



Annette Wilzig: Egy újabb menekülművész, 1996

Kizárás vagy befogadás

A menekültekre és a migránsokra vonatkozó szabályozás az Európai Unióban

Mohammed Szomáliából menekült, mintegy kilencven társával. Hajójuk motorja elromlott, így a néhányórásra tervezett út két hétig tartott. Több mint hetvenen belepusztultak a szomjazásba, éhségbe, hőségbe. Őket a túlélők átgördítették a csónak peremén. Mohammed még ma is azokkal a tetemekkel álmodik, amelyek árnyékában végül is megérte, hogy az olasz parti őrség Lampedusa közelében kimentse. A kérdésre, miért vállalta a meneküléssel járó veszélyeket, a tenger átszelését a nagyobbacska csónakkal, azt válaszolta: otthon, Szomáliában az embert bármely nap megölhetik.¹ A történet oly gyakran előfordul, hogy a tengerparttal nem rendelkező országok sajtója, így a hazai már nem is adja közre.² A magyar olvasók feltehetően jobban emlékeznek az 1995 forró nyarán Győr mellett egy teherautóban fellelt 18 Sri Lanka-i áldozatra, akik a pótkocsiban fulladtak meg, miközben az Európai Unió felé tartottak.

Május 1. óta az Európai Unió részesei vagyunk. Megóvja-e ez a majdani Sri Lanka-i menekülteket attól, hogy elrejtve akarjanak hazánkon átjutni? Lesz-e kedvük itt előbújni? Valóban felfogjuk-e, hogy nem csak „tengerpartunk van újra” – ahogyan a politikai plakát hirdette a csatlakozás napjaiban, hanem az arra a tengerpartra sodródott vízi hullák is a mieink? S fordítva: az eddig Közép-Európából az unió országaiba menekült romák tudomásul veszik-e, hogy már aligha panaszkodhatnak üldöztetésre? Cserébe a régi tagállamoknak őket is egyenrangú uniós polgárként kell kezelniük, nem mihamarabbi hazasup-

polásukra törekedve, hanem elismerve azonnali jogukat az önálló vállalkozásra és letelepedésre, s maximum hét év múlva a munkavállalásra?³

Az Európai Közösség tagállamai 1992-ben a Maastrichti szerződéssel hozták létre az Európai Uniót, kibővítve a gazdasági összefogást az úgynevezett második pillérrel, a kül- és biztonságpolitikai együttműködéssel és a harmadik pillérrel, a bel- és igazságügyi kooperációval. Az európai integráció történetében ez a szerződés mondta ki először, hogy a bevándorlás és a menedékjog „közös érdekű ügy”, vagyis nem a tagállamok szuverén belügye többé. Ugyanakkor – a jugoszláv válságra adott választól eltekintve – a következő években fontos és kötelező dokumentumokat az unió keretében nem fogadtak el. Minőségi fordulatot az unió szerkezetét átalakító, 1999. május 1-jén hatályba lépett Amszterdami szerződés hozott. Ez a menekültügyet és a bevándorlás kérdéseit a harmadik pillérből – amelyben nem születhetett az egyes országok hatóságai által közvetlenül alkalmazandó és a hazai joggal szemben elsőbbséget élvező közösségi jog – az első pillérbe helyezte át. Így az Európai Közösség politikáinak és jogrendjének a részévé vált a migráció, beleértve a menekültek sorát. Az unió idén októberben aláírt alkotmánya érdemi változást nem hoz, csak kiterjeszti a tagállamok minősített többségével eldöntendő kérdések listáját.

Ez az írás nem törekszik sem a jogfejlődés kimerítő áttekintésére, sem a hatályban levő szabályok elemzésére,⁴ inkább néhány általánosabb kérdést ragad ki.

KIREKESZTHETŐK-E A MENEKÜLŐK? MORÁLIS ÉS GYAKORLATI KÉRDÉSEK

*ERKÖLCSI ÉS EGYÉB ÉRVEK A MENEDÉKJOG
TISZTELETBEN TARTÁSA MELLETT*

Néha úgy érzékelem, szükség van az alapvető (és egyben legnehezebb) kérdések megismétlésére. Miért nyújtunk menedékjogot annak, aki tőlünk kéri?

A menekülő emberhez való viszonyulás a világrendről alkotott elképzelés tükré, ezért alapvető identitásképző gesztus. Mi közünk a hajón érkező szómáliai nincstelenhez, a teherautóba rejtett Sri Lanka-i tamil halászhoz, a hamis orosz útlevelel belépő csecsen szabadságharcoshoz? Sokféle úton megalapozható, miért kell a menekültet megvédeni, neki szállást, élelmet, segítséget nyújtani.

Az egyik érvrendszer az azonosságra vagy a státusz hasonlóságára épít. A segítség alapja a felebaráti (etnikai, törzsi) szeretet, közelség, vagy a hasonlóan megélt sors, a saját menekülés emlékezete. Van, aki merő altruizusból segít embertársán, más azért, mert ő is magyar, orosz, örmény, ibó vagy hausza, a harmadik, mert emlékezik még Rákóczi, Kossuthra, tud Károlyi Mihályról vagy Szelényi Ivánról (saját nemzete, törzse, klánja hasonló súlyú szereplőiről), esetleg saját elődeiről, akik ugyancsak menekülni kényszerültek a történelem egyik vagy másik vihara, vallásháborúja, kisebbségtiprása elől. A sorsközösség mögött pedig az egyenlőség képzelete működik ilyenkor, annak tudata, hogy a közösség másik tagját ért balszerencse következményeinek az elhárítása a közösség valamennyi tagjának feladata, mert nem egyszerűen a menekültöt érte a baj, ami miatt kényszer-vándorrrá vált, hanem mindazokat, akikkel – akár csak szimbolikus úton – egy közösségbe tartozik. A szolidaritás legtágabb hordozója pedig az egész emberi faj, amelyen belül egyre szűkülő körök képezhetők. Identitásunk e körökhöz tartozás tudatából és tetteink révén való fenntartásából adódik.

A fenti érvelés nem csupán a szolidaritás mentén építhető fel, hanem a szűkebb köröket alapul véve (mondjuk egy régió, nem nagyobb geopolitikai egység tekintetében) a kölcsönösségre, a kölcsönös haszonra alapozva is. Ma segíték rajtad, mert holnap rászorulhatok a segítségedre. Ne ámítsuk magunkat azzal, hogy ez csak a távoli Afrikában, mondjuk a Nagy tavak vidékén, Ruanda, Burundi, Uganda, Kon-

gó körzetében igaz: a történelmi szemmel pillanatnak minősülő elmúlt hetven évben Európában menekülniük kellett spanyoloknak, németeknek, franciáknak, olaszoknak, lengyeleknek, görögöknek, magyaroknak, cseheknek, szlovákoknak, románoknak, oroszoknak, horvátoknak, bosnyákoknak, szerbeknek és így tovább.

