

MIGRÁCIÓS SZEMLE

Nemzetközi összehasonlító elemzés a humanitárius védelem hozzáférhetőségéről

Öt nyugati ország, Ausztrália, Kanada, Dánia, Hollandia és az Egyesült Államok menekültügyi rendszerét hasonlítja össze a Netherlands Institute of International Relations jelentése. A tanulmány bemutatja a jogalkotási és szakpolitikai intézkedéseket, melyek a menedékjoghoz és humanitárius védelemhez való hozzáférést szabályozzák. Ezenkívül vizsgálja az EU vonatkozó rendszerét is.

Forrás: Stefan Kok – Myrthe Wijnkoop: International comparative research on access to (extra)territorial asylum and humanitarian protection. Clingendael Report. Netherlands Institute of International Relations. 2024.

A vizsgált országok (és az EU)

Ausztrália

Ausztrália a nyugati országok közül elsőként vezetett be drasztikus szigorításokat az irreguláris migráció megfékezése érdekében, melyek eredményeként 2014 óta a tengeri úton érkező menedékkérők száma jelentősen csökkent. Az ország vonatkozó politikájának keretét az „Operation Sovereign Borders (OSB)” (Szuverén Határok Művelet) adja, amelyet mindkét nagy politikai párt támogat. Az irreguláris tengeri érkezéseket blokkolják és ha az biztonságosan kivitelezhető, a hajókat visszaküldik. Ellenkező esetben a menedékkérőket őrizetbe helyezik ausztrál szárazföldön, vagy Nauru szigetén lévő tengeri regionális központokban. 2016-ig Pápua Új-Guineában működtek hasonló befogadóállomások, de ezeket be kellett zárni, miután az óceániai ország Legfelsőbb Bírósága alkotmányellenesnek ítélte azok működését. Ezen túlmenően a kibocsájtó országokban elrettentő kampányokat folytatnak, hogy elrettentsék az Ausztráliába illegális úton belépni szándékozókat. A légi úton Ausztráliába bejutott menedékkérők elismerési aránya alacsony, részben azért, mert a konfliktusövezetektől származó személyeknek általában nincs lehetőségük érvényes vízumot szerezni az országba való belépéshez.

Kanada

Kanadában hagyományos célországa a migránsoknak és menedékkérőknek, viszont az illegális beutazások, valamint a menedékkérelmek számának növekedése miatt az ország elkötelezte magát a Kanada–Egyesült Államok Biztonságos Harmadik Országról Szóló Megállapodásának (STCA) kiterjesztése mellett. A 2023 márciusában hatályba lépett

módosítások értelmében a határon elfogott menedékkérőket visszaküldhetik az Egyesült Államokba. A kanadai Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy az STCA nem alkotmányellenes. Emellett egy programot is elindítottak, ami 15 000 „humanitárius vízumot” biztosít az amerikai kontinens, különösen Kolumbia, Haiti és Venezuela állampolgárai számára.

Dánia

Annak ellenére, hogy a dániai szabályozás nem került az európai uniós menekültügyi normák hatálya alá, a gyakorlatban politikája nagyrészt összhangban van az EU-s menekültügyi joggal. Ugyanakkor Dánia időnként némileg eltér az uniós szabályoktól, például azzal, hogy a családdegyesítésre vonatkozóan az uniós jogszabályoknál szigorúbb követelményeket támaszt. A menedékkérők viszonylag alacsony száma ellenére (2022-ben 4500 fő igényelt védelmet, ami 2016 óta a legmagasabb szám) a kormány a szigorítás mellett döntött, és paradigmaváltást fogadott el. A beilleszkedés és a tartós letelepedés hagyományos normái helyett egy új megközelítést vezettek be, amely szerint a tartózkodási engedélyeket már csak ideiglenesen adják ki, a cél pedig az, hogy a menedékkérők mihamarabb visszatérjenek a származási országukba. Ezzel párhuzamosan határozott törekvés van a probléma „kiszervezésére” is. A külföldiekről szóló törvény 2021-es módosítása lehetővé teszi, hogy a menedékkérőket egy Európán kívüli harmadik államba szállítsák a kérelmük elbírálásának idejére. Egyelőre nem született megállapodás harmadik országgal. Bár Dánia egyetértési megállapodást írt alá Ruandával, az egyelőre csak az együttműködésre és a párbeszédre korlátozódik, nem pedig a menedékkérők Ruandába történő átszállítására.

