

Nagy Boldizsár

A menekülő EU polgár¹

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának statisztikái szerint 1994 és 2003 között – vagyis az Európai Unióhoz csatlakozást megelőző évtizedben, jóval a rendszerváltást követően – mindösszesen mintegy 11000 magyar állampolgár folyamodott menekült státuszért a világ fejlett országaiban, közülük 10107 fő Kanadában². Ugyanebben az időszakban Lengyelországból több mint húszezren, Szlovákiából pedig több mint huszonötezeren kerestek védelmet a nyugati országokban³. Közülük nagyon keveseket ismertek el menekültként, de voltak ilyenek, például Kanadában a magyarországi kérelmezőkre vonatkozó elismerési arány az ezredfordulón 8 és 21% között ingadozott.⁴

És ma? Válhat-e menekültté, aki fapados légitársaságra vált csak odaúti jegyet, hogy kiúttalannak mutakozó magyarországi életét svédországgal váltsa fel? Ha nem, vissza kell-e térnie, vagy mégiscsak maradhat ott, ha nem is támogatást élvező menekültként de az Európai Unió polgáraként?

Írásom célja nem az, hogy megítélje a közelmúltban Malmöbe érkezett romák tetteit, menedékjogi kérelmének esélyeit. Nem tudok eleget életükről ahhoz, hogy konkrét ügyükben állást foglaljak, megteszik azt majd a svéd hatóságok. A cél a lehetséges utak feltérképezése. Kérhet-e menedékjogot EU polgár másik tagállamban, mi vár rá, ha elutasítják a kérelmét, kiköltözhét-e a Volvók és a rénszarvasok, az ABBA és a számik országába anélkül, hogy a menedékjog kiskapuján igyekezze beférni?

Tézisem egyszerű: a helyzet abszurd, történelmi tréfa tanúi vagyunk megint. A napokban Svédországba menekültek körülbelül úgy viszonyulnak az 1956 után oda érkezett 7290 személyhez,⁵ mint az ötvenedik évforduló utcai randalírozói a forradalmár elődökhöz: a mozgásukban lehet hasonlóság, a lényegben semmi. De menjünk lépésről lépésre!

Menedékjog?

Folyamodhat-e menekült-státuszért EU tagállam polgára másik EU államban – ez az első kérdés. Az Európai Unió jogrendje bonyolultabb, mint feltételeznénk. Már Le Pen kilencvenes évek közepi népszerűségi csúcsa és 2002-es elnöki döntős szereplése, valamint Jörg Haider és a Szabadságpárt ausztriai hatalomra kerülése előtt komolyan számot vetettek azzal, hogy tagállamok a politikai vagy etnikai üldöztetéstől sem visszariadó, különösen idegenellenes szélsőjobb karmai közé kerülhetnek. Az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés hatályos szövege kimondja: ha egy tagállam súlyosan megsérti a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása vagy a jogállamiság elveit, és ezt az állam- és

¹ Írásunk másodközlés. Eredeti megjelenés: Élet és irodalom, 2006. november 24., 47. szám

² UNHCR, Statistical Yearbook, 2003 Trends in Displacement, Protection and Solutions, Genf, 2005 május, 327. old.

³ uo, 427. és 455. old.

⁴ http://www.canada-justice.ca/en/ps/rs/rep/2003/rr03lars-17/rr03_17_02_2.html#50_50_lbj, látogatva 2006. nov 17.

⁵ Az adat forrása: Refugees, 144. szám, 2006/3 (Rendkívüli magyar kiadás), 10. old.

kormányfőkből álló Európai Tanács egyhangúlag megállapítja, akkor a Miniszterek Tanácsa kétharmados többséggel felfüggesztheti e tagállam jogosítványait. A súlyos jogsértés pusztá veszélyét pedig maga a Tanács négyötöde is konstatálhatja, nem kellene hozzá az államfők sem. A menekültügyekben az Amszterdami Szerződéssel (1997) együtt elfogadott jegyzőkönyv⁶ a meghatározó. Ez abból indul ki, hogy az EU tagállamai biztonságos származási országok, így nem adnak okot a menekülésre. Kivétel, ha az előbb említett helyzet áll fenn, vagyis súlyosan és tartósan megsértették a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletbentartásának elveit. Ha ilyen szituáció (polgárháború, szélsőségesen diszkrimináló politikai rendszer) nem következett be, akkor "a kérelmet azon vélelem alapján kell kezelni, hogy az nyilvánvalóan alaptalan" mondja ki a jegyzőkönyv. Ez azonban vélelem, nem bizonyosság. A kérelmező megdöntheti és Belgium – elsősorban a baszk mozgalmárookra gondolva – híressé vált nyilatkozatban⁷ rögzítette is, hogy minden egyes kérelmet érdemben fog vizsgálni.