A menekült befogadására biztató harmadik érvrendszer éppen a különbözőség révén való identitásképzésre épít, a „mi” és „ők” közötti határ folyamatos konstruálására és áthidalására egyszerre. Mi honosak vagyunk, ő idegen, mi gazdagok vagyunk, ő rászoruló, mi demokratikusak és jogtisztelők vagyunk, amazok viszont jogtipró üldözők. Se szeri, se száma azoknak a vallási és szokásrendi parancsoknak amelyek az idegen tiszteletét, házba fogadását írják elő, az Ó- és Újtestamentumtól a Koránon át, Szent István elkoptatott, de komolyan ritkán vett intelmeiig. Hasonlóképpen a gazdagok és a szegények közötti vagyonmegosztás morális kötelezettsége is része a legtöbb ma eleven erkölcsi rendszernek.⁵ Az emberi jogaiban sértett menekülő oltalmazása pedig a demokratikus rendszerek kötelezettsége: fölényüket a diktatúrákkal szemben azzal bizonyítják, hogy a diktatúrában üldözöttek elé védő kart nyújtanak.

Végül a negyedik – sajnos egyre fontosabb – érvként felbukkan a formális jogi argumentum, amelynek értelmében segíteni azért kell, mert a nemzetközi egyezmények, az Európai Unió normái vagy az adott állam joga ezt teszi kötelezővé.⁶

A menekült védelmére felszólító alternatív készletekkel szembeállítható a menekültek kizárását szorgalmazó álláspont is. Ennek annyi az előfeltétele, hogy a nézet hirdetője következetesen egoista (nemzeti méreteken: jóléti sovinizta) legyen, akinek egyéni és történelmi emlékezete nyúlfarknyi, vakon bizik jóléte és stabilitása örökérvényűségében, nem kíván (demokratikus) példát mutatni, a jog megszegésére pedig készen áll, ha büntetlenül megteheti azt, vagy érdekei (a jogsértés következményeit be kalkulálva is) úgy kívánják.

A fenti bekezdés ódiomát kevesen vállalják – marad hát a képmutatás, amely vagy azt akarja elfogadtatni, hogy a magát menekülőnek valló nem menekült, ezért nem szorul nemzetközi védelemre, vagy azt, hogy a kérelmező menekült ugyan, de nem annak a személynek/országnak a dolga az ellátása, amelyhez fordult, vagy mert a megkeresett személy vagy állam arra nem képes („a hajó megtelt, mi is alig élünk meg a jövedelmünkből, először a hazai hajléktalanokról kell gondoskodnunk”), vagy mert vala-

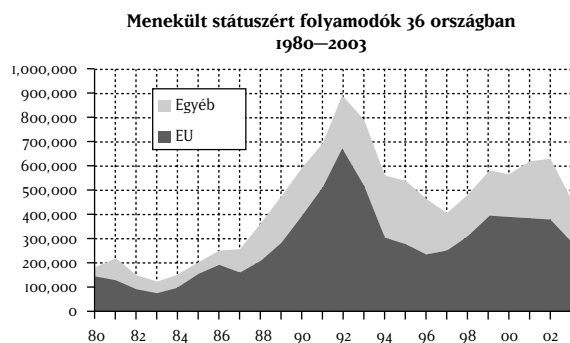
mely elosztó elv szerint a menekültellátás terhét szerte másnak kell viselnie („menjenek máshova is”, „járjon el ügyükben az első olyan ország, ahol már biztonságban voltak” stb.).

TÁVOL TARTHATÓK-E A MENEKÜLŐK – FIZIKAILAG?

Mondhatnánk azt is, mindegy is miért kell a menekülteken segíteni, úgyszólván jönnek és igénybe veszik a forrásainkat. A cinikusok pedig azt ismételtetik: ugyan, úgysem a menekültek jönnek, hanem a magukat menekültnek kiadó gazdasági migránsok. Egyik állítás sem igaz, bár mindkettőnek van valóságalapja.

Nézzük mindezt a számok tükrében:

Íme az Európába, illetve a többi fejlett ipari országba érkező, magukat menekültnek valló személyek számának az alakulása:



Adjuk ehhez hozzá, hogy a 2004-es esztendő további csökkenést mutat, majd olvassuk a számok mögé 1989–95 között a kelet-európai felbomlást, az afganisztáni felszabadító háborút, majd a délszláv válságot, 1998–2001 közé a koszovói válságot, Irakot, a második csecsen háborút, közben a folyamatos török kurd, afrikai (Ruanda, Libéria, Sierra-Leone) menekülést és kiderül: a pulzálást jórészt a kibocsátó országok viszonyai befolyásolják: többen jönnek onnan, ahol felerősödik valamely csoport üldöztetése, vagy általánossá válik a veszélyeztettség.

2003-ban az egész világot nézve a következő országok állampolgárai adták be a legtöbb egyéni kérelmet (beleértve az elutasítások elleni fellebbezést⁷): Oroszország (38 900), Kína (37 100), Szerbia és Montenegró (36 700), Kongói Demokratikus Köztársaság (35 800), Törökország (33 800), Irak (32 100), Kolumbia (29 400), Afganisztán (22 400) és Nigéria (21 300). Ehhez érdemes hozzáadnunk azokat az országokat, ahonnan 2003-ban több, mint tízezer menekült

el (függetlenül attól, indítottak-e egyéni eljárást vagy kollektív védelemben részesültek valahol). Ezek: Szudán (112 000), Libéria (87 000), Közép-Afrikai Köztársaság (33 000), Kongói Demokratikus Köztársaság (30 000), Elefántcsontpart (22 000) és Szomália. (14 800). Az adatokból az látszik, hogy ezekből az országokból nem a szerencsevadászok érkeznek. Inkább úgy tűnik, hogy még azok is, akik nem minősülnek politikai menekültnek – mert hazatérésük esetén nem fenyegeti őket fajuk, vallásuk, nemzeti hovatartozásuk, politikai nézeteik vagy egy speciális társadalmi csoporthoz tartozásuk miatti (személyes) üldöztetés⁸ – rászorulnának a szolidaritás gesztusára, mert otthoni nyomoruk, jogfosztottságuk, perspektívátlanságuk égbekiáltó.

