

ASYLUM IN HUNGARY

HISTORY, INTERNATIONAL (AND EU) CONTEXT

Presented by Boldizsár Nagy,

at the

CEU HRSI event,

20 October 2004

MU 8 június 17

„Kötelességünk segíteni a határainkon túl élő magyarokon”

Tegnap a Parlamentben a kormányülés követően Gál Zoltán belügyminiszter-helyettes, a Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárok ügyeivel foglalkozó állami tárcaközi bizottság vezetője tájékoztatta az újságírokat. Bevezetőben ismerte fel a bizottság működésének alapelveit. A továbbiakban közölte, hogy a tárcaközi bizottság megalakításakor a kormány előírta: június harmincadikáig jelentést kell tenniük tevékenységükről a Minisztertanács előtt, és ez a csütörtöki napon megtörtént.

— A jelenlegi helyzet szándékaink ellenére jött létre — hangsúlyozta —, de valljuk, hogy a határainkon kívül élő magyar nemzetiségű embereknek erkölcsi és politikai kötelességünk segíteni, ha hozzájuk fordulnak. Természetesen nem lehet megoldás egy népesoport számára, hogy elhagyja szülőföldjét, máshol keresse boldogulását. E tekintetben nem keithetünk illúziókat. A segítségnyújtás fő formája, hogy igyekezzünk mindenki számára olyan munkalehetőséget teremteni, amely tisztes megélhetést nyújt.

Az ideiglenes tartózkodási engedéllyel hazánkban élő román állampolgárok döntő többsége szakmunkás, így elhelyezkedésük nem jelent különösebb problémát. Kilencven százalékuk magyar nemzetiségű, ezért beilleszkedésüket megkönnyítette a nyelv ismerete, segítette a személyes kötődés, a rokoni kapcsolat.

Gondot jelent viszont a lakáshoz juttatás, illetve a családgyejesítés kérdése. Ez utóbbi elől a román hatóságok a Vöröskereszt közbenjárása ellenére is elzárkóznak.

A családgyejesítés érdekében szükséges harmadik, nem szülőországba távozásuk sem nem nagyobb reménnyel. Ez nemzetiségük tekintetében is lenne szerencsés — a tárcaközi bizottság ezért a jelentésben a helyzet vizsgálatát a helyzet vizsgálatához köti. Az ideiglenes tartózkodási engedéllyel hazánkban élő román

illetve német nemzetiségűvel, akik egy másik országba kívánnak távozni. Ha onnan a befogadó nyilatkozatot megkapják, a magyar hatóságok természetesen nem állítanak akadályt távozásuk elé.

Az újságírók kérdéseire válaszolva Gál Zoltán elmondta: ebben az évben 200 ezer román állampolgár utazott be érvényes útlevéllel, illetve a kishatárforgalomban hazánkba. Ez megerősítette azt, hogy különböző adatok láttak napvilágot az itt lévőek számát illetően. Hangsúlyozta azonban, hogy — ugyan még a legfrissebb napi adatok nem ismeretesek —, de most is csak mintegy 5200-an kaptak ideiglenes tartózkodási engedélyt.

A lakossági, spontán akciók témaköréhez kapcsolódva a Magyar Nemzet munkatársa azt kérdezte Gál Zoltántól: mint a koordinációs bizottság vezetője, hogyan vélekedik a mind gyakoribb spontán magyarországi demonstrációkról?

— A magyar társadalomban mely hullámokat vertek a romániai településrendezési tervek, és az elmúlt napokban a legkülönbözőbb formákban tiltakoztak ez ellen. Nekem az a véleményem: ha a lakossági megmozdulások nem csapnak át szélsőségekbe, ha mérték tartóak maradnak, akkor segítenek abban, hogy a közvélemény támogassa és elfogadja az állami intézkedéseket, amelyeket az itt tartózkodó román állampolgárok érdekében teszünk.

Tájékoztató arról is, hogy a kormány döntött a — Országgyűlés felhatalmazása alapján létrehozott — letelepedési alap felhasználásáról. A 300 millió forintos alap kezeltője a Belügyminisztérium, s a tárcá arra fordítja ezt az összeget, hogy visszapótolja a különböző állami, társadalmi szervezetek ilyen jellegű költségeit. Utalt arra is, hogy a Vöröskereszt számát jelenleg eddig hatmillió forint gyűlt össze, s e befizetéseket közérdekű kötelezettségvállalásnak minősítik, amely adóalap-csökkentő tételeként szerepel az adóbevallásban.