Az Unió tehát azt feltételezi, hogy tagországok állampolgárai nem menekülnek egymáshoz. Ez fejeződik ki abban, hogy a menedékkérőknek nyújtandó ellátás (szállás, étkezés, oktatás, egészségügyi ellátás és hasonló) minimális követelményeit meghatározó, 2005 februárja óta alkalmazandó irányelv⁸ nem vonatkozik az EU polgárokra, csak az unión kívülről érkezőkre. A tagállamok menedéket kérő polgárainak biztosítandó (vagy nem biztosítandó) ellátásról valamennyi tagállam szabadon dönt. A svéd rendszerben a kérelmező maximum 71 svéd koronát kaphat naponta, de ebből – a szállástól eltekintve – mindent, tehát élelmezését, ruházódását, utazását, orvosi költségeit fedeznie kell.⁹ A családtagokra kevesebb jut, s minél több a gyerek, annál kevesebb. Az összeg nem jár alanyi jogon, csak az igényelheti, akinek nincsenek saját forrásai, s odaítéléséről a menekültügyi hatóság (Migrationsverket) dönt.

Mindezek alapján az várható, hogy a Svédországba érkezett és kérelmet benyújtott magyar állampolgárok nem fognak menekültjogi védelemben részesülni, mert ha elismeri is a menekültügyi hivatal, hogy közülük sokan faji diszkrimináció áldozatai voltak (és lesznek, ha visszatérnek), úgy fogja vélni, hogy a hátrányos különbségtétel ellen az állam szervei megfelelő védelmet tudnak nyújtani. Ebben az esetben nincs szükség menedékjogi védelemre, hiszen a védelem akkor indokolt, ha a saját ország üldöz, vagy legalábbis nem véd meg a nem állami üldözőtől, ezért kell "pótlékhoz", egy másik ország kormányának oltalmához folyamodni.

És ha elutasítják őket akkor valóban ki is toloncolják? – kérdezheti az olvasó, aki hallotta a magyar Külügyminisztérium szóvivőjének nyilatkozatát.¹⁰ Csak lassan a testtel, fogja válaszolni az, aki nem csak a jelszavak szintjén vette tudomásul, hogy

⁶ Jegyzőkönyv az Európai Unió tagállamainak állampolgárai számára nyújtott menedékjogról. Ezt az Európai Közösséget létrehozó 1957. évi Római Szerződéshez fűzték.

⁷ Ld. Belgium nyilatkozatát a Jegyzőkönyv az Európai Unió tagállamainak állampolgárai számára nyújtott menedékjogról c. dokumentumról.

⁸ A Tanács 2003/9/EK irányelve (2003. január 27.) a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról 2003 OJ L 31/18

⁹ <http://www.migrationsverket.se/english.jsp>

¹⁰ Polgár Viktor, a külügyi tárca szóvivője közölte: „a svéd menekültügyi hatóságok várhatóan a lehető legrövidebb időn belül lefolytatják ügyükben az eljárást és 'a legvalószínűbb, hogy kitoloncolják őket Svédországból' ”.

2004 május 1-jén az Európai Közösség (az Európai Unió gazdasági együttműködési ága) részévé váltunk.