Eme egyes migrációnak nevezett folyamatoknak az a természete, hogy a benne részt vevők motivációja kevert: az otthoni viszonyok elől menekülés kényszere a jobb élet vágyával társul. Csakhogy a nemzetközi és az európai gondolkodás mégis megpróbálja szétválasztani az egyénben összegabalyított elemeket. Az üldöztetés elől útra kelt embert menekültnek nevezi és elismeri jogát a menedéjre. A szegénység és a kilátástalanság démonai elől menekült vándornak, migránsnak, s őt kénye-kedve szerint bocsátja be vagy zárja ki. A menekültjog szolidaritás elvű és emberi jogi szellemű, míg a bevándorlási és munkajogi szabályok haszonelvűek.

Így adódhatnak azok a szerencsétlen fordulatok a menekülő és a vándor (ki olykor egyazon személy, vegyes motívumokkal), illetve a kapuit a menekülőnek megnyitni kötelek, de a vándor előtt bezárni jogosult célállam viszonyában, amikor a vándor menekültnek mutatja magát, hogy mindenképpen bejusson, a célállam pedig a menekülte fogja rá, hogy nem is fenyegeti üldöztetés, mert ennek nyomán (illegális) migránsként kizárhatja.

Az európai fejlemények olvashatóak e probléma ördögi köréből való kitörési kísérletekként is. A kiindulópont az, hogy mindaddig, amíg a fejlődő világban születik meg a leendő új munkavállalók közel 100%-a, de nem létesül ugyanennyi munkahely (és gyakorlatilag nincs a munkanélkülieken segítő állami szociális ellátás), addig a munkaképes korú lakosság egy jelentős része a világ azon részei felé fog törekedni, ahol nagyobb eséllyel talál (akár illegálisan) munkát.⁹ Ebből az következik, hogy az unióra nehezedő bevándorlási nyomás viszonylag állandó (vagy növekvő) lesz, s ha az egyik ajtót bezárják, akkor a másikon fognak kopogtatni (vagy beosonni). Lényegében ezt a folyamatot követhettük végig a hetve-

nes évek közepe óta: addig a legális bevándorlás munkavállalás céljából, vagy a volt gyarmatokról szinte akadálytalan volt. Az olajsokkok 1973-ban és 78–79-ben összedöntötték a rendszert, ezért azok a vegyes motivációjú migránsok, akiknek nem volt lehetősége családgyesítés révén bejutni, más formákat kerestek, így növekedni kezdett a menekült státuszért folyamodók száma is. Az 1990-es évek elején a legtöbb ország nagyon megszigorította a menekült státusz elnyerésének a feltételeit – például azzal, hogy a tranzitországokba teszi vissza a jogos kérelmezőket is –, aminek a nyomán felszökött az embercsempészek segítségét igénybe vevőknek és azoknak a száma, akik meg sem próbálkoztak a státusz elnyerésével, hanem eleve az illegális ottlétet választották.¹⁰

A kérdés tehát az, mit tanult az unió az eddigiekből, túljutott-e a kilencvenes évek elejének megrázkódtatásán, a magas fallal körülvett erődépítés lázán, képes-e egy kiegyensúlyozottabb menekültpolitikát és azzal harmonizáló migrációs politikát megalkotni? Melyik európai hagyományt fogja folytatni, a nagyvonalú és demokratikus befogadót, amely a politikai viták veszteségeinek oltalmat nyújt, nem tekintve bűnözőnek őket, vagy az elmúlt két évtizedben egyre erősebb kizorító tendenciákat hosszabbítja meg?

MIT HOZ AZ UNIÓS TAGSÁG?

KI ÁLL A KORMÁNYRÚDNÁL?

Először is azokat az – első pillantásra kevésbé izgalmasnak tűnő – szervezeti szabályokat, szavazati arányokat, döntéshozatali eljárásokat kell áttekintnünk, amelyek erősen befolyásolják e folyamatokat. Az uniót ugyanis 25 tagállam alkotja, s azt kell tisztáznunk, ki áll a kormányrúdnál. Nem bonyolódunk a nemzetközi kapcsolatok részleteibe (sikerül-e a németeknek érvényesíteniük bevándorlással kapcsolatos törekvéseiket, milyen eszközökkel tudnak a déli tengerparti országok nyomást gyakorolni a többiekre annak érdekében, hogy a tengeri határokat ne saját költségükre kelljen őrizniük, és hasonló), hanem a strukturális lényegre koncentrálnunk: ki, milyen módon dönt az unió nevében.

1999. május 1. óta a migráció és a menekültügy az unión belül az Európai Közösség hatáskörébe tartozik, de a kereskedelempolitikától és hasonlóktól valamelyest különböző szabályok szerint alkotják a menekültekre és a többi migránsra vonatkozó közösségi

jogot. Két időszakot különböztetünk meg: a 2004. május 1-jéig – vagy általánosabban a menekültjog alapjainak lerakásáig – tartót és az azt követőt. Az első időszakban mind az államok, mind a Bizottság előterjeszthetett javaslatokat, s ezek akkor váltak kötelező szabállyá, ha egyhangúlag megszavazták azokat a Miniszterek Tanácsában. Az Európai Parlament hallathatta véleményét, de elutasító álláspontja nem zárta ki a rendelet vagy irányelv megalkotását. Ez a periódus elméletileg idén május 1-jén véget ért, de a menekültügy területén kitolódott, mert négyévi alkudozás után sem sikerült azt az irányelvet elfogadni, amelyik a menekült státusz megadásának és megvonásának minimumszabályait rögzíti.

A második időszak eleve átrendezi az erőviszonyokat, s ha a 2004 nyarán elfogadott, októberben aláírandó alkotmány hatályba lép, akkor az intézményen belüli hatalmi megosztás még tovább tolódik ugyanebbe az irányba: a tagállamok előjogai fogyatkoznak, a Bizottságé és a Parlamenté nőnek. A legtöbb migrációs és menekültügyben¹¹ elegendő lesz a részt vevő államok minősített többsége a döntéshozatalhoz – tehát egy-két állam nem tudja majd meghiúsítani egy menekültügyi szabály elfogadását – gyakorlatilag csak a Bizottság vihet be tervezeteket a Tanács asztalára –, azaz a tagállamok nem tudják saját „ötleteiket” forszírozni és annak elfogadásáig a Bizottság javaslatait fagyasztani –, s a döntéshozatali folyamatban együtdöntési, azaz vétőjoggal fog részt venni a – 2004-es választásokig inkább engedékeny, emberjogi irányultságú – Parlament.

