

SUB LEGE LIBERTAS

Menekültügyi ismeretek



Szerkesztette:
KLENNER ZOLTÁN

Dialog Campus

MENEKÜLTÜGYI ISMERETEK

Vákát oldal

MENEKÜLTÜGYI ISMERETEK

Szerkesztette
Klenner Zoltán

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú,
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű
kiemelt projekt keretében jelent meg

Szerzők

Klenner Zoltán (1., 2., 3., 5. fejezet)

Szép Árpád (4. fejezet)

Vajkai Edina (6., 7., 8. fejezet)

Szakmai lektor

Tóth Norbert

© A szerzők, 2019

© Dialóg Campus Kiadó, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Bevezetés	9
1. A menekültügy története	11
1.1. A téma szakirodalmának rövid áttekintése	11
1.2. A menedékjog korai története: a kezdetektől az első világháborúig	12
1.3. A nemzetközi védelmi rezsim kialakulása az első világháborútól az 1951. évi genfi egyezmény létrejöttéig	16
1.4. A modern menekültügy megszületése: a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi genfi egyezmény és az 1967. évi New York-i jegyzőkönyv	21
1.5. A menekültügy története a 20. század második felétől napjainkig	24
1.6. A menekültvédelem gyakorlati megvalósulása a világban a genfi egyezmény létrejöttét követő évtizedekben	26
1.7. Menedéknyújtás a fejlett országokban	36
2. A menekültügy nemzetközi szervezetrendszere	39
2.1. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR)	39
2.2. Az ENSZ Palesztin Menekülteket Segélyező és Munkaközvetítő Hivatala a Közel-Keleten (UNRWA)	42
2.3. Az Egyesült Nemzetek Humanitárius Ügyek Koordinációs Hivatala (UNOCHA)	43
2.4. Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM)	43
2.5. Nemzetközi Vöröskereszt (ICRC)	45
2.6. Orvosok Határok Nélkül (MSF)	46
2.7. Save the Children	47
2.8. Amnesty International	47
2.9. Menekültek és Száműzöttek Európai Tanácsa (ECRE)	48
2.10. Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO)	48
2.11. Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex)	50
2.12. Európai Unió Bírósága (EUB)	51
2.13. Európa Tanács	51
2.14. Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB)	52
3. Menekültügy Magyarországon	53
3.1. Menekültek Magyarországon a rendszerváltozás előtt	53
3.2. A modern menekültügyi rendszer létrehozása és fejlődése	54
3.3. A menekülteket befogadó állomások létrehozása és a délszláv menekültek fogadása	57
3.4. A nem európai menekültek helyzete a területi korlátozás feloldásáig	59
3.5. A menekültügyi szabályozás és intézményrendszer fejlődése az 1990-es évek végétől az uniós csatlakozásig. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal megalapítása és feladatai	60
3.6. Változások az uniós csatlakozástól a „migrációs válságig”	63

3.7.	Menekültekkel foglalkozó egyéb nem kormányzati és társadalmi szervezetek, egyházak	68
4.	Menekültügy a gyakorlatban	73
4.1.	Az Európai Unió menekültügyi szabályozásának fejlődése	73
4.2.	A magyar menekültügyi szabályozás alapjai	79
4.2.1.	Alapfogalmak	79
4.2.2.	Alapelvek	83
4.2.3.	Menekültügyi eljárás vagy a menekültügyi hatóság eljárása?	85
4.2.4.	Menekültügyi eljárások csoportosítása	87
4.2.5.	Menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljárás	88
4.3.	Az eljárás megindulása	89
4.3.1.	Kérelem vagy szándéknyilatkozat?	89
4.3.2.	A kérelem formája és tartalma	90
4.3.3.	A kérelmet előterjesztő személy	90
4.3.4.	A kérelem regisztrálása	92
4.3.5.	A kérelmező jogai és kötelezettségei	93
4.3.6.	A kérelem benyújtásának helye és körülményei	94
4.3.7.	Az ügyfél elhelyezése	98
4.3.8.	Menekültügyi őrizet	101
4.3.9.	Az őrizet alternatívái	103
4.4.	Az eljárás lefolytatása	104
4.4.1.	Dublini eljárás	104
4.4.2.	Bizonyítás	108
4.4.3.	Gyorsított eljárás	115
4.4.4.	Határon lefolytatott eljárás	119
4.4.5.	Reptéri eljárás	119
4.4.6.	Válsághelyzeti eljárás	120
4.5.	Döntéshozatal	121
4.5.1.	Nem érdemi döntések	121
4.5.2.	Érdemi döntések	125
4.5.3.	Kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozó speciális szabályok	138
4.5.4.	Nemzetbiztonsági szempontok a menekültügyi eljárásban	139
4.5.5.	A döntés közlése	140
4.5.6.	Jogorvoslat	141
4.6.	A menekült- vagy oltalmazott státusz visszavonási eljárása	142
4.6.1.	Az eljárás megindulása	144
4.6.2.	Az eljárás lefolytatása	145
4.6.3.	Döntéshozatal	145
4.6.4.	Jogorvoslat	147
4.7.	A menekült- vagy oltalmazott státusz felülvizsgálati eljárása	148
4.7.1.	Az eljárás megindítása	148
4.7.2.	Az eljárás lefolytatása	149
4.7.3.	Döntéshozatal	149
4.7.4.	Jogorvoslat	150

4.8.	Menedékeskénti elismerésre irányuló eljárás	150
4.8.1.	Az eljárás megindítása	151
4.8.2.	Az ügyfél elhelyezése	151
4.8.3.	Az eljárás lefolytatása	151
4.8.4.	Döntéshozatal	152
4.8.5.	Jogorvoslat	154
4.8.6.	Menedékesstátusz-visszavonási eljárás	155
4.9.	A befogadott státusz felülvizsgálatára irányuló eljárás	158
4.10.	A menekültügyi hatóság további eljárásai	159
4.10.1.	Ellátásokhoz, támogatásokhoz kapcsolódó eljárások	160
4.10.2.	Okmányok kiállításához kapcsolódó eljárások	160
5.	Nemzetközi védelmet szerző külföldiek jogai és kötelezettségei, illetve integrációjuk hazánkban	165
5.1.	Az integráció elősegítésének kötelezettsége a genfi egyezmény és az uniós szabályozás szerint	166
5.2.	Jogok és kötelezettségek	168
5.3.	Ellátások, támogatások és integráció	169
5.4.	A célcsoport társadalmi beilleszkedésének tapasztalatai	174
6.	A migráció megjelenése a biztonságpolitikai gondolkodásban	177
6.1.	Nemzetközi kapcsolatok és a biztonság értelmezése	177
6.2.	A biztonság fogalmának változása	179
6.3.	Tradicionalisták és bővítők vitája	185
6.4.	A biztonságfogalom változásának négy iránya	186
7.	A migráció biztonsági-biztonságpolitikai hatásai	187
7.1.	A migráció biztonságiasítása	187
7.2.	A migráció objektív és szubjektív percepciója	188
7.3.	Migráció és globalizáció	189
7.4.	A migráció hatása az egyes biztonsági szektorokban	191
7.4.1.	Politikai szektor	192
7.4.2.	Gazdasági szektor	197
7.4.3.	Társadalmi szektor	202
7.4.4.	Környezeti szektor	206
7.4.5.	Katonai szektor	208
8.	Menekültügy és biztonságpolitika	211
8.1.	Franciaország	214
8.1.1.	Menedékjogi kérelem benyújtása külföldön	215
8.1.2.	Menedékjogi kérelem benyújtása a határátkelőhelyen	215
8.1.3.	Menedékjogi kérelem benyújtása Franciaországon belül	216
8.2.	Németország	217
8.3.	Belgium	220
Irodalom		225
	Jogszabályok jegyzéke	231
	Európai uniós jogi szabályozás	232
	Egyéb dokumentumok	234

Vákát oldal

Bevezetés

A nemzetközi migráció egy rendkívül összetett, öntörvényű, csak bizonyos mértékig szabályozható jelenség. A migrációs folyamatokon belül a kényszervándorlás az emberiség újra és újra megjelenő, személyes sorsokat romba döntő, néha egész társadalmakat felbolygató problémája. A menekültek valamilyen külső kényszer hatására hagyják el hazájukat, majd szülőhelyüktől távol, esetleg teljesen eltérő társadalmi berendezkedésű országban és kulturális viszonyok között kell új otthonra találniuk, és sokszor hosszú távra beilleszkedniük. A menekültek többségének nincs lehetősége a szabályos vándorlási csatornák igénybevételeire, gyakran az őket kihasználó embercsempész csoportokra bízzák magukat, és illegális módon próbálnak eljutni egy biztonságosabb világba. Ez a tény ugyanakkor szükségszerűen olyan köz- és nemzetbiztonsági kockázatokat is felvet, amelyeket vizsgálni és kezelni kell. Bár a kényszervándorlás problémája nem új keletű, a szélesebb közvélemény inkább csak az utóbbi időben ismeri meg a menekültügy kérdéskörét. Az elmúlt években a migráció a társadalmi és politikai diskurzus egyik központi kérdésévé vált.

Magyarország hányatott történelmi sorsa miatt évszázadokon keresztül menekülteket és gazdasági migránsokat kibocsátó ország volt, üldözötteket nagyobb számban befogadó országgá csak az elmúlt mintegy három évtizedben vált. Figyelemmel a folyamatosan és gyakran radikálisan változó számban és összetételben hazánkba érkező menedéket kérők helyzete megoldásának szükségességére, az 1980-as évek végétől kezdődően intenzív jogalkotási tevékenység kezdődött ezen a területen, illetve kialakultak a hozzánk érkező menedékkérők és menekültek ellátásának azok az alapvonásai, amelyek lényeges változásokat megélve ugyan, de a mai napig fennállnak. Míg az 1980-as évek második felétől főként a Ceaușescu-diktatúra elől menekültek hozzánk és lettek többségében végleges otthon nálunk erdélyi magyarok, a '90-es évek első felében a felbomló Jugoszláviából érkezők találtak nagy számban védelmet hazánkban. Az elmúlt húsz évben azonban számottevően megnőtt az idegen kultúrkörből jövő, nemzetközi védelmet keresők száma. Közülük sokan kaptak menekültstátuszt hazánkban, ami egyben azt is jelenti, hogy a törvények szerint a magyar társadalom csaknem teljes jogú tagjává válhattak.

Jelen tankönyv célja, hogy általános ismereteket nyújtson a menekültügy valamennyi aspektusáról anélkül, hogy az egyes részletkérdésekbe elmélyedne. Célunk, hogy a téma iránt érdeklődő, valamint a külföldiekkel munkájuk során találkozó szakemberek részére hasznosítható gyakorlati ismereteket, valamint némi elméleti háttértudást adjunk. Tekintettel azonban arra, hogy a menekültügy területén az utóbbi időben igen mélyreható jogalkotási tevékenység zajlik – amely jó eséllyel e kiadvány megjelenését követően is folytatódik –, a menekültügyi gyakorlati munkához minden esetben szükség van a hatályos szabályozás ismeretére is.

A könyv alapvetően a nemzetközi menekültüggyel foglalkozik, azokkal az emberekkel, akik hazájukat elhagyva külföldön keresnek menedéket. A belső menekültek problémájának csak néhány aspektusát érintjük, bár a legtöbben közülük a más országban védelmet

keresőkhöz hasonló okból hagyják el otthonaikat (fegyveres konfliktus, politikai elnyomás, az emberi jogok általános megsértése stb.). Számuk megközelíti, sőt egyes régiókban lényegesen meg is haladja a származási országukat elhagyók számát. A belső menekültek védelméről jogi értelemben továbbra is saját kormányuk gondoskodik, akkor is, ha maga az államhatalom áll a menekülésükhöz vezető események hátterében. Humanitárius megsegítésüket jellemzően a nemzetközi közösség támogatja.

A könyv a hivatkozásokon és irodalomjegyzéken keresztül lehetőséget kínál az egyes részkérdések iránt érdeklődő olvasó számára a források könnyebb fellelésére, ugyanakkor nem célunk a vonatkozó szakirodalom teljes körű áttekintése, amely kis túlzással könyvtárnyi anyagot kínál. A menekültügy, illetve tágan értelmezve a kényszervándorlás, valamint a humanitárius tevékenységek népszerű publikációs témák. A menekültüggyel foglalkozó szakirodalom túlnyomó része jogi természetű, de a történeti, szociológiai irodalom is jelentős. Az idegen kultúrkörből érkező külföldiek, ezen belül a menekültek beilleszkedésével összefüggő témakörök szintén népszerű tárgyai a kutatásoknak, amelyek gyakran a menekültekkel kapcsolatos szakpolitikákat alátámasztó elemzéseket próbálnak adni. Mivel a menekültek országokon keresztül történő vándorlása gyakran az államhatárok illegális átlépésével jár, illetve a menedékkérők azonosítása speciális helyzetüknél fogva nehézségekbe ütközik, a menekültekkel foglalkozó kutatások fontos aspektusa még a biztonságpolitika kérdése. A migránsok mozgása országok, régiók és kontinensek között önmagában is konfliktusokat generál. A szabályokat megkerülő vándorláshoz jellemzően számos biztonsági kockázatot jelentő cselekmény is társul. A biztonsággal összefüggő kutatások jellemzően a befogadó, illetve a migrációs nyomásnak kitett államok szempontjából értékelik az eseményeket, de hasonlóan fontos a bevándorló vagy éppen mozgásban lévő személy biztonsága is, amelyről jóval kevesebb szó esik. Sokan eleve a biztonságot keresve kelnek útra. A személyes biztonságuk kérdése, a politikai elnyomás, faji, vallási stb. diszkrimináció elől történő kényszerű útra kelésük, illetve ezek következményeként nemzetközi védelmük megoldása elsősorban a menekültügyre tartozik. A migránsok biztonságával foglalkozó kutatások általában a befogadó közösséggel meglévő kapcsolatok problematikájával, előítéletességgel, diszkriminációval foglalkoznak. Beilleszkedésük nehézsége sokszor köz-, extrém esetben nemzetbiztonsági problémákat is okoz. A migráció biztonsági összefüggéseivel könyvünk is részletesen foglalkozik.

1. A menekültügy története

1.1. A téma szakirodalmának rövid áttekintése

A menekültüggyel foglalkozó irodalom zöme angol nyelvű, de a magyar nyelvű szakirodalom is jelentősnek mondható. A modern kori hazai menekültügy kezdeteitől, az 1980-as évek végétől kezdődően több száz olyan cikk, tanulmány, könyv, kutatási összefoglaló stb. jelent meg, amely részben vagy egészében a menedékkérőkkel, illetve a hazánkban nemzetközi védelmet szerző külföldiekkel foglalkozik. A szakterületen dolgozó kutatók történeti, jogi, szociológiai, biztonságpolitikai, demográfiai nézőpontból vizsgálódva nagy mennyiségű szakirodalmat hoztak létre az elmúlt közel harminc évben, amelyről megbízható bibliográfia még nem készült. A menekültkérdéssel foglalkozó írások publikálásának időpontja természetesen szorosan kapcsolódik az éppen aktuális helyzethez, problémához. Így a '80-as évek végétől a '90-es évek elejéig elsősorban az erdélyi magyarok menekülésével, áttelepülésével, beilleszkedésével foglalkozik, majd '91-'92-től kezdődően az évtized második feléig a délszláv válság elől Magyarországra menekülő volt jugoszláv polgárokkal. A '90-es évek végétől kezdődően pedig egyre inkább előtérbe került az idegen kultúrkörből származó menekültek helyzete.

Már az első menekülthullám érkezését követően, a '80-as évek végén megfogalmazódott az igény a jelenség tudományos vizsgálatára. Tekintve, hogy az ezzel foglalkozó intézmény- és jogszabályrendszer is csak akkor alakult, megbízható adatok csak minimálisan álltak rendelkezésre. A kutatások mennyisége, illetve egyéb releváns irodalom születési ideje szoros összefüggésben áll azzal, hogy éppen mennyire volt népszerű a téma, illetve az mennyire volt a politikai-közéleti diskurzus érdeklődésének előterében. Ennek megfelelően a '90-es évek első felében, mikor több tízezernyi erdélyi, később délszláv menekült érkezett és talált többnyire végleges otthonra, illetve a délszláv menekülők esetében kapott ideiglenes védelmet, nagy mennyiségű anyag született. A tudományos értékű elemzéseken, kutatási jelentéseken túl a sajtó is viszonylag nagy terjedelemben foglalkozott a témával, számos riport, képes beszámoló készült. A '90-es évek második felétől radikálisan lecsökkent a Magyarországra érkező menedékkérők száma, amelynek következtében az ezzel foglalkozó kutatások, publikált anyagok száma is visszaesett. A '90-es évek végén bekövetkezett jogszabályváltozások miatt, továbbá a 2000-es évek elején néhány évre jelentősen megnövekedett kérelmezői létszám okán kerültek előtérbe az Európán kívülről, idegen kultúrkörből érkező menekültek integrációjával kapcsolatos kutatások, illetve társadalmi beilleszkedésük elősegítésének kérdése. A következő mintegy tíz évben a menedékkérők száma alacsony szinten stagnált Magyarországon, ennek megfelelően a menekültügy a legszűkebb érdeklődésre számot tartó szakmai kérdések közé tartozott. Bár a probléma az össztársadalmi méreteket tekintve elenyészőnek volt mondható, 2004-ben az Európai Unióhoz való csatlakozásunkkal a migráció, illetve a menekültek beilleszkedésének kérdése

is napirendre került, tekintve, hogy sok „régí” EU-tagországban évtizedek óta ez az egyik legfontosabb társadalmi kérdés, a közéleti viták fő témája. Ennek megfelelően a pénzügyi források is megnyíltak a témával foglalkozó kutatásokra. Ekkor nyílt lehetőség jelentős költséggel járó empirikus adatfelvételekre a célcsoport tagjai körében (nagyobb számú kérdőív és interjú készítése, ezek részletes kiértékelése), amelyek elsősorban a beilleszkedés egyes aspektusaival kapcsolatban hoztak érdekes eredményeket.

