HORIZONT 2020/9

Migrációkutató Intézet

Tóth Norbert: Tranzitzóna után, újabb jogi kihívások előtt?

2020. 05. 29.

Tóth Norbert: Tranzitzóna után, újabb jogi kihívások előtt?

ABSZTRAKT

Az Európai Unió Bíróságának ítéletét követően a magyar kormány bejelentette a tranzitzónák azonnali megszüntetését. Az eddig napvilágot látott jogszabályjavaslatok értelmében a jövőben csak hazánk külföldi nagykövetségein lehetne benyújtani a menekültügyi eljárás Magyarországon történő lefolytatása iránti kérelmet. A most születő új magyar jogi szabályozásról rendelkezésre álló információk, a nemzetközi és uniós bírósági gyakorlat, valamint a civil jogvédő szervezetek eddigi tevékenysége alapján a jövőben is jogi és politikai természetű viták valószínűsíthetők Magyarország és Brüsszel/Luxembourg között. Elképzelhető, hogy a kritikák egy része a déli határkerítést is érinteni fogja.

1. BEVEZETÉS

Az Európai Unió Bírósága 2020. május 14-én kelt négy, a röszkei tranzitzónában elhelyezett külföldi állampolgár jogállásával a Szegedi Törvényszék (illetve jogelődje) előtt folyamatban lévő üggyel kapcsolatos előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítélete[1] következtében a magyar kormány úgy döntött, hogy felszámolja a magyar-szerb határ mentén lévő tranzitzónákat.[2] A kabinet ezenkívül arról is határozott, hogy nemzetközi védelem iránti kérelmeket ezentúl a magyar diplomáciai képviseleteken, például a belgrádi magyar nagykövetségen lehet majd benyújtani.[3] Mivel a bejelentett intézkedések jogszabályokra történő „lefordítása" az elemzés írása idején még csak részben ismert,[4] ehelyütt arra teszek kísérletet, hogy röviden bemutassam a tranzitzónák megszüntetésével kialakuló helyzetben várható legfontosabb nemzetközi jogi, illetve uniós jogi alapozású kritikákat. Nem vizsgálom tehát a tervezett intézkedéseknek a magyar joggal – közte különösen az Alaptörvénnyel – való viszonyát.

2. NEMZETKÖZI JOGI VONATKOZÁSOK

Nincs olyan nemzetközi jogi vagy uniós jogi jogszabály, amely alapján valamely állam tranzitzónákat lenne köteles létesíteni és fenntartani nemzetközi védelem iránti kérelmek fogadására és lefolytatására. Ennélfogva önmagában a röszkei és tompai tranzitzónák bezárásának nincs nemzetközi jogi és/vagy uniós jogi következménye. Tulajdonképpen a legfontosabb észrevétel, amely ezzel kapcsolatban tehető, úgy hangzik, hogy a nemzetközi jog-

[1] 2020. május 14-i FMS et al. ítélet C-924/19. PPU. és C-925/19. PPU., EU:C:2020:367.
[2] KORMÁNY 2020.
[3] KORMÁNY 2020.
[4] Lásd különösen a T/10748 sz. törvényjavaslat 260-268. §-ait.