Az eddig megszületett szövegeknek igazodniuk kellett a legrestriktívebb állam kívánságához. Ha az megmakacsolta magát, nem születhetett meg a szabály, s a Bizottság többször is arra kényszerült, hogy viszonylag liberális, az emberi jogokat és méltóságot tiszteletben tartó tervezetét a tagállamok szigorúbb kívánságait kifejező úgynevezett tanácsi következtetéseknek megfelelően átírja.¹² Elméletileg persze fordítva is történhetett és a legliberálisabb állam is megakadályozhatta egy szabály elfogadását, ha túl szigorúnak, vagy alkotmányos elveivel, alapjogaival ellentétesnek találta azt.¹³

A hamarosan beköszöntő második szakaszban blokkoló kisebbséget alkothat az a csoport, amelynek 90 szavazata van a 321-ből (28%), vagy amelyben lakik az EU lakosságának több mint 38%-a. Az alkotmány hatályba lépése után ismét módosulni fog a blokkoló kisebbség fogalma, akkor a szavazatok 46%-a kell majd ahhoz, hogy a többség ne fogadhassa el a szabályt, vagy az Unió összlakosságának 36%-át tömő-

rító – legalább négy – ország összefogása. Az alkotmány szerint akkor sem lehet elfogadni egy szabályt, ha legalább tizenegy állam ellenzi, függetlenül szavazati erejüktől vagy lakosságszámuktól. Mindkét időszakra igaz, hogy ha a Parlament tagjainak a többsége ellenez egy jogszabály-tervezetet, akkor megghiúsíthatja, hogy a Tanácsban elfogadják azt, még akkor is, ha ott meglenne a kívánt minősített többség.

PILLANTÁS A VARÁZSGÖMBBE: MI VÁR(T) RÁNK

HATÁRELLENŐRZÉS ÉS HATÁRŐRIZET¹⁴

Asokat emlegetett schengeni határ helye nem változott: most is Magyarország és Ausztria a között húzódik. Magyarország, csak akkor fog a schengeni övezetbe tartozni, ha egy erre szakosodott bizottság – mind Magyarország mind az Európai Közösség felkészültségét mérlegelve – elérkezettnek látja az időt.¹⁵ Ez 2007 előtt aligha következik be.

A határellenőrzés az unióban belátható időn belül nemzeti feladat marad. Napirenden információcsere, közös képzés, a vízumok és tartózkodási engedélyek fokozottabb védelme a hamisítás ellen, valamint a külső határ őrzetével, illetve a schengeni követelmények teljesítésével összefüggő feladatok költségeinek igazságosabb megosztása szerepel. Ennek jegyében például Magyarország 2004 és 2007 között 147,9 millió Eurót kap a Csatlakozási okmány 35 cikkében „Schengeni Támogatás”-nak keresztelt alapról. Tervezik egy európai határőrségi hivatal felállítását 2005 januárjától¹⁶ – székhelyül Magyarország is szóba jön – amely az unió célját, az integrált külső határigazgatást hivatott előmozdítani. A hivatalnak az együttműködés koordinálása és egyéb indirekt eszközök révén kell biztosítani a határellenőrzés és a határőrizet „magas és egységes” szintjét. Saját fegyveres erői nem lesznek.

Az illegális migráció csökkenése, illetve módszereinek változása is várható. A határőrizet technikai és felkészültségbeli tökéletesedése egyre kockázatosabbá teszi a zöldhatár (kékhatár) illegális átlépését. Az elfogás valószínűsége megnőtt, ezért az embercsempészek ügyfeleiket „visszaterelik” a határátlépő pontokhoz, hamis okmányokkal látva el őket. Erre az unió természetesen a legfontosabb dokumentumok (az útiokmányok és a vízumbélyegek) biztonsági elemeinek szaporításával válaszol: arcképünk mel-

lé talán hamarosan ujjlenyomatunkat vagy írisz-képpünket is csatolni fogják, hogy fényképcserével, vagy a természetes hasonlóságot kiaknázva ne lehessen illegálisan beutazni.

VÍZUMPOLITIKA ÉS GYAKORLAT

Létezik egy lista azon országokról, amelyeknek az állampolgárai a három hónapnál nem hosszabb tartózkodásaikhoz is vízumot kötelesek váltani.¹⁷ A magyar igazodás ehhez évekkel ezelőtt megkezdődött és 2003 novemberében fejeződött be, amikor megszünt az Ukrajnával és Szerbia és Montenegróval fennállt vízumentesség.

A szomszédos országok és a bennük élő magyar kisebbség igényeit zárójelbe téve (amelyről egyébként az új vízum-megállapodások speciális engedményekkel, például ötéves ingyenes vízum kiváltásának lehetőségével gondoskodnak) érdemes egy pillanatra meggondolni mit is szolgál a rövid távú belépésre jogosító vízum, amelyet az „EU miatt” kell megkövetelnünk 134 állam polgáraitól és Tajvan lakosaitól. „Azoknak a harmadik országoknak a meghatározása, amelyeknek állampolgárait vízumkötelezettség terheli, és azon harmadik országoké, amelyek mentesek e kötelezettség alól, számos kritérium, különösen az illegális bevándorlás, a közérdek és a közbiztonság, továbbá az Európai Uniónak harmadik országokkal fenntartott külkapcsolatai súlyozott eseti mérlegelése alapján történik, figyelembe véve a regionális összefüggéseket és a kölcsönösséget is” – jelenti ki a vonatkozó szabály.¹⁸ Nem kétséges, hogy a 2001. szeptember 11-i merénylet után még erősebben merülhet fel a kétely: valóban alkalmas-e a vízumkényszer bevezetése az igazán veszélyes bűnözők kiszűrésére, hiszen a kettős tornyok lerombolói mind legálisan – vízummal – tartózkodtak a nyugat-európai országokban, illetve az Egyesült Államokban. Már ismert bűnözők távol tartásához sem kell a vízum, hiszen őket kitilthatják az országból és akkor a belépéskor feltartóztathatók, még ha egyébként vízummentesen léphetnének is be. Éppen erre alkalmas a schengeni terület valamennyi külső határátlépési pontjáról a másodperc töredéke alatt elérhető schengeni információs rendszer: abban 800 000 ember 1 200 000 neve és álneve szerepel.

Valójában a vízumkényszer éppen arra szolgál, hogy megvonja a „mi” és az „ők” határait, egyfajta kihelyezett „előhatárként” kizárja azokat, akiktől a ví-

zumkiadó állam nem remél hasznot, s nem is véli úgy, hogy beengedésük erkölcsi kötelezettség. Elszomorító, hogy ezen az akadályon sokszor éppen azok akadnak fenn, akiknek minden okuk meg lenne a menekülésre, hazájuk elhagyására, de vízum híján képtelenek egy valódi biztonságot és a saját élet lehetőségét ígérő országba belépni. A legtöbb nyugat-európai állam a boszniaiakkal szemben a vízumkényszert is éppen akkor vezette be, amikor a polgárháború már bőven szedte áldozatait.