This is how it started:

1988

„It is our obligation to assist the Hungarians living across the border”

Zoltán Gál, Deputy minister for the interior in „Magyar Nemzet”, 17 June 1988,

speaking of the „Romanian citizens living in our homecountry with temporary residence permit” — meaning: refugees, who escaped Ceausescu

HAJTMANSZKI
ZOLTÁN



H O N V Á G Y Ó K

*az indián és a néger
tűzet rakni éppúgy térdel
mint a hargitán a pásztor
számolni ujjain számol
különbség ha van az égen
itt a göncöl jön föl este
fölöttük a dél keresztje,,*

Kányádi Sándor: Dél Keresztje alatt
(részlet)

*The redman and the blackman ,
when building a fire, kneel down alike,
and so does, the shepherd of the mountains,
everywhere they use their fingers for counting,
the sky with a difference is the same:
on our horizon the Great bear rises,
and above them the Southern Cross*

*Sándor Kányádi: Under the Southern Cross
(detail) translation by Zsuzsa Kiss*

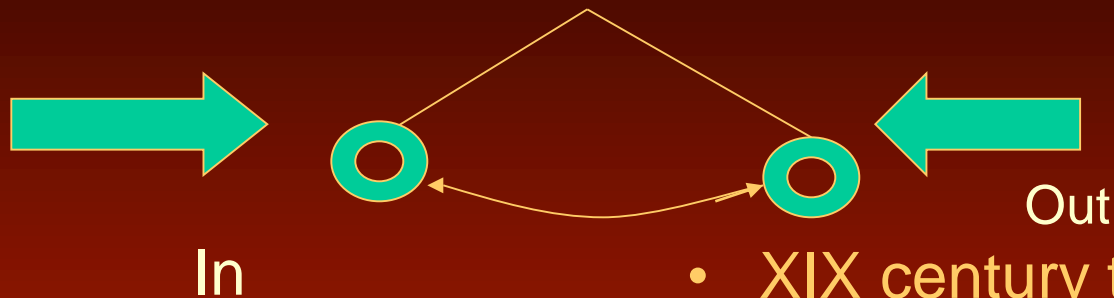
The structure of this talk

- The pendulum of migration (historical framework)
- Phases of the development of the Hungarian asylum system. (1989-2004)
- The accession process
- The transformation of asylum In Europe
(The Construction of a Common European Asylum Regime and its effects on the accession states)
- Taking (a brief and critical) stock of the EU legislative process

Harmonize or brutalize?

The pendulum of migration (historical framework)

The pendulum of migration (historical framework)



- - Early Middle ages,
 - after Turkish invasion,
 - during Austro - Hungarian Monarchy
- After World War from territories attached to new countries
- Forced repatriations from Slovakia 1945-48
- Trickle from minority areas 1960-1989
- "Contemporary flows"

- XIX century to North Amerika
- During and after World War II
- Forced removal to Germany 1945-48
- Exodus after the revolution of 1956
- Legal and illegal emigrants (denying return from visits abroad)
- EU freedom of movement type movements

Phases of the development of the Hungarian asylum system

Phases of the development of the asylum system.

1989-2004

1. Up to October 1989:

no formal rules on refugee protection
only ideological phrase in the Constitution

2. 1989-1998:

First set of rules (not Acts of Parliament) on:

- procedure
- rights accompanying status
- incorporation of the 1951 Geneva Convention
into Hungarian law

Temporary and subsidiary protection developed
in practice

1993 Act on entry and stay of foreigners: detailed
non-refoulement rule;

- BUT: geographic limitation – UNHCR proceeds
in case of non-European asylum seekers

Phases of the development of the asylum system. 1989-2004

3. 1998 March 1 - 2002 January 1:

New Asylum Act and implementing Government decrees

- abolishes the geographic limitation
- incorporates three major forms of protection:
 - * Convention status
 - * temporary protection in mass influx
 - * a weak subsidiary protection
- the restrictive techniques developed by the EU member states appear

4. 2002 January 1 - 2004 May 1

- The Act is amended. It brings further harmonisation with the (old) *acquis* of the mid-nineties but removes subsidiary protection to the law on foreigners.