A hazánkba érkező menedékkérők száma 2013-tól mutatott fokozatos és jelentős növekedést, majd 2015 nyarára minden korábbi várakozást felülmúló számban érkeztek hozzánk többnyire a szíriai polgárháború, valamint az afgán biztonsági helyzet romlása miatt menekülők. Ez a migrációs hullám azonban más volt, mint bármelyik korábbi a megelőző 25 évben: bár sokan az érkezők közül kényszeredetten és formálisan menedékkérelmet nyújtottak be, valójában nem kerestek védelmet hazánkban, sem ideiglenesen, sem pedig hosszú távon nem akartak itt maradni. Mindannyian csak és kizárólag tranzitországgként tekintettek Magyarországra, így céljuk a minél gyorsabb áthaladás és továbbutazás volt. Ennek megfelelően e gyorsan lezajló menekültválságnak a tudományos értékelése még várat magára, bár hatása a területet érintő jogalkotási folyamatra minden korábbinál erőteljesebb volt.

A menekültüggyel foglalkozó hazai elméleti szaktekintélyek közül két személyt kell feltétlenül megnevezni: Tóth Judit, a Szegedi Tudományegyetem docense, valamint Nagy Boldizsár, a CEU oktatója. Mindketten több tucat igen magas színvonalú menekültügyi témájú publikáció szerzői, illetve ez idáig a két magyar nyelven megjelent kifejezetten menekültügyi témájú monográfia alkotói.¹

Hangsúlyozzuk, hogy a menedékjoggal/menekültüggyel foglalkozó gyakorló szakembereknek ismereteik folyamatos karbantartására, naprakésszé tételére van szükségük, ami az intenzíven változó hazai jogszabályi környezet, illetve releváns uniós joganyag (irányelvek, rendeletek) figyelemmel kísérését és elsajátítását jelenti.

1.2. A menedékjog korai története: a kezdetektől az első világháborúig

A menekültek problémája a 20. század elejéig jellemzően lokális kérdésként jelent meg, az üldözötteknek nyújtott segítség eseti jellegű volt. A nemzetközi védelmi erőfeszítések sikerének előfeltétele az országok közötti szervezett együttműködés fejlődése, amely csak lassan, a 20. század első felében jutott el odáig, hogy a menekültkérdést nemzetközi szinten megoldandó problémának tekintse. A menekültekkel foglalkozó nemzetközi rendszer fokozatosan, megszakításokkal épült ki a fejlett világban, majd több évtized múlva terjedt ki a világ többi részére.

Az üldözötteknek nyújtott menedék valamely formája minden valószínűség szerint már az emberi civilizáció létrejöttének hajnalán megjelent egymással egyébként kapcsolatban nem lévő közösségekben, ami sokszor a túlélés esélyének növelésére szolgált. A menedékhez való jog általában összekapcsolódott a szakralitással, a szent helyekkel, templomokkal. „A szentélyek a biztonság szimbólumaivá váltak egy olyan korszakban, ahol a létbizonytalanság természetes állapot volt. A jogrendszer kialakulásának hajnalán, amikor a jog kikényszerítésének eszközei hiányoztak, a közbiztonság megteremtése még

¹ TÓTH 1994. valamint NAGY 2012.

csupán illúzió volt, az istenfélelem szabott csupán korlátot az erősebb önkényének. A szentély neutralitása, hogy válogatás nélkül védelmet biztosított bűnösnek és ártatlannak természetes következménye annak, hogy bármilyen kivétel vagy feltétel szabása aláásta volna a szentély tekintélyét. A védelmi igény azonnalisága miatt, a bosszúért lihegő rokonok feltartóztatása érdekében a szentélynek abszolút védelmet kellett garantálnia. A korszakban az igazságszolgáltatást a vérbosszú, a hozzátartozók, rokonok magánbosszúja jelentette, ennek elterjedtsége és ellenőrizetlensége önmagában hozzájárult a közbiztonság ellehetetlenítéséhez. Ebben az időszakban a szentélyek a központi hatalom támaszai voltak, mivel korlátozták a magánbosszú intézményét és visszaszorították az önkényt.”²

A menedéknyújtásnak vagy éppen a menekülő kiadatásának kötelessége a fennmaradt írásos emlékek szerint már az ókori kelet államaiban megjelent. A hettiták, asszírok, babiloniak, egyiptomiak rendelkeztek az oltalom lehetőségéről, amelynek megadása általában az uralkodó vagy főpap joga volt. A menedékjog intézményének legkiterjedtebb formája, amelyre vonatkozóan a korszakból a legteljesebb forrás áll rendelkezésre, a zsidó menedékjog volt. A menedék nyújtásának helyszíne kezdetben a szabad ég alatt volt egy szentnek tartott helyen, emberi építményektől függetlenül. Később ez kiterjedt a felépülő templomokra, amelyek belső térsége biztosította a sérthetlenséget az oda menekülő számára. Később az *asylum*ot kiterjesztették a szent hely teljes komplexumának a környezetére, ezt követően maradéktalanul a szentélyhez kapcsolódó városrészekre, majd a következő fejlődési szakaszban már csorbíthatatlanul az egész város közigazgatási területére is kitérítették az *asylum* védelmét. Ezek az oltalomhelyek nem csupán a helyben lakók számára jelentettek jogi védelmet és biztonságot, hanem hírük elterjedt messze az országhatárokon túl, és gyakran egészen távoli területekről is érkeztek menekültek, hogy megszabaduljanak az üldözőiktől, és védelemben részesüljenek.³ A zsidó menedékjog következő lépcsőjét a menedékvárosok jelentették, ezek által az izraeli jogban biztosítani kívánták azt a kegyelmet, amelynek eredete és a megvalósulása nem az éppen aktuális uralkodó kegyeitől függött, hanem a törzsek közös megállapodását tükrözte, és Istentől eredeztették. Az ókori Izrael a menedékvárosok kialakításában olyan fejlett jogintézményt hozott létre, amely ugyan nem volt egyedülálló a közel-keleti világban, mégis intézményes voltával előremutatott az emberi igazságszolgáltatás humanitárius oldalára.⁴ A menedékvárosokról, azok működéséről Mózes IV. (35. fejezet: A menedékvárosok) és V. könyve (19. fejezet: Menedékvárosok) ír részletesen, amelyekből kiderül, hogy a menedék csak a nem szándékos bűncselekményt elkövetőknek nyújthatott védelmet. „És szóla az Úr Mózesnek, mondván: Szólj Izrael fiainak, és mondd meg nékik: Mikor átmentek ti a Jordánon a Kanaán földére: Válasszatok ki magatoknak városokat, amelyek menedékvárosaitok legyenek, hogy oda szaladjon a gyilkos, aki történetből öl meg valakit. És legyenek azok a ti városaitok menedékül a vérbosszuló ellen, és ne haljon meg a gyilkos, míg ítéletre nem áll a gyülekezet elé. Amely városokat pedig oda adtok, azok közül hat legyen néktek menedékvárosul. Három várost adjatok a Jordánon túl, és három várost adjatok a Kanaán földén; menedékvárosok legyenek azok. Izrael fiainak és a jövevénynek, és az ő közöttük lakozónak menedékül legyen az a hat város [...]. De ha valaki vaseszközzel úgy üt meg valakit, hogy meghal,

² ÖRDÖG 2012, 30.

³ TOKICS 2001, 84.

⁴ TOKICS 2001, 95.

gyilkos az; halállal lakoljon a gyilkos. És ha kézben levő kövel, amelytől meghalhat, üti meg úgy, hogy meghal, gyilkos az; halállal lakoljon a gyilkos. [...] Ha pedig hirtelenségből, ellenségeskedés nélkül taszítja meg őt; vagy nem szántsándékból hajít reá akármiféle eszközt; Vagy akármiféle követ, amelytől meghalhat, úgy ejt valakire, akit nem látott, hogy meghal, holott nem volt ő annak ellensége, sem nem kereste annak vesztét: Akkor ítéljen a gyülekezet az agyonütő között és a vérbosszuló rokon között e törvények szerint. És mentse ki a gyülekezet a gyilkost a vérbosszuló rokonnak kezéből, és küldje vissza azt a gyülekezet az ő menedékvárosába, amelybe szaladott vala, és lakozzék abban, míg meghal a főpap, aki felkenetett a szent olajjal.”⁵

Az ókori Hellászban szintén létezett a menedékjog egy sajátos forrása. Az úgynevezett *hikeszia* egyik lényeges vonása, hogy az oltalmat kérők alanyi köre kezdetben nem esett semmilyen korlátozás alá. Bárki az istenség védelmét kérhette, függetlenül attól, hogy arra valóban rászolgált-e, hogy az üldözők jogos vagy jogellenes cselekmény miatt voltak-e a nyomában. A menedékjog tehát modern fogalmaink szerint alanyi jognak minősült. Ha az oltalomkérő elérte a szent helyet, ha fizikai kapcsolatba tudott lépni a szent tárggyal (oltárral, szoborral), sérthetlenné vált, és feltétlen oltalmat nyert. Üldözői megállásra kényszerültek a szentély kapujában. Az oltalmat kérő általában nem állt egyedül az istenség előtt, hanem a szentélyben jelen lévő papok, szolgák, az üldözők és nézelődők szeme előtt végezte el az oltalomkérő rítust. A rituális cselekmények a társadalmi környezet felé is szignalizáltak, hogy az oltalomkereső kilépett a világi valóságból, és egy átmeneti, kivételes állapotba került, amelyet az isteni jog ural.⁶ A későbbi évszázadokban azonban a védelem igénybevételét itt is korlátozták, sokszor a szentélybe való menekülés fizikai akadályozásával.

A római menedékjog sok mindenben hasonló volt a görögökéhez. Romulus, Róma alapítója és királya, hogy alattvalói számát szaporítsa, hírnökök útján a szomszédos területeken, városokban és falvakban tudtára adta a lakosoknak, hogy *asylumot*, vagyis menedéket nyújt az ártatlanul üldözötteknek, a rabszolgáknak, akik uruk embertelen bánásmódja elől menekülnek, és mindenkinek, aki akár kalandvágyból, akár valamely más okból új hazát keres. Egy tölgyfaligetet jelölt ki *asylum* céljára a *Capitolium* oldalán.⁷

A menedékjog a középkorban is megjelent, szorosan összeforrvá a keresztény egyház működésével, amelynek gyökerei részint az régi pogány felfogásból, másrészt a keresztény felebaráti szeretet érvényesítéséből alakultak ki.⁸ A temetőből és templomból az oda menekülőket nem szabad eltávolítani, ugyanakkor az egyház nyújtotta védelemből nem részesülhettek bizonyos súlyos bűnök elkövetői.

Magyar vonatkozásban az önálló államiság kialakulását követően merült fel a menedék szabályozásának kérdése. Szent István az egyházi azilumot kifejezetten sehol sem ismerte el, ugyanakkor a felségsértést elkövetőket kivonta a menedékjog alól. A királya és országa ellen összeesküvő alattvaló, az ura, illetve ispánja vérével beszenyezett szolga vagy vitéz nem részesülhetett az egyházi menedékhely oltalmában. A negatív szabályozás jelentősége,

⁵ Károli Biblia: 4Móz 35:9–34.

⁶ JAKAB 2016, 4.

⁷ BORONKAY 2013, 8.

⁸ A korszakról Bónis György történész, a középkori magyar és egyetemes állam- és jogtörténet kiváló ismerője írt: BÓNIS 1939.

hogy implicit módon, az arra méltatlanok kizárásával ugyan, de elismeri a világi jogban a kánoni szabályokat.⁹ Az azilumjog meglétét Szent István második törvénykönyve bizonyítja: Ha valaki a király vagy a királyság ellen összeesküvést sző, menedéket ne találjon az egyházban. És ha valaki a király élete vagy méltósága ellen bármilyen módon bármiféle összeesküvést szőni megkísérel, avagy olyannal, aki effélet megkísérel, tudva egyetért, ki kell átkozni és az összes hívek közösségéből kirekeszteni. És ha valaki ilyesféle személyt ismer, és – bár bizonyítani tudná – nem jelenti fel, az előbb mondott büntetés alá essék.¹⁰ Szent László törvényei értelmében a templom előcsarnoka minden szorongatott, akár nagyobb bünt elkövető számára menedék lehet, ahol testi épsége biztosítva van, azonban a hűtlenséggel vádoltakat ő is kiveszi a védelmet élvezők közül. Kálmán király – akit már életében Európa egyik legműveltebb uralkodójaként tartottak számon, erre utal közismert ragadványneve (Könyves) – törvényei tovább szabályozzák a menedékjog intézményét: a templomba menekültöt nem kell azonnal tolvajnak minősíteni, bűnösségéről meg kell bizonyosodni. Itt már megjelenik a tárgyi igazság feltárásának igénye is: az ártatlanul megvádolt, valamint a bűneit töredelmesen bevalló élvezi az azilum következményeit. A menedékjoggal való visszaélések megakadályozására a középkor vége felé Nagy Lajos és Zsigmond király szűkíti az egyházi menedék nyújtásának jogát, és megtiltja, hogy az a világi bíróság által elítélt személyekre is kiterjedjen.

A klasszikus középkori menedékjog végül az abszolút hatalommal rendelkező uralkodók megjelenésével a 17–18. században tűnik el végleg, fokozatosan kiszorítva az egyházat a védelmet nyújtó intézmények közül. A Habsburg Birodalomban Mária Terézia 1776. december 5-ei rendeletével alaposan megszigorította a menedékjog alkalmazását (az nem érvényesült a 23 legsúlyosabb bűncselekmény elkövetése esetén). A menedéket olyan templomokra korlátozta, amelyekben szentségeket szolgáltattak, és az egyház köteles volt kiadni a világi bíróságnak a menekültöt, aki csak a kivételekben fel nem sorolt cselekmény elkövetése esetén mentesült a büntetés alól. Az egyház kártérítési felelősséggel tartozott a menekülő befogadásának eltitkolása vagy szökése esetén.

A menedék, a menekült fogalma a nemzetállamok kialakulásának időszakában is egyfajta változáson ment keresztül, amelynek számos összetevője van. A korai idősakkal szemben egyre kevésbé a bosszú vagy az igazságszolgáltatás elől menekülő személyeket jelentette. Ebben hazánkban az 1848/49-es szabadságharc leverését követő menekülthullámnak is nagy szerepe volt. A szabadságharc leverése után körülbelül 16 ezer ember hagyta el az országot, nagyrészt politikai vezetők és katonatisztek, akik közül mintegy 8 ezer fő később hazatért Magyarországra.¹¹

⁹ ÖRDÖG 2012, 26.

¹⁰ TARNAI–MADAS 1991, 6.

¹¹ CSORBA 1999, 3.

1.3. A nemzetközi védelmi rezsim kialakulása az első világháborútól az 1951. évi genfi egyezmény létrejöttéig

A két világháború közötti időszakban az 1919-ben megalakított Nemzetek Szövetsége¹² keretében próbálták meg elsősorban az európai menekültek helyzetét rendezni, illetve az első világháború következtében lakóhelyét kényszerből elhagyó több millió ember sorsára megoldást találni.¹³ A világháború következtében teljesen átrajzolódó határok, a cári orosz és az Oszmán Birodalom szétesése, a frontról hazatérő katonák és hadifoglyok tömege hatalmas káoszt okozott, amelyet mielőbb rendezni kellett. Ez szükségessé tette, hogy a menekültkérdést ne csak helyi ügyként vagy akár két-három ország (a kibocsátó, a befogadó, esetleges tranzitországok) gondjaként kezeljék, hanem egy nemzetközi szinten megjelenő, közös erőfeszítéseket kívánó problémának lássák. Az első világháború utáni időszak tömeges menekültválságára adott nemzetközi válasz ugyanakkor még nem jelentette egy állandó mandátummal rendelkező szervezet létrehozását, amelyre csak mintegy 30 évvel később kerül sor. A menekültügy kérdését globálisan átfogó rendszer vagy szabályozás csak az 1950-es évek elejére jött létre.¹⁴ Bár a megközelítés a korábnál átfogóbb volt, a Nemzetek Szövetsége által kinevezett követek és főbiztosok jellemzően egy-egy konkrét menekültcsoport helyzetét próbálták megoldani a kormányokkal való szoros együttműködésben. A „probléma” megoldása után feladatuk automatikusan megszűnt.

Ezen korai időszakban a menekültekért folytatott nemzetközi munka két legjelentősebb személye az elsősorban sarkkutatóként világhírűvé vált norvég diplomata, Fridtjof Nansen,¹⁵ és az amerikai üzletember, James McDonald¹⁶ voltak.¹⁷ Nansen első feladata az orosz menekültek helyzetének megoldása volt, elsősorban a befogadó országokban. A segítség kiterjedt mind a státuszuk rendezésére, mind fizikai ellátásukra. Kezdetben a megoldást inkább hazatérésükben látták, nemsokára kiderült azonban, hogy a kiépülő forradalmi kormány elleni intervenciós támadások sikertelenek, a kommunista rendszer stabilizálódik, és hosszú távra be tud rendezkedni. Ez a tény a döntő többség hazatérését véglegesen meggátolta. Bár

¹² Az 1919-ben Woodrow Wilson amerikai elnök kezdeményezésére megalakult Nemzetek Szövetsége az ENSZ elődszervezetének tekinthető. A szervezetet formálisan 1946-ban – tehát az ENSZ megalakulása után egy évvel – oszlatták csak fel, de a második világháború kitörése után már tényleges tevékenységet nem fejtett ki. Magyarország 1922 és 1939 között volt tagja. Bár a szervezet kezdeti időszakában, illetve az 1920-as években többször vett részt sikerrel nemzetek közötti egyeztetésekben, illetve határviták megoldásában, működése később ellehetetlenült, a fasiszmus hatalomra jutását és az újabb világháború kitörését nem tudta érdemben akadályozni. A Nemzetek Szövetsége működését ezért alapvetően sikertelennek ítéli az utókor.