Hollandia

Hollandiában a menekültekkel kapcsolatos attitűd vegyes. Egyrészt a társadalom jelentős mértékben támogatja a menekültek befogadását, többek között számos nemzeti és helyi szintű nem kormányzati szervezeten keresztül, amit például az ukrán lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek átmeneti védelme iránti nyitottság is mutat. Ugyanakkor a 2023-as választási kampányban fontos kérdés lett a menekültügy. A választásokon a Geert Wilders vezette Szabadságpárt győzelmet aratott, miután a menekültstátuszok kiadásának felfüggesztését és a külföldi munkaerő beáramlásának korlátozását szorgalmazta. Figyelembe véve az Európán kívülről érkezők által benyújtott menedékkérelmek (2022-ben 35 000) és az ukránok ideiglenes védelemre vonatkozó kérelmeinek (2022-ben 100 000) magas számát, valamint az általános lakhatási válságot, a holland társadalom egyre inkább megosztott a menedékjog kérdésével kapcsolatban. Egy 2022-es jogszabály rendelkezése nyomán a menekültek családdegyesítése csak akkor történhet meg, ha a kérelmező, megfelelő lakhatással rendelkezik. Ezt a törvényt azonban a holland bíróság hamar hatályon kívül helyezte. 2023-ban a Mark Rutte vezette koalíciós kormány részben a migrációval kapcsolatos viták miatt bukott meg.

Emellett Hollandia az európai partnerekkel keres együttműködést. Az ország 2015-ben aktív volt a Törökországgal kötött EU-megállapodások, valamint a 2023-as tunéziai egyetértési megállapodás előkészítésében. Ezenkívül egyike volt annak a nyolc országnak, amely részt vett az EU szíriai menekültekkel foglalkozó libanoni, jordániai és iraki regionális fejlesztési és védelmi programjaiban. Egyelőre azonban nincsenek konkrét javaslatok arra vonatkozóan, hogy ezek a regionális kezdeményezések milyen irányban fejlődjenek tovább.

Egyesült Államok

Az Egyesült Államok a menedékkérők nagyfokú beáramlásával néz szembe. Áttelepítési rendszereket működtet, és jelenleg a „Biztonságos Mobilitási Kezdeményezés” révén új módokat kutat a védelemhez való hozzáférés biztosítására. A 2023-as kezdeményezés kifejezetten az amerikai kontinensen lévő országok állampolgárait célozza meg. Az Egyesült Államok mobilitási irodákat tart fenn a kibocsátó országokban, melyek célja, hogy segítsék a (potenciális) bevándorlókat a legális utak használatában. Ezenfelül a határokon sok személy engedélyt kap arra, hogy ideiglenes „feltételes szabadlábra helyezési eljárás” révén belépjen az Egyesült Államokba. Ez a program kizárólag Kuba, Haiti, Nicaragua és Venezuela állampolgárai számára érhető el, keretében pedig évente 360 000-en léphetnek be az országba kétéves időtartamra. Ennek célja, hogy megakadályozzák e négy ország állampolgárainak a határ illegális átlépésére tett kísérleteit.

Európai Unió

Az uniós blokk jelenleg a menekültügyi szabályozások felülvizsgálatán és újratárgyalásán dolgozik. Az uniós menekültügy tekintetében a jogi alapot a tagállamok menekültügyi eljárásai, valamint a befogadásra és a visszatérésre vonatkozó normák adják. Az Európai Bizottság által 2016-ban megfogalmazott hosszú távú program célja „a szabálytalan és veszélyes mozgások” helyett „biztonságos és legális utat” kell biztosítani az EU-ba azok számára, akiknek „védelemre van szükségük”. Az Európai Bizottság azonban világossá tette, hogy a tagországok területén lefolytatott menekültügyi eljárás – gyakran az irreguláris beutazást követően – továbbra is a fő csatorna marad, és hogy „...a menedékjogot kérőknek hatékonyan kell elbírálni a kérelmét, és biztosítani kell számukra a megfelelő befogadási lehetőségeket...”.