MUNKAVÁLLALÁS, HOSSZÚ TÁVÚ TARTÓZKODÁS, BEVÁNDORLÁS

A hosszú távú – munkavállalást, letelepedést szolgáló – vízumok és tartózkodási engedélyek kiadása nemzeti jogkör, azt a harmadik államok polgárai tekintetében az Unió nem szabályozza.¹⁹ Nincsenek közös bevándorlási kvóták, még irányelvek sem. Az unió alkothatna jogot e területen, hiszen az Amszterdami szerződés beiktatta ezt a hatáskört az európai közösséget alapító szerződés 63. cikkébe, de határidőt nem tűzött. A leendő alkotmány sem hagy kétséget afelől, hogy a bevándorlás nemzeti ügy marad: III 168. cikke kimondja, hogy a bevándorlásra vonatkozó szabályai nem korlátozzák a tagállam jogát annak meghatározására, hogy milyen számban enged be az Uniót kívülről érkező munkavállalókat vagy önálló foglalkozást űzőket. A nemzeti előjogok védfalát az Unió csak két ponton törte át: meghatározta a családegyesítésre 2005-től alkalmazandó szabályokat²⁰ és rögzítette, hogy a legalább öt éve valamelyik uniós tagállamban élő, harmadik állam állampolgárságával bíró személyek milyen feltételekkel költözhetnek át másik uniós tagállamba.²¹ Ezen túlmenően 2004 márciusában politikai egyetértés született a Tanácsban a diákok, szakképzésre érkezők, valamint az önkéntesek migrációjáról.²² A munkavállalás vagy önálló foglalkozás szándékával érkező harmadik államok polgáraitól, vagyis a hosszú távú vándorlás lényegéről viszont több mint három éve nem sikerül megegyezni, olyannyira nem, hogy a Bizottság idén zöld könyvet készül kibocsátani, mintegy újrakezdve az egyeztetést.²³

Magyarországnak jelenleg nincs bevándorláspolitikája, ami abban is tükröződik, hogy bevándorlást szabályozó törvény részletes vitája a Parlamentben egy óráig sem tartott.²⁴ A kormányprogram hallgat mind a preferált csoportokról, mind a távortartandókról.

A tételes jogból kiolvashatóan a következők bevándorlása elé gördítenek az általánosnál kevesebb akadályt: családegyesítők, magyar származásukra hivatkozók, vállalkozások külföldi kulcsemberei. Ez azonban még nem bevándorláspolitikai világos és nyilvánosan indokolt preferenciákkal. Így az EU bevándorláspolitikájának a kialakítása és a hazai megformálása kéz a kézben fog bekövetkezni. A Bizottság 2000 óta meglehetősen aktív, a hazai közvélemény és jogalkotók eleddig kevésbé, hacsak a kettős állampolgárságról folytatott vitákat ide nem számítjuk.²⁵

A Bizottság a reguláris és az irreguláris migrációt (az utóbbin belül az illegális vándorlást és a menekülést) egységben, bár megkülönböztetetten, a kölcsönhatásokat felismerve látja és készen áll arra, hogy egyes országokra szabott tervekkel álljon elő, kormányozva a legális bevándorlást, korlátozva az illegális és csökkentve a menekülésre vezető okokat. Magyarország részese (lesz) ennek a folyamatnak. Így megszabadulhat „átjáróház” jellegétől és az illegális migrációval együtt járó kockázatoktól, miközben a harmadik országbeli külföldiek bevándorlásáról továbbra is szabadon dönthet, ha egyszer majd lesz erre vonatkozó, az Európai Unióét kiegészítő bevándorláspolitikája.

MENEKÜLTÜGY

A menekültekre vonatkozó magyar politika négy stádiumra osztható, részben a menekülők származási országa, részben az érkezésükre adott válasz szerint. Az első a Romániából érkező, nagyrészt magyar menekülteket érintette 1989 és 1991 között, azután, hogy a rendszer tudomásul vette létezésüket. Ebben a szakaszban a menekültek befogadása a fő cél, függetlenül attól, hogy kapnak-e formális menekült státuszt (amire csak 1989 októbere után volt lehetőség) vagy sem. A második időszak a szerb-horvát, illetve a boszniai háborúé. Ekkor a Magyarország területét elérő menekülteket egy – gyakran sok évig elhúzódó – ideiglenes státuszba gyömöszölik: menedékesek lesznek, a maradás jogával, de a munkavállalás, integrálódás lehetősége nélkül. A hatóságok visszatérésüket vagy továbbvándorlásukat feltételezik. A harmadik időszak a kilencvenes évek közepén kezdődik, amikor az Európai Unióhoz csatlakozás reális lehetőséggé válik, s amikor végre elfogadják az 1989. évi minisztertanácsi rendeletet felváltó első törvényt a menedéjogról (1997. évi CXXIX. tv.). Az 1998 márciusában

hatályba lépett törvény eltörölte az 1989-ben bevezetett, kínos földrajzi megszorítást, és ezzel a hazai hatóságok feladatává tette a nem-európai menekültek ügyében való eljárást (az addig ezt a feladatot ellátó ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Budapesti Képviselete helyett). Az ország a világfolyamatok részévé vált s egyszeriben igyekezett úgy reagálni, mint tanácsadói, a német és osztrák hatóságok: kizorítóan, védekezve a menekültek érkezése ellen. Bevezették a „nyilvánvalóan alaptalan kérelem” kategóriáját, a rövidített eljárást, a biztonságos származási ország fogalmát és annak elvi lehetőségét, hogy a biztonságot nyújtani képes országokon át Magyarországra érkezett menekültöt oda (az úgynevezett biztonságos harmadik országba) vissza lehet küldeni.²⁶ Ez a restriktív korszak adja át a helyét a negyediknek, a csatlakozással kezdődőnek. Ennek természete még nem látható tisztán. Az átveendő közösségi vívmányok ugyanis vegyes hatásúak, s még formálódnak is.