¹³ ÖRDÖG 2012, 55.

¹⁴ CUTTS 2001, 15.

¹⁵ Fridtjof Nansen (1861–1930) norvég tudós, oceanográfus és diplomata. Nevét a tankönyvek elsősorban az Északi-sark híres kutatójaként említik. A 19. század legvégén több expedíciót vezetett Grönlandra és az északi sarkvidékre. A századfordulótól szerepet vállalt a politikai életben is, az önállóvá vált Norvégia londoni, majd washingtoni követe volt. Az első világháború után már nemzetközi hírű tudósként és diplomataként dolgozott az orosz, német és volt osztrák–magyar foglyok cseréje és hazahozatala érdekében.

¹⁶ James Grover McDonald (1886–1964) amerikai diplomata, az Egyesült Államok első izraeli nagykövete. 1933-ban a Nemzetek Szövetsége Menekültügyi Főbiztosnak nevezte ki, elsősorban a Németországból érkező zsidó és egyéb menekültek ügyeivel foglalkozott. Miután komoly anyagi vagy adminisztratív támogatást nem kapott, valamint heves ellenállásba ütközött a menekültek befogadásával kapcsolatban is, posztjáról 1935-ben lemondott.

¹⁷ CUTTS 2001, 15.

az orosz emigránsok jelentős része a korábbi uralkodó osztályokból és értelmiségiekből került ki, akik nem számoltak a bolsevik hatalom életképességével – annak közeli bukására számítottak, ezért nem is nagyon akartak integrálódni az őket befogadó országokba – végül kénytelenek voltak megbékélni a realitásokkal. A menekülteket (volt „szövetségeseket”) a befogadó nyugat-európai országok és az USA nem küldte haza. A hontalanná vált és okmányok nélküli emberek számára kibocsátották az úgynevezett Nansen-útlevelet, amellyel áttelepülhettek azokba az országokba, amelyek készek voltak őket befogadni. Az okmányt elfogadó államok köre folyamatosan bővült, végül 52 ország ismerte el érvényességét.

Nansen egy olyan intézményi struktúrát hozott létre, amelyet a 30 évvel később megalkuló UNHCR¹⁸ is átvett: a genfi székhelyű főbiztosi hivatal és a befogadó országokban dolgozó helyi képviselők. A '20-as és '30-as években számos hasonló menekültsegítő és áttelepítési akció is megvalósult, amelyek összesen több millió ember sorsának hosszú távú rendezéséhez járultak hozzá. 1922-ben a török–görög háború után mintegy félmillió görög hagyta el Kis-Ázsiát, és másfél millió törököt telepítettek ki a Balkánról.

1925-ben a Nansen Iroda egy részét a Nemzetközi Munkaügyi Szervezethez csatolták, hogy az orosz és örmény menekültek így nagyobb segítséget kapjanak a munkavállalásban.¹⁹ Nansen elsősorban az Oroszországban 1921–22-ben pusztító nagy éhínség idején szervezett nemzetközi támogató akciója miatt (amelynek eredményeként becslések szerint több millió ember életét tudta megmenteni az éhhaláltól) 1922-ben megkapta a Nobel-díjat, amelynek összegét is humanitárius célokra fordította.

Az orosz „fehér” emigrációnak a menekültek befogadása és ellátása tekintetében magyar vonatkozása is van, tekintve, hogy egy kis részük – körülbelül 4 ezer fő – hazánkban talált menedéket.²⁰ Ez az európai államokban élő orosz menekültek teljes létszámához képest – 1922-ben mintegy 700 ezer fő – csekély szám, ugyanakkor figyelemre méltó annak tükrében, hogy a két ország korábban háborús ellenség volt, Oroszországgal kapcsolatban pedig egyáltalán nem a baráti érzelmek voltak a meghatározóak. (Köszönhető ez elsősorban az 1848/49-es szabadságharc leverésében játszott szerepének, illetve később a pánszlávizmus támogatásának.) A főleg monarchista csoportokból álló magyarországi orosz emigránsok szervezkedésének támogatására a Horthy-kormányzatnak sem anyagi ereje, sem pedig szándéka nem volt. A konszolidálódó rezsimnek ugyanakkor rossz tapasztalatai is voltak a politikai realitásoktól elrugaszkodott orosz migránsokkal, a hatalom visszaszerzésére alaptalan terveket szövő kalandorokkal kapcsolatban. Az emigránsok száma a '20-as évek végére lecsökkent, elsősorban a nehéz életkörülmények miatt sokan nyugat-európai országokba távoztak. Más részük – itt maradt hadifoglyok, kozákok vagy más kispolgári elemek – a mezőgazdaságban vagy a gyárakban helyezkedtek el, illetve megnősültek Magyarországon (ez érkezők többsége fiatal egyedülálló férfi volt). Az orosz közösség főleg Budapesten próbált kapcsolatban maradni egymással, időről időre bálákat,

¹⁸ United Nations High Commissioner for Refugees – Egyesült Nemzetek Szervezetének Menekültügyi Főbiztossága.

¹⁹ TÓTH 1994, 50.

²⁰ Németországban 230-250 ezer fő, Lengyelországban 150-200 ezer fő, Franciaországban 67-75 ezer fő, Romániában 35-40 ezer fő ekkor az orosz menekültek száma. Lásd LAKATOS 2011, 36.

különböző összejöveleteket szerveztek. A közösségi élet színtere volt számukra az iskola és a templom is.²¹

Az 1930-as években, a nácik németországi hatalomra kerülése után elsősorban a zsidó kényszermigránsok ügye került a nemzetközi szintéren terítékre a menekültügy területén. Az 1935 szeptemberében Németországban életbe lépett hírhedt nürnbergi törvények – amelyek megfosztották a zsidókat állampolgárságuktól, szavazati joguktól, eltiltották a köz-hivataltól, az orvosi és ügyvédi pályától – újabb menekülthullámot generáltak. A Nemzetek Szövetsége ezen intézkedéseket Németország belügyének tekintette, önkéntes szervezetek tevékenységén és szórványos pénzgyűjtési akciókon kívül érdemi intézkedések nem történtek az üldözöttek védelmében. A németországi zsidóknak, akik 1933-ban a lakosságnak mintegy 1%-át alkották (533 ezer fő), 1939-re kb. harmada (202 ezer fő) maradt az országban. A Németországból, illetve 1938 után az annektált Ausztriából elmenekülő zsidók közül kb. 95 ezer fő az Egyesült Államokban talált menedéket, 60 ezer fő Palesztinába települt, 40 ezer fő Nagy-Britanniába, 75 ezer fő Közép- és Dél-Amerikába (a legnagyobb számban Argentínába, Brazíliába, Chilébe és Bolíviába). További 18 ezer zsidó pedig Sanghajban talált menedéket.²²

Az egyre súlyosabb üldözés és a zsidó menekültek befogadásának általános elutasítása, illetve a Nemzetek Szövetségének tehetetlensége miatt Roosevelttel amerikai elnök kezdeményezésére hozták létre 1938-ban a Kormányközi Menekültügyi Bizottságot (Intergovernmental Committee on Refugees – ICR). A szervezet célja kezdetben a fasiszmus elől menekülő zsidók áttelepítésének támogatása volt, majd 1943-tól tevékenységét kiterjesztette valamennyi Európából menekülő segítségére. Bár működése kevés eredménnyel járt, hivatalosan 1947-ig létezett, feladatait a Nemzetközi Menekültügyi Szervezet (International Refugee Organization – IRO) vette át.²³

A második világháború végétől az 1950-es évek elejéig, az UNHCR megalakulásáig nemzetközi szinten elsősorban az ENSZ elődszervezetei, az ENSZ Segélyezési és Rehabilitációs Hivatala (UNPRA – United Nations Relief and Rehabilitation Administration, 1943–1947), illetve az említett Nemzetközi Menekültügyi Szervezet (1947–1952) koordinálta az európai menekültek problémájának megoldását.

A második világháború a modern kor legnagyobb kényszervándorlását okozta, becslések szerint a harcok európai befejezésekor a kontinensen legalább 40 millió menekült volt. További mintegy 10 millió kényszermunkás és egyéb kényszermigráns tartózkodott a volt Német Birodalom területén, illetve a következő hónapokban további több millió korábban még el nem menekült német nemzetiségű lakost telepítettek ki kelet-európai országokból,²⁴ többek között Magyarországról is. A világháború utolsó éveiben egyértelművé vált, hogy a harci cselekmények lezárása után mielőbb neki kell látni a károk felmérésének és az újjáépítésnek.

²¹ HALÁSZ 2011, 32.

²² *German Jewish Refugees, 1933–1939*. Forrás: United States Holocaust Memorial Museum. Elérhető: www.ushmm.org/wlc/en/article.php?ModuleId=10005468 (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

²³ Forrás: Britannica Academic Edition. Elérhető: www.britannica.com/EBchecked/topic/290250/Intergovernmental-Committee-on-Refugees-IGCR-or-ICR (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

²⁴ CUTTS 2001, 13.

Az első – nem kifejezetten a menekültkérdés megoldásával, de a menekültek ügyével is foglalkozó – nemzetközi szervezet a fent említett UNPRA volt. A szervezetet 1943 novemberében 44 nemzet képviselője hívta életre Washingtonban. Tevékenységét az USA dominálta, és biztosította költségvetésének legalább a felét.²⁵ Megbízata elsősorban a segélyezésre és újjáépítésre vonatkozott, legaktívabb időszaka közvetlenül az európai háború befejeződése után volt. Ennek keretében élelmiszerral, ruhával, alapvető szükségleti cikkekkel láttak el több millió embert a lerombolt európai országokban, illetve segítették hazatérésüket. A menekülőket és egyéb kényszermigránsokat az amerikai terminológia szerint lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyeknek („displaced persons”) nevezték, akiknek tömegei az előrenyomuló szövetséges csapatokat hatalmas logisztikai kihívás elé állították. A kortársak már akkor a legnagyobb problémának látták, amellyel a háború végén szembe kell nézni, hogy újra otthont kell találni azoknak az embereknek, akik valamely ok miatt elhagyták lakóhelyüket.²⁶

Az IRO 1946 decemberében jött létre az ENSZ nem állandó szakosított szerveként, alapokmánya szerint azzal a céllal, hogy megoldást találjanak a menekültek és kitelepítettek égető problémájára, amely nemzetközi megoldást kíván. A lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyeket minden lehetséges módon hozzá kell segíteni állampolgárság szerinti hazájukba vagy a szokásos tartózkodási helyükre való visszatérésben, vagy máshol kell nekik otthont találni. A spanyol republikánusok esetében pedig ideiglenesen megoldani a tartózkodásukat valahol, ameddig a falangista rezsimet egy demokratikus kormány nem váltja fel. Amíg a fentiek meg nem valósulnak, védeni kell a menekültek jogait és érdekeit, segítséget, és amennyire lehetséges, munkalehetőséget kell nekik biztosítani.²⁷ Ez a szervezet már átfogó módon és kifejezetten a menekültkérdéssel foglalkozott, azonban a kelet-európai kommunista rendszerek megerősödése miatt egyre inkább a harmadik országokba való telepítés vált feladatává. A kommunista blokk országainak ellenkezése dacára – amelyek vezetői a háború utáni újjáépítésben nélkülözhetetlen munkáskezek hiányától féltek a leginkább – az IRO legalább egymillió ember áttelepítésében nyújtott segítséget; elsősorban az USA-ba, Ausztráliába, Kanadába és Izraelbe. A háború utáni években tehát – ahelyett, hogy az üldözöttek és hontalanná vált személyek helyzete véglegesen rendeződött volna – a kivándorlás új időszaka vette kezdetét. Ezt egyik oldalról a diktatúrák és a nyomor előli menekülés, míg a befogadó országok oldaláról a remélt gazdasági haszon, az azonnal rendelkezésre álló munkaerő iránti kereslet is fűtötte.

Menekültügyi aspektusból is fontos jelentősége van az ENSZ Közgyűlése által 1948 decemberében elfogadott *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatának*, amely mint ajánlás kötelezettséget nem ró az államokra, ugyanakkor kiemelkedő politikai jelentősége van.²⁸ A nyilatkozat elfogadásának napját minden évben az emberi jogok napjaként ünneplik.

²⁵ Forrás: United States Holocaust Memorial Museum. Elérhető: www.ushmm.org/wlc/en/article.php?ModuleId=10005685 (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

²⁶ COHEN 2012, 4.

²⁷ *Constitution of the International Refugee Organization, December 15, 1946*. Elérhető: www.refworld.org/docid/3ae6b37810.html (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

²⁸ 14. cikk (1) Mindenkinek joga van az üldözés elől más országban menedéket keresni és azt élvezni. (2) Erre a jogra nem lehet köztörvényes büncselekmények miatti, kellően megalapozott üldözés, sem pedig az Egyesült Nemzetek céljaival ellentétes cselekmények esetében hivatkozni.

Az 1940-es évek végére egyre nyilvánvalóbb lett, hogy a menekültkérdés globális rendezésére hosszú távon alkalmas szervezeti és jogszabályi háttérrel kell létrehozni. A fokozódó hidegháborús szembenállás miatt azonban ellentét volt az ENSZ-tagállamok között a létrehozandó új menekültügyi szervezet jellegével kapcsolatban. Viták és kompromisszumok után végül a Közgyűlés 1950. december 14-én elfogadta az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának létrehozásáról szóló határozatot, amely így formálisan 1951. január 1-jén jött létre. Az UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) feladata, hogy világszerte vezesse és koordinálja a menekültek védelmét és a menekültek részére nyújtott nemzetközi segítségnyújtást. Elsődleges célja a menekültek jogvédelme és ellátásának biztosítása. Törekszik arra, hogy biztosítsa a lehetőséget a védelem kérésére minden üldözött számára, és amennyiben arra rászorul, menedéket kaphasson egy másik államban. Végcélként pedig tartós megoldást találjanak a menekültek helyzetének rendezésére, amely lehet az önkéntes hazatérés (voluntary return), a helyi integráció (local integration) vagy az áttelepítés harmadik országba (resettlement). Feladata ezen túl a hontalanok segítése is. A szervezet alapszabálya²⁹ szerint a Főbiztosság munkája szigorúan politikamentes és humanitárius jellegű. Az UNHCR fokozatosan átvette az IRO tevékenységeit, amely szervezet hivatalosan 1952-ben szűnt meg.

Az UNHCR-en kívül, azzal párhuzamosan más nemzetközi szervezetek is tovább működtek a menekültügy területén. Így például az Egyesült Államok Menekültprogramja (United States Escape Program), amely egy kormányzati pénzügyi alap volt, és amelyet 1952-ben alapítottak azzal a céllal, hogy a kommunista országokból érkező menekülőket segítse.³⁰ Hasonlóképpen az Európai Migrációs Kormányközi Bizottság (Intergovernmental Committee for European Migration), amely az IOM³¹ (Nemzetközi Migrációs Szervezet) elődszervezetének tekinthető, és amelyet szintén 1952-ben alapítottak húsz ország részvételével, elsősorban az európai menekültek tengerentúli országokba való áttelepítésének elősegítésére.³² Ezen szervezetek egyrészt segítették a menekültek egyes csoportjai helyzetének megoldását, másrészt viszont a célcsoportnak szánt kormányzati források megosztásával is jártak.

Jelenleg is működő, a menekültügy területén fontos feladatot betöltő szervezet továbbá az ENSZ Palesztin Menekülteket Segélyező és Munkaközvetítő Hivatala a Közel-Keleten (UNRWA – United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East).³³

²⁹ Forrás: UNHCR. Elérhető: www.unhcr.org/3b66c39e1.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

³⁰ LOESCHER–SCANLAN 1986, 36.

³¹ Forrás: IOM. Elérhető: www.iom.int (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

³² Intergovernmental Committee for European Migration (1953). *International Organization*, Vol. 7, No. 1. February 1953. 169–170. Elérhető: <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?jsessionid=85-BA5D08D5A2960ADD98D4D63A903817.journals?fromPage=online&aid=4313936> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

³³ Forrás: UNRWA. Elérhető: www.unrwa.org (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

1.4. A modern menekültügy megszületése: a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi genfi egyezmény és az 1967. évi New York-i jegyzőkönyv

Az 1951. évi genfi egyezmény alapvető célja, hogy minden ember számára garantálja azt, hogy amennyiben származási országa nem biztosítja számára elemi jogainak védelmét, vagy egyenesen üldözi, akkor egy másik államtól kapjon védelmet. A menekültek helyzetére vonatkozó dokumentum erejét elsősorban az adja, hogy a világ államainak nagy része elfogadta azt, és beépítette saját jogrendszerébe. Bár az egyezmény kezdetben kizárólag az 1951. január 1-ét megelőzően üldözötté vált személyek helyzetét kívánta rendezni, az 1967. évi New York-i jegyzőkönyvvel kiegészítve máig a menekültvédelem legfontosabb dokumentuma. Az UNHCR megalakulása, illetve a genfi egyezmény létrejötte egy olyan nemzetközi folyamat eredményének is tekinthető, amelyet a megelőző évtizedekben különféle egyezmények és a menekültek védelmét célzó szabályozás készített elő. Ezen egyezménynek ugyanakkor eleve nem volt célja a kényszervándorlás okainak kezelése, politikai vagy országok közötti konfliktusok megoldása. A cél kizárólag a problémák következményeinek enyhítése volt az áldozatoknak nyújtott nemzetközi védelemmel és az új életük felépítéséhez adott támogatás révén.