Az ideiglenes védelemről szóló irányelv 2001-es elfogadása óta az EU az ideiglenes védelemről szóló irányelvet az ukránokkal kapcsolatban alkalmazta először. Ebből kifolyólag körülbelül 4,1 millió ukrán részesült ideiglenes védelemben az EU-ban az ukrajnai háború kezdete óta.

Az EU az észak-amerikai országokhoz képest nem volt túl proaktív a menekültügyi eljárásaihoz való hozzáférés vagy a legális utak biztosítása terén. Ugyanakkor 2023 júliusában az EU Alapjogi Ügynöksége aggodalmának adott hangot a tengeri halálesetek megelőzésére és az azokra való reagálásra irányuló uniós erőfeszítésekkel kapcsolatban. Vizsgálatokat, jobb tengeri kutatást és mentést, nagyobb szolidaritást, valamint a túlélők hatékonyabb védelmét sürgette.

A 2016-os EU–Törökország megállapodás még mindig a legegységesebb esete egy harmadik állammal kötött paktumnak, amelynek célja az EU-n belüli menekültügyi eljárásokhoz való hozzáférés hatékonyabb kezelése. A megállapodás tartalmazta a szíriai menekültek visszafogadását és áttelepítését, valamint a Törökországnak nyújtott pénzügyi hozzájárulást a szíriai menekültek befogadásáért cserébe. A gyakorlatban azonban ennek az volt a következménye, hogy a görög szigetekre érkezett menedékkérők kénytelenek voltak a szokásosnál zártabb jellegű befogadó létesítményekben tartózkodni, aminek többnyire elrettentő hatása volt. Mindössze 40 000 szíriai menekültet telepítettek át EU-s országokba a megállapodás értelmében.

Szakpolitikai megközelítések

A jelentés olyan szakpolitikai megközelítéseket is felsorol, amelyeket a vizsgált országok már végrehajtottak vagy mérlegelnek a menekültügyi eljárásokhoz való hozzáféréssel vagy a humanitárius védelemmel összefüggésben.

A beutazás tilalmára vonatkozó intézkedések

A vizsgált országokon belül (és az EU-ban) a menekültügyi eljárásokhoz való hozzáférés sok esetben korlátozott.¹ Más célországokkal közösen számos olyan intézkedést vezettek be, amelyek célja a területükre irányuló illegális migráció megakadályozása. Például 2023 októberében az EU Bizottsága egy olyan mechanizmust javasolt, amely felfüggeszti a vízummentességet 60 ország esetében, ha azok „nem igazítják vízumpolitikájukat az EU-hoz, és nem folytatják erőfeszítéseiket az alaptalanul [benyújtott] menedékkérelmek megelőzése érdekében”. A civil szervezetek megjegyezték, hogy az ehhez hasonló intézkedések sok menekült számára gyakorlatilag lehetetlenné tette a legális utazást, ami az embercsempészek kezére játszotta és arra készítette őket, hogy még veszélyesebb útvonalakat válasszanak.

Az EU-tagállamok számára e tekintetben a legfontosabb jogi keretet az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) biztosítja, kiegészítve az uniós joggal. Ez kimondja, hogy az

¹ A jelentés értelmében „a menekültügyi eljárásokhoz való hozzáférés” arra utal, hogy a nemzetközi védelemre szoruló személy bejuthat egy állam területére, és akadálytalanul hozzáférhet annak menekültügyi eljárásaihoz.

államoknak joguk van ellenőrizni a harmadik országbeli állampolgárok beutazását és tartózkodását. Emellett az EJEE passzusai és az EU jogszabályai nem kötelezik az államokat arra, hogy humanitárius vízumot adjanak ki a területükön kívül, ha a harmadik országból származó kérvényezőnek nincs kapcsolata az adott állammal. Emiatt bevett gyakorlat, hogy a menedékkérők menedékjog iránti kérelmük benyújtása céljából illegális szárazföldi és tengeri útvonalakon keresztül utaznak az EU-ba.

