségvállalásokként, hanem kollektív egyoldalú kötelezettségvállalásként értékelik őket, úgy akár a nemzetközi jog forrásának is minősülhetnek.