Az egyezményt hosszabb előkészítés és a dokumentum szövegét érintő ENSZ-tag-államok közötti viták után (amelyek elsősorban arról szóltak, hogy a menekült definíciója kapcsán az aláíró feleknek várhatóan az üldözöttek milyen széles köréért kell jogi és anyagi felelősséget vállalniuk) az 1951. július 2. és 25. között Genfben megrendezett, a menekültek helyzetéről és a hontalanokról szóló ENSZ-konferencián fogadták el.

Az egyezmény egyrészt pontosan definiálja a menekült fogalmát (1. cikk: az a személy, aki „faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezik és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni”), másrészt leszögezi a kiutasítás vagy visszaküldés tilalmát. A „non-refoulement” elve (a nemzetközi gyakorlatban elterjedt francia kifejezés) alapján „egyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall” (33. cikk).³⁴

Az 1951. évi egyezményt a későbbi történelmi események, illetve a menekültkérdés súlypontjának Európából a fejlődő országokba helyeződése miatt 1967-ben egy kiegészítő jegyzőkönyvvel látták el, amely egy önálló nemzetközi jogi dokumentum, így ahhoz azok az államok is csatlakozhattak, amelyek az 1951. évi egyezményt egyébként nem írták alá.

³⁴ 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről.

Az 1967. évi New York-i jegyzőkönyv kiterjesztette a genfi egyezmény érvényesülésének lehetőségét azzal, hogy eltávolította a benne foglalt földrajzi és időbeli korlátozásokat (tekintve, hogy az 1951-es egyezmény elsősorban a második világháború európai menekülteinek helyzetét kívánta rendezni). A csatlakozó államok ebben vállalják, hogy alkalmazták a 1951. évi egyezmény rendelkezéseit azon személyekre, akikre a 1. cikkben meghatározott menekültdefiníció érvényes – földrajzi és időbeli korlátozás nélkül. 2017-ig az 1951. évi genfi egyezményt a világ 145 állama fogadta el, az 1967. évi kiegészítő jegyzőkönyvet a világ 146 országa. Legalább az egyik dokumentumot 148 állam írta alá, mind a két dokumentumhoz 143 ország csatlakozott.³⁵ (Madagaszkár, valamint Saint Kitts és Nevis csak az 1951-es, a Zöld-foki Köztársaság, az Amerikai Egyesült Államok és Venezuela csak az 1967-es egyezményt írta alá.)

A menekült fogalmának meghatározásán túl az egyezmény aláírói vállalják, hogy e személyeket bizonyos támogatásokban és ellátásokban is részesítik, illetve hozzáférést biztosítanak számukra az állam által nyújtott (köz)szolgáltatásokhoz. Így például állampolgáraikkal azonos elbánást biztosítanak a menekülteknek az alapfokú oktatás tekintetében (22. cikk); a területükön jogszerűen tartózkodó menekülteket állami segélyek és támogatások tekintetében állampolgáraikkal azonos elbánásban részesítik (23. cikk); munkavállalásukban hasonló elbírálás alá esnek, mint az ország saját polgárai, de legalábbis élvezik azokat a jogokat, mint amelyeket azonos körülmények között egy idegen ország állampolgárainak biztosítanak. Lakhatásuk megoldását elősegítik, illetve az állampolgáraikkal azonos elbánásban részesítik őket a társadalombiztosítás terhére fedezett ellátások és egyéb állami segélyek tekintetében. Az egyezmény alkalmazásával tehát a menekült nem pusztán fizikai védelmet kap üldözői elől egy másik országban, hanem esélyt és támogatást ahhoz, hogy a befogadó országban beilleszkedve a későbbiek során maga is a közösséget építő polgárrá váljon.

A genfi egyezményben megjelenik ugyanakkor az a követelmény is, hogy a menedékjog nem akadályozhatja az igazságszolgáltatás működését, illetve a menedékjogból eredő biztonság nem jelenthet védelmet a jogszabályok rendes alkalmazásával és a jogszerű bírósági ítélezéssel szemben.³⁶ Az egyezmény rendelkezik a menekültstátusszal járó kedvezmények megtagadásáról is egyes személyek esetén – akik egyébként menekült jogállást szerezhetnének, mert a definíció szerint a menekültstátusz egyéb kritériumainak megfelelnek – az alábbiak szerint (1. cikk F pont): „Az egyezmény rendelkezései nem alkalmazhatók az olyan személyre, akiről alapos okkal feltételezhető, hogy

- a) béke elleni, háborús, vagy emberiség elleni, az ilyen bűncselekményekről rendelkező nemzetközi okmányokban meghatározott bűncselekményt követett el;
- b) a menedéket nyújtó országon kívül, az országba menekülteként történő befogadását megelőzően súlyos, nem politikai bűncselekményt követett el;
- c) az Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe ütköző cselekményekben bűnös.”

Bár a menekülők jelentős része nyilvánvalóan súlyos sérelmei miatt adja fel korábbi életét, és próbál keresni egy biztonságosabb otthont, vannak köztük olyan személyek is, akik elkövetőként maguk is érintettek ilyen cselekményben, ezért a nemzetközi védelemre

³⁵ Forrás: United Nations Treaty Collection. Elérhető: <https://treaties.un.org> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

³⁶ SZÉP 2013, 48.

nem jogosultak. Ez olyan alapvetés, amellyel már a második világháború után kialakuló nemzetközi menekültvédelmi rendszer létrehozásánál is foglalkozni kellett, és amely úgynevezett kizáró klauzulák (*Exclusion Clauses*) helyes alkalmazását a későbbiekben egy sor különféle iránymutatás és döntés is segíti. Ezen iránymutatások célja elsődlegesen az, hogy a menekültek védelmével foglalkozó, illetve a menekült jogállásról szóló döntésekben részt vevő szakembereknek jogértelmezési tanácsokat adjon. „E klauzulák elsődleges célja az, hogy a kegyetlen cselekmények és súlyos nem politikai bűncselekmények elkövetőit megfosszák a menekültek nemzetközi védelmétől, és biztosítsák, hogy az ilyen személyek ne élhessenek vissza a menedékjog intézményével pusztán azért, hogy elkerülhessék a jogi értelemben vett felelősségre vonást tetteikért.”³⁷ Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által kiadott tematikus iránymutatások és ajánlások tehát segítik az egyezményhez csatlakozó államok nemzeti jogalkalmazását az üldöztetési okok megítélésében, vagy akár a kizáró és a megszüntető klauzulák alkalmazásában.³⁸

Ahogy az egyezmény szövegéből kitűnik, az a) és c) pont nem határoz meg területi vagy időbeni hatályt, tehát bárhol és bármikor elkövetett bűncselekményre vonatkozik, a b) pont viszont csak a korábban elkövetett cselekményekre vonatkozik. A dokumentum létrehozásakor a kortársakat a mindössze néhány évvel korábban befejeződött világháború emléke, illetve a népirtásokban és különféle háborús cselekményekben bűnösök nagy száma készítette arra, hogy elsősorban őket próbálják kizárni a védelemből. A háborús bűncselekményeket minden esetben olyan súlyosnak ítélve, ami a kizárást vonja maga után. Az egyezmény létrehozása után folyamatosan változott a személyi kör, amely miatt újra és újra felmerül az igény a kizáró klauzulák újabb definiálására, értelmezésének tisztázására. Az elmúlt másfél-két évtizedben az ok leginkább az új típusú, nemzetközivé váló terrorizmus megjelenése és az ellene való küzdelem volt, amely miatt sokszor erős nyomás nehezedik a politikai és szakmai döntéshozókra a kizáró klauzulák megszorító értelmezésére és általában a nemzetközi védelem megadásának fokozatos nehezítésére. 2001. szeptember 11. óta különösen sokat változott a közgondolkodás az idegen – jellemzően muszlim kultúrkörből származó – menekülők megítélésében. Ez az esemény is vezetett az ENSZ „Nemzetközi védelmi iránymutatás: A kizáró klauzulák alkalmazása: A menekültek helyzetéről szóló 1951. évi genfi egyezmény 1. cikk F pontja” dokumentumának kiadásához.³⁹ Ügyelni kell azonban arra, hogy a terrorizmus és nemzetközi bűnözés elleni küzdelem, illetve a nemzetbiztonság védelme során a menedékkérők és menekültek ne váljanak aránytalan és intoleráns intézkedések áldozataivá.⁴⁰

³⁷ Nemzetközi védelmi iránymutatás: A kizáró klauzulák alkalmazása: A menekültek helyzetéről szóló 1951. évi genfi egyezmény 1. cikk F pontja. Kiadta az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága, 2003. szeptember 4. (I. A/2.) Az érdemtelenségen kívül a genfi egyezmény még két személyi körre tér ki, akik esetében más objektív okok miatt nincs helye a menekültként való elismerésnek. Az 1. cikk D pontja alapján azok sem kaphatnak védelmet egy másik országban, akik már az Egyesült Nemzetek más szervezetétől vagy ügynökségétől védelmet kaptak. Illetve ugyancsak az Egyezmény 1. cikk E pontja mondja ki, hogy nem kaphatnak menekültstátuszt, akiknek azért nincs szükségük a nemzetközi védelemre, mert magasabb fokú védelmet élveznek a szokásos vagy állandó tartózkodásuk helye szerinti országban, és ottani jogállásuk gyakorlatilag inkább az állampolgársághoz hasonlít, vagyis a menekült jogállás visszalépést jelentene számukra.

³⁸ SZÉP (2012) 22.

³⁹ Eredeti címe: Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees. HCR/GIP/03/05, 4 September 2003.

⁴⁰ DAKIN 2004, 234.

A közbeszédben terrorizmusnak mondott cselekedetek – attól függően, hogy mire irányulnak, és ténylegesen mit takarnak – megfellelthetők az F. c) pontnak is, vagyis általában az Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe ütköző cselekedetről van szó (nemzetközi béke és biztonság fenntartása, a nemzetek között a népeket megillető egyenjóság és önrendelkezési jog stb.),⁴¹ de gyakran a menedéket nyújtó országon kívül, az országba menekültként történő befogadást megelőzően elkövetett súlyos bűncselekményekről van szó [F. b) pont], amelyekben nem a politikai elem meghatározó. Nem politikai jellegű a cselekmény, ha abban a személyes ok vagy nyereségvágy meghatározó, illetve ha a politikailag motivált bűncselekmény elkövetése aránytalanul súlyos ez elérni kívánt célhoz képest.

A menekültstátuszról történő kizárásnak tehát több célja is van. Kizárni azokat a személyeket a védelemből, akikről „alapos okkal feltételezhető”, hogy korábbi cselekményeik miatt arra érdemtelenek, illetve megvédeni a befogadó ország társadalmát a számára veszélyt jelentő elemektől. Alkalmazásakor ugyanakkor körültekintően kell eljárni, nem kiterjesztően értelmezve azt. Nem lehet büntető jellegű a kizárás, az eljárás humanitárius jellegét mindig szem előtt kell tartani. A kizáró klauzula alkalmazásához ugyanakkor nincs szükség egyértelmű bizonyítékokra (hasonlóképpen a menedékkérőnek sem kell bizonyítania, csak „igazolnia” vagy „valószínűsíteni” a védelemre való jogosultságát). Nem szükséges például egyben büntetőjogi felelősség megállapítása is, elegendő az „alapos ok”, amellyel kapcsolatban az alkalmazott joggyakorlatok eltéréseket mutathatnak. „[A]nnak biztosítása érdekében, hogy az 1. cikk F pontját az 1951. évi Egyezmény mindent átható humanitárius céljával és szellemével összhangban alkalmazzák, a bizonyosság fokának elég magasnak kell lennie, nehogy jóhiszemű menekülteket hibás indokok alapján kizárjanak a menekültstátuszról. [...] A kizárást indokoló cselekményekben való részvételt alátámasztó egyértelmű és hiteles bizonyíték szükséges az 1. cikk F pontja szerinti alapos ok teljesítéséhez. [...] Elegendő bizonyítékot szolgáltathat a kizáráshoz az, ha a kérelmezőt kizárást megalapozó cselekmény miatt ítélték el, feltéve, hogy az elmarasztaló ítélet megbízhatónak tűnik. [...] Az 1. cikk F pontja szerinti kizáráshoz kielégítő bizonyítékot nyújthatnak szavahihető tanúvallomások vagy egyéb megbízható információforrások, amelyet össze kell vetni a kérelmező saját nyilatkozataival.”⁴²

1.5. A menekültügy története a 20. század második felétől napjainkig

Az 1967-es jegyzőkönyvvel kiegészített genfi egyezményrel a menekültvédelem ügyében folytatott nemzetközi szintű jogalkotás nem ért véget. Egyes térségek sajátos problémáinak megoldására újabb egyezmények és jogi dokumentumok születtek, amelyek a genfi egyezményt alapul véve reagálnak az adott régióban fennálló helyzetre.

⁴¹ Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya, I. fejezet: Célok és elvek. Elérhető: www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/186 (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

⁴² Kizáró klauzulák: Háttéranyag a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi genfi egyezmény 1. cikk F pontjának alkalmazásáról. 107–109. pont. Elérhető: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/UNHCR_Kizaro_klauzulak_hatteranyag.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

Ilyen Európán kívüli regionális dokumentumnak tekinthető az Afrikai Egység-szervezet⁴³ által Etiópia fővárosában, Addisz-Abeában 1969-ben elfogadott egyezmény a menekültek sajátos problémáinak megoldásáról Afrikában (Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa). Az egyezmény kiterjesztette a menekült fogalmát a külső agresszió vagy elnyomás és a belső közrend hiánya miatt menekülők körére. A 15 cikkből álló egyezmény szövege szerint⁴⁴ a genfi egyezményben megfogalmazott definíción túl menekültnek tekinti azt a személyt is, aki külső agresszió, megszállás, külső hatalom uralma vagy a közrend súlyos megbomlása miatt hagyja el hazáját. Külön megemlíti a többes állampolgársággal rendelkező személyeket is. A menekülteket kibocsátó és befogadó országok közötti konfliktust megelőzendő kiemeli, hogy a menedék biztosítása békés és humanitárius gesztus, nem pedig egy barátságtalan cselekedet, amely bármely más tagország ellen irányulna. Nem pusztán a menekülők fogadását, hanem a határról való visszafordítás tilalmát is leírja. A gyarmati sorból felszabaduló országokban gyakran egymás elleni harcokba vagy polgárháborúba forduló események tapasztalatai miatt is kiemeli, hogy a menekültek kötelesek megfelelni minden, a közrend fenntartása érdekében hozott törvénynek és intézkedésnek, illetve tartózkodniuk kell mindenfajta felforgató tevékenységtől. Az aláíró államok ezen túl vállalják, hogy a területükön tartózkodó menekülteknek megtiltják az Afrikai Egység-szervezet más tagállama ellen irányuló támadást és minden olyan tevékenységet (fegyverhasználat, sajtó- vagy rádiópropaganda), amely feszültséget kelt az országok között.

Ezen túl kitér az önkéntes hazatérésre, utazási dokumentumokra, illetve olyan praktikus kérdésekre, mint a menekülttáborok elhelyezése (amelyeket a kibocsátó ország határától a legtávolabb kell felállítani, hogy azok ne szolgáljanak bázisul esetleges gerillaakciókhoz). Az aláíró államok közötti szolidaritásnak azért van különös jelentősége a kontinensen, mert az általánosan instabil politikai és gazdasági helyzet miatt folyamatosan változik, hogy mikor melyik állam bocsát ki vagy fogad be menekülteket.

Hasonló szerepet tölt be a közép-amerikai menekültválságok megoldásában a cartagenai nyilatkozat (Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama),⁴⁵ amelyet 1984 novemberében fogadtak el a nyilatkozatban jelölt kolumbiai városban. A dokumentum szintén az 1951. évi genfi egyezményen alapul, de az abban körülírt menekültdefiníciót kiterjeszti mindazon személyekre, akiknek életét, biztonságát vagy szabadságát az általános erőszak, külső agresszió, belső konfliktus vagy az emberi jogok súlyos megsértése veszélyezteti, illetve más olyan körülmény, amely a közrendet komolyan zavarja.