Az Unió hat nagy területen alkot(ott) szabályokat:

- Meghatározza, hogy ki minősül menekültnek és ki kiegészítő védelemre jogosítottnak, azaz megpróbálja kijelölni, hogy a nemzetközi vándorfolyamatokban részt vevők közül kitől nem tagadható meg a védelem és a segítségnyújtás. Az erre vonatkozó irányelv²⁷ nemzeti jogba átültetésének a határideje 2006-ban (két évvel a közzététel után) fog letelni.
- Rögzíti a menekültügyi eljárás során teljesítendő minimális követelményeket, beleértve a „biztonságos harmadik ország” alkalmazásának körülményeit, a fellebbezési lehetőségek minimumát és hasonlókat.²⁸
- Megszabja a menedékjogi eljárásban részt vevő menekülteknek 2005 februárja után nyújtandó ellátás minimumát.²⁹
- Megkísérli előre elrendezni, hogy mi történjen egy jövőbeni tömeges beáramláskor, amikor a rendszer nem képes minden egyes kérelmező ügyében eljárni.³⁰
- Kijelöli azt az államot, amelynek el kell járnia az unió 25 tagja közül valamelyikben benyújtott menedékjogi kérelem ügyében. A felelős ország azonosításának megkönnyítésére létrehozta a kettős kérelmek kiszűrését lehetővé tevő ujjlenyomat-azonosító rendszert.³¹
- Létrehozott egy Menekültügyi Alapot,³² amelynek második korszakát most készíti elő.

Mivel e jogszabályok részletes elemzése nem fér bele egy esszébe, ezért a bizonyító anyag nélkül ajánlom elfogadni, hogy a közösségi vívmányok közül a me-

nekült definíció közösségi értelmezése és különösen a kiegészítő védelem fogalma, amely a polgárháború és a tömeges emberi jogsértések üldözötteinek garانتálja a védelmet, pozitív fejlemény, akárcsak a menekültellátás minimumát megszabó irányelv és a kérelmezők, valamint már elismert menekültek támogatását szolgáló Menekültügyi Alap. Ezek mind gazdagítják a magyar jogot, épp úgy, mint a hirtelen beáramlás esetére a tagállamok szolidaritását előirányzó – bár konkrét kvótákat nem rögzítő – irányelv.

Kétség két területen merül fel. Az egyik a formálisan még el nem fogadott eljárási irányelvre vonatkozik, amely megalkotása során egyre szigorúbb és szigorúbb lett, folyamatosan bővítve a „menekült-elhárítás” eszköztárát és apasztva az összes tagállam nemzeti jogában szerepeltetendő jogállami garanciákat.³³ A tendencia nyugtalanító: az irányelvet nem csak a nem-kormányzati szektor összes jelentős szereplője bírálta élesen, hanem az ENSZ Menekültügyi főbiztosa is kifakadt a 2003 őszi tervezet láttán: „ha az irányelv szövege nem javul lényegesen, akkor talán jobb, ha teljesen leveszik napirendről”.³⁴

A dolog jelentőségét illusztrálандó csak arra emlékeztetek, hogy a magyar menedékjogi eljárást 2004. május 1-jével átszabták: az addigi három fellebbezési/felülvizsgálati lehetőségből kettőt elvettek: ma már csak egy esélyt kap az elutasított kérelmező, s az is csak akkor ígér eredményt, ha a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal eljárási szabályokat sértett. Önmagában az, hogy a Bíróság más következtetésre jutna a tényekből nem alapja az elsőfokú döntés megváltoztatásának. Az EK irányelv korábbi változatai ezt nem tették volna lehetővé – hiszen érdemi és nem csupán törvényességi felülvizsgálatot követeltek meg –, utolsó szövegével azonban az új magyar rend összeegyeztethető.

A másik gondot okozó összetevő a menekültek ügyében eljáró államot kijelölő rendszer. Ez erkölcsi és gyakorlati problémákat is felvet. A Dublin II rendelet értelmében a huszonöt állam közül csak egy jár el az ügyben, s döntése mind a huszonnégy fennmaradót kötelezi. Ha Bicskén a magyar tisztviselő nem ismeri el a Sri Lanka-i menekültöt menekültnek, akkor hiába szökik akár Angliáig, a negatív döntés árnyékként elkíséri: ha ott ad be kérelmet, a magyar elutasításra hivatkozva nem is vizsgálják. Arról pedig az Eurodac rendszer segítségével meg tudnak győződni, hogy nálunk már benyújtotta igényét menekült státuszának elismerésére. Ha a magyar döntés előtt vándorol tovább, akkor is visszaküldik ide az eljárás befejezése céljából. Ez a rendszer nem lenne

kifogásolható, ha lenne arra garancia, hogy mind a huszonöt országban ugyanúgy értelmezik a nehezebb kérdéseket is (mondjuk a homoszexualitással szembeni fellépést, vagy azt, ha az üldöző családtag, és az állam büne „csak annyi”, hogy nem védi meg), illetve, ha azonos mértékű és hatékonyságú jogorvoslati lehetőség (fellebbezés, felülvizsgálat) illetné meg a menekült valamennyi tagállamban. Ma ez nincs így, ezért a dublini rendszer nem egyszerűen szociálisan igazságtalan – hiszen a menekültet olyan országba kényszerítheti, amelyhez sem kultúrája, sem nyelve nem köti, ezért nehezebben verhet abban gyökeret –, hanem jogfilozófiai szempontból is bírálható, mivel a jogi védelem különböző mértékét adja meg az azonos hátterű menekülőknek, attól függően, hogy az alkalmazandó kapcsolóelv melyik országba vetette őket.

Vannak a közösségi jognak olyan elemei, amelyek önmagukban még elfogadhatók lennének, de jogos a félelem attól, hogy konkrét alkalmazásuk mégiscsak nyugtalanító eredményekre vezet. Gondoljunk bele a „biztonságos harmadik ország” eszméjébe. Ennek alapján nem vizsgálják a kérelmező igényének jogosságát vagy jogtalanságát, hanem visszaküldik abba a „biztonságos” országba, amelyen át érkezett. Amikor Ausztria visszafordította Magyarországra az oda átszökött menekülőket, már felmerült a kétely, vajon a magyar hatóságok nem fognak e néhányakat hazairányítani, de még inkább jogosnak tűnnek a fenntartások, amikor a magyar hatóság kezeli Ukrajnát biztonságos harmadik országgént, vagy Lengyelország fogja ezt tenni – ha fogja – Belarusszal. Azok pedig esetleg Oroszországot deklarálják biztonságosnak, így az afganisztáni iraki, vagy myanmari menekülők nemsokára saját régiójukban, esetleg az őket üldöző ország határán találják magukat.

Hasonlóan nyugtalanító fejlemény az, hogy ismétlődően felbukkannak javaslatok, amelyek értelmében a menekülés kiindulási régiójában kellene „gyűjtőtáborokat” felállítani, kihasználva azt, hogy a fejlődő országokban vagy Európa peremén olcsóbb a menekülők ellátása, s kevesebbe kerül ott elbírálni az Európai Unióhoz intézett kérelmeket. Az elutasítottakat onnan könnyebb lenne visszaküldeni, az elismert menekülteknek pedig vagy abban a régióban kínálnának védelmet vagy – néhány esetben – a döntés után megengednék belépésüket az unió területére. Az ellenérvek sora nem kevésbé hosszú, mint a gazdasági racionalitásra támaszkodó támogatóké – csak éppen más logikára épülnek.³⁵ Az utóbbiak szerint ugyanis a „menekültprobléma” exportja igazságtalan, megfosztja a menekültöt attól a megoldástól, amely-

re törekszik, nem garantálható a táborokban az emberi jogi minimum érvényesítése és az sem, hogy mindazok a garanciák érvényesüljenek, amelyeket egy Európában lefolytatott eljárás magában foglal.