The refugee administration loses its independence

Phases of the development of the asylum system.

1989-2004

5. 2004 May 1 - further amendments in light of the accession:

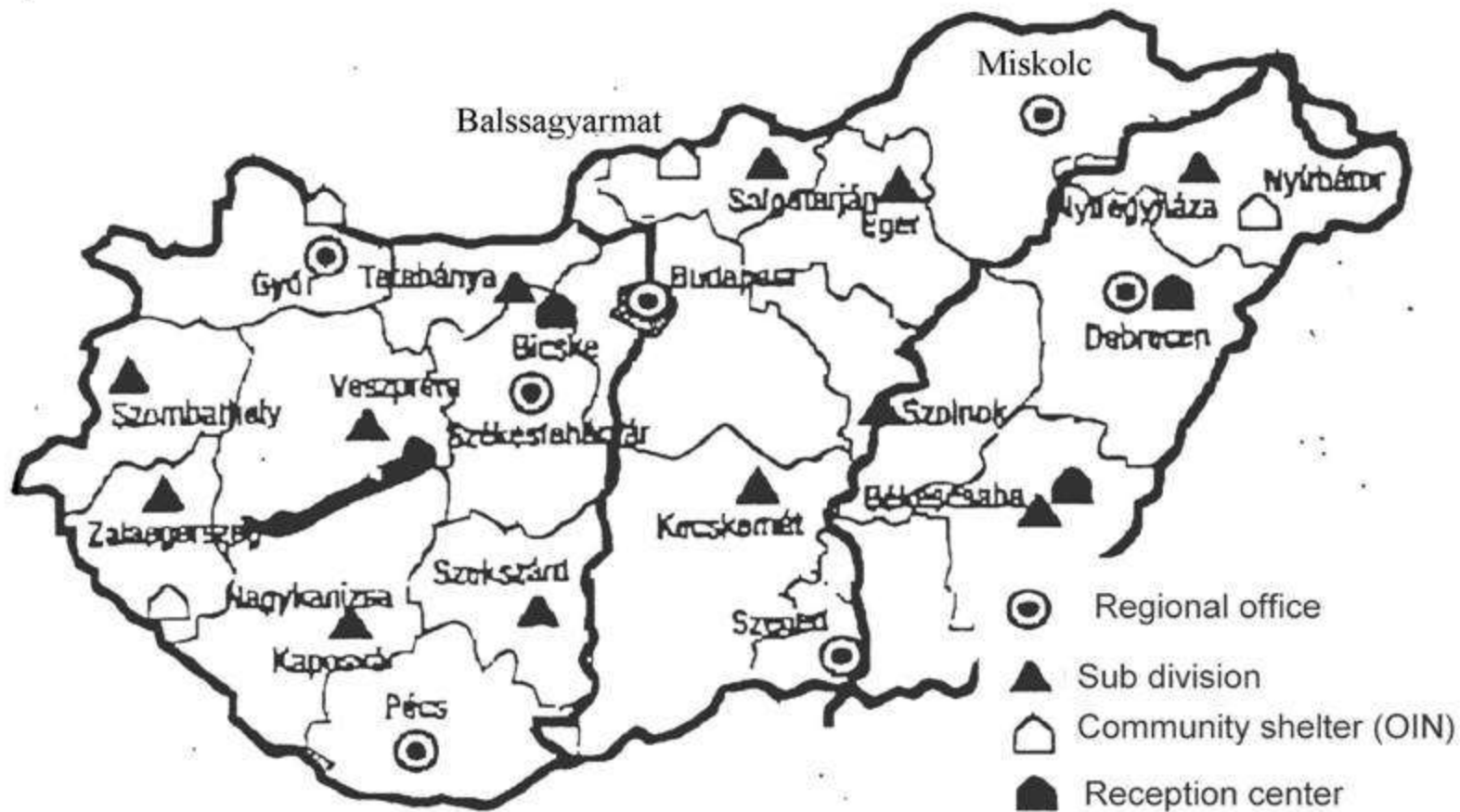
- **Status related:**
 - temporary protection is extended to those, whom the EU Council recognizes as such, including the right to family unification
 - the asylum seeker may take up employment if no decision has been taken in her case within a year
 - recognised refugees have the right to vote in local elections/referenda
- **Procedure related**
 - The so far 4 level (2 administrative + 2 court) decision making system is curtailed. The single administrative procedure is followed by a litigious court procedure in front of the Budapest Metropolitan Court, where the hearing of the asylum seeker is compulsory
 - The non-refoulement rule's applicability has to be decided by the refugee authority in case of denial of status