⁴³ Organization of African Unity (OAU). Az 1963-ban alapított afrikai nemzetközi regionális szervezet célja a tagállamok gazdasági együttműködésének megteremtése és koordinálása, valamint a köztük lévő konfliktusok kezelése. Elsősorban a gazdasági fejlesztésekre és a gyarmati rendszer negatív következményeinek felszámolására koncentrált. A szervezetet 2002-ben feloszlatták, és helyébe az Afrikai Unió (AU) lépett. Forrás: http://en.wikipedia.org/wiki/Organisation_of_African_Unity (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

⁴⁴ OUA convention governing the specific aspects of refugee problems in Africa. Elérhető: www.unhcr.org/about-us/background/45dcla682/oua-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa-adopted.html (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

⁴⁵ Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama (22 November 1984). Elérhető: www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3ae6b36ec (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

A '70-es, '80-as és a '90-es években polgárháborúkkal és más súlyos belső konfliktusokkal küzdő latin-amerikai országok többsége részese az 1951. évi genfi egyezménynek, ugyanakkor a menekültek befogadásával kapcsolatban alkalmazza a cartagenai nyilatkozatban foglaltakat is, több ország belső jogrendszerébe is beépítette a fenti kiterjesztő meneküldefiníciót.⁴⁶

Elsősorban Latin-Amerikával kapcsolatban említhetjük az úgynevezett *diplomáciai menedékjog* vagy diplomáciai azilum intézményét, amelyet ugyan a mai egyetemes nemzetközi jog nem ismer, ugyanakkor a kontinensen egyfajta szokásjoggal bírt. Nagyrészt ezt szabályozták az 1928. február 20-án megkötött havannai, az 1933. december 26-án megkötött montevideói, illetve az 1954. március 28-án megkötött caracasi egyezmények is. Bár a diplomáciai képviselő épületének mentességét nem lehet felhasználni arra, hogy a bemenekült személyeket kivonják a fogadó állam joghatósága alól, az „intézmény” később a magyar történelemben is nagy jelentőséggel bírt.⁴⁷

1.6. A menekültvédelem gyakorlati megvalósulása a világban a genfi egyezmény létrejöttét követő évtizedekben

A második világháború lezárását és a háború során lakóhelyükről elkerült személyek helyzetének rendezését követően az első nagy, tömeges menekülthullámot előidéző válság Európában az '56-os magyar forradalom volt, amely egyszersmind a néhány évvel korábban megalakult ENSZ Menekültügyi Főbiztosság munkájának első nagyszabású megméretését is jelentette.⁴⁸ „Megváltoztatta a szervezet működési módszereit, újrafogalmazta mandátumát, nemzetközi politikai összefüggésben pedig átalakította pénzügyi alapjait és jellegét. Az UNHCR ma nem lenne az, ami, ha nem szerzett volna tapasztalatokat 1956-ban a második világháború utáni első tömeges európai menekültvándorlás kapcsán.”⁴⁹

A harcok során néhány nap alatt körülbelül 3000 ember halt meg, amely így az 1990-es évek elejéig a legvéresebb konfliktus volt a világháború utáni Európában. A forradalom alatt és közvetlenül utána mintegy 200 ezer fő hagyta el az országot, 90%-uk Ausztria irányába,⁵⁰ amelyből a forradalom leverését követő időszakban mindössze néhány ezren tértek vissza. A túlnyomó többség a politikai elnyomás elől menekült és kapott nemzetközi védelmet nyugati országokban. Miután az egyezmény csak az 1951. január 1-je előtt megtörtént események miatt üldözötté vált személyekre vonatkozott – annak érdekében, hogy az '56-os menekültek megfeleljenek az érvényes genfi kritériumoknak –, a magyar forradalmat a kommunista párt 1947-es hatalomra kerülésének egyenes következményeként értékelték. Ezzel a jogi csavarral lehetővé téve az érintettek számára a genfi egyezmény

⁴⁶ CUTTS 2001, 123.

⁴⁷ 1956. november 4-én Nagy Imre miniszterelnök és 41 társa a jugoszláv követségre, míg Mindszenty József bíboros az amerikai követségre menekült.

⁴⁸ Magyarország 1955 decembere óta volt tagja az ENSZ-nek, a genfi egyezményhez azonban csak a rendszer-váltás időszakában csatlakozott.

⁴⁹ ŠUNJIĆ 2006, 27.

⁵⁰ A KSH 1957. júliusi statisztikája szerint („az illegálisan külföldre távozott személyek főbb adatai”) összesen 193 885 fő hagyta el az országot 1957. május végéig, és 11 447-en tértek vissza.

szerinti menekültstátuszt, tekintve, hogy az üldöztetés egyéb kritériumainak nyilvánvalóan megfeleltek.

Mindkét nagy befogadó ország kényes helyzetben volt a magyar menekültekkel kapcsolatban: Ausztriából csak néhány hónappal korábban vonultak ki a szovjet csapatok, és a háborús károkból még alig épült fel, Jugoszlávia pedig – bár kommunista állam volt – 1948-ban szakított a sztálini Szovjetunióval, és a terror elől menekülő magyar állampolgárok befogadásával nagy kockázatot vállalt, mivel Moszkvában ezt könnyen provokációként is értékelhették.⁵¹ Jugoszláviába elsősorban volt ÁVH-sok, katonák és határőrök menekültek. Az ország a menekültek ellátásának anyagi terhe miatt szintén az UNHCR-hez fordult, amely így elsőként működött együtt a gyakorlatban egy kommunista országgal. Az ide menekülők döntő többsége vagy harmadik országba távozott a következő hónapok során, vagy visszatért Magyarországra.

Ausztria a nagyszámú menekült ellátásával szintén nem volt képes egyedül megbirkózni, bár a menekülteket általános szimpátia fogadta. Egyházi, civil és más karitatív szervezetek, mi több, magánemberek álltak sorban, hogy adakozhassanak. A menekülők befogadásával összefüggő közhangulattal kapcsolatban megjegyzendő az a ma már nehezen elképzelhető tény, hogy a demokratikus országok kormányai mennyire bőkezűen látták el a magyar menekülteket, és a lakosság milyen lelkesen támogatta befogadásukat.

A menekültek továbbtelepítése gyorsan elkezdődött, az első csoportok már 1956 végén, néhány heti ausztriai tartózkodás és egy regisztrációs eljárás után megérkeztek új hazájukba. A legtöbb befogadó ország nem folytatott le újabb eljárást a menekültek ügyében, hanem készen állt további eljárások nélkül befogadni a magyarokat. Hosszú távú tartózkodási jogosultságot és támogatást biztosított számukra az újrakezdéshez. 1958 közepére az Ausztriában tartózkodó menekültek döntő többsége elhagyta az országot, 18 ezer ember pedig végleg ott telepedett le. A magyarokat számos harmadik ország fogadta, köztük az Egyesült Államok (38 ezer főt), Kanada (35 ezer főt), az Egyesült Királyság (16 ezer főt), a Német Szövetségi Köztársaság (15 ezer főt), Ausztrália (13 ezer főt), Svájc (11 500 főt) és Franciaország (10 ezer főt). Más országok, például Chile, a Dominikai Köztársaság, Izland, Írország, Új-Kaledónia, Paraguay és Dél-Afrika szintén befogadott kisebb számban magyar menekülteket.⁵²

Az elmenekült magyarok egy része, főleg akinek erős kötődése volt Magyarországhoz, illetve közvetlen családtagját hagyta hátra, a következő hónapokban hazatért, amit a szovjet támogatással hatalomra jutott magyar vezetés is jóváhagyott, korlátozott amnesztiát biztosítva. A felügyelet nélkül maradt kiskorúakat – akiknek mindkét szülője Magyarországon maradt, és kérte a gyermek hazahozatalát – ugyancsak visszaküldték. A magyar ügy végül 1962 végén került le az ENSZ Közgyűlésének napirendjéről, miután Kádár János amnesztiát hirdetett a forradalomban való részvétel miatt bebörtönözött politikai foglyoknak.⁵³ A magyar forradalom okozta menekültválság megoldásában játszott vezető szerep az ENSZ

⁵¹ HEGEDŰS 2011, 53.

⁵² ŠUNJIĆ 2006, 33.

⁵³ Az általános amnesztiát csak az országgyűlés 1963. március 21-i ülésén jelentette be Kádár János (1963. évi 4. tvr.). Szabaddábra került az 1956-os elítéltek nagy része, elengedték a büntetését a Rákosi-rendszer idején elkövetett törvénysértésekért bebörtönözötteknek, valamint az 1957 után államellenes tevékenység címén raboskodóknak. Nem részesültek amnesztiában ugyanakkor azok a személyek, akiket súlyos köztörvényes vádak alapján ítélték el.

Menekültügyi Főbiztosságának is politikai elismertséget és presztízsnövekedést hozott, amely nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a következő évtizedekben erőforrásokkal egyre jobban ellátva vegyen részt a válságok kezelésében.

1956 után, egészen a Jugoszlávia szétesését jelentő polgárháborúig Európában nem volt jelentős fegyveres konfliktus, a határvonalak nem változtak, a szigorúan ellenőrzött határokon viszonylag kevesen jutottak át illegális módon. A menekültválságok gócpontjai elsősorban Afrikába és Ázsiába kerültek, ami először a gyarmati rendszer felbomlásával, majd a kialakult sokszor életképtelen államok egymás közötti és belső háborúskodásával függött össze.

Afrikában az '50-es évek közepétől az algériai függetlenségi háború okozott jelentős menekültválságot a térségben, majd a francia telepesek és a franciákkal együttműködő, összesen több mint egymillió fő menekülése/áttelepülése jelentett tömeges immigrációs hullámot Franciaországban. Az 1954 novemberében kitört fegyveres felkelést követően sem az Algériai Nemzeti Felszabadító Front, sem pedig a francia intervenciók csapatok nem válogattak az eszközökben. Az 1962-ben véget ért függetlenségi háborúban körülbelül 300 ezer civil és katona halt meg. A háború alatt sokan a kitelepítések miatt, míg mások a harci és terrorcselekmények miatt veszítették el otthonukat. A konfliktus és a francia internálótáborok elől sok algériai a szomszédos Tunéziába és Marokkóba menekült, ahol ellátásukat nehezen tudták biztosítani. A háborús menekültek megítélése problematikus volt abból a szempontból, hogy Franciaország a genfi egyezményt elsőként aláíró államokhoz tartozott, de mindent megtett azért, hogy a konfliktust Franciaország belügyeként kezeljék, és a felkelőket egyszerű bűnözőkként állítsa be (Algéria formálisan nem gyarmata, hanem Franciaország teljes jogú megyéje volt). Az európai telepesek távozása miatti gazdasági káosz és a felkelők különböző frakcióin belül kitört harcok miatt a menekültek helyzete csak nehezen oldódott meg. Hasonlóképpen az azonnal francia állampolgárságot szerző, a francia hatóságokkal korábban együttműködő algériaiak beilleszkedése is nehézkésen ment Franciaországban.

A gyarmati rendszer felszámolása a Szaharától délre eső területeken is gyakran véres konfliktusok közepette zajlott, ami újra és újra súlyos menekültválságokat idézett elő. A gyarmatosítás idején létrehozott állami képződmények határait a nagyhatalmak közötti erőviszonyoknak megfelelően többnyire vonalzóval húzták meg, és nem vették figyelembe, hogy eltérő etnikumú, eltérő nyelvet beszélő és hitet valló, eltérő hagyományú stb. közösséget választanak szét vagy zárnak össze önhatalmúlag. A gyarmatosítók gyakran kijátszották egymás ellen az egyes népcsoportokat, és szándékosan szították a törzsek közötti ellentétet annak érdekében, hogy relatíve kis haderővel is biztosíthassák hatalmukat. A földrészre jellemző belső viszályok, szeparatista törekvések, belháborúk és határháborúk is jelentős részben a gyarmati múltra vezethetők vissza.⁵⁴

Az '50-es évek elejére Ázsia nagy országai (Kína, India, Indonézia) már önálló állami létüket élték, „fekete” Afrikában viszont túlnyomórészt még gyarmati uralom volt. Etiópia, Libéria és a Dél-Afrikai Köztársaság kivételével 30 millió négyzetkilométeren Anglia, Franciaország, Portugália, Belgium és Spanyolország birtokai helyezkedtek el. A szubszaharai térségben a dekolonizációs folyamat először a viszonylagosan legfejlettebb

⁵⁴ RÉTI 1979, 20.

országokban (Ghána, Kenya) indult el, majd terjedt tovább.⁵⁵ A közép-afrikai Nagy-tavak vidékén fekvő országokban (Kongó, Ruanda, Burundi) az 1960-as évek elején végbement függetlenné válás széles körű erőszakhoz vezetett, amely tömeges népvándorlást, több százezres menekülthullámokat eredményezett. A menekültek ellátása a szomszédos, ugyan-csak szegény és instabil államoknak okozott gyakran megoldhatatlan feladatot. Az Afrika középső részét lefedő Kongóban tartó évtizedes polgárháború miatt az összes szomszédos ország megtelt menekültekkel. Az újra és újra fellángoló szudáni háborúskodás miatt szintén több százezen kényszerültek elhagyni lakóhelyüket.⁵⁶

Ruandában – hasonlóan az 1994-es tuzsi és hutu népcsoport közötti népiirtásba tor-kolló erőszakhoz – már az ország függetlenné válása körüli időszakban is éles ellentétek feszültek. A német gyarmati uralmat az első világháború után belga fennhatóság váltotta fel, amely a kezdetektől kihasználta a két nép közötti ellentétet, ami által a két népcsoport közötti keveredés csaknem teljesen megszűnt. A helyi hatalmat a tuzsi kisebbség kezébe adták, az etnikai hovatartozást is jelölő igazolványt vezettek be, amely a későbbiekben megkönnyítette a megkülönböztetést. Az erőszakhullám már a belga gyarmati uralom végnapjaiban megkezdődött, az ország 1962-es függetlenné válásakor már több tízezer ruandai menekült volt a szomszédos országokban. A menekültek döntő többsége a tuzsik közül került ki, akik a határ menti területekről gyakran intéztek a hutuk ellen támadásokat ruandai területekre, amelyeknek több ezer áldozata volt. A két nép közötti háborúskodás a következő évtizedekben lecsendesedett, hogy aztán a '90-es években újra elemi erővel törjön a felszínre.

Az afrikai menekültválságok jellemzője a menekülteket kibocsátó és befogadó országok gyakori váltakozása, sokszor ugyanazon állam egy időben volt kényszerszermigránsokat kibocsátó és befogadó állam is. Ennek megfelelően a menekültekhez való viszony itt egészen máshogy alakul, a befogadó államok sokszor igen nagyvonalúak, erőn felül vállalják a hozzájuk menekülők támogatását. A befogadás általában a politika és a helyi lakosság szintjén is igaz. 1967-ben például már 110 ezer menekült telepedett le Ugandában, amelyek közül 34 ezer ruandai, 44 ezer szudáni és 32 ezer kongói volt.⁵⁷ Ez a fajta befogadás később is jellemző, így a még helyi viszonylatban is koldusszegény kelet-afrikai országba, Malawiba 1985 és 1995 között körülbelül 1 millió mozambiki menekült érkezett, ami gyakorlatilag humanitárius katasztrófához vezetett.

A gyarmati rendszer felbomlása az 1950-es évek végén és a '60-as években hasonlóan véres eseményekhez vezetett az egyébként fejlettebb és sokkal jobb infrastruktúrával rendelkező *nyugat-afrikai térségben* is, aminek következtében 1965-ben már kb. félmillió menekült volt a régióban.

A '60-es évek egyik legvéresebb konfliktusa az úgynevezett biafrai háború volt Nigériában, amely ország lélekszáma a legnagyobb a kontinensen, ugyanakkor az egyik legheterogénebb is: mintegy 250 különböző vallású, nyelvű és kultúrájú etnikai csoport alkotja. A függetlenség elnyerése (1960) után 1964-ben tartották meg az első szabad választásokat, amelyeket csalások és erőszakos cselekmények kísérték. A keleti országrész sérelmei miatt el kívánt szakadni, és 1967 tavaszán Biafrai Köztársaság néven új államot

⁵⁵ SALGÓ–BALOGH 1980, 410–411.

⁵⁶ CUTTS 2001, 44.

⁵⁷ ADELMAN–SUHRKE 1999, 7.

proklamált. A terület visszaszerzését és az egység helyreállítását a központi kormányzat katonai erővel akarta elérni, ami a hidegháború időszakának leghírhedtebb afrikai szeparatista háborújához vezetett. Az 1970-ig elhúzódó harcoknak becslések szerint körülbelül egymillió ember vált áldozatává, és kétmillió embert üldöztek el lakóhelyéről.

Ázsiában a második világháború utáni időszak legtöbb menekültet kibocsátó válságai az indiai szubkontinensen zajlottak. India függetlenségének elnyerése, illetve a megosztási folyamat eredményeként létrejött India és Pakisztán. Az utóbbi létrejöttékor két fizikailag elkülönült (egymástól 1700 kilométerre lévő) országrészből állt: Nyugat-Pakisztánból (ma Pakisztáni Iszlám Köztársaság) és Kelet-Pakisztánból, amely 1971 óta Banglades néven önálló állam.

Az ázsiai szubkontinens két regionális hatalma között fennálló ellentét is azon konfliktusok sorát gyarapítja, amelyek több mint fél évszázados múltra tekintenek vissza. A hajdani brit birodalom legnagyobb gyarmatának felosztására 1947-ben került sor, egy időben azzal, amikor India elnyerte függetlenségét a brit koronától. Bár a határok meghúzásánál többnyire igyekeztek követni a felekezeti határokat, a létrejövő államok közötti erőszakos migráció több százezer áldozatot követelt, és mintegy 15 millióan változtattak lakóhelyet kényszer hatására. A menekültek milliói pedig hosszú távú problémát okoztak a befogadó államoknak, mivel azok egyáltalán nem voltak felkészülve a beözönlő milliós tömegekre. A kasmír tartományért vívott háborúk, a Banglades függetlenségének elnyeréséhez vezető háború és az újra és újra fellángoló erőszakhullámok a következő évtizedekben is milliós tömegben ontották a menekülteket a térségben. Csak az 1971-es Kelet-Pakisztánból Indiába tartó menekülthullám legalább 4 millió főt tett ki, amelynek végleges letelepedését az indiai kormány nem akarta engedélyezni, és a nemzetközi közösséghez fordult segítségért. A nemzetközi adományok koordinációját, a segélyszállítmányok szervezését az UNHCR látta el.⁵⁸ A menekültek többsége nyomorúságos táborokban élt a határ közelében, ellátásuk súlyos gazdasági terhet jelentett elsősorban Indiának. A harcok befejeződése után azonnal megkezdődött a menekülttömeg visszaáramlása az immár független Bangladesbe, alig egy év alatt 9 millió ember tért haza, és mindössze néhány tízezer maradtak Indiában. Az ilyen embertömeget érintő és ilyen rövid idő alatt történő kényszerű vándorlás azóta is példátlan a menekültügy történetében. Banglades és Pakisztán között a '70-es években ugyancsak több százezer embert érintő áttelepítési program zajlott, nagyrészt légi hídon keresztül.