ZÁRÓSZAVAK

Az Unióhoz csatlakozás hatása legalább két szempontból olvasható: a (kényszer)vándoréból és az államéból. Ha mérleget vonunk, egy négyosztatú mátrix adódik. Mindkét fél nyer és veszít.

Az állam azt nyeri, hogy hatékonyabb eszközei lesznek az illegális migránsok ellen, jobb felszereléssel, a teljesebb információbázis és hírcsere alapján inkább remélheti az embercsempész hálózatok felgöngyölítését, a hamisítási módszerek felfedését. Huszonnégy állammal együttműködve a nemkívánatos külföldiek hazaszállítása is könnyebb.

A reguláris migráció terén megmarad az állam joga a hosszú távra érkező belépők számának a meghatározására, s ha az EU-n belüli migrációt is ideszámítjuk, akkor sokkal nagyobb eséllyel tudja munkaerőpiaci igényeit a 470 milliós osztatlan térségből kielégíteni. Pozitívumnak látom azt is, hogy a nemzeti migrációs politika kialakítása és a kollektív uniós bevándorlási irányelvek megformálása elkerülhetetlen. Nyílt – lehetőleg értelmes – dialógus nyomán megformált szabályokkal kell felváltani az esetlegesen és sokszor rejtett preferenciák mentén megszületett nemzeti normákat.

A menekültügyben az állam azt nyeri, hogy minél jobban közelednek egymáshoz a tagállamok „szolgáltatásai”, vagyis a garantált jogok és a gyakorlati ellátás, szállás, étellemezés, oktatás, egészségügy, annál könnyebben létrejöhet egy nem igazságtalan, tehát elfogadható összeurópai felelősség- és tehermegosztási rendszer, amelyben a menekültek érkezésének leginkább kitett tagállam számíthat a többiek szolidaritására.

Az állam veszteségei közé tartozik, hogy a külső határon már egyszer belépett illegális migránst később sokkal nehezebb feltartóztatni vagy akár csak felfedezni, hogy a rövid távú reguláris migrációt befolyásoló döntő eszközök (vízum, belépési feltételek megszabása) már nincs a kezében. Menekültügyben pedig azt veszíti, hogy ha az unió peremén fekszik, akkor az elosztó mechanizmus elsődleges hatása nyomán – legalábbis kezdetben – feltehetően több ügyben kell eljárnia, mint a centrum államainak. Éppen

ezért a kezdeti időszak után feltehetően a menekülők és az őket segítők stratégiája is változni fog. Aki mindenáron az Egyesült Királyságba, Németországba vagy valamely nyugatabbra fekvő államba akar bejutni, az nem fogja megkockáztatni a keleti övezet külső határán belépést, mert számítani fog arra, hogy tettenérés esetén nincs esélye arra, hogy az eljárást az általa választott célországban folytassák le, s a mai helyzet szerint még menekültként sem lesz joga oda átköltözni.

A migránsok közül az illegális migránsok ott nyernek, ahol az állam veszít és fordítva. A reguláris migránsok közül a rövid távú belépők a vízumrendszerrel nyerhetnek is: elegendő egy vízumot kiváltaniuk és azzal az összes schengeni országba beutazhatnak, ami rengeteg költségtől és fáradságtól megkíméli őket. A hosszú távra érkezők, a munkát keresők feltehetően nyerni fognak azzal, ha lesz az uniónak világos preferenciarendszere. Akkor a feltételek teljesítése esetén garantáltan bevándorolhatnak. Vesztesek

Jegyzetek

1. A történetet közli *Refugees*, 2004, 135. sz. 4–6. o.
2. Egyes számítások szerint több mint négyezren haltak meg az elmúlt években illegális utakon/vizeken az Európai Unióba törekedvén.
3. Nagy-Britannia és Írország a csatlakozás pillanatától megnyitotta munkaerőpiacát az új tagok előtt, s az új tagok is egymás előtt. A másik tizenhárom tagállam fenntartotta a munkavállalást korlátozó nemzeti szabályozását, amelyet először kettő, majd újabb három év után felül kell vizsgálniuk. Akkor esetleg még két év haladékot kaphatnak a megszorítások fenntartására, de legkésőbb 2011-ben a 25 tagállam munkaerőpiaca résmentesen összeolvad.
4. A részletek kedvelőinek ajánlom: Nagy Boldizsár: *Bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban in: Európai közjog és politika* (szerk: Kende Tamás és Szűcs Tamás) XIV. fejezet 724–781. o. Osiris, Budapest, 2002; Nagy Boldizsár: *A szuverén határai Fundamentum* 2003/2. sz., 38–48. o. és www.nagyboldizsar.hu, számos, e tárgyban tartott előadással
5. A vallási hagyományokat és a (világi) erkölcsi alapokat jól áttekinti: Plaut, W Gunther: *Asylum A Moral Dilemma*, York Lane Press, Toronto, 1995, különösen 17–34. és 53–64. o.
6. Világméretben az ENSZ keretében elfogadott 1951. évi genfi Egyezmény a menekültek státuszáról (Genfi egyezmény) a mindmáig legfontosabb, több mint 140 országot kötelező dokumentum. Afrikában külön egyezmény foglalkozik a speciális afrikai problémákkal, Európában pedig ezekben a hónapokban készült el az unió regionális menekültjoga. (lásd alább a II B 4) alatt). A nemzeti jogalkotás szintjén a részletes szabályozás a legtöbb európai országban a nyolcvanas évek közepét követő évtizedben fejlődött ki. Magyarországon a Genfi egyezményt az 1989. évi 15. tvr. hirdette ki, a hatályos menekültügyi törvény pedig a többször módosított 1997. évi CXXXIX. Tv.
7. Első foku kérelmek és fellebbezések együtt. Forrás: UNHCR: *2003 Global Refugee Trends Overview of Refugee Populations, New Arrivals, Durable Solutions, Asylum-Seekers and Other Persons of Concern to UNHCR*, Population Data Unit/PGDS UNHCR Geneva, 15 June 2004, 6. o.
8. A Genfi egyezmény I cikkében szereplő menekült-definíció legfontosabb elemei ezek.
9. Nézzük a nyers számokat: 2003-ban a fejlett világban 1 203 millió ember élt, a fejlődőben 5 098 millió, az utóbbin belül a legkevésbé fejlettekben 718 millió. Nem elegek, hogy a munkaképes lakosság aránya az összlakosságon belül a fejlett országokban egyre csökken, a közepes termékenységgel számoló

mindazok, akiket valamely tagállam kitiltott a területről – akár egy pusztas szabálysértés miatt. Ők most egyik tagállamba sem utazhatnak, nem csupán abba, amelynek a terén a kihágást elkövették. Vesztesek továbbá mindazok, akiket a jogharmonizáció során megfosztottak a vízummentes belépés lehetőségétől.