ban a „menedék" *(asylum/asile)* területhez, mégpedig államterülethez kötődik. Még pontosabban fogalmazva, a nemzetközi jog területi menedéket *(territorial asylum/asile territorial)* ismer, amely egy konkrét állam területéhez kötődik. Ezzel összefüggésben és nagyjából a XIX. század második felétől az ún. diplomáciai menedéket *(diplomatic asylum/asile diplomatique)* egy regionális nemzetközi jogi rezsim (Latin-Amerika) kivételével általában nem tartják jogszerűnek. Az államok külképviseletei (jellemzően diplomáciai és konzuli képviseletei) ugyanis a közhiedelemmel ellentétben nem minősülnek a küldő állam területének, hanem a fogadó ország szuverenitása alatt állnak. Igaz, ezt a szuverenitást a nemzetközi jog annyira korlátok közé szorítja, hogy a gyakorlatban a külső szemlélőnek könnyen olyan érzése támadhat, hogy a külképviselet területe mintha tényleg külföldi államterület volna. Természetesen a tranzitzónák megszüntetése kapcsán tett magyar kormányzati bejelentés nem diplomáciai menedék biztosítását célozza, hanem csak annak megvizsgálását és eldöntését, hogy a – törvényjavaslat szóhasználatával – szándéknyilatkozatot benyújtó kérelmező kaphat-e beutazási engedélyt Magyarországra a menedékkérelem benyújtása céljából, vagy sem. A „konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi bécsi egyezmény" 5. cikk d) pontja alapján a konzuli képviselet vagy a diplomáciai képviselet konzuli tisztviselője a küldő államba való beutazás céljából megfelelő iratokat állíthat ki, m) pontja alapján pedig bármilyen olyan feladat végzésére is felhatalmazható, amelyet a fogadó ország törvényei és más szabályai nem tiltanak, vagy amit a fogadó állam egyébként nem ellenez. Nagy valószínűség szerint a nem schengeni fogadó országok (vagyis, amelyek területén a magyar diplomáciai képviseletek találhatók) nem fogják ellenezni a menekültügyi eljárás egy részének a nagykövetség konzuli tisztviselői általi bonyolítását, így ennek nemzetközi jogi akadálya nincs. Megjegyzendő továbbá, hogy például a Magyarország és Szerbia között hatályban lévő kétoldalú konzuli egyezmény sem tartalmaz tiltó vagy korlátozó szabályt.

A „menekültek jogállásáról szóló 1951. évi genfi egyezmény" legtöbb rendelkezése olyan személyekre vonatkozik, akiket valamely részes állam már elismert menekültként. A menekült jogállás (az ahhoz kapcsolódó jogokkal és kötelezettségekkel) ugyanis valamely a genfi egyezményben részes állam egyedi ügyben lefolytatott eljárása alapján keletkezik. A különböző nemzetközi bírói fórumok esetjoga a menekült jogállást kiterjesztően értelmezve, azt a menedékkérőkre is vonatkoztatja. Fontos ehhez még hozzátenni, hogy „a menekültek jogállásáról szóló 1951. évi genfi egyezmény" nem tartalmazza *expressis verbis* a menedékhez való jogot és az „1948. évi Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata" is csak a menedék kereséséhez *(seek/chercher/buscar)* való jogot ismeri el emberi jogként.[5] Ettől függetlenül a menekültügy területén aktív nemzetközi szervezetek (például az UNHCR), civil jogvédő szervezetek, vagy akár nemzetközi bírói fórumok az 1951. évi genfi egyezmény hatálybalépése óta eltelt időszakban általában kiterjesztő és ún. dinamikus (evolutív) értelmezést alkalmazva közelítettek/közelítenek a szerződés rendelkezéseihez. Ez nagyjából azt jelenti, hogy az említett szereplők álláspontja szerint mindig a

[5] Lásd az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 14. cikk (1) bekezdését.

megváltozott társadalmi viszonyokhoz igazítva kell alkalmazni és adott esetben fejleszteni a nemzetközi szerződéseket. Ezzel szemben az államok többsége inkább a nemzetközi szerződések szövegéhez ragaszkodó, megszorító szerződésértelmezés híve, amely egyébként az államok szuverenitásának elvéből is levezethető. Ennek ellenére számítani lehet arra, hogy az említett aktorok a nemzetközi jogi szabályokra hivatkozva is kritizálni fogják Magyarországot, érveik középpontjában pedig várhatóan a menekültügyi eljáráshoz való tényleges hozzáférés és a területi menedék ún. közvetlen menekülés esetén történő biztosítása (vagyis ha valaki Szerbiából, az ottani bánásmód miatt menekülne el) áll majd. Ezen felvetések jó eséllyel kezelhetők belső jogi jogalkotással, viszont ebből nem következik automatikusan, hogy a kritikák is megszűnnek majd.