A vietnami háború, amely több évtizedes harc után a kommunisták 1975-ös végső győzelmével zárult, szintén rengeteg menekültet termelt. Az 1960-as évek második felében, a legintenzívebb harcok idején Dél-Vietnam lakosságának milliós tömegei váltak belső menekültté, majd a háború után több százezer ember igyekezett elhagyni a térséget. A menekülés elsősorban a tengeren keresztül történt a legkülönfélébb vízi járműveken, kitéve ezeket az embereket az időjárási viszontagságoknak és kalóztámadásoknak. A főbb vízi utaktól távol eső helyeken történő utazás a rossz állapotú, többnyire kisebb hajókon extrém veszélyes volt, minden valószínűség szerint több tízezer ember vesztette életét a tengeren.⁵⁹ A szomszédos délkelet-ázsiai országok viszont nem akarták befogadni a menekülteket, gyakran még a hajók kikötését is próbálták megakadályozni. A menekültek

⁵⁸ CUTTS 2001, 62.

⁵⁹ NGHIA 2006, 136.

helyzetének rendezésére 1979 júliusában, az UNHCR kezdeményezésére nemzetközi konferenciát szerveztek, amelynek egyik fő célja volt, hogy a fejlett országok ajánljanak fel pénzt és adományt a menekülők ellátására, valamint vállalják, hogy meghatározott kvóta szerint áttelepítik őket. A konferencia eredményeként a fő kibocsátó ország, Vietnam vállalta, hogy igyekszik fékezni az országból történő rendezetlen kiáramlást, és lehetővé teszi a jogszerű kiutazást. A menekülthullámnak kitett délkelet-ázsiai országok (Malajzia, Fülöp-szigetek, Szingapúr, Thaiföld) ideiglenes menedéket biztosítanak számukra, amíg az áttelepítésüket vállaló fejlett országok befogadják őket. A következő két évben mintegy félmillió embert telepítettek át fejlett országokba. A létszám több mint felét az Egyesült Államok fogadta be, de Kanada, Ausztrália, Franciaország, Németország szintén fogadott be volt „csónakos menekülteket”. A vietnamiak menekülése kisebb mértékben az 1980-as években is folytatódott, így összesen mintegy 700 ezer ember hagyta el az országot. A nyugati államok ugyanakkor ebben az időszakban már egyre nagyobb számú „idegen kultúrkörből” származó migránssal szembesültek, így egyre kevésbé akarták befogadni az újonnan érkező indokínai menekülteket. Folyamatosan szigorították a befogadási feltételeket, csökkentették az áttelepítési kvótákat, és a térségből érkezőknek már nem adtak automatikusan menekültstátuszt.

Bár egészen más történelmi előzmények után – Afrika nagy részével és a gyarmatosított ázsiai országokkal ellentétben a spanyol és portugál gyarmatbirodalom felbomlásával a dél-amerikai országok nagyrészt már a 19. század elején kivívták függetlenségüket – a háborúk és erőszak a *latin-amerikai országokban* is tömeges menekültválságokat okoztak a 20. század második felében. A lakosság a bevándorló fehérek, az őslakosok és később az Afrikából behurcolt rabszolgák keveredésének köszönhetően, országonként és régióként változó módon, de rendkívül kevert. A sajátos fejlődés következtében kirívó társadalmi egyenlőtlenségek jöttek létre. Az egész kontinensre mostanáig jellemzőek a szélsőséges jövedelemkülönbségek államok, adott országokon belüli régiók, illetve a lakosság egyes rétegei között.

Kolumbiában az '50-es évek katonai diktatúrája, majd a '60-as évektől a nagyhatalmak által is támogatott baloldali gerillák és jobboldali katonai csoportok (majd a '70-es évektől a kábítószer-kereskedő kartellek) háborúja miatt már az '50-es évek végére legalább 2 millió ember vált belső menekültté, sokan pedig elhagyták az országot, és Kolumbia az ezt követő évtizedekben is a legnagyobb migráns- és menekülttömeget kibocsátó ország volt a térségben. 1985 óta különböző szervezetek becslése szerint a lakóhelyüket elhagyni kényszerülő emberek száma 3,5 és 5 millió fő között van. A kolumbiai menekülteket legnagyobb számban befogadó országok a térségben Venezuela és Ecuador volt (kb. 400 ezer fő), illetve távolabbi cél az Amerikai Egyesült Államok. A lakóhely kényszerű elhagyása az afro-kolumbiai és az őshonos népességet aránytalanul nagy mértékben sújtotta.⁶⁰ A biztonsági, illetve ezzel együtt a gazdasági és szociális helyzet csak a 2000-es évek eleje óta javul jelentős mértékben, ami egyúttal a menekültek számának lényeges csökkenését is hozta.

Az 1818 óta független *Chilében* a 20. század nagy részében szintén katonai kormányok voltak hatalmon. Az erős központi hatalom mellett a társadalom sokáig megőrizte a gyarmati időszak szerkezetét, amely mellett erős baloldali-marxista mozgalom is kialakult.

⁶⁰ Forrás: CIA (The World Factbook). Elérhető: www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/co.html (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

Az 1960-as évek végére a gazdaság válságba került, az 1970-es elnökválasztást Salvador Allende szélsőbaloldali politikus nyerte. A stratégiai iparágakat, bányákat, bankokat és nagybirtokokat államosította, kísérleti agrárreformot vezetett be. Bár a meghirdetett szociális programok révén egyes intézkedései csökkentették a társadalmi egyenlőségeket és a munkanélküliséget, a gazdaság tovább hanyatlott a külföldi tőke menekülése és az Egyesült Államok gazdasági embargója miatt. 1973-ban Augusto Pinochet tábornok vette át a hatalmat, aki – bár liberális gazdaságpolitikája sikereket hozott – keményen üldözte a marxista ellenzéket, és a 17 évig tartó katonai diktatúra során több mint 3000 embert öltek meg, 30 ezret tartóztattak le és kínoztak meg, több mint 200 ezer chilei pedig külföldre menekült. Az 1973-as chilei katonai puccsnak magyar vonatkozása is van. A magyar kormány körülbelül 200 családot fogadott be, akik a teljes újrakezdés lehetőségét is megkapták hazánkban: letelepedést, munkát, lakhatási lehetőséget. (A második világháború után két relatíve nagyobb menekültet befogadó akció történt: 1949 után 3173 görög, 1973-ban kb. 1200 chilei érkezett az országba.⁶¹ Ezek a befogadások politikai okból történtek, legfelsőbb párthatározat alapján, hazánk 1989-ig nem volt részese az 1951-es genfi egyezménynek. Mindkét menekültközösség tagjainak nagy része az 1980-as és '90-es évek elején visszatért hazájába.)

A közép-amerikai országok elsősorban az 1980-as években éltek át véres, polgárháborús időszakot. *Nicaragua* a '60-as és '70-es években jelentős gazdasági növekedést élt át, rengeteg külföldi beruházás valósult meg, ennek köszönhetően a térségbeli országokhoz képest fejlett állammá vált, bár a politikai instabilitás mindvégig jellemző volt. A '70-es évek végének gazdasági nehézségei miatt a politikai helyzet is kiéleződött. 1979-ben a Sandinista Nemzeti Felszabadító Front vette át a hatalmat, és 1990-ig tartó véres polgárháború kezdődött, amely a megelőző évtizedek gazdasági eredményeit megsemmisítette, és az országot romba döntötte. A háború mérlege legalább 30 ezer halott, félmillió otthonából elűldözött személy, akik közül sokan a szomszédos Hondurasba menekültek.⁶² A harcoló feleket a politikai orientáció alapján a nagyhatalmak is támogatták. Így az USA az ellenforradalmi tábort (úgynevezett kontrák, a spanyol „contrarevolucionario”, azaz ellenforradalmár kifejezésből ered) pénzzel, katonai kiképzéssel segítette, a Szovjetunió és Kuba pedig a sandinista rezsimet támogatta. A menekültek hazatérésére a sandinista kormány 1990-es választási vereségét követően kerülhetett csak sor, amelynek keretében 72 ezer külföldre menekült és 350 ezer belső menekült tért vissza otthonába.⁶³

Az 1821-ben függetlenné vált *Salvadort* a 20. század elejéig a gazdag földbirtokos elit irányította, majd 1931-től 1979-ig különféle katonai diktatúrák váltották egymást. 1979-ben a forradalmi kormány vette át a hatalmat, és az addig is jellemző politikai erőszak polgárháborúba fordult. A felkelőcsoportokat elsősorban Kuba, a központi kormányzatot, amely szintén kemény erőszakot alkalmazott ellenfeleivel szemben, az USA támogatta. A legsűrűbben lakott közép-amerikai országból a polgárháború kitörése óta az ország lakosságának 25%-a, mintegy 1,5 millió ember vándorolt ki vagy menekült el, a legnagyobb számban az Egyesült Államokba (a háború alatt 120 ezren Mexikóba, 70 ezren Guatemalába,

⁶¹ JUHÁSZ 1994, 38.

⁶² Forrás: History World online. History of Nicaragua. Elérhető: www.historyworld.net/wrldhis/PlainTextHistories.asp?groupid=2532&HistoryID=ac30 (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

⁶³ CUTTS 2001, 139.

20 ezren Hondurasba, 17 ezren Nicaraguába és 10 ezren Costa Ricába menekültek). A közép-amerikai országok a '80-as évek elején még nem írták alá a genfi egyezményt, a hozzájuk érkezőket nem távolították el ugyan erőszakkal, de túlnyomó többségük semmilyen állami segítséget nem kapott, Hondurasban és Mexikóban néhány táborot állítottak fel befogadásukra. Minimális anyagi támogatásra csak civil szervezetektől és az UNHCR-től számíthattak. Sok salvadori kért menekültstátuszt az Egyesült Államokban, azonban a kérelmek csak mintegy 2%-át bírálták el pozitívan, sokan minden dokumentum nélkül maradtak az USA-ban. Az 1986-ban elfogadott Bevándorlási Reform és Ellenőrzés Törvény (Immigration Reform and Control Act) alapján 146 ezer salvadori jogállását rendezték.⁶⁴ Végül a '90-es évek elején a szomszédos országokba menekült személyek közül alig 30 ezren tértek haza, továbbá mintegy 3000 menekült kapott tengerentúli országokban státuszt, és telepítették át Ausztráliába, Svédországba és Olaszországba.

A Salvador és Mexikó között elhelyezkedő, szintén 1821-ben függetlenné vált *Guatemala* 20. századi történetét is puccsok-ellenpuccsok, gerillaháborúk és folyamatos erőszak jellemezte. A 36 évig tartó polgárháború 1996-ban ért véget a gerillák és a központi kormányzat által megkötött békével. A háborúban körülbelül 150 ezren haltak meg, és egymillió ember kényszerült elhagyni lakhelyét. Körülbelül 45 ezren menekültek Mexikóba, akik számára a határ mellett befogadóállomásokat állítottak fel. Bár a mexikói törvények nem ismerték a „menekült” jogállást, a hatóságok hallgatólagosan elfogadták a táborokon kívül élő menekültek jelenlétét.

A közép-amerikai országokban elhúzódó polgárháborúk és azok elől menekülő tömegek a befogadó országokban gyakran súlyos biztonsági problémákat okoztak. Az évtizedes harcokban felnőtt és bandákba tömörült fiatalok főleg az USA nyugati parti nagyvárosaiban indukáltak komoly közbiztonsági problémát, a drog és az utcai erőszak gyors terjedését. A „gengeszés” melegágyának a Los Angeles-i játszótereket tartják, elsősorban az etnikai kisebbségek által lakott negyedekben, majd gyorsan elterjedt a többi nagyvárosban is. A legtöbb banda tagjai közép-amerikai gyökerűek, és a városi-elővárosi övezetekben aktívak. Az egyik legismertebb, legnagyobb és legbrutálisabb banda az MS-13 (vagy más néven Mara Salvatrucha), amelyet a salvadori polgárháború elől elmenekült fiatalok alapítottak a '80-as években.⁶⁵ Az USA legalább 32 államában van jelen, illetve Mexikóban és a közép-amerikai országokban is, legalább 30 ezer taggal rendelkezik.

Az 1990-es évek számos menekültválságot hozó konfliktusa közül csak a két legismertebbet emeljük ki röviden: *Ruandát* és a *Jugoszlávia* szétesését kísérő polgárháborút.

Az 1994-ben brutális népirtásba torkolló eseményeknek, amint azt már fentebb említettük, hosszú időre visszanyúló gyökere van.⁶⁶ Az afrikai Nagy-tavak régiójában élő hutu és tuszi népcsoport Ruandában és Burundiban alkotja a lakosság nagy részét, a hutuk hagyományosan földműveléssel, míg a tuszik állattenyésztéssel foglalkoztak. A két országban

⁶⁴ Forrás: Migration Policy Institute. El Salvador: Despite End to Civil War, Emigration Continues. Elérhető: www.migrationpolicy.org/article/el-salvador-despite-end-civil-war-emigration-continues (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

⁶⁵ Forrás: FBI. Elérhető: www.fbi.gov/losangeles/press-releases/2013/task-force-investigation-results-in-federal-and-state-charges-of-ms-13-gang-members-and-associates-for-their-roles-in-a-drug-trafficking-network-and-extortion-scheme (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

⁶⁶ MAMDANI 2002, 41.

a gyarmati sorból való felszabadulás után gyakran fellobbant az ellentét, amely több ezer, esetenként több tízezer halálos áldozatot követelt, és több százezren menekültek a szomszédos országokba. 1994 elején, amikor a hutu származású elnök repülőgép-szerencsétlenség következtében meghalt, a szélsőséges hutu vezetők a tuszi kisebbséggel való végső leszámolást akartak. Rasszista, tusziellenes ideológiát dolgoztak ki, és népirtásra szólítottak fel. Az 1994 áprilistól júniusáig tartó vérengzésben körülbelül 800 ezer tuszit és mérsékelt hutut gyilkoltak le. A népirtás ezen rövid időszaka alatti pusztítás a második világháború óta nem látott mértékű volt, és abban a milícián kívül több tízezer hutu lakos vett részt tevőlegesen is.⁶⁷ Ruanda lakossága a halottak és menekültek miatt rövid idő alatt 7 millióról 5 millió fő alá csökkent. Az események olyan gyorsan zajlottak, hogy a nemzetközi közösségnek alig volt lehetősége beavatkozni. A helyszínen lévő és korlátozott hatáskörrel rendelkező ENSZ-békefenntartók nagy része kivonult, és meg sem próbálta megvédeni a lakosságot. A harcoknak a Ruandai Hazafias Front bevonulása vetett véget, amelynek következtében a hutu lakosság kényszerült menekülésre, elsősorban Burundiba, Zairéba, Ugandába és Tanzániába. Ezen országokban a határ mentén hatalmas hutu menekülttáborok jöttek létre, amelyeket nagyrészt a vérengzéseket irányító hutu milícia, az Interahamwe tagjai tartottak ellenőrzésük alatt. A menekültek között elvegyült milíciák a határ menti táborokból kiindulva indítottak támadásokat a ruandai tuszik ellen, de az 1,2 millió menekült jelenléte hozzájárult a zaire-i polgárháború kirobbanásához is. Az UNHCR és a menekültek között dolgozó szervezetek munkatársai nem voltak képesek különválasztani a menekültek közül az ártatlanokat, illetve azokat, akik a népirtásban részt vettek, illetve az amúgy is gyenge központi kormányzatoknak sem volt befolyásuk a táborok felett. Az új ruandai kormány ezért a menekültek átköltöztetését követelte Zaire távolabbi részeibe, vagy katonai beavatkozással fenyegetett. A menekültek egy kisebb része már '94 nyarán megkezdte a visszatérést, amely azonban a biztonsági helyzet újabb romlásával hamar elakadt, és amely később is csak lassan folytatódott. Újabb kérdést vetett fel a gyilkosok, a népirtások elkövetőinek felelősségre vonása. Az erőszakos cselekményekben azonban olyan sokan vettek részt, amit a helyi bíróságok nem tudtak kezelni, az évtized végére több tízezeren voltak börtönben ítéletükre várva, miközben a népirtás kitervelői közül sokan elmenekültek. A 2000-es években részletesen feltárták a Ruandában történeteket, a gyilkosok vallomásai révén beazonosították a tömegsírokat, a megbízók és elkövetők személye nagyrészt ismert.

Az utóbbi évtizedben Ruanda viszonylag sikeresen tette túl magát a konfliktusokon, ami egyrészt az emlékezésen és kölcsönös megbocsátáson alapul, másrészt az afrikai viszonylatban jelentős gazdasági növekedésen, amely – bár szerény bázisról indulva – az élet-színvonal emelkedését hozta széles rétegek számára.