Munkakeresés az EU-ban

Tegyük fel, hogy a mohácsi romák épp azt csinálják Svédországban, amit a budapesti orvosok, mérnökök és a többi munkaképes korú, jobb életre vágyó honfitársunk: munkát keresnek.¹¹ Tekintsünk el az esetleg sikertelen menekült státusz elismerés iránti kérelmüktől s nézzük meg, mire jogosítja őket (és jövőre a romániai, bulgáriai elesetteket is) az Európai Közösségnek a munkavállalás szabadságára vonatkozó joga. Az Unió alapeszméje az, hogy a migráció jó és kívánatos: vagy a tőke vándoroljon a munkaerőhöz (a tőke és a vállalkozásalapítás szabadsága) vagy a munkaerő vándoroljon a tőkéhez és a fogyasztóhoz (erről szól a munkaerő és a szolgáltatások szabad áramlása az egységes piacon belül). Az triviális, hogy akinek (engedéllyel vagy anélkül, attól függően, mennyire nyitotta meg munkaerőpiacát az adott tagállam 2004-ben, illetve fogja 2007-ben a két új csatlakozó előtt) van munkaszerződése egy tagországban, az alanyi jogon tartózkodhat ott, sőt családját is maga mellett tudhatja. A kérdés az, mire jogosult, aki otthonról nem elfogadott állásajánlat birtokában indul, hanem épp azt kutatja, kínál-e neki valaki munkát. Az Alapszerződések nem szóltak világosan, az Európai Közösség luxemburgi bírósága alakította ki a jog, ¹²– még mindig valamelyest elmosódott – szabályait. A lényegét 2004/38/EK irányelv tartalmazza, amely az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szól.¹³ Ez kimondja, hogy a Bíróság joggyakorlata által elismert, az álláskeresőkre vonatkozó kedvezőbb bánásmódot nem csorbíthatja az, hogy a mindenkinek feltétel nélkül járó tartózkodást csak három hónapra kell biztosítani.¹⁴ A munkakeresőkre tehát továbbra is érvényes a Bíróságnak az 1989. évi, un. Antonissen ítéletében megfogalmazott tétele, amely szerint hat hónap "elvből elegendőnek tűnik ahhoz, hogy [a munkakereső] megismerje a fogadó tagállamban a szakképesítésének megfelelő munkahelykínálatot". A Bíróság a hat hónapot nem abszolút korlátnak szabta, hiszen tovább is maradhat a munkakereső, ha "bizonyítja, hogy folytatja a munkahely keresést és valódi esélye van a felvételre."¹⁵

¹¹ E feltételezés megengedhetőségét bizonyítja, hogy a Mohácsi Cigány Kisebbségi Önkormányzat elnöke, Kovács István is így látja: "Kovács a FigyelőNetnek elmondta, szerinte az egész svédországi történet egyébként sem cigányügy, hanem egyszerű szociális probléma. A kisebbségi vezető szerint az senkit sem érdekel, ha magyar orvosok, mérnökök és egyéb értelmiségiek ezrei hagyják el az országot a jobb megélhetés érdekében, amikor azonban néhány tucat roma kerekedik fel, egyből óriási, országos visszhangot kap az ügy".

http://www.fn.hu/cikk/00140000/149116/mire_jonnek_haza_mohacsi.php látogatva: 2006 nov. 20.

¹² Különösen a C-292/89 Antonissen ügyben, magyarul ld. Válogatott ítéletek az Európai Bíróság esetjogából KÜM, Budapest, 1999 II kötet, 316.old, különösen 20. pontja (320. oldalon)

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/ek irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről HL Különkiadás, 05/5 kötet 46. old.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/dd/05/05/32004L0038HU.pdf>, látogatva 2006 nov. 20.

¹⁴ Praeambulum, 10. pont

¹⁵ C-292/89 Antonissen ügy, 20. pont. A határidő rugalmasságát megerősíti a Bizottság v. Belgium ügy (C-344/95) 17. pontja

http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!

CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61995J0344, látogatva 2006 nov 20-án

Unió polgárjog

Az Európai Közösséget létrehozó 1957. évi Római szerződés hatályos 18. cikke szerint "az e szerződésben és a végrehajtására hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz". Hosszú küzdelem kompromisszumos eredményét tartalmazza az 1992-ben megfogalmazott cikk, hiszen egyfelől igyekszik élettél megtölteni az uniós polgárság áttetsző eszméjét, másfelől nem akar túl mélyen beegázolni a tagállamok szuverén előjogába a hazai közösség és belépni engedett külföldiek közötti (EU-n belüli) határ megvonására. A mozgás és a tartózkodás tehát szabad, de a rendeletekben és irányelvekben megengedett korlátozásokkal. A már említett 2004. évi irányelv (és az itt most nem taglalendő más szabályok, például a diákokra, vagy a nem EU polgár családtagokra vonatkozó normák) alapján a következő kép rajzolódik ki.