3. LEHETSÉGES UNIÓS JOGI VONATKOZÁSOK

Az Európai Unió joga nem teszi kötelezővé tranzitzónák létesítését vagy megszüntetését a tagállamok számára, az az uniós jog alapján csupán egy lehetőség. Emiatt megszüntetésük önmagában nem vet fel uniós jogi érintettséget. A magyar kormány ezzel párhuzamosan azt is bejelentette, hogy a tranzitzónák helyett a továbbiakban a nem-schengeni országok területén működő magyar diplomáciai képviseleteken – Szerbia területén a belgrádi nagykövetségen – lehet majd menedékkérelmet benyújtani. Láthattuk korábban, hogy ennek nincs nemzetközi jogi akadálya, viszont az uniós menekültügyi szabályozás elemeinek egy része úgy rendelkezik, hogy azok nem alkalmazandók a külképviseleteken benyújtott menedékkérelmekre.[6] Vagyis ebből *ab ovo* még nem következne, hogy ilyen kérelmeket – ha a küldő és fogadó országok belső joga azt lehetővé teszi, illetve utóbbi azt kifejezetten nem ellenzi – a diplomáciai képviseleteken ne lehetne benyújtani. Viszont ebben az esetben nem az EU menekültügyi szabályozása lenne alkalmazandó ezekre az eljárásokra. Tény ugyanakkor az is, hogy az Országgyűlés elé beterjesztett vonatkozó törvényjavaslat[7] alapján a külföldiek által benyújtott szándéknyilatkozat a magyar jogalkotó szerint nem minősül majd a menekültügyi eljárás megindításának, hanem csak egy a menekültügyi eljárás elindítása és lefolytatása céljából adható beutazási és tartózkodási engedély iránti kérelemnek. A releváns uniós jogszabályokból ugyanis az következik, hogy a menekültügyi eljárás valamely EU-tagállam területén indul és ott is zajlik le. A magyar diplomáciai képviseletek területe viszont a fogadó országok szuverenitása alatt áll. Ezen megoldással szemben a várható kritikák két kérdést fognak feltehetően érinteni. Egyrészt valószínűleg fel fog merülni a menekültügyi eljáráshoz való tényleges hozzáférés ügye a Szerbia felől érkező

[6] Lásd például: „Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról" 3. cikk (2) bekezdését, továbbá „Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról" 3. cikk (2) bekezdését."

[7] Lásd a 4. sz. lábjegyzetet.

személyek esetében. Másrészt jó eséllyel felvetik majd a szándéknyilatkozat alapján kiadott beutazási és tartózkodási engedély és a későbbi jogerős menekültügyi határozat közötti viszonyt annyiban, hogy nem lép-e előbbi ténylegesen az utóbbi helyébe. Ebben a kérdésben viszont a végrehajtási szabályok megjelenése után lehet állást foglalni, mivel akkor látszik majd, hogy a magyar menekültügyi hatóság milyen feltételek teljesítése esetén engedélyezi a kérelmezőnek a Magyarország területére történő belépést, illetve az így „előzetes és kvázi-ügydöntő" menekültügyi határozatnak minősíthető-e vagy sem. Talán a legtöbb kérdést az a rendelkezés fogja felvetni, amely szerint a Magyarország határát jogellenesen átlépő külföldit – ha a menedékjogi kérelem benyújtásának a szándékát a rendőrség előtt jelzi – a rendőrség a határátlépés helye szerinti szomszédos országban található magyar nagykövetségre irányítja. Az „EU és Szerbia közötti 2007. évi visszafogadási egyezmény" 3. cikk (1) bekezdése értelmében Szerbia köteles visszafogadni azokat a személyeket, akik Szerbia felől jogellenesen léptek be valamely EU-tagállam területére. Az eddigi kapcsolódó strasbourgi és luxembourgi perekből úgy tűnik, hogy az említett visszafogadási egyezmény alkalmazása – Szerbia elzárkózása miatt – gyakran nem zökkenőmentes. Ráadásul új – bár hipotetikus – helyzetet jelenhetne az is, ha déli szomszédunk esetleg a későbbiekben úgy döntene, hogy valamelyik hivatalos határátkelőn kilépteti Szerbiából Magyarország felé ezeket a külföldieket. Ezenkívül az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga a külföldiek kiutasítására vonatkozó nemzetközi szokásjogi szabályokra figyelemmel lényegében a menekülteket megillető jogállással rendelkezőknek tekinti azokat a külföldieket is, akik jelzik valamely hatóságnak, hogy menedékkérelmet szeretnének benyújtani az adott államban.[8] Emiatt Magyarország számíthat arra, hogy az ilyen esetek egy része valamelyik nemzetközi bírói fórum elé kerül.