Magyarországot közvetlenül is érintő, súlyos menekültválságot hozó konfliktus volt a Jugoszlávia széteséséhez vezető háborúk sorozata, amelynek legvéresebb részét, a Bosznia-Hercegovinában dúló háborúkat lezáró keretmegállapodást 1995 novemberében írták alá Daytonban. A Jugoszlávia népei közötti konfliktusnak az önálló államiság kezdete, 1918 óta hosszú története van (illetve alapvetően más keretek között, de nyilván azt megelőzően is). A két világháború közötti időszakban az alapvetően a szerb–horvát, továbbá a szláv és nem szláv (német, magyar, albán) nemzetiségek közötti ellentétekből adódott. Bár az or-

⁶⁷ DES FORGES 1999, 137.

szág kisebbségei, különböző nagyhatalmak szövetségeseiként a második világháború alatt fegyveres harcot is folytattak egymás ellen, a háború utáni időszakban az országot 1980-ban bekövetkező haláláig Josip Broz Titónak sikerült vaskézrel egyben tartania. Jugoszláviát fokozatosan decentralizálták, a kisebbségek nagyobb önállóságot kaptak, és a korlátozott gazdasági sikerek hozta jólét is jótékonyan feledtette el a konfliktusokat. A '80-as években azonban a gazdasági visszaesés és az általános erjedés miatt az ellentétek kiújultak, egyre nagyobb teret kaptak azok a vezetők, akik saját nemzetük jövőjét már az önálló államiságban látták – amely jellemzően csak a másik nemzet rovására tudott megvalósulni. Először a szlovénok és a horvátok deklarálták önálló államiságukat, majd a színes etnikai mozaik képét mutató Bosznia-Hercegovinában robbantak ki harcok 1991-ben a túlfűtött nacionalizmus miatt szerbek, bosnyákok és horvátok között. A háborút az 1992-es nagy területfoglalások után városi blokádok, egyes települések, területek hosszú időn keresztül való lövetése és kisebb létszámú egységek partizán jellegű akciókba történő bevetése jellemezte.⁶⁸ Ez a taktika a civil lakosságot sújtotta, a tervszerűen véghezvitt etnikai tisztogatásokkal együtt, amelyek nagyrészt olyan szervezett akciók voltak, amelyek az adott terület etnikai homogenizációját célozták, és próbálták mindörökre ellehetetleníteni a multinacionális együttélést. Bár Jugoszlávia népei között évszázadok óta fennálló ellentétek voltak, a titói időszakban – annak minden ellentmondása ellenére – sokat tettek a békés együttélés érdekében, amelynek főleg a városi lakosság körében erős kultúrája volt.

Az elhúzódó háborúskodás és etnikai tisztogatások miatt a második világháború óta a legnagyobb menekültválság alakult ki Európában. Ez a folyamat már 1991-ben Horvátország vegyes (szerb és horvát) lakosságú területein megkezdődött (Szlovénia az egyetlen volt tagköztársaság, amely etnikailag viszonylag tiszta képet mutatott), aminek következtében kb. 200 ezer ember menekült el az országból, és 350 ezren váltak belső menekültté. Mindez még erőteljesebben jelent meg Bosznia-Hercegovinában, ahol már 1992 végéig mintegy 1,3 millió ember hagyta el otthonát, a kb. 40 ezer halálos áldozat túlnyomó többsége civil volt. A civil lakosság elleni atrocitások, a tervszerűen alkalmazott brutalitások, fosztogatások, nők tömeges megerőszakolása, a világháborút idéző gyűjtőtáborok felállítása mindhárom harcoló fél részéről alkalmazott taktika volt, bár leginkább a szerbek éltek vele. A háború végéig, 1995-ig a tagköztársaság 4,4 millió lakosának fele menekülni kényszerült. A lakóhelyüket elhagyni kényszerülők mintegy fele az ország területén maradó belső menekült volt, másik fele külföldre – a szomszédos országokba vagy Nyugat-Európába – menekült. Az európai országok közül a legnagyobb számú menekülő ideiglenes vagy tartós befogadásában Németország, Magyarország, Ausztria és Svédország vett részt. A négy évig tartó háborúskodás Magyarországot a rendszerváltozás utáni történetében minden szempontból leginkább érintő nemzetközi konfliktus volt.

A nyugati hatalmak és a nemzetközi szervezetek az etnikai tisztogatások és a menekülthullámok megakadályozásáért kevés aktív lépést tettek, az ENSZ-békefenntartók több alkalommal súlyosan leszerepeltek. A leghírhedtebb eset Srebrenica város 1995. júliusi elfoglalása volt, az ENSZ békefenntartói nem tudták megakadályozni az általuk létrehozott biztonsági övezet szerb kézre kerülését, így közvetett szerepük volt 40 ezer bosnyák elmenekülésében és mintegy 8 ezer ember legyilkolásában.⁶⁹ A humanitárius segítségnyújtások

⁶⁸ JUHÁSZ 1997, 92.

⁶⁹ SILBER–LITTLE 1996, 374.

szervezése, a segélyszállítmányok szétosztása azonban kisebb-nagyobb hatékonysággal, de a konfliktus egész időszaka alatt folyamatos volt. A háború évei alatt több százezer tonna élelmiszert, alapvető cikkeket és egyéb humanitárius ellátmányt osztottak szét, amelyből a lakosság nagyobb része közvetlenül is részesült.⁷⁰

1.7. Menedéknyújtás a fejlett országokban

Az európai kultúrában a vándorló, külföldön boldogulást kereső ember képe sokáig alapvetően pozitív volt. Az 1970-es évektől kezdve ez fokozatosan és alapvetően változott meg, amely tendencia a későbbi évtizedekben tovább erősödött. A bevándorolni szándékozó vagy menedéket kereső külföldi egyre inkább a jóléti állam potenciális veszélyforrásaként, biztonsági kockázatként jelent meg. A '70-es évek gazdasági válságáig a fejlett ipari országok többnyire szívesen fogadták akár a képzetlen munkavállalók tömegét is, a gyorsan növekvő termelő szektor munkahelykínálata felszívta a külföldiek százezreit. A legális beáramlás csatornáit nyitva álltak a jobb élet reményében útra kelő migránsok számára. A menekültügy és a gazdasági célú migráció viszonylag jól elkülöníthető volt. Nem volt szükség arra, hogy tömegek forduljanak illegális módszerekhez vagy a menekültügyi szabályokkal való visszaéléshez. A fogadó országok a migránsok ott-tartózkodását részben átmenetinek, a munkaerőpiac mindenkori igényeihez igazodónak tartották, másrészt a főáramú politika egyértelműnek tekintette, hogy beilleszkedésük egy idő után mintegy magától megtörténik. Az egymást követő gazdasági válságok azonban véget vetettek az extenzív gazdasági növekedésnek, nem volt többé szükség a képzetlen és olcsó munkaerő tömegére. A legális módon történő bejutás és munkavállalás a fejlett európai országokban megnehezült,⁷¹ a migrációs nyomás ugyanakkor nem csökkent. A munkavállalás céljából érkezett migránsközösségek létszáma a családgyesítések következtében még növekedett is, a beilleszkedés azonban a remélnél sokkal nehezebben haladt. A belépés érdekében egyre inkább illegális csatornák felé fordultak a migránsok, az emberkereskedelem és embercsempészet mindinkább nemkívánatos kísérőjelenséggé vált.⁷² Hasonlóan a menedékjoggal való visszaélés is, amely sok szegény ország polgára számára lényegében alternatívát jelentett migrációs céljai elérésében. Bár a tipikus európai célországok részesei voltak az 1951. évi genfi egyezménynek, az a ténylegesen védelemre szorulókat érkezésének módjairól nem rendelkezik. A menekülők jelentős részének vízumkötelezettség miatt eleve nincs esélye legálisan belépni a fejlett európai országokba. Míg a kommunizmus évtizedei alatt a keleti blokk országainak menekültjeit ideológiai alapon politikai üldözötteknek tekintették, és viszonylag zökkenőmentesen integrálták a fejlett világ államai, a távoli földrészekről, idegen kultúrkörből nagyobb számban Európába tartó menekülőket igyekeznek minél inkább megsűrni. A rendszerváltozást követően sok kelet-európai polgár akarta kihasználni

⁷⁰ A háború alatt csak az UNHCR napi átlagban mintegy 750 tonna segélyt osztott szét, nagyrészt a szerbek által nem megszállt boszniai enklávék területén. Forrás: UN Srebrenica Report – 15 November 1999, 10. Elérhető: www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/54/549&referer=/english/&Lang=E (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

⁷¹ Így például a Német Szövetségi Köztársaság és Törökország kormánya között 1961 októberében kötött, a vendégmunkások toborzására vonatkozó egyezményt Németország 1973-ban mondta fel.

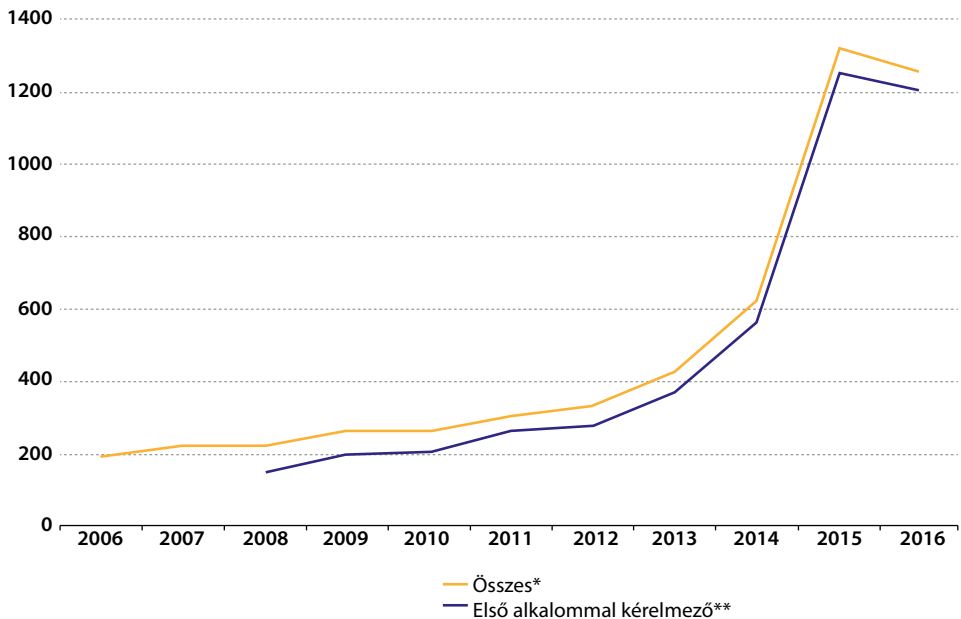
⁷² CUTTS 2001, 155.

az utazás szabadságát, egy részük a menekültügyi rendszer kiskapuit kihasználva próbált Nyugat-Európában maradni, és sokszor a számára ismeretlenül magas színvonalú jóléti ellátásokból részesülni. Bár a menekülők száma a teljes lakossághoz képest és abszolút értékben továbbra is elenyésző volt (például az egymás utáni afrikai és ázsiai országokban bekövetkező válságok miatt menekültté vált, és leginkább a szomszédos országokig eljutó tömegekéhez viszonyítva), az így is tetemes kiadást jelentett a fogadó országokban. A genfi egyezményben foglaltak betartása, az egyre terebélyesedő jóléti állam által biztosított szociális juttatások és szolgáltatások legalább egy részének kiterjesztése a menedékkérőkre, illetve a kérelmek hosszú ideig tartó egyéni elbírálása együtt azt eredményezték, hogy a menekültügyi rendszerek fenntartása egyre jelentősebb összegeket emésztett fel.

A 2015-ös európai migrációs és menekültválság egyik kulcsfontosságú okaként a szakértők és a szakirodalom a konfliktuszóna melletti országok menekültügyi rendszereinek megtartóképtelenségét jelöli meg.⁷³ Miután az európai országok jóléte és biztonsága sokak számára vonzó az egész világon, folyamatos útkeresés zajlik a menekültvédelem elveinek való megfelelés, a bevándorlás szabályozása körüli egyensúly, illetve a biztonság igényének való megfelelés miatt. A jogos biztonsági igények kiszolgálása, illetve a határvédelem biztosítása sokszor a valóban üldöztetés elől menekülőket is távol tartja.

A menedéket kérőkre vonatkozó statisztikai adatokat nézve megállapítható, hogy számuk a nyugat-európai országokban a '70-es évek elején jellemző (összesen) körülbelül 50 ezer fő/évről a '90-es évek elejére közel 700 ezer fő/évre nőtt, majd a 2000-es évek elejére mintegy 300 ezer fő/évre csökkent. A benyújtott kérelmek száma a mélypontot 2006-ban érte el, amikor is az kevéssel 200 ezer alá esett. A 2006-tól 2013-ig tartó időszakban egy folyamatos, lassú emelkedés volt tapasztalható, amely az azt követő két évben robbanásszerűen nőtt meg egészen 2015 végéig, amikor is mintegy 1,3 millió harmadik országbeli állampolgár kért védelmet az Európai Unió országaiban, amit Európában a második világháború óta legsúlyosabb menekültválságnak tartanak.

⁷³ SZUHAI-TÁLAS 2017, 12.



* 2006 és 2007: EU-27 és EU-27-en kívüli

** 2006 és 2007: nem elérhető

1. ábra

Benyújtott kérelmek száma (év / ezer kérelem)

Forrás: Eurostat⁷⁴

⁷⁴ A nem európai kérelmezők által benyújtott kérelmek száma az EU-28 tagállamban (2006–2016. év). Forrás: Eurostat. Elérhető: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum_applications_\(non-EU\)_in_the_EU-28_Member_States,_2006%E2%80%932016_\(thousands\)_YB17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum_applications_(non-EU)_in_the_EU-28_Member_States,_2006%E2%80%932016_(thousands)_YB17.png) (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

2. A menekültügy nemzetközi szervezetrendszere

A menekülteket, kényszmigránsokat és más nélkülöző csoportokat az államokon kívül számos egyéb szervezet is segíti, amelyek némelyike széles nemzetközi hálózattal rendelkezik. Így az ENSZ-családhoz tartozó szervezetek, kormányközi szervezetek, uniós ügynökségek, illetve magánalapítású civil szervezetek is. Az utóbbiak közül néhánynak igen jelentős támogatói köre és befolyása van, nagyszámú munkatárs és főleg önkéntes segíti tevékenységük megvalósulását. Ezen humanitárius és egyéb segítő szervezetek közül itt csak néhány nagyobb, nemzetközi, illetve uniós szinten is széles körben ismert szervezetet mutatunk be, amelyek a menekültügy területén (is) jelentős aktivitást fejtenek ki.

2.1. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR)

Globális szinten kiemelkedően a legnagyobb és legfontosabb, kifejezetten a menekültekkel foglalkozó szervezet a már említett UNHCR,⁷⁵ vagyis az Egyesült Nemzetek Szervezetének Menekültügyi Főbiztossága. Az UNHCR eredetileg a második világháború után otthonaik elhagyására kényszerült európaiak megsegítésére jött létre, kezdetben hároméves mandátummal. A menekültkérdés azonban nem oldódott meg ezen idő alatt, a Szovjetunió által megszállt országokból újabb menekültcsoportok érkeztek az 1951. évi genfi egyezményt létrehozó nyugat-európai országokba.

A következő években, elsősorban az ázsiai, majd afrikai országok dekolonizációja következtében a kényszerszállás hatalmas tömegeket érintett. Az újonnan létrejött államoknak többnyire nem sikerült elindulni a békés fejlődés útján. A gyarmattartók által lefajtott etnikai és vallási ellentétek kiújultak. Háborúk, polgárháborúk törtek ki, diktatúrák jöttek létre, a megrekedt gazdasági fejlődés következtében állandósult a nélkülözés. Az 1970-80-as években a Főbiztosságnak Ázsiában és Latin-Amerikában kellett segítséget nyújtania az otthonukat elhagyni kényszerülőknek. Az 1990-es években a Jugoszlávia felbomlását kísérő háborúk következtében Európában a második világháború óta nem látott embertömeg hagyta el otthonát.

Alapításakor a Főbiztosság néhány tucat munkatárssal kezdte meg tevékenységét, amely mára mintegy 8000 főre nőtt. A szervezet jelenleg 125 országban 414 irodát működtet. Az UNHCR-t az ENSZ Közgyűlése (UNGA) és a Gazdasági és Szociális Tanács (ECOSOC) irányítja, amely szervezetek felé jelentéstételi kötelezettsége van. Az UNHCR Végrehajtó Bizottsága hagyja jóvá az Ügynökség kétéves programjait és költségvetését. Ezeket az ENSZ Közgyűlés által kinevezett főbiztos (2016. január 1-től várhatóan 2020. december 31-ig Filippo Grandi) nyújtja be. A szervezet vezetőjeként a főbiztos felelős az UNHCR irányításáért és ellenőrzéséért. Az Ügynökség munkáját a helyettes főbiztos a védelmi és műveleti

⁷⁵ Forrás: UNHCR. Elérhető: www.unhcr.org (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

főbiztosok segítségével irányítja. Az UNHCR-t irányító végrehajtó bizottság (ExCom) évente ülésezik Genfben, áttekinti és jóváhagyja az Ügynökség programjait és költségvetését. Tevékenységeinek többségét a segítségnyújtás helyszínein végzi, ahol a regionális és országos képviselők irodái, alárendeltségek és területi hivatalokból álló hálózat épül fel. Az egyes műveleteket a főbiztos képviselői vezetik. Az évtizedek során az UNHCR világméretű működése rendkívül bonyolulttá vált: több ezer munkavállaló foglalkoztatása, biztonságuk garantálása, a segítségnyújtás megszervezésének logisztikai feladatai, hatalmas mennyiségű adomány kezelése stb. Ma az UNHCR tevékenysége mintegy 33,9 millió embert érint. Közülük 10,5 millió menekült, 14,7 millió belső menekült (saját országán belül otthonát elhagyni kényszerült személy), 3,1 millió hazatérő, 3,5 millió hontalan és több mint 837 ezer menedékkérő. Működésének első évében az UNHCR 300 ezer dollárból gazdálkodott, 2012-ben a szervezet éves költségvetése megközelíti a 3,6 milliárd dollárt. 2003 decemberében az ENSZ Közgyűlése úgy határozott, hogy a Főbiztosságnak a továbbiakban nem kell néhány évente megújítania mandátumát.⁷⁶

Célcsoportjuk a menedékkérőkre, menekültekre, az önkéntes haza- vagy áttelepülésre várókra, a belső menekültekre és a hontalanokra terjed ki. Elsődleges feladata a menekültek jogainak védelme és az ellátásukban való segítségnyújtás. Az évtizedek során újabb és újabb tevékenységekkel bővült portfóliója, amely jelenleg az alábbiakra terjed ki:

- Érdekképviselet, amely segít abban, hogy olyan politikákat és szolgáltatásokat alakítsanak ki, amelyek a lakóhelyüket elhagyni kényszerült és a hontalan embereket nemzeti, regionális és globális szinten érintik. Mind a kibocsátó, mind pedig a befogadó országokban együttműködnek a hatóságokkal annak érdekében, hogy a helyi politikákat, gyakorlatokat és a szabályozást összhangba hozzák a nemzetközi normákkal. A kényszervándorlók érdekvédelme ügyében próbálják befolyásolni a kormányzati szerveket, a nem kormányzati szereplőket és a szélesebb közvéleményt, hogy olyan gyakorlatot folytassanak, amely biztosítja a rászorulókat védelmét.
- Anyagi segítségnyújtás. A legtöbb menekült olyan befogadó környezetben él, ahol a helyi közösségekhez hasonló módon fér hozzá az áruhoz és szolgáltatásokhoz. A menekültek készpénzzel történő ellátása lehetővé teszi számukra, hogy méltóságteljesen kielégítsék szükségleteiket, és hozzájáruljanak a helyi gazdasághoz.
- Oktatás. Az UNHCR statisztikái szerint a menekült gyermekek ötször nagyobb valószínűséggel maradnak ki az iskolából, mint a globális átlag. A menekült gyermekeknek csak mintegy 50%-a fér hozzá az általános iskolai oktatáshoz, szemben a 90% feletti világszaggal.
- Az éghajlatváltozás és a természeti környezet megváltozása miatt kirobbanó erőszakos cselekmények miatt milliók kénytelenek elhagyni lakóhelyüket, ami az UNHCR munkájára is nagy hatással van. A túlélés érdekében sokan a természet adta lehetőségekre támaszkodnak, különösen vészhelyzet esetén. Ez gyakran a természeti erőforrások fenntarthatatlan kihasználásához, valamint a környezet további állapotromlásához vezet, sokszor újabb konfliktusokat generálva a befogadó közösségek és a menekültek között.
- A megélhetési lehetőség biztosítása, illetve a munkához való juttatás a háborúk vagy más üldöztetés miatt menekültté vált emberek esetében is a legjobb módja annak,

⁷⁶ Forrás: UNHCR. Elérhető: www.unhcr.org/hu/about-us/az-unhcr-tortenete-2 (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

hogy méltósággal újjáépítsék életüket. A gazdaságba való bekapcsolódás a helyben történő beilleszkedés eszköze, így az UNHCR támogatja azokat a programokat, amelyek piacorientált módon segítik a célcsoport megélhetését.

- **Közegészségügy.** Az UNHCR arra törekszik, hogy minden menekült hozzáférjen az életmentő és az alapvető egészségügyi ellátáshoz. Ez magában foglalhatja a HIV megelőzését, védelmet és kezelést, a reprodukatív egészségügyi szolgáltatásokat, az élelmiszerbiztonságot és a táplálkozást, valamint a víz- és higiéniai szolgáltatásokat.
- **Elhelyezés biztosítása,** amely válsághelyzetekben és menekülés idején alapvető. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága küldetésének lényeges része a humanitárius vészhelyzetekben megfelelő menedékhely biztosítása. Ezek lehetnek adott esetben sátrak, gyorsan összeállítható ideiglenes épületek, illetve olyan eszközök és iránymutatások, amelyek leginkább hozzájárulnak a túléléshez. Jelenleg mintegy 2,6 millió ember él a világon ilyen ideiglenes lakóhelyeken, táborokban. Ellátásuk sokszor nehéz, a táborokban összezsúfolt emberek között gyakran felüti a fejét az erőszak. Hosszú távon a táborok veszélyessé, a bűnözés gócpontjaivá válhatnak. A városi környezetben a menekültek elhelyezése leginkább középületekben, gyűjtőközpontokban történik, illetve csak általuk lakott elkülönült városrészek jönnek létre, ahol sokszor törvényen kívüli állapotok uralkodnak. A hosszú ideje fennálló menekülttáborok jellemzően teljesen kiépülnek, összenőnek a környező településekkel.
- **A menekültekről szóló globális megállapodások továbbvitele,** amelynek keretében 2016-ban New Yorkban a menekültekről és a bevándorlókról nyilatkozatot fogadott el az ENSZ 193 tagállama.
- **Menedék és migráció:** a genfi székhelyű szakértői csoport jogi és szakpolitikai tanácsadással segíti az UNHCR terepen dolgozó munkatársait, illetve azonosítja a nemzetközi szinten képviselendő problémákat.
- **A segítségnyújtás koordinációja,** amely más szervezetekkel közösen végrehajtott összehangolt beavatkozást jelent. Erre a feladatra az ENSZ Közgyűlése 46/182. számú határozatával létrehozta az Ügynökségek közötti Ügyek Állandó Bizottságát (Inter-Agency Standing Committee – IASC),⁷⁷ amelynek elsődleges feladata a humanitárius segítséget nyújtó ügynökségek közötti koordináció. Ez a fórum a legfontosabb ENSZ- és nem ENSZ-hez tartozó humanitárius szervezeteket foglalja magában.
- **A hontalanság megszüntetése.** Jelenleg világszerte körülbelül 10 millió ember nem rendelkezik állampolgársággal. Ennek eredményeként sokkal nehezebben vagy egyáltalán nem jut hozzá olyan köz- és egyéb szolgáltatásokhoz, mint az iskola, egészségügyi ellátás, munkavállaláshoz való jog, ingatlanvásárlás lehetősége stb. A hontalanság elsődleges oka az egyes országok állampolgársági jogának hiányosságai. Ezen állapot visszaszorítását különféle nemzetközi egyezményekkel és cselekvési programokkal próbálják elősegíteni.
- **Rugalmasság és innovatív megközelítések alkalmazása.**

⁷⁷ Forrás: Inter-Agency Standing Committee (IASC). Elérhető: <https://interagencystandingcommittee.org> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

- Védelem: a kormányok normális esetben biztosítják az alapvető emberi jogokat és fizikai biztonságot polgáiraik számára, de amikor valaki menekültté válik, ez a biztonság eltűnik. A háború vagy üldöztetés előtt menekülők nagyon sebezhetők. Saját államuk védelmét nem vehetik igénybe, gyakran maga az állam az üldöző. Ha más állam nem helyettesíti a védelmet, alapvető jogaik, biztonságuk és életük veszélyben lehet.
- Az egyének védelme.
- Tartós megoldások keresése a menekültek számára, amelyek lehetővé teszik számukra életük újjáépítését: önkéntes hazatelepülés vagy tartós letelepedés és integráció a fogadó államban. Ahol lehetséges a hazatérés, ezt kell elősegíteni. Azok számára, akik nem tudnak visszatérni, egy másik országban való letelepedés lehet alternatíva. Ennek a folyamatnak a támogatása érdekében kulturális orientációt, nyelvet és szakképzést kell biztosítani, valamint hozzáférést az oktatáshoz és a foglalkoztatáshoz. Ez a folyamat jellemzően nagyon összetett, és jelentős erőfeszítéseket támaszt mind a menekülttel, mind pedig a fogadó társadalommal szemben. A végső cél az állampolgárság megszerzése lehet a fogadó államban, ami az elmúlt évtizedben mintegy 1,1 millió menekültnek sikerült.

2.2. Az ENSZ Palesztin Menekülteket Segélyező és Munkaközvetítő Hivatala a Közel-Keleten (UNRWA)

A fentebb már szintén említett ENSZ Palesztin Menekülteket Segélyező és Munkaközvetítő Hivatala a Közel-Keleten (UNRWA) egy konkrét menekültcsoporttal foglalkozó szervezet, amely még a Menekültügyi Főbiztosság előtt megalakult, és azóta is folyamatosan működik. Erre tekintettel e menekültcsoportra az 1951. évi genfi egyezmény alkalmazása nem is terjed ki.⁷⁸ A szervezetet az 1948-as első arab–izraeli háború után alapították, 1949 decemberében. Működését hivatalosan 1950 májusában kezdte el. Az '50-es években fő feladata a segélyek elosztása és a menekültek elszállásolása volt; emellett munkalehetőség biztosítása különféle gazdaságfejlesztő projektek segítségével. Több kísérlet is volt nagyszabású áttelepítési programokra, de egyrészt a potenciális befogadó országok utasították el a palesztinok tömeges érkezését, másrészt pedig a menekültek többsége reménykedett a közeli hazatérésben, így ezen programok jórészt kudarcot vallottak.⁷⁹ Az újabb palesztin–izraeli konfliktusok, illetve a palesztin menekült lakosság magas természetes szaporulata az évtizedek során folyamatosan növelte a segélyszervezetek által segített népesség számát a térségben. Az UNRWA működési területén kezdetben mintegy 750 ezer regisztrált menekült ellátásáért volt felelős, jelenleg mintegy 5 millió főnek nyújt különféle szolgáltatásokat.⁸⁰ Az Ügynökség olyan szolgáltatásokat biztosít felelősségi területén, mint az oktatás, egészségügyi és szociális ellátás, menekülttáborok infrastruktúrájának fenntartása. Mintegy hétszáz általános iskolát

⁷⁸ Genfi egyezmény 1. cikk D pont: „Az Egyezmény nem alkalmazható azokra a személyekre, akik jelenleg nem az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosától, hanem az Egyesült Nemzetek valamely szervétől vagy ügynökségétől kapnak védelmet vagy támogatást.”

⁷⁹ CUTTS 2001, 21.

⁸⁰ Forrás: UNRWA. Elérhető: www.unrwa.org/who-we-are (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

működtet, amelyben félmillió palesztin gyermek tanul. Több száz egészségügyi és szociális intézmény révén gyakorlatilag a nemzetközi közösség biztosítja milliók ellátását. Mikrofinanszírozási programja keretében kölcsönt nyújt kisvállalkozások elindításához, amelyek hosszú távon jövedelmet biztosíthatnak az érintetteknek.

Az UNRWA az Egyesült Nemzetek egyik legnagyobb programja, több mint 30 ezer alkalmazott dolgozik benne, öt műveleti területen. Egyedülálló abban a tekintetben, hogy közvetlenül a kedvezményezetteknek nyújt szolgáltatásokat. Központja Ammanban és Gázában található. Tevékenységi területe Jordánia, Libanon, Szíria, Ciszjordánia és a Gázai övezet, illetve összekötő hivatalokat tart fenn New Yorkban, Washingtonban, Brüsszelben és Kairóban.

2.3. Az Egyesült Nemzetek Humanitárius Ügyek Koordinációs Hivatala (UNOCHA)

Nem kifejezetten a menekültekkel, hanem általában a bármilyen okból bekövetkező katasztrófák és vészhelyzetek emberi szenvedésének enyhítése érdekében létrejött, relatíve fiatal ENSZ-szervezet az UNOCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – Egyesült Nemzetek Humanitárius Ügyek Koordinációs Hivatala).

Az OCHA az Egyesült Nemzetek Titkárságának azon része, amely felelős a humanitárius szereplők koordinációjáért, hogy azok összehangolt módon reagálhassanak a vészhelyzetekre. Biztosítja azt a keretrendszert, amelyen belül minden szereplő hozzájárulhat a közös erőfeszítésekhez. Célja a katasztrófák és vészhelyzetek emberi szenvedésének enyhítése érdekében mozgósítani és koordinálni a hatékony humanitárius fellépést, partnerségben a nemzeti és nemzetközi szereplőkkel (így 2017 nyarától a rohingya menekültek segítése Bangladesben), továbbá a rászoruló jogai érvényesülésének elősegítése és a fenntartható megoldások elősegítése.

2.4. Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM)

A migránsok szélesebb csoportjával, köztük a menekültekkel is foglalkozó kormányközi szervezet a Nemzetközi Migrációs Szervezet (International Organization for Migration – IOM). Az IOM (illetve elődszervezete) közvetlenül a második világháború után alakult, kifejezetten a háború európai menekültjei hazatérésének, illetve egy harmadik országba történő utazásának és letelepedésének elősegítésére. Tevékenységét később kiterjesztette a világ más részeire is. A szervezet alapvetése, hogy a humánus és rendezett migráció a migránsok és a társadalom számára is hasznos. Egy operatív logisztikai ügynökségből évtizedek alatt vált a kormányokkal és a civil társadalom legkülönbözőbb szervezeteivel együttműködő világméretű nemzetközi migrációs szervezetté. Éves költségvetése kb. 1,4 milliárd dollár, 150 országban mintegy 9 ezer alkalmazottat foglalkoztat. Kormányközi szervezetként jelenleg 165 tagállammal rendelkezik, valamint további 8 állam

megfigyelői státuszban van.⁸¹ Az IOM 2016-ban az ENSZ úgynevezett kvázi szakosított intézményévé vált.⁸²

Az IOM struktúrája decentralizált, ami lehetővé tette a szervezet számára, hogy a tagállamok kérése alapján nagyobb számú, sokféle és változatos projektet hajtson végre egyidejűleg. Jelenleg kilenc területi iroda működik, amely regionális stratégiákat és cselekvési terveket készít, valamint elvi és adminisztratív támogatást nyújt az adott régió országai számára. Ezen túl vannak összekötő hivatalok, adminisztratív központok és koordinációs funkcióval rendelkező országos irodák. A finanszírozás alapvetően projekt alapon történik az érintett országokból érkező önkéntes hozzájárulás formájában. A fennmaradó rész a kormányok által finanszírozott igazgatási költség. Az alábbiak tekinthetők olyan jelentősebb áttelepítési programoknak, amelyek az IOM (vagy jogelődje) segítségével történtek meg a 20. század második felében:

- 1956/57: segítség 180 ezer magyar állampolgár harmadik országba való áttelepítésében;
- 1968: 40 ezer csehszlovák menekült áttelepítése;
- 1971: 130 ezer bangladesi és nepáli menekült áttelepítése Pakisztánba;
- 1980: a szervezet új neve Migrációs Kormányközi Bizottság lett, növekvő globális szerepének hangsúlyozása céljából;
- 1985: az IOM 4 millió migránsnak nyújt közvetlen segítséget;
- 1975–1986: 1 millió menekült áttelepítése a korábbi Indokína területéről;
- 1989: a szervezet új neve International Organization for Migration;
- 1990: segítségnyújtás az öbölháború idején;
- 1991: közreműködés 740 ezer iraki kurd hazatelepítésében;
- 1992: jugoszláv segélyprogram;
- 1993: a békeszerződés aláírása után 500 ezer mozambiki menekült hazatelepítése;
- 1996: iraki kurdok evakuálása; 190 ezer bosnyák menekült hazatelepítése.

Az IOM szervezetként Magyarországon is aktív, elsősorban az önkéntes hazatelepülések lebonyolításában van hagyományosan nagy szerepe. Magyarország 1991-ben vált az IOM tagjává, és 1992-ben nyitott irodát Budapesten. Az IOM és a magyar kormány között létrejött megállapodás (1992. április 7.) aláírása óta az IOM-misszió diplomáciai státuszt élvez. Az iroda 2000 decemberétől regionális státust kapott, majd a 2011-es szervezeti átalakítás óta az IOM budapesti irodája újra országképvisletként működik.

Az 1990-es években az IOM számos projektet végzett az emberkereskedelem, a migráció, valamint az integráció területén. Támogatta az önkéntes visszatérést, és segítséget nyújtott az átutazó migránsok számára, valamint számos hazai migránsokkal és menekültekkel kapcsolatos tájékoztatói kampányt szervezett. Az IOM magyarországi szervezete az elmúlt évtizedekben részt vett a különféle kapacitásfejlesztő programokban, regionális és nemzetközi csereprogramokban, kutatási projekteken.

⁸¹ 2016. évi adatok alapján. Forrás: IOM. Elérhető: www.iom.int (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

⁸² IOM Becomes a Related Organization to the UN. Forrás: www.iom.int/news/iom-becomes-related-organization-un (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

2.5. Nemzetközi Vöröskereszt (ICRC)

A Nemzetközi Vöröskereszt (International Committee of the Red Cross – ICRC) a 19. század végi megalakulása óta folyamatosan működik a pártatlanság, semlegesség, függetlenség, emberiség, egyetemesség és önkéntesség elvei alapján tevékenykedő nemzetközi segélyszervezetként. A vöröskeresztes mozgalom ötlete Jean Henri Dunant svájci üzletembertől származik, aki a környező lakosság segítségével 1859-ben megszervezte a solferinói csatatéren maradt sebesültek ellátását. 1863-ban megalakította az Ötök Bizottságát, amelyből 1880-ban kifejlődött a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága. A Nemzetközi Vöröskereszt alapokmánya az 1864-ben aláírt (első) genfi egyezmény a hadviselő felekre vonatkozó állandó magatartási szabályokról. Feladatai közé tartozik a