A menekülők mérlege ugyancsak vegyes: az eddig liberális, könnyen elismerő és sok támogatást kínáló országba érkezettek jövőbeni követői feltehetően nehezebb feltételekkel fognak találkozni, mások viszont szerencsések lesznek, mert az új uniós jog a védendő személyeknek tágabb körét vonja meg, mint az adott tagállam korábbi nemzeti joga.

Minden formálódik még. Az új tagok érdemben beleszólhatnak az Unió migrációs és menekültpolitikájába, s mi választópolgárok pedig abba, mit képviseljenek delegáltjaink. Mikor a követi utasításukat fogalmazzuk, emlékezzünk Mohamedre, emlékezzünk Mikes Kelemenre, emlékezzünk arra, hogy van választásunk és élhetünk vele.

- előrejelzés szerint, 2050-re a fejlett világ lakossága összesen 17 millió fővel növekszik, míg a fejlődőé ennek 153 szorosával, 2601 millióval. A legszegényebb fejlődő országokban akkor 1675 millióan próbálnak majd megélni. Forrás: UN Population Division: *World Population Prospects The 2002 Revision Highlights* ESA/P/WP. 180, 26 February 2003, 1. o.
10. A migrációs irodalomban ez sokat taglalt téma. Lásd a legjobbak közül: Baade, Klaus J.: *Europa in Bewegung Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, C. H. Beck, München, 2000, 401. o.
11. 2004 után sem lesz többségi döntéshozatal a hosszú távú tartózkodás (bevándorlás) ügyében, mindaddig, amíg egyhangú döntéssel át nem térnek rá, vagy az alkotmány hatályba nem lép.
12. Például a családegyesítésre vagy a menekültügyi eljárásra vonatkozó tervezetei kapcsán
13. Hollandia például ragaszkodott ahhoz, hogy az Europol egyezmény ügyében az Európai Közösség Bírósága illetékes legyen – legalább azon államok tekintetében, amelyek a bíróság joghatóságát kifejezetten elfogadják.
14. A szaknyelvben a határellenőrzés a határforgalmi pontokon átlépk és az áruk ellenőrzését fedi, míg a határőrizet a forgalomellenőrző pontok közötti zöldhatár és egyéb (például folyóvízi, tengeri) határ illetve a légtér őrizetét.
15. Lásd Csatlakozási Okmány, 3. cikk (2) bek. OJ L 236/33. o., 2003. szeptember 23.
16. Hivatalos nevén: Európai Hivatal a külső határokon megvalósuló operatív együttműködés igazgatására (European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders) (COM (2003) 687 final/2, 2003. nov. 20.).
17. Lásd Tanács többször módosított 2001. március 15-i 539/2001/EK rendeletét a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról, OJ L OJ L 81/1, 2001. március 21.
18. Uo.
19. Az Unió tagállamainak a polgáraitra vonatkozó jog részletesen kidolgozott, hiszen az Európai Közösség négy szabadsága közül három éppen a munkavállalás, az önálló foglalkozás üzés és a szolgáltatásnyújtás szabadságát mondja ki, megadva az ezzel foglalkozó uniós polgároknak és családtagjaiknak az akadálytalan költözés jogát.
20. Tanács 2003/86/EK irányelve a családegyesítésről, OJ L 252/12, 2003. október 3.

21. A Tanács 2003/109/EK irányelve a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról OJ L 16/44, 2004. január 23.
22. OJ L 304/12, 2004. szeptember 30.
23. A Bizottság javaslata: COM (2001) 386 OJ 2001 C 332/248
24. http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_ckl=36&p_uln=201&p_felsz=347&p_felszig=370&p_aktus=14 (országgyűlési napló, 2001. április 18.)
25. Lásd Nagy Boldizsár: Nemzet, állam, polgár Kísérlet fogalmi rendteremtésre *Élet és Irodalom*, 2004. május 7., 6–7. o.
26. A törvény nyomán kialakult gyakorlatot bemutatja és kritizálja: *Menedékjog a magyar gyakorlatban. Kézikönyv a menekültügyi eljárásban résztvevők számára.* (Kőszeg F. szerk.), Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2001.
27. Szövegét e cikk írásakor még nem hirdették ki, de végleges formájában 2004. április 27-i dátummal elérhető, lásd 8043/04 (Asile 23) EU doc.
28. L 8771/04 (Asile 33) EU doc.
29. 2003/9 EK irányelv a menekülők fogadásának minimális standardjairól (OJ 2003 L 31/18, 2003. február 6.).
30. 2001/55 EK irányelv az ideiglenes védelemről (OJ 2001 L 212/12, 2001. augusztus 7.).
31. A Tanács (EC) 343/2003 EK számú rendelete a valamely tagállamban harmadik állam polgára által benyújtott azilum-kérelem megvizsgálására köteleles állam kijelölésének kritériumairól és mechanizmusáról (OJ L 50/1, 2003. február 25), (ún. Dublin II), végrehajtja a Bizottság 1560/2003 EK számú rendelete (OJ L 222/1, 2003. szeptember 5.). Az Eurodac rendszert a Tanács 2725/2000 EK számú rendelete hozta létre (OJ L 316/1, 2000. december 15), végrehajtásának részleteit pedig a Tanács 407/2002 EK számú rendelete (OJ L 62/1, 2002. március 5) öntötte formába.
32. A Tanács 2000/596/EK döntése a Menekültügyi Alapról (OJ 2000 L 252/12, 2000. október 6.)
33. A gyorsított eljárás lehetőségeinek a száma a végleges szövegben másfél tucat körüli, a fellebbezés halasztó hatályát helyzetek sorában megtagadják.
34. UNHCR sajtóközlemény, 2003. november.
35. Kiválóan érvel a távoltartási ötletek ellen: Noll, Gregor: Visions of the Exceptional: Legal and Theoretical Issues Raised by Transit processing Centres and Protection Zones, *European Journal of Migration and Law*, vol. 5 (2003) No. 3, pp. 303–341.