

A HATÁRVÉDELEM UTOLSÓ BÁSTYÁJA
LEOMLIK – A TITLE 42 JÁRVÁNYÜGYI
SZABÁLY MEGSZŰNÉSE AZ USA-BAN

Migrációkutató Intézet

Gyorselemzések
Veres Kristóf György

2022/22

2022.12.09.

Gyorselemzések 2022/22

A HATÁRVÉDELEM UTOLSÓ BÁSTYÁJA LEOMLIK – A TITLE 42 JÁRVÁNYÜGYI
SZABÁLY MEGSZŰNÉSE AZ USA-BAN

Szövetségi bírósági döntés alapján a demokrata Joe Biden kormányzatának december 21-ig meg kell szüntetnie annak a járványügyi szabálynak az alkalmazását, amely lehetővé tette az ország határain elfogott irreguláris migránsok azonnali kitoloncolását anélkül, hogy menedékkérelmet adhattak volna be az USA-ban. A közbeszédbe Title 42-ként („42-es Könyv”) bekerült járványügyi jogosítvány volt az egyetlen olyan irreguláris migrációval összefüggő intézkedés, amelyet Biden átvett Donald Trump előző elnöktől. A Title 42 jelentőségét nem lehet eléggé hangsúlyozni: a 2022 szeptemberével végződő pénzügyi évben a mexikói határon feltartóztatott irreguláris migránsok 44,3%-át – egymillió embert – a Title 42-t használva utasították ki azonnal hatályal. A szövetségi szervek legrosszabb forgatókönyve naponta 18 ezer irreguláris migráns érkezésére számít a szabály kivezetése után. A Fehér Ház egyelőre nem hozott nyilvánosságra tervet a szabály megszűnése után várható páratlan embertömeg kezelésére.

Háttér

A Title 42 („42-es Könyv”) az amerikai közbeszédben a szövetségi kormányzatnak azt a járványügyi különleges jogosítványát jelenti, amely lehetővé tette az ország határain elfogott irreguláris migránsok azonnali kitoloncolását az országból anélkül, hogy menedékkérelmet adhattak volna be az USA-ban. Az elnevezés arra utal, hogy az adott hatóság az Egyesült Államok Törvénykönyvének 42. könyve szerint járt el – amely a közegészségügyet szabályozza –, és nem a bevándorlással és menekültekkel kapcsolatos 8. könyvet alkalmazza.¹ A járványügyi szabályt Donald Trump republikánus amerikai elnök vezette be 2020 tavaszán, miután a kormányzat a koronavírus világjárvánnyal összefüggésben közegészségügyi vészhelyzetet hirdetett.² Így elviekben az azóta is érvényben lévő Title 42-ra a COVID-19 pandémia elleni kormányzati védekezés eszközeként kellene tekinteni, semmint az irreguláris migráció ellen bevethető csodafegyverre.

¹ A konkrét járványügyi jogosítványt a 6A fejezet, II. alfejezet, G részének 265. paragrafusa tartalmazza, amely 1944-ben lépett életbe. – 42 USC 265 2022.

² VERES 2021a.

Gyorselemzések 2022/22

Az Egyesült Államok jogszabályi környezetében 2008-tól bekövetkezett változások,³ valamint változatos *push-factor*-ok⁴ miatt 2012-től növekedni kezdett az USA déli határán elfogott guatemalai, hondurasi és salvadori állampolgárok aránya.⁵ A Mexikóból a korábbi évtizedekben irregulárisan érkező egyedülálló felnőtt férfiakkal ellentétben ezekből az államokból nagy számban érkeznek családok és kísérő nélküli gyermekek is.⁶ Ellentétben a korábbi évtizedek irreguláris migránsaival az Északi-háromszögből érkező családok önként feladják magukat a határőrségnek, majd menedékkérelmet adnak be az Egyesült Államokban.⁷ Az USA hatóságainak jellemzően hosszú évekbe telik elbírálni a menedékkérelmeket, ez alatt az idő alatt a családok szabadon mozoghatnak, illetve munkát vállalhatnak az Egyesült Államokban, és jellemzően akkor is könnyedén elkerülhetik a kitoloncolást, ha menedékkérelmüket elutasítják.⁸

Donald Trump elnöksége alatt a Title 42 jelentős szerepet töltött be a 2014 után kibontakozó közép-amerikai irreguláris migrációs válság ideiglenes felszámolásában, ugyanis ez volt az egyetlen eszköz, amellyel meg lehetett gátolni, hogy a családok és kísérő nélküli gyermekek hozzáférjenek az Egyesült Államok menekültügyi rendszeréhez. A Title 42 ennyire széleskörű alkalmazását súlyos kritikák érték jogvédő szervezetek részéről. Szerintük Trump intézkedése aránytalan volt, értve ez alatt, hogy a határ hermetikus lezárása csak kevéssé fogta vissza a koronavírus-járvány terjedését az USA-ban.⁹ Ugyanakkor szerintük az intézkedés több százezer menedékkérőt sodort súlyos veszélybe azáltal, hogy megtagadta tőlük a hozzáférést az USA menekültügyi rendszeréhez.

Joe Biden a Fehér Házban

³ A jogszabályi környezet változására ld.: ARTHUR 2022a, ARTHUR 2022b.

⁴ Említést érdemel a túl gyors népességnövekedés, az alacsony életszínvonal, az éghajlatváltozás, a közbiztonság hiánya, a korrupció, valamint a kávé világpiaci árának összeomlása. – Ld. VERES 2021a, 5-7.

⁵ 2019-ben az USA déli határán elfogott migránsoknak már 74%-a az Északi-háromszög országainak állampolgára volt. MPI 2019, 10–12.

⁶ 2019-ben az USA déli határán feltartóztatott illegális határátlépőknek a 60%-a kísérő nélküli kiskorú (legalábbis annak vallotta magát) vagy család volt. MPI 2019, 10–12.

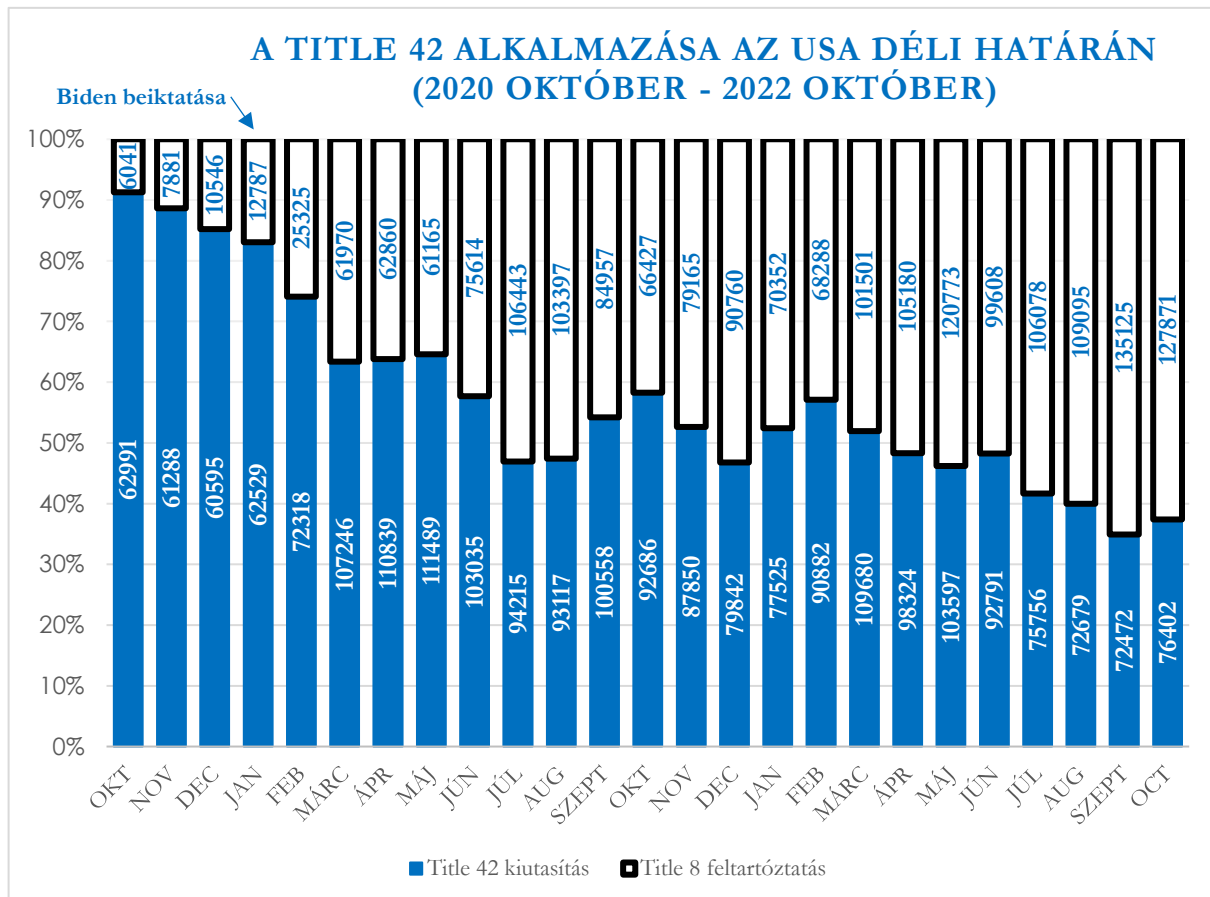
⁷ VERES 2021a, 6.

⁸ VERES 2021a, 7.

⁹ 2020 tavaszán ugyanis már az ország minden pontjára eljutott a vírus.

Gyorselemzések 2022/22

A 2020. évi elnökválasztási kampány során a demokrata Joe Biden liberális migrációs politikát ígért a választóknak, így beiktatása után azonnal hozzá is látott Trump határvédelmi intézkedéseinek eltörléséhez. A demokrata leszámolás egyedül a Title 42-t kímélte meg, jóllehet Biden a határőrséget arra utasította, hogy a kísérő nélküli kiskorú migránsokkal szemben ne alkalmazzák azt, őket engedjék be az országba.¹⁰



Biden intézkedéseinek köszönhetően 2021 tavaszától páratlan migrációs válság alakult ki az Egyesült Államok déli határán. A 2022 szeptemberével végződő pénzügyi évben az USA határőrsége 2 378 944 alkalommal intézkedett irreguláris migránsokkal szemben a mexikói határon, amely abszolút történelmi rekordnak számít, illetve 37%-os növekedés a korábbi rekordtartó, 2021. pénzügyi évvel összevetve (1 734 686 intézkedés). A toronymagas számok mellett 2021 nyarától a tömeges irreguláris migráció földrajzi szélesedése is megfigyelhető volt: egyre többen kezdtek érkezni az USA közvetlen szomszédságán kívülről: az eredetileg közép-amerikainak titulált válság 2022 nyarára Latin-Amerika jelentős részét felölelte. A 2022. pénzügyi évben az amerikai hatóságok több venezuelait,

¹⁰ VERES 2021a, 6-9.

Gyorselemzések 2022/22

nicaraguait és kubait tartóztattak fel a mexikói határon, mint hondurasit, guatemalait és salvadorit.¹¹ Ebben a helyzetben a Title 42-ra mint a határvédelem utolsó bástyájára kezdtek hivatkozni a jobboldali politikusok és újságírók – nem ok nélkül: a 2022. pénzügyi évben a hatóságok 1 054 084 alkalommal utasítottak ki irreguláris migránsokat a mexikói határon a járványügyi szabályra hivatkozva (az összes intézkedés 44,3%-a).¹² A határvédelem „utolsó bástyáján” azonban nem sokkal Biden beiktatása után elkezdtek megjelenni az első repedések.

Kivételek követhetetlen sora

Biden beiktatása után egyedül a kísérő nélküli gyermekek képeztek hivatalosan kivételt a Title 42 alól, azonban ez nem jelenti azt, hogy a hatóságok mindenki mást vissza tudtak – vagy akartak – fordítani a déli határon. A demokrata elnök már 2021 márciusában arról beszélt egy sajtótájékoztatón, hogy a déli határon elfogott közép-amerikai családok egy jelentős részét nem tudják kitoloncolni, ugyanis Mexikó nem hajlandó őket visszavenni.¹³ A határőrség által közölt hivatalos adatok szerint 2021 márciusában körülbelül 54 ezer irreguláris migráns érkezett az USA déli határához családok részeként (*Individuals in a Family Unit* – FMUA), közülük csak 22 ezret utasítottak ki azonnal (40,7%) a járványügyi szabályra hivatkozva. A statisztikákat szemlélve úgy tűnik, hogy a migráns családok tartós kivételt képeznek a szabály alkalmazása alól, a 2021 októberével kezdődő pénzügyi évben a határőrség körülbelül 560 ezer FMUA-t tartóztatott fel az ország déli határán, és közülük csak 116 ezerrel szemben (21%) alkalmazta a Title 42-t.¹⁴ De például 2021 szeptemberében 28 119 egyedülálló felnőtt migránsra sem alkalmazták a járványügyi szabályt.¹⁵ Utóbbi annak a következménye, hogy az elmúlt 18 hónapban nemcsak demográfia csoportok, hanem hosszabb-rövidebb ideig bizonyos országok állampolgárai is kivételt képeztek a szabály hatálya alól. Az ukrajnai orosz invázió kezdete után az ukrán állampolgárokkal szemben 2022 áprilisáig nem alkalmazták a szabályt – egészen addig, amíg Biden kormányzata nem hozta létre az „Összefogni Ukrajnáért”

¹¹ MPI 2022.

¹² CBP é. n.

¹³ PHILLIPS 2021.

¹⁴ CBP é. n.

¹⁵ A szövetségi járványügyi hatóság (*Centers for Disease Control and Prevention* – CDC) által kiadott végrehajtási utasítás lehetőséget ad a határőrségnek arra, hogy egyéni alapon, az „összes körülmény” figyelembevételét követően beengedjen egy olyan migránst az Egyesült Államokba, akit egyébként főszabály szerint ki kellene utasítani a Title 42 alapján. – ARTHUR 2022c.

Gyorselemzések 2022/22

programot a menekültek megsegítésére.¹⁶ 2021 februárja óta a nicaraguai, venezuelai, perui és kubai állampolgárok is sok esetben beengedést nyertek az Egyesült Államokba, hogy menedékkérelmet adhassanak be.¹⁷

A közvéleményt és a döntéshozókat főleg a venezuelaiak foglalkoztatták, ők ugyanis 2021 őszétől jelentős számban kezdtek az USA déli határához érkezni. A 2022 szeptemberével végződő pénzügyi évben közel 187 ezer venezuelai állampolgárt tartóztatott fel az amerikai határőrség a mexikói határon, és velük szemben csak 669-szer alkalmazta a Title 42-t (0,3%).¹⁸ A migrációs nyomás csökkentésére a demokrata kormányzat végül 2022. október 19-én elindította az „Eljárás Venezuelaiaknak” (*Process for Venezuelans – PFV*) programot, legális csatornát nyitva 24 000 venezuelai menekültnek kétéves időtartamra.¹⁹ Ezzel párhuzamosan a Belbiztonsági Minisztérium (*Department of Homeland Security – DHS*) bejelentette, hogy a déli határhoz irregulárisan érkező venezuelaiakat azonnali hatállyal vissza fogják toloncolni Mexikóba.

A Title 42 eltörlése

Biden beiktatása után a Demokrata Párt balszárnya egyre hangosabban kezdte követelni, hogy az elnök törölje el az „embertelen” Title 42-t. Végül Alejandro Mayorkas belbiztonsági miniszter 2021 júniusában jelentette be a mexikói határra tett látogatása közben, hogy a kormányzat dolgozik a szabály kivezetésén.²⁰ 2021 őszén és telén azonban a koronavírus újabb variánsai által okozott tömeges megbetegedések²¹ miatt a Title 42 eltörlése egy ideig lekerült a politikai napirendről. A Fehér Ház végül 2022. március 30-án jelentette be, hogy májustól nem fogják alkalmazni a járványügyi szabályt az ország szárazföldi határain.²²

Republikánus vezetésű államok egy csoportja azonnal a szövetségi bíróságokhoz fordult, hogy megakadályozzák a korlátlan irreguláris migráció útjában álló utolsó jogi akadály lebontását. Május 20-án Louisiana Nyugati Körzetének Szövetségi Körzeti Bírósága arra kötelezte a Biden-kormányzatot, hogy továbbra is alkalmazza a Title 42-t az ország szárazföldi határain. A törvényszék érvelése szerint a szövetségi kormány megszegte a törvényben meghatározott rendes eljárásrendet, valamint „önkéntesen és szeszélyesen” járt el a szabály megszüntetése során. Nem készített ugyanis elemzést arról, hogy a Title 42 megszüntetése milyen hatással lesz az irreguláris migrációra,

¹⁶ A programra ld.: RUSH 2022b.

¹⁷ BENNSMAN 2022.

¹⁸ CBP é. n.

¹⁹ A programra ld.: RUSH 2022a.

²⁰ ROGERS 2021.

²¹ THE NEW YORK TIMES 2022.

²² SACHETTI–MIROFF 2022.

Gyorselemzések 2022/22

valamint nem dolgozott ki részletes tervet az új helyzet kezelésére. A bíróság továbbá elfogadta a felperes államok érvelését, mely szerint a szabály megszüntetését követően megnövekedő migrációs nyomás igazságtalanul nagy terhet róna a Mexikóval határos államokra. Az ítélet kihirdetése után a Fehér Ház azonnal bejelentette, hogy fellebbeznek a döntés ellen.²³

Mielőtt azonban a fellebbviteli fórum döntött volna, egy másik bíróság pálcát tört a Title 42 felett. Menedékkérő családok egy csoportja még 2021 szeptemberében beperelte a szövetségi kormányt arra hivatkozva, hogy az amerikai hatóságok súlyos veszélybe sodorják őket azáltal, hogy a menedékkérelem beadásának a lehetősége nélkül toloncolják ki őket az országból. Kolumbia Körzet Szövetségi Körzeti Bírósága 2022. november 15-én eltiltotta Biden kormányzatát a Title 42 alkalmazásától, és 2022. december 21-ig adott haladékot a kivezetésére. A törvényszék érvelése szerint a szövetségi kormány háromszorosan sértett törvényt:

1. nem törekedett arra, hogy a legkevésbé korlátozó módon járjon el;
2. a Title 42 alkalmazása nem a törvényben lefektetett célokat szolgálta;²⁴
3. a kormány nem vette figyelembe, hogy milyen súlyos veszélybe sodorja a menedékkérőket az azonnali kiutasítással.

A fentiek miatt a bíróság a Title 42 alkalmazását „önkényesnek és szeszélyesnek” nyilvánította.²⁵

Hogyan lehetséges, hogy egy szövetségi bíróság májusban megtiltja a szabály eltörlését, egy másik viszont novemberben annak megszüntetésére kötelezi a Biden adminisztrációt? A májusi ítélet csak a Title 42 megszüntetésének *eljárás módját* kifogásolta, a novemberi döntés viszont a szabály alkalmazását teljességében nyilvánította *törvénytelennek*, elsősorban azért, mert azt nem a Kongresszus által lefektetett célokra használták.

Összegzés, kitekintés

A Title 42 volt az egyetlen jelentős jogi „határvédelmi” intézkedés, amelyet a demokrata Joe Biden átvett republikánus elődjétől. A folyamatosan változó kivételek ellenére a szabály lehetővé tette, hogy az irreguláris migránsok 40-50%-át azonnal visszafordítsák az USA déli határán. Bírósági úton való megszüntetése azonban

²³ ARTHUR 2022d.

²⁴ Értve ez alatt, hogy egy közegészségügyi szabályt az irreguláris migráció kezelésére, és nem egy pandémia megfékezésének céljából alkalmazták

²⁵ ARTHUR 2022e.

Gyorselemzések 2022/22

szinte borítékolható volt: a koronavírus-pandémia lecsengése és az összes járványügyi korlátozás feloldása után egyértelművé vált, hogy a kormány a közegészségügyi jogosítványt a migrációs válság kezelésére használja.

Mi várható a Title 42 után? A Belbiztonsági Minisztérium legrosszabb forgatókönyve naponta 18 000 migráns érkezésére számít a Title 42 kivezetése után, 2022 áprilisában ez a szám átlagosan 7 800 körül alakult – már az utóbbi is abszolút történelmi rekordnak számított. Becslések szerint ekkora emberáradat arra kényszerítené a határőrséget, hogy személyi állománynak 90%-át az irreguláris migránsok regisztrációjára csoportosítsa át. Így viszont a tényleges határvédelemre szinte alig maradna ember.²⁶

A New York Times meg nem erősített belső információi szerint²⁷ a Fehér Ház fontolgatja, hogy visszahozza a Donald Trump nevével fémjelzett határvédelmi intézkedéseknek egy csoportját. Egy belső javaslat szerint például csak azok adhatnának be menedékkérelmet a déli határon, akiknek a kérelmét egy másik országban – például Mexikóban – korábban elutasították. Egy dolog biztos, az irreguláris migráció elleni küzdelem utolsó bástyájának leomlása után teljesen új fejezet kezdődik az Egyesült Államok déli határán.

²⁶ FEERE 2022.

²⁷ SHEAR–SULLIVAN 2022.

Gyorselemzések 2022/22

Felhasznált irodalom

42 USC 265 (2022): *United States Code Title 42: The Public Health and Welfare. Chapter 6A: Public Health Service. Subchapter II: General Powers and Duties. Part G: Quarantine and Inspection. §265.: The Public Suspension of entries and imports from designated places to prevent spread of communicable diseases.*

Forrás:

[https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=\(title:42%20section:265%20edition:prelim\)](https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=(title:42%20section:265%20edition:prelim))

(Megtekintve: 2022.12.08.)

ARTHUR, Andrew R. (2022a): *Watchdog Report Blasts Treatment of Migrant Kids in Custody* 2022.09.30.

Forrás: <https://cis.org/Arthur/Watchdog-Report-Blasts-Treatment-Migrant-Kids-Custody>

(Megtekintve: 2022.12.08.)

ARTHUR, Andrew R. (2022b): *Biden's Plan to Enable Everyone in the World to Apply for Asylum in the U.S.* 2022.05.11. Forrás:

<https://cis.org/Arthur/Bidens-Plan-Enable-Everyone-World-Apply-Asylum-US> (Megtekintve: 2022.12.08.)

ARTHUR, Andrew R. (2022c): *Biden's Immigration Transparency Problem.* 2022.01.27. Forrás:

<https://cis.org/Arthur/Bidens-Immigration-Transparency-Problem> (Megtekintve: 2022.12.08.)

ARTHUR, Andrew R. (2022d): *Federal Judge Blocks Termination of Title 42.* 2022.05.23. Forrás:

<https://cis.org/Arthur/Federal-Judge-Blocks-Termination-Title-42> (Megtekintve: 2022.12.08.)

ARTHUR, Andrew R. (2022e): *The End of Title 42.* 2022.11.16. Forrás:

<https://cis.org/Arthur/End-Title-42> (Megtekintve: 2022.12.08.)

BENSMANN, Todd (2022): *Border Conveyor Belt Continues.* 2022.06.01. Forrás:

<https://cis.org/Bensman/Border-Conveyor-Belt-Continues> (Megtekintve: 2022.12.08.)

CBP (é.n): *Southwest Land Border Encounters.* Forrás:

<https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters> (Megtekintve:

FEERE, Jon (2022): *DHS Secretary Mayorkas Releases Unserious Plan for Southwest Border Security and Preparedness* 2022.04.27. Forrás:

<https://cis.org/Feere/DHS-Secretary-Mayorkas-Releases-Unserious-Plan-Southwest-Border-Security-and-Preparedness> (Megtekintve: 2022.12.08.)

MPI (2019): *From Control to Crisis. Changing Trends and Policies Reshaping U.S.-Mexico Border Enforcement.* Forrás:

<https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/BorderSecurity-ControltoCrisis-Report-Final.pdf> (Megtekintve: 2022.12.08.)

Gyorselemzések 2022/22

VERES Kristóf György (2021a): Lezárt határ nyitott kapukkal. Biden első 100 napja és a migráció. *Horizont*, (2021/9) 1-19.

VERES Kristóf György (2021b): *Biden permanens válsága? Egymillió irreguláris migráns az USA déli határán*. 2021.09.23. Forrás: <https://www.migraciokutato.hu/2021/09/23/gyorselemzes-2021-14-biden-permanens-valsaga-egymillio-irregularis-migrans-az-usa-deli-hataran/> (Megtekintve: 2022.12.08.)

A Migrációkutató Intézet elektronikus kiadványsorozata



Kiadó: **Migrációkutató Intézet**

A kiadó elérhetősége: H-1518 Budapest, Pf. 155.

Tel.: +36 1 372 0191

E-mail: info@migraciokutato.hu

© Veres Kristóf György, 2022

© Migrációkutató Intézet, 2022

Sorszám: 2022/22