4. ÖSSZEGZÉS

Az elemzés írásakor rendelkezésre álló információk alapján az alábbi következtetések vonhatók le. Önmagában a tranzitzónák megszüntetése nem sért nemzetközi jogi vagy uniós jogi szabályt, hiszen azok létrehozása és működtetése nem kötelező. A tranzitzónák bezárásával előálló helyzetben a magyar menekültügyi szabályozással kapcsolatos kritikák valószínűleg nem szűnnek majd meg, és elsősorban a menekültügyi eljáráshoz való hozzáférést és a külföldiek kiutasítását fogják majd vitatni. Az Európai Bizottság minden bizonnyal meg fogja vizsgálni az új – egyébként a tervek szerint 2020. december 31-ig alkalmazandó[9] – szabályozást, és próbaperek indításával is lehet számolni jogvédő civil szervezetek részéről. Nagyon valószínű, hogy a kritikák célkeresztjébe végső soron *(„at the end of the day")* a magyar-szerb határon felállított határkerítés kerül majd. Itt kell megjegyezni, hogy ehhez hasonló rendszer – ti. tranzitzónák nélküli

[8] Lásd például a Nagykamara *N.D. és N.T. kontra Spanyolország,* 8675/15 és 8697/15 sz., ECHR:2020:0213JUD000867515 ügy érdemében hozott ítéletét ezzel kapcsolatban.
[9] Lásd a T/10748 sz. törvényjavaslat 260. §-át.

határkerítés – már régóta működik a spanyol-marokkói szárazföldi határon (vö. Ceuta és Melilla helyzetét), amely létezése óta a jogi és politikai támadások keresztüzében áll. A helyzet rendezéséhez nagymértékben hozzájárulna, ha az ún. schengeni frontországok közösen érnék el az uniós jogszabályok olyan módosítását, amelynek eredményeképp azok hatálya – bizonyos eljárási garanciák hiányában is – kiterjedne a területenkívüli (extraterritoriális) vagy részben területenkívüli eljárásokra is.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról. Forrás: https://bit.ly/2ZKvErT (Megtekintve: 2020.05.26.)

Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról. Forrás: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32013L0033 (Megtekintve: 2020.05.26.)

ECHR Nagykamara ítélete az N.D. és N.T. kontra Spanyolország, 8675/15 és 8697/15 sz. ECHR:2020:0213JUD000867515 ügyben. Forrás: https://bit.ly/2Xg2T4N (Megtekintve: 2020.05.26.)

Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata. Forrás: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=hng (Megtekintve: 2020.05.26.)

FMS et al. EUB-ítélet C-924/19. PPU. és C-925/19. PPU., EU:C:2020:367. Forrás: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62019CJ0924 (Megtekintve: 2020.05.26.).

KORMÁNY (2020): *Felszámoljuk a tranzitzónákat*. 2020.05.21. Forrás: https://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/videok/felszamoljuk-a-tranzitzonakat (Megtekintve: 2020.05.26.)

T/10748 sz. törvényjavaslat. Forrás: https://bit.ly/3gAPgEX (Megtekintve: 2020.05.28.)

HORIZONT

A Migrációkutató Intézet elektronikus kiadványsorozata

Kiadó: **Migrációkutató Intézet**

Szerkesztés és tördelés: Tóth Klaudia

Lektorálta: Janik Szabolcs

A borítókép forrása: MTI, Ujvári Sándor

http://www.dehir.hu/belfold/a-kormany-felszamolja-a-tranzitzonakat/2020/05/21/

A kiadó elérhetősége: H-1518 Budapest, Pf. 155

Tel.: +36 1 372 0191

E-mail: info@migraciokutato.hu

Az elemzés és annak következtetései kizárólag a szerző magánvéleményét tükrözik, és nem tekinthetők a Migrációkutató Intézet álláspontjának.

© Tóth Norbert, 2020

© Migrációkutató Intézet, 2020

ISSN 2677-1780