Aki valamely tagállam állampolgára az egyben az Európai Unió polgára és mint ilyen pusztán a személyazonosító igazolvány vagy útlevél birtokában "külön feltételek és más formai követelmények nélkül" három hónapig tartózkodhat az uniós tagállamaiban. (2004/38/EK irányelv, 6 cikk.) Az ennél hosszabb tartózkodáshoz sem kell engedély, de három hónapon túl az érintettnek ki kell váltania az úgynevezett "tartózkodási kártyát." Ezt éppen azért nem nevezik engedélynek, hogy a látszatát is elkerüljék: kibocsátása a fogadó állam jóindulatától függ. Nem. Az ottlét joga alanyi jog, ha előfeltételei adottak. A hosszabb távú tartózkodás tulajdonképpen ötféle minőségben lehetséges: munkavállalóként, munkakeresőként, önálló vállalkozóként, diákként és "dandyként".¹⁶ Az első három kategóriába tartozóktól az utiokmányon (illetve a munkakeresés bizonyításán) kívül mást nem lehet követelni – ha a munkakereső a korábban említett határidőn belül van. Mindenki másnak "elegendő forrással" kell rendelkeznie önmaga és családtagjai számára ahhoz, hogy ne jelentsen "indokolatlan terhet a fogadó állam szociális segítségnyújtó rendszerére" (sic!). Emellett teljes körű egészségbiztosítással kell rendelkeznie – nem otthon, hanem a fogadó államban. (2004/38/EK irányelv, 7 cikk.) Az elegendő forrás nem írható le egy összeggel, mert a személy konkrét körülményeitől függ, de nem lehet magasabb, mint az az összeg amely alatt szociális segítségnyújtásra jogosultak a hazai állampolgárok. Ez EU-szerte igen szerény összeg. Aki ezeket a feltételeket teljesíti, nyaksállal üldögélhet naphosszat a lidón – nem eltávolítható.¹⁷ És aki nem? – csap le a kevésbé együttérző, de logikus kérdés, az akkor kiutasítható?

Kiutasítás, kitoloncolás

Nem, lesz a válasz (függetlenül attól, hogy egyes hírek szerint a svéd hatóságok hoznak kiutasító határozatokat. Majd a Bizottság rendre inti őket). Aki nem teljesíti a tartózkodáshoz szükséges feltételeket, annak el kell hagynia az országot. Önként,

¹⁶ Értelemszerűen a magyar jogban is megjelentek ezek a szabályok. Ld. 2001. évi XXXIX. törvény a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról, Különös tartózkodási szabályok, az Európai Gazdasági Térség állampolgár és családtagja beutazása és tartózkodása 25 – 30 §, különösen 26 §. A végleges rendezést a tanulmány megjelenését követően hatályba lépett 2007. évi I tv „a szabad mozgás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról” és a végrehajtására kibocsátott 115/2007. (V. 24.) Korm. rendelet alkotta meg.

¹⁷ A munkavállaláshoz, tanuláshoz nem kötődő általános tartózkodás jogát először 1990-ben mondta ki egy irányelv, – azt nevezték "dandy irányelvnek." (90/364/EGK irányelv)

szabad EU polgárként. Erre felszólíthatja a hatóság, de ki nem utasíthatja, még kevésbé verheti bilincsbe és lökdösheti fel egy repülőgép lépcsőjén. Az EU joga szerint ugyanis a tagállam polgárának eltávolítása: anomália, ellentétes az Unió alapeszméivel, ezért csak rendkívüli esetben alkalmazható. A hatályos jog a korábbi szabályozást és annak bírói értelmezését ötvözve a következő akadályokat állítja az országból kilökö szándék elé: a tartózkodás (és a belépés) polgárokat megillető joga csak közrendi, közbiztonsági és közegészségügyi okokból korlátozható. Ez a korlátozás nem szolgálhat gazdasági célokat. A korlátozó lépésnek arányosnak kell lennie és az érintett polgár személyes magatartásán kell alapulnia. (Nem elég például az, hogy régebben elítélték.) A bírált magatartásnak "valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt" kell jelentenie a fogadó társadalom "valamely alapvető érdekére." (2004/38/EK irányelv, 27. cikk). A kiutasító határozatban alapesetben legalább három hónapot kell hagyni az ország elhagyására. ráadásul a határozat ellen fellebbezés nyújtható be. A hosszabb ideje tartózkodókat még több garanciális szabály védi az eltávolítástól.¹⁸ Kitoloncolás csak kiutasítást követhet, tehát esetünkben fel sem merül.