Az ún. pushback (visszakényszerítés) intézménye

A visszakényszerítés olyan, államok által hozott intézkedés, amelyben esetenként harmadik országok vagy nem állami szereplők is részt vesznek, és aminek eredményeképpen a migránsokat, köztük a menedékkérőket emberi jogi védelmi szükségleteik egyéni felmérése nélkül kényszerítik vissza. Ausztrália visszakényszerítési gyakorlatának működési részleteit korlátozottan osztják meg a nyilvánossággal, mivel főképpen a nyílt vízen történnek, és nemzetbiztonsági kérdésnek tekintik azokat. Az EU és tagállamainak gyakorlatai szintén kevés nyilvánosságot kapnak, sőt az állami hatóságok olykor tagadják a visszakényszerítéseket, mivel sértik az EJEE és az uniós jog szerinti kollektív kiutasítás tilalmát, és feltételezhetően a visszaküldés tilalmának elvét is. Az EU-tagállamok és az EU Határ- és Partvédelmi Ügynöksége (Frontex) támogatásával a Földközi-tenger térségében alkalmazott visszakényszerítési gyakorlatokat a média, a civil szervezetek és az Európai Parlament folyamatosan ellenőrzi. Az EU Bírósága úgy ítélte meg, hogy az egyes tagállamok továbbra is felelősek a külső határokon az egyes migránsokkal szemben elkövetett jogsértésekért, még akkor is, ha azokat a Frontex követte el.

A célországok területén kívül lefolytatott menekültügyi eljárások

A menedékkérelmek célország területén kívüli feldolgozása főleg a tengeri érkezések esetében áll fenn, és arra az állami gyakorlatra utal, hogy az elfogott menedékkérőket meghatározott területre szállítják az anyaország területén kívül, és kérelmeiket úgy dolgozzák fel, hogy a területükön nem biztosítanak menedékjogot. Mind Ausztrália, mind az Egyesült Államok speciális „tíltó” mechanizmusokat alkalmaz a tengeri érkezésekre vonatkozóan. Az Egyesült Államok guantánamói, Ausztrália pedig naurui létesítményekre támaszkodik. Az előbbi korlátozott hozzáférést biztosít a guantánamói menekültügyi eljárásokhoz, valamint a harmadik országba történő esetleges áttelepítéshez. Ennek oka, hogy a parti őrség jelentése szerint a bevándorlóknak csak körülbelül egy százaléka szorul védelemre.

Ha pozitív döntés születik a menedékjog iránti kérelem célországon kívüli feldolgozásakor, akkor belépést biztosítanak az állam területére a nemzeti védelmi rendszer keretén belül. Azonban meglehetősen bonyolult olyan központok létrehozása egy harmadik országban, amelyek elegendő képzett személyzettel és létesítménnyel rendelkeznek, és garantálják az

eljárás lefolytatását. Ehhez olyan mechanizmusra lenne szükség, amely előirányozná a menedékkérők jogainak védelmét a menekültügyi eljárás során.

Biztonságos harmadik országbeli megállapodások

A biztonságos harmadik országról szóló megállapodás (STC) elve alapján a menedékkérellem elbírálásának felelősségét bizonyos feltételek mellett egyik állam a másikra háríthatja. Mind az öt ország alkalmazza a biztonságos harmadik ország koncepcióját. Ausztrália kivételével a vizsgált államok nem rendelkeznek működő automatikus STC-megállapodással, a dublini típusú egyezményen kívül. Ausztrália a szomszédos államokkal kötött STC-konvenciókat „pajzsként” használja a tengeri érkezések megakadályozására. Az uniós jog szerint kétféle STC-megállapodás létezik:

1. Az első az EU-n belüli dublini rendszer (Dublin III. Rendelet);
2. A második típusát pedig az (aktuális) eljárási irányelvben meghatározott kétoldalú megállapodások jelentik. A jelenleg alkalmazandó eljárásokról szóló irányelv 38. cikkének (2.) bekezdése előírja, hogy a koncepcióra „olyan szabályok vonatkoznak, amelyek megkövetelik a kérelmező és az érintett harmadik ország közötti kapcsolatot.

Kanada, USA és Ausztrália a harmadik országbeli konvenciók tekintetében

A Kanada–USA STC-megállapodás jelenleg Kanada nemzeti menekültügyi eljárásának központi eleme. Kanadában az Egyesült Államok menekültügyi és lakhatási rendszerének hiányosságai szintén a menedékkérők számának növekedéséhez vezettek. Az STC-politikák tekintetében Ausztrália meglehetősen egyedi pozíciót foglal el. Az érkezés előtt és után egyaránt alkalmazza a biztonságos harmadik ország fogalmát, ugyanis már az érkezés előtt menedékkérőket küldhet Nauruba.

Az áttelepítés gyakorlata

Az áttelepítés a menekültek egyik államból a másikba történő átszállítását jelenti. Ebben az esetben a fogadó állam beleegyezik abba, hogy nemzetközi védelmet biztosító jogállással fogadja be őket, és végső soron állandó tartózkodási lehetőséget biztosít számukra, mindenekezt az UNHCR-rel együttműködve. Ausztrália, Kanada és az Egyesült Államok a világ fő menekülteket áttelepítő országai. Az áttelepítési politikát széles körben támogatják ezekben az országokban, és a menekültvédelmi narratíva lényeges részét képezik.

Humanitárius vízumok

A humanitárius vízumok biztonságos és legális belépést biztosítanak egy állam területére. E vízumokat a célország területén kívül állítják ki abból a célból, hogy ott aztán menedékjogot kérjenek vagy kapjanak. Ez az UNHCR-en keresztül áttelepítési eljárások kiegészítő útja. Különösen az észak-amerikai országok nyitottak utat az amerikai kontinensről érkező állampolgárok előtt.

Általános eljárások

Az erőforrások és a kérelmek száma közötti egyensúlyhiányból adódó jelentős kihívások ellenére mind az öt ország olyan menekültügyi eljárásokat működtet, amelyeket jogi biztosítékok kísérnek, például jogi segítségnyújtás, tolmácsok, képzett személyzet, szakértői tanácsok, mechanizmusok a gyors döntéshozatalhoz és hatékony jogorvoslatok. Sok hasonlóság van a vizsgált országok menekültügyi rendszereiben. A nyomás ellenére Ausztrália, Kanada, Dánia és Hollandia menekültügyi rendszerét szilárdnak tekintik, amelyeket általában magas színvonalú döntéshozatali adminisztráció jellemez. Az Egyesült Államokét viszont állandó belpolitikai feszültség lengi körül.

A jelentés következtetései

A jelentés megállapítja, hogy a migrációs célországokban a népesség elöregedése miatt munkaerőhiány alakult ki, amelyre a migráció valamilyen formája jelentheti a megoldást. Ugyanakkor az országok a korábbiaknál szigorúbban akarják ellenőrizni határait, miután aggályok merülnek fel, különösen a globális instabilitás, a gazdasági bizonytalanság, a demográfiai változások, a költségvetési döntések, a munkaerőhiány és a lakásválság miatt. Mivel ezek a kihívások egymással összefüggenek, és egy globális probléma részét képezik, a további megoldásoknak az országok közötti együttműködésen és a szolidaritáson kell alapulniuk. A jelentés szerint figyelembe kell venni a védelmet kereső emberek, a konfliktusövezetekben lévő befogadó országok, a tranzitországok, a célországokban élő közösségek és más érintett felek kölcsönös érdekeit. A működőképes megoldások érdekében a célországoknak ezért meg kell osztaniuk egymással a bevált gyakorlataikat, ahelyett, hogy maguk próbálnának gyors megoldást találni erre a globális kihívásra.

A szemlézett publikáció nem feltétlenül tükrözi a Migrációkutató Intézet munkatársainak álláspontját.