Phases of the development of the asylum system. 1989-2004

(procedural innovations, continued)

- Expulsion can no longer be ordered by the refugee authority
 - The (procedural) rights of unaccompanied minors have been extended (guardian, psychologist, rule on age determination)
-
- **International cooperation**
 - the Dublin II and Eurodac mechanisms on finding the responsible state for the procedure is institutionalised (within the refugee department)

Offices and reception facilities for refugees in Hungary



The accession process

- „In 1993 the Copenhagen European Council made the historic promise that „ the countries in Central and Eastern Europe that so desire shall become members of the Union. Accession will take place as soon as a country is able to assume the obligations of membership by satisfying the economic and political conditions". That political declaration, made at the highest level, was a solemn promise that will be honoured.
-
- This is more than just an enlargement. It means, in fact, bringing our continent together. We are moving from division to unity, from a propensity for conflict to stability, and from economic inequality to better life-chances in the different parts of Europe.”

Strategy Paper Regular Reports from the Commission on
Progress of Accession by each of the Candidate Countries
November 8, 2000

- As to the political criteria, the Copenhagen European Council in 1993 stated:
 - "membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights, and the respect for and protection of minorities".
- Article 6 of the Maastricht Treaty establishing the European Union:
 - "The Union is founded on the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms and the rule of law".
- Art. 7 Maastricht (and 58 of planned Constitution): sanctions in case of serious and persistent breach of Art. 6. principles

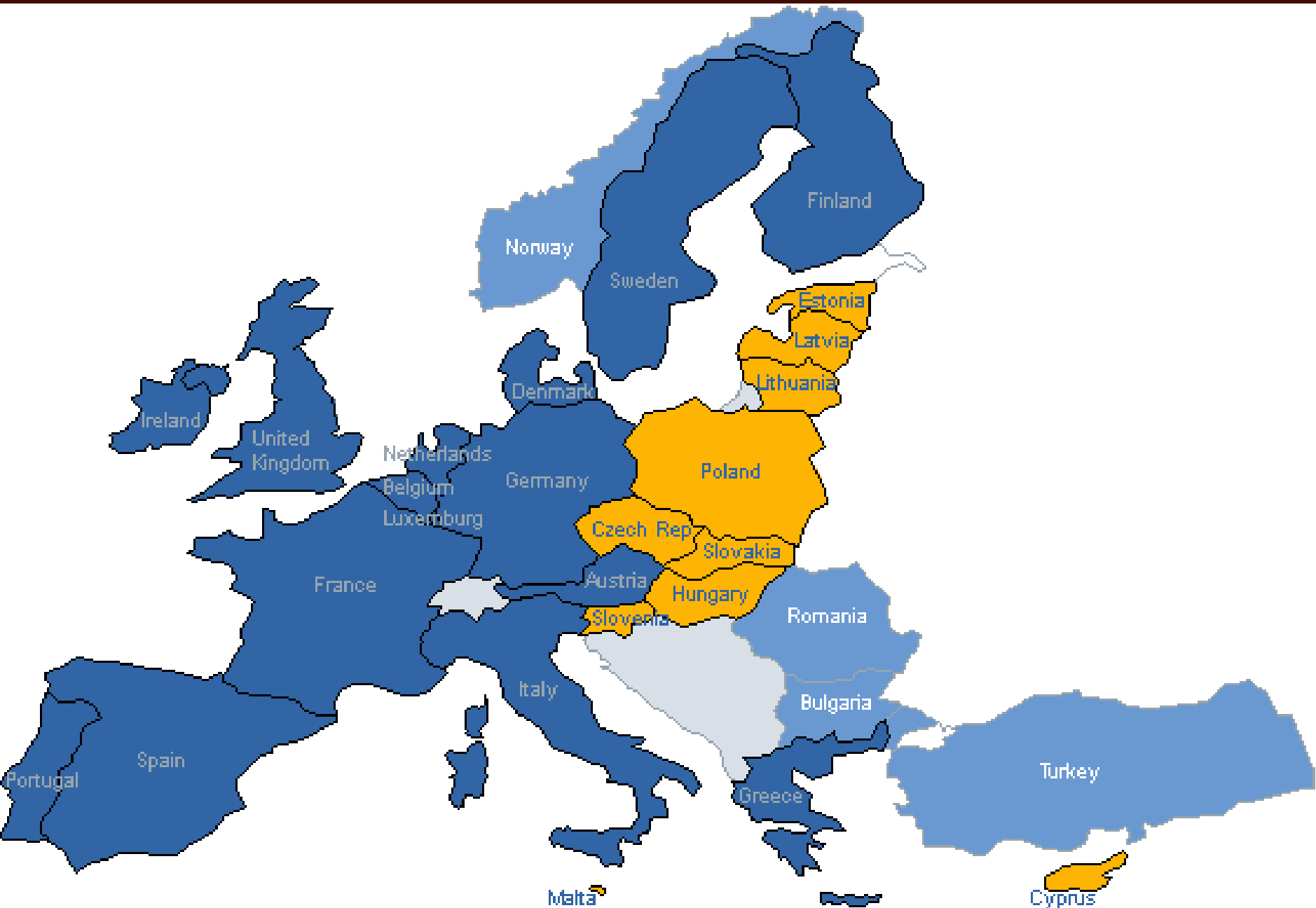
Major steps of negotiations and the accession process

- 1996 – 97: Questionnaire to candidates and avis based on responses
- 31 March 1998 negotiations start with 6 states (Cz, Cy, Ee, Hu, Pl, Sl)
- 15 February 2000 negotiations start with the next 6 states (Bg, Lv, Lt, Mt, Ro, Sk)
- Nice, 2000 EU ready for enlargement by end 2002
- December 2002: negotiations actually completed with all, except for Romania and Bulgaria (Bulgaria provisionally concluded all chapters, in 2004 Romania has 7 chapters still open)
- 16 April 2003 Athens: signing of the Accession treaty the Act of Accession its 17 annexes, appendices thereto and 10 protocols

Major steps of negotiations and the accession process

- 2003-2004 Interim period: active observer status in EU working parties etc.
 - Participation without a vote
 - Consultation could be asked if interests seriously affected by the rule in preparation
 - Convention, and IGC, 2003 October - : full rights
- Entry into force of the Accession treaty for the ten new member states: 1 May 2004
 - = full membership (with derogations and safeguards but not in justice and home affairs)
- 18 June 2004: Croatia becomes a candidate state, in October 2004 the Commission has decided to suggest the start of Turkey's accession negotiations

Enlargement: the ten new member states



The Transformation of Asylum In Europe

The Construction of a Common
European Asylum Regime and its
effects on the accession states

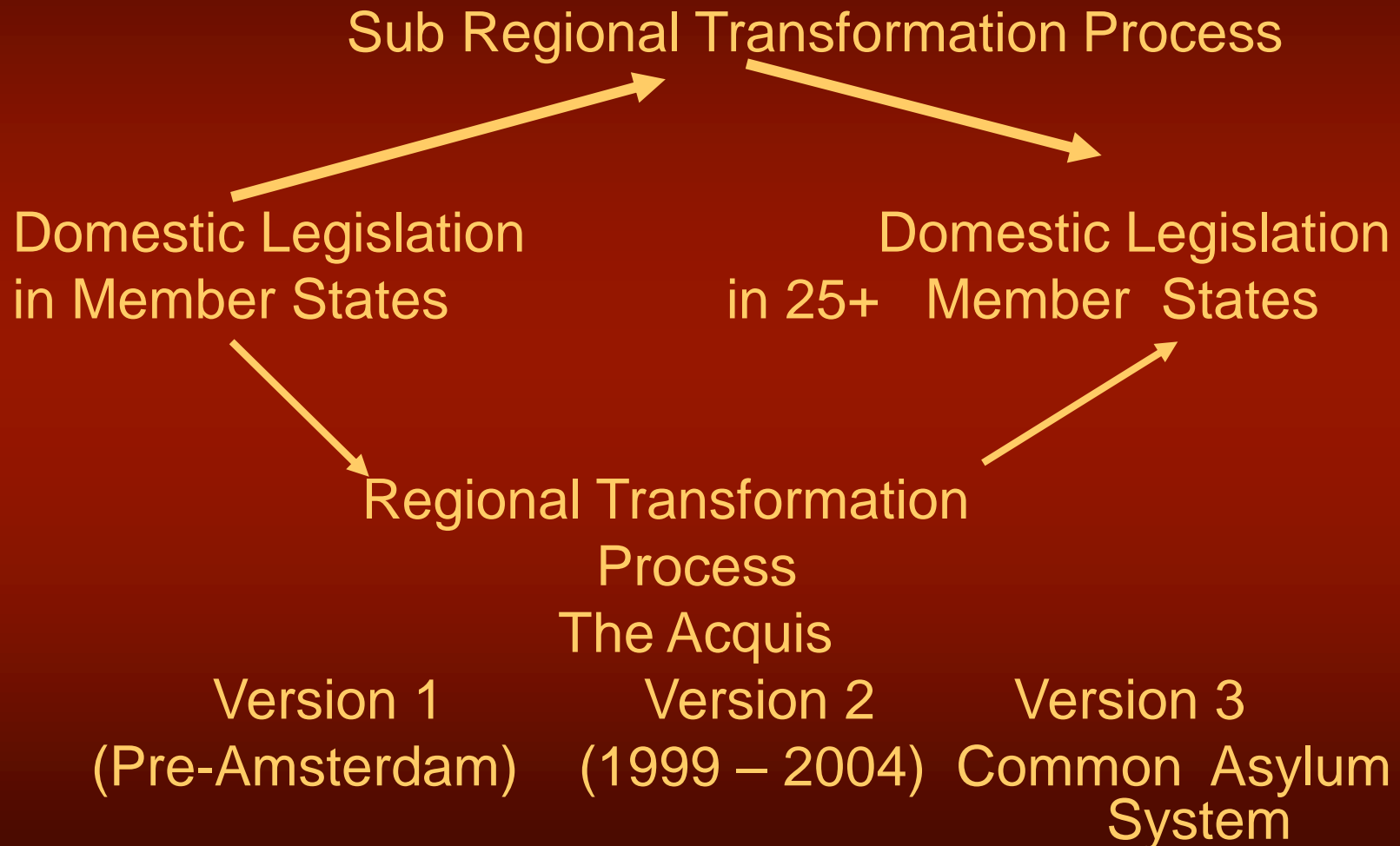
The Transformation of Asylum In Europe

The Construction of a Common European Asylum Regime and its effects on the accession states

Stages of Transformation

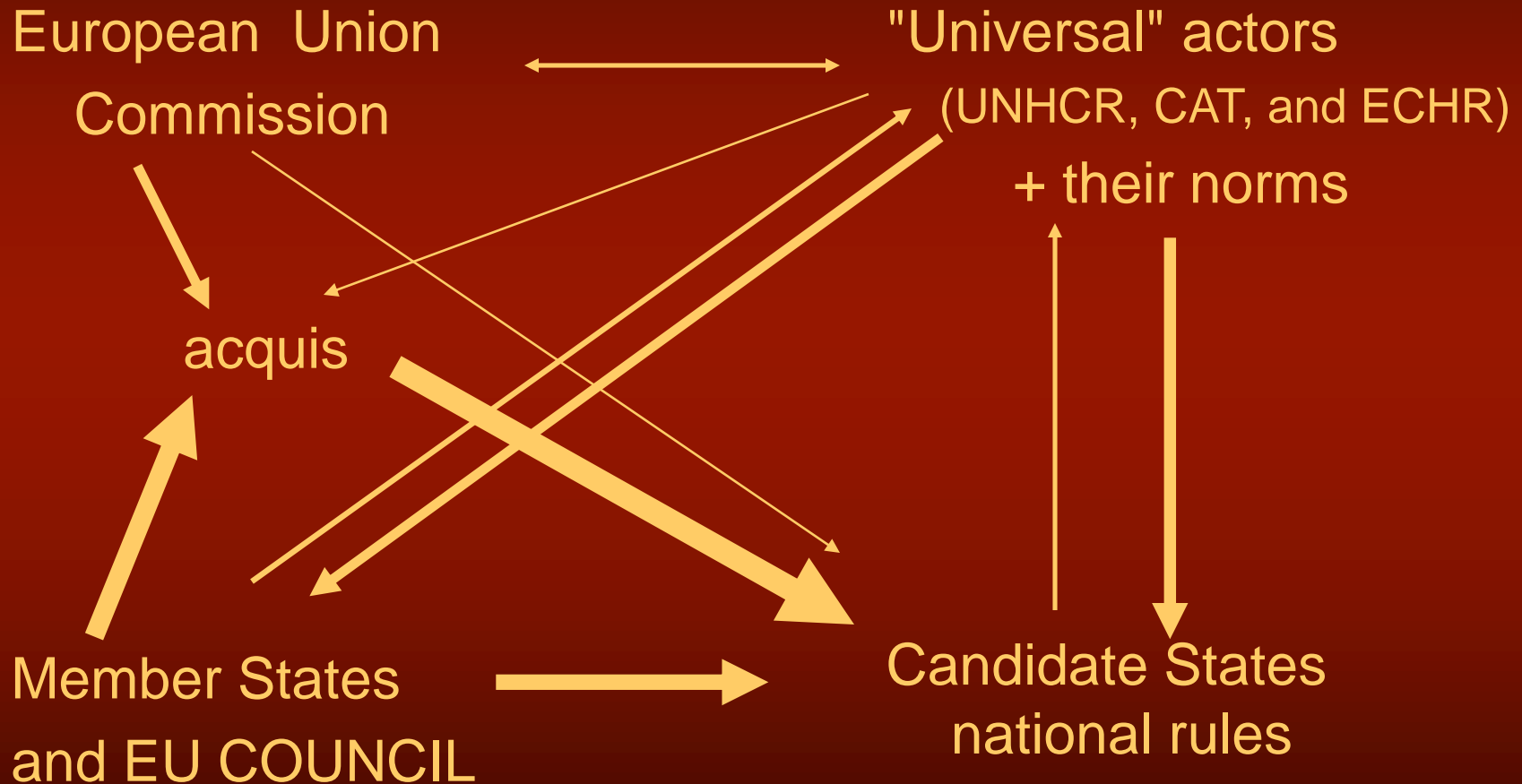
- **Formative Stage**
central norms, notions and principles
conceived on the national level
- **Transformative Stage**
regionalisation of national norms and
practices
- **Reformative Stage**
regionalised legal instruments reconsidered

Processes of Transformation



Universalism – regionalism – bilateralism

A scheme on influences in the asylum field



Taking (a brief and critical) stock of
the EU legislative process

Taking (critical) stock of the EU legislative process

- Still limited transparency in key moments
- Gradual erosion of the level of standards
- Expansion of permissive rules allowing states' discretion
- Delays in the adoption of the most important directives
- Extremely complicated legal fabric as a consequence of the varied geometry (Denmark, Ireland, UK, Iceland, Norway)

Harmonization – key concepts and the impact of the acquis

Civilize?

- Extended protection categories (subsidiary, temporary)
- Gender and culture sensitive procedural minimum standards
- Substantive requirements and standards on the reception of asylum seekers
- Considerable support by way of pre-accession strategy tools (Phare, etc.) and the Refugee Fund
- Solidarity with certain vulnerable groups – especially in European context

Brutalize?

- A generally restrictive, exclusionist approach, based on the presumption of non-genuine claims
- Restrictive interpretation of the definitions pushing to categories with less rights
- Non-access, non-entry techniques (visas, carrier sanctions, interception, border surveillance, detention)
- Efforts to shift responsibility for status determination and care (safe third country rules, readmission agreements, processing in the region of origin)

The role of the new member states in the formation of the EU asylum acquis

- Until accession: the urge to submit to the EU expectations and conditions
- Transitory phase: 2003 April – 2004 May
 - Comments on the two key directives (definition, procedure) invited, without voting rights
- After accession:
 - Majority voting after adoption of the Common Asylum System (Treaty of Nice) – what alliances will form? (Border states vs. core states?)
 - Will there be a true sharing of cases or their consequences – beyond Dublin
 - Will the new member states reproduce the same pressure on the external neighbours as they had to endure?

Thanks!

- **BOLDIZSÁR NAGY**

E-mail: nagyboldi@ajk.elte.hu
www.nagyboldizsar.hu

CEU IRES and Legal Departments