Malmő fényei

Mire világítanak rá a sajtót szempillantás alatt eluralt (és ugyanilyen gyorsan onnan nemsokára kivesző) hírek a malmői hosszú éjszakába fapadossal érkezőkről?

Elsősorban arra, hogy bár az Európai Unió tagjai vagyunk több mint két éve, a szereplők (maguk az utazók, a kommentátorok, a magyar és a svéd külügyminisztérium, sőt - megkockáztatom - az ügyben eljáró svéd hatóság is) ezt nem, vagy töredékesen veszik tudomásul, mintha szinte mind az ancien regime-be képzelnék magukat: a romák menekülnek a gazdag nyugatra, a gazdag nyugat meg elkergeti őket, mint jogosulatlan vándorokat, kiknek maradását megtilthatja. Csakhogy akit az EU "rég" tagállamai tegnap kedvére visszaküldhettek a szegénységbe, az mára EU társpolgárrá vált, a fenyegető idegenből egy kevéssé fejlett EU régió szolidaritására érdemes munkavállalójává. Közülünk, európaiak közül egy. Azért vándorol, amiért az Európai Közösség a négy alapszabadságot 1957-ben alaptörvényévé tette: hogy jobban élhessen, s ezáltal mind hazája, mind a munkát adó ország gazdasága dinamikusabban fejlődjön. Ugyanaz hajtja, mint egykor a csóró olaszokat, portugálokat, ugyanaz, mint most a magyar kutatókat, orvosokat, mérnököket, ápolókat és ápolónőket, informatikusokat, azokat, akik a kilátástalan délről és keletről a meggazdagodás vagy legalább az élhető élet ígéretével csábító északra vagy nyugatra utaznak munkát vállalni. Jogai is azonosak, EU polgárként természetes privilégiuma az utazás és a maradás, kivéve ha főben járó bűnöket követ el, vagy ádázul veszélyezteti a közbiztonságot.

A svédek persze nem így látják a télvíz idején könnyű kabátban érkező, nyelvüket, vagy az EU nagy országainak nyelveit nem beszélő, türelmetlen és tájékozatlan, teljesen megalapozatlan reményeket dédelgető magyar romákat. Kísért a múlt gondolják, jönnek a rég tovatűnt jóléti rendszert kizsákmányolni szándékozók, kiket a legjobb lesz mihamarabb kipenderíteni. És valóban, menekült státuszra feltehetően nem lesznek jogosultak, nem azért, mert nem áldozatai megannyi diszkriminációnak –

¹⁸ A huzamosan tartózkodókat csak "súlyos közrendi vagy közbiztonsági" okok alapján lehet kitasítani, aki tíz évnél is hosszabban él az adott országban, azt közrendi okból már nem csak nyomós közbiztonsági okból. (ld. id irányelv, 28 § (2) és (3) bek.

elég a NEKI bármelyik fehér könyvébe belenézni, vagy az Egyenlő Bánásmód hatóság honlapjára lapozni¹⁹ – hanem mert valószínűleg nem fogják tudni igazolni, hogy az állam nem védi meg őket a származásukon alapuló hátrányos megkülönböztetéstől. De nem hazaküldhetőek, joguk van maradni munkakeresőként, vagy ha megengedhetik maguknak, csak úgy. Mint mindannyiunknak. Mint lesz jövőre a románoknak, az erdélyi magyaroknak, és a bolgároknak is. Mert ezt a szabadságot is jelenti az Európai Közösség, melyet eleink "azzal az eltökélt szándékkal [hoztak létre], hogy megteremtik az Európa népei közötti mind szorosabb egység alapjait, [és] azzal az elhatározással, hogy az Európát megosztó határok megszüntetésére irányuló közös cselekvéssel biztosítják országaik gazdasági és társadalmi fejlődését".²⁰ A feladat adott.

¹⁹ <http://www.egyenlobanasmod.hu/index.php?g=jogesetek.htm> látogatva: 2006 nov. 20

²⁰ Az Európai Közösséget létrehozó Római Szerződés Praeambulumának első két bekezdése