

BIDEN SZIGORÍT?

A „BIZTONSÁGOS HARMADIK ORSZÁG” KONCEPCIÓJÁNAK BEVEZETÉSE AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN

Migrációkutató Intézet

Gyorselemzések
Veres Kristóf György

2023/11

2023.04.11.

Gyorselemzések 2023/11

BIDEN SZIGORÍT?

A „BIZTONSÁGOS HARMADIK ORSZÁG” KONCEPCIÓJÁNAK
BEVEZETÉSE AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN

A várakozások szerint 2023. május 11-én a demokrata Joe Biden kormányzata meg fogja szüntetni a Title 42 („42-es Könyv”) elnevezésű járványügyi szabálynak az alkalmazását, amely lehetővé tette az ország határain elfogott irreguláris migránsok közel felének azonnali kitoloncolását anélkül, hogy menedékkérelmet adhattak volna be az Amerikai Egyesült Államokban. Azért, hogy megakadályozzon egy újabb tömeges migrációs hullámot Közép-Amerika felől, Biden a menekültügyi rendszer reformját tervezi a „biztonságos harmadik ország” koncepciójának kiterjesztésével. Jóllehet a javasolt szabály jogi értelemben szigorítás, ugyanakkor a Title 42 kivezetésével összefüggésben nem fog változást eredményezni az ország déli határán, pusztán a jelenlegi status quo fenntartását szolgálja.

Háttér

Minden jel arra utal, hogy két évig tartó bírósági huzavona után 2023. május 11-én¹ a demokrata Joe Biden kormányzata meg fogja szüntetni 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 azonnali hatállyal.²

A Belbiztonsági Minisztérium (Department of Homeland Security – DHS) még 2022 tavaszán kiadott egy intézkedési tervet („Mayorkas-terv”) ³ a Title 42 utáni helyzet kezelésére. A dokumentum pusztán menedzsmenproblémaként tekintett a mexikói határon kialakult migrációs válságra, ezzel összefüggésben jelentős mértékű kapacitásbővítéssel, valamint a határon lefolytatott regisztrációs eljárás gyorsításával és

¹ ARTHUR 2023a.

² VERES 2022.

³ FEERE 2022.

Gyorselemzések 2023/11

egyszerűsítésével kívánta megoldani a problémát. Az intézkedési tervben található legrosszabb forgatókönyv naponta 18 000 migráns⁴ érkezésére számított a Title 42 kivezetése után. Becslések szerint ekkora emberáradat arra kényszerítené a határőrséget, hogy személyi állományának 90%-át az irreguláris migránsok regisztrációjára csoportosítsa át. Így viszont a tényleges határvédelemre szinte alig maradna ember.⁵

2022 végére azonban a demokrata kormányzat beláthatta, hogyha nem vezet be új határvédelmi intézkedéseket a Title 42 megszüntetése utáni időszakra, akkor példátlan katasztrófa alakulhat ki a mexikói határon. Első lépésként 2022 decemberében a Fehér Ház fellebbezett egy november 15-i szövetségi bírósági döntés ellen, amely a 42-es Könyv kivezetésére kötelezte volna a demokrata kormányzatot december 21-ig.⁶ Biden ezzel időt nyert egy új intézkedési terv kidolgozására, amelyet a DHS az Igazságügyi Minisztériummal (Department of Justice – DOJ) közösen 2023. február 23-án publikált.⁷

Az új intézkedési csomag a korábbi Mayorkas-tervet elégtelennek minősítette a mexikói határon dülő migrációs válság kezelésére. A dokumentum szerint

„a DHS arra a következtetésre jutott, hogy a status quo fenntartása nem ésszerű lehetőség, és [...] szakpolitikai váltásra van szükség a kulcsfontosságú külpolitikai célok kiszolgálása és a várható [migrációs] hullámok kezelése érdekében.”⁸

Így a Biden-kormányzat a Title 42 kivezetése után két pillére kíván támaszkodni: egyrészt a korábbi Mayorkas-tervben kidolgozott kapacitásbővítésre, másrészt a migrációs politika szigorítására. Utóbbinak a központi eleme a menekültügyi rendszer reformja lenne a „biztonságos harmadik ország” koncepciójának kiterjesztésével. Jelen gyorselemzés a Biden-kormányzat reformtervét mutatja be, illetve arra keresi a választ, hogy számíthatunk-e változásra az ország déli határán a Title 42 kivezetése után.

A biztonságos harmadik ország koncepciója az amerikai törvényekben

Az Amerikai Egyesült Államokban a Bevándorlási és Nemzetiségi Törvény (INA – Immigration and Nationality Act) 208(a)(2)(A) bekezdése definiálja a biztonságos harmadik ország koncepcióját a menedékkérelmekkel

⁴ Ez a szám átlagosan 7 800 körül alakult 2022 áprilisában.

⁵ FEERE 2022.

⁶ POLITICO 2022.

⁷ CLAP 2022.

⁸ FISHERMAN 2023a.

Gyorselemzések 2023/11

összefüggésben. Eszerint az a személy nem nyújthat be menedékkérelmet az USA-ban, aki hatályos nemzetközi szerződés alapján kitoloncolható olyan országba, amely megfelel az alábbi két elvárásnak. Egyrészt az adott személy életét vagy „szabadságát” nem érheti fenyegetés az adott harmadik országban, másrészt pedig az adott államnak rendelkeznie kell olyan intézményrendszerrel, amely biztosítja a menedékkérelmek igazságos elbírálását.⁹ Fontos hangsúlyozni, hogy a menedékkérőt nem lehet visszatoloncolni a saját országába.

Az USA egyetlen ma is hatályos „biztonságos harmadik ország” megállapodást Kanadával kötötte 2002. december 5-én, amely 2004. december 29-én lépett hatályba. A két ország közül az egyezmény egyértelműen Kanadának előnyösebb, hiszen a Latin-Amerika felől érkező irreguláris migránsok egy része az USA érintésével szárazföldön szeretne Kanadába eljutni, és ott menedékkérelmet beadni; míg a Kanadába légi vagy tengeri úton érkezőknek csak elenyésző hányada szeretne átjutni az USA-ba, és ott menedékkérelmet benyújtani. A megállapodás történetének érdekessége, hogy annak alkalmazását Kanada Szövetségi Bírósága 2020 júliusában egy időre felfüggesztette. A törvénytörvény indoklása szerint Donald Trump republikánus amerikai elnök migrációs politikájának drákói szigora miatt az Egyesült Államok már nem volt biztonságos harmadik országnak tekinthető. 2021 áprilisában a Kanadai Szövetségi Fellebbviteli Bíróság megsemmisítette¹⁰ az alsóbb szinten született döntést, azóta az egyezmény alkalmazása folyamatos.

Biztonságos harmadik országok és Donald Trump

A 2014-ben kezdődött közép-amerikai migrációs válság¹¹ kezelése során Donald Trump amerikai elnök megpróbálta kiaknázni az INA 208(a)(2)(A) bekezdése által kínált lehetőségeket is. Trump politikai nyomásgyakorlással 2019-ben arra kényszerítette Guatemala, Honduras és Salvador kormányait, hogy

⁹ INA 208(a):

(1) In general

Any alien who is physically present in the United States or who arrives in the United States (whether or not at a designated port of arrival and including an alien who is brought to the United States after having been interdicted in international or United States waters), irrespective of such alien's status, may apply for asylum [...]

(2) Exceptions

(A) Safe third country

Paragraph (1) shall not apply to an alien if the Attorney General determines that the alien may be removed, pursuant to a bilateral or multilateral agreement, to a country (other than the country of the alien's nationality or, in the case of an alien having no nationality, the country of the alien's last habitual residence) in which the alien's life or freedom would not be threatened on account of race, religion, nationality, membership in a particular social group, or political opinion, and where the alien would have access to a full and fair procedure for determining a claim to asylum or equivalent temporary protection [...]

¹⁰ RCI 2021.

¹¹ A válság okaira ld.: VERES 2021.

Gyorselemzések 2023/11

Menedékegyüttműködési Megállapodásokat (ACA – Asylum Cooperative Agreement) írjanak alá az Egyesült Államokkal. A republikánus elnök koncepciója szerint például a hondurasi menedékkérőket Guatemalába, a guatemalaiakat pedig Hondurasba toloncolták volna, hogy ezekben az országokban adják be a menedékkérelmüket.¹² Trump Mexikóval is szeretett volna hasonló megállapodást kötni, azonban Mexikó kormánya erre nem volt hajlandó.

A közép-amerikai migrációs válság kezelése során Trump elnök a biztonságos harmadik ország koncepciót sokkal szélesebb körben is megpróbálta alkalmazni. 2019. július 16-án a DHS kiadott egy utasítást, amely szerint nem adhatott be menedékkérelmet az USA-ban az, aki a déli határhoz érkezve már áthaladt egy biztonságos harmadik országon. A köznyelvbe az utasítás tranzittilalom (transit ban) néven vonult be. Az rendelkezés értelmében az USA déli határán gyakorlatilag csak mexikóiak adhattak be menedékkérelmet, hiszen minden más állampolgár számára Mexikó biztonságos harmadik országnak számított volna. 2020. június 30-án Kolumbia Kerületi Kerületi Bírósága (District Court for the District of Columbia) megsemmisítette az utasítást, ugyanis az abban szereplő biztonságos harmadik ország értelmezés eltért a törvényi szabályozástól.¹³

Biden „tranzittilalma”

A demokrata kormányzat új intézkedéscsomagja nem a közép-amerikai országokkal kötött Menedékegyüttműködési Megállapodások megújítását¹⁴ javasolja, hanem a Trump-féle tranzittilalmat kívánja újraértelmezni – fontos eltérésekkel. Két fő különbség azonosítható a korábbi republikánus és a jelenlegi demokrata javaslat között. Az első, hogy a Trump-féle szabály egy automatikus tilalmat vezetett be a biztonságos harmadik országok érintésével érkező menedékkérőkkel szemben, ugyanakkor a demokrata szabályozás a „megdönthető vélelem” (rebuttable presumption) jogi konstrukciójára épül. Ez azt jelenti, hogy a menedékkérők

¹² MPI 2022. 83-84. – A közép-amerikai országokkal kötött egyezményeket Biden beiktatása után azonnal felmondta.

¹³ ILRC 2020. – Az utasítás szerint a menedékkérők továbbra is kérvényezhettek védett státuszt az USA-ban az ENSZ kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód elleni egyezményére hivatkozva (UNCAT). – Forrás: MPI 2022. 82-82.

¹⁴ Ugyanakkor 2023 márciusában az Egyesült Államok és Kanada új megállapodást írt alá a menedékkérők elosztásáról. A két ország kormányai között született egyezmény értelmében Kanada vállalta, hogy létrehoz egy olyan menekültprogramot, amelynek keretében 15 ezer közép- és dél-amerikai menedékkérőt vesz át az Egyesült Államoktól évente. Cserébe az USA északi szomszédja visszafordíthatja azokat az irreguláris migránsokat, akik a zöldhatáron kísérelnek meg átkelni az Egyesült Államokból. – THE NEW YORK TIMES 2023.

Gyorselemzések 2023/11

az USA határán megpróbálhatják megtámadni a hatóságoknak azt a véelmét, hogy a tranzittilalom hatálya alá esnek.¹⁵

A második fontos különbség, hogy a Trump-féle szabályozással ellentétben a demokrata javaslat nem várja el, hogy az adott menedékkérő egy biztonságos harmadik országban – például Mexikóban – menedékkérelmet adjon be. Ehelyett pusztán azt követeli meg, hogy a menedékkérő ne kísérelje meg illegálisan átlépni az amerikai határt, hanem „törvényes” úton próbáljon hozzáférni az USA menekültügyi rendszeréhez. Ennek a legegyszerűbb módja az, hogy időpontot foglal magának a CBP One alkalmazás segítségével. Jelenleg az illegális határátlépésre készülők az applikáción keresztül Mexikóban kérvényezhetik, hogy ne alkalmazzák velük szemben a Title 42 járványügyi szabályt. Az applikációban történt regisztráció után a Mexikóban várakozóknak egy előre egyeztetett időpontban fel kell adniuk magukat az amerikai hatóságoknak egy határátkelőhelyen¹⁶ A 42-es Könyv kivezetése után a menedékkérők értelemszerűen nem a járványügyi szabály alóli kivételért fognak folyamodni, hanem az időpontfoglalás után automatikusan mentesülnek a Biden-féle tranzittilalom hatálya alól.

Mi vár azokra, akik mégis az illegális határátlépés mellett döntenek? Ha bizonyítani tudják, hogy jelentős nyelvi vagy technikai akadály miatt nem tudtak időpontot foglalni a CBP One applikációban, akkor ők is mentesülnek a tranzittilalom hatálya alól. Ugyancsak kivételt képeznek azok, akiknek a testi épségét súlyos és közvetlen veszély fenyegeti a határ mexikói oldalán, illetve azok, akik bizonyítható egészségügyi vészhelyzet miatt kényszerültek az illegális határátlépésre. A kiskorúval utazó migráncsaládoknak pedig elég pusztán az üldöztetéstől való félelemre hivatkozni a Mexikóba való visszatoloncolásuk esetén, hogy megkerüljék a tranzittilalmat, és menedékkérelmet nyújthassanak be az Egyesült Államokban. Végezetül a kísérő nélküli gyermekek – hasonlóan a Trump-féle szabályozáshoz – automatikusan kivételt képeznek a tranzittilalom hatálya alól.¹⁷

Ilyen széleskörű kivételekkel vajon alkalmas-e Biden tranzittilalma az irreguláris migráció drasztikus csökkentésére? Ennek a kérdésnek a megválaszolásához érdemes megvizsgálni, hogy jelenleg kikkel szemben nem alkalmazzák a hatóságok a Title 42-t. Biden beiktatása óta a kísérő nélküli gyermekek automatikusan kivételnek számítottak a szabály hatálya alól, továbbá a migráncsaládok többségét sem toloncolja ki a határőrség a Title 42-ra hivatkozva. 2023 februárjában például csak 21,7 százalékkal szemben alkalmazta a határőrség az említett járványügyi szabályt.¹⁸ A kivételek hasonló köre a javasolt tranzittilalom és a Title 42 esetében véleményem szerint

¹⁵ JACOBS 2023.

¹⁶ VERES 2023.

¹⁷ JACOBS 2023., FISHERMAN 2023b.

¹⁸ CBP 2023.

Gyorselemzések 2023/11

arra utal, hogy az új szabályozás pusztán az évek óta alkalmazott járványügyi szabály újragondolása a bevándorlási jog keretei között. Következésképpen Biden tranzitilalma nem alkalmas az irreguláris migráció drasztikus csökkentésére, pusztán a jelenlegi status quo-t kívánja konzerválni.

Összegzés, kitekintés

Általános várakozások szerint a demokrata kormányzat 2023. május 11-én ki fogja vezetni a Title 42 járványügyi szabályt, amely lehetővé tette az irreguláris migránsok közel felének azonnali visszatoloncolását Mexikóba. Azért, hogy megakadályozzon egy tömeges bevándorlással járó krízishelyzetet a mexikói határon, Biden a menekültügyi rendszer reformját tervezi a „biztonságos harmadik ország” koncepciójának kiterjesztésével. Jóllehet a javasolt szabály jogi értelemben szigorítás, ugyanakkor összességében nem fog változást eredményezni az ország déli határán, pusztán a jelenlegi status quo fenntartását szolgálja. A tranzitilomban található számos kiskapu ugyanis nagyrészt megegyezik a Title 42 járványügyi szabályban jelenleg meghatározott kivételekkel.

A fentebb tárgyalt, Trumphoz köthető tranzitilalmat szövetségi bírósági döntés semmisítette meg. A Biden-féle új szabályt minden bizonnyal meg fogják támadni jogvédő szervezetek törvényszéken, emiatt annak sorsa már bevezetése előtt bizonytalan.

Gyorselemzések 2023/11

Felhasznált források:

ARTHUR, Andrew R. (2022a): *What's Going on With Title 42? Its fate is in the Supreme Court's hands*. 2023.03.07. Forrás: <https://cis.org/Arthur/Whats-Going-Title-42> (Megtekintve: 2023.04.05.)

CBP (2023): *CBP Releases February 2023 Monthly Operational Update*. 2023.03.15. Forrás: <https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-releases-february-2023-monthly-operational-update> (Megtekintve: 2023.04.05.)

CLAP (2022): *Circumvention of Lawful Pathways. Proposed Rule*. 2023.02.23. Forrás: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2023-02-23/pdf/2023-03718.pdf> (Megtekintve: 2023.04.05.)

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: 2023.04.05.)

FISHERMAN, George (2023a): *Mayorkas Acknowledges His Own Border Plan Is Borderline Fantasy. 'DHS has concluded that maintaining the status quo is not a reasonable option'* 2023.03.07. Forrás: <https://cis.org/Fishman/Mayorkas-Acknowledges-His-Own-Border-Plan-Borderline-Fantasy> (Megtekintve: 2023.04.05.)

FISHERMAN, George (2023b): *Feigned Immigration Enforcement*. 2023.03.02. Forrás: <https://cis.org/Fishman/Feigned-Immigration-Enforcement> (Megtekintve: 2023.04.05.)

ILRC (2020): *The Asylum Transit Ban after Cair Coalition v. Trump*. Immigrant Legal Resource Center, 2020 októbere. Forrás: https://www.ilrc.org/sites/default/files/resources/asylum_transit_ban_after_cair_v_trump_10.2020.pdf (Megtekintve: 2023.04.05.)

INA (é. n.): *Immigration and Nationality Act*. Forrás: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid%3AUSC-prelim-title8-section1158&num=0&edition=prelim> (Megtekintve: 2023.04.05.)

JACOBS, Elizabeth (2023): *Proposed New Asylum Regulation Packed Full of Loopholes*. 2023.02.22. Forrás: <https://cis.org/Jacobs/Proposed-New-Asylum-Regulation-Packed-Full-Loopholes> (Megtekintve: 2023.04.05.)

Gyorselemzések 2023/11

MPI (2022): *Four Years of Profound Change. Immigration Policy during the Trump Presidency*. MPI, 2022 februárja. Forrás: <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-trump-at-4-report-final.pdf>

(Megtekintve: 2023.04.05.)

POLITICO (2022): *Biden administration appeals ruling against Title 42 expulsion policy*. Politico, 2022.12.07. Forrás: <https://www.politico.com/news/2022/12/07/biden-immigration-covid-title-42-00072916>

(Megtekintve: 2023.04.05.)

RCI (2021): *Federal Court of Appeal upholds Safe Third Country Agreement*. Radio Canada International, 2021.04.15.

Forrás: <https://www.rcinet.ca/en/2021/04/15/federal-court-of-appeal-upholds-safe-third-country-agreement/> (Megtekintve: 2023.04.05.)

THE NEW YORK TIMES (2023): *U.S. and Canada Reach an Agreement on Diverting Asylum Seekers*. The New York Times, 2023.03.23. Forrás: <https://www.nytimes.com/2023/03/23/us/politics/us-canada-asylum-seekers.html>

(Megtekintve: 2023.04.05.)

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

VERES Kristóf György (2022): *A határvédelem utolsó bástyája leomlik. A Title 42 járványügyi szabály megszünése az USA-ban*. 2022.12.09. Forrás: https://www.migraciokutato.hu/wp-content/uploads/2022/12/20221209_MKI_GYORSELEMZES_2022_22_veres_kristof_gyorgy_a_hatarvedelem_utolso_bastyaja_leomlik_a_title_42_jarvanyugyi_szabaly_megszunese_az_usa_ban.pdf

(Megtekintve: 2025.04.05.)

VERES Kristóf György (2023): *Egy mobilalkalmazással legalizálja az illegális határátlépéseket a Biden-kormányzat*. 2023.01.13. Forrás: https://www.migraciokutato.hu/wp-content/uploads/2023/01/20230113_mki_fokuszpont_2023_1.pdf

(Megtekintve: 2023.04.05.)

Gyorselemzések 2023/11

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, 2023

© Migrációkutató Intézet, 2023

Sorszám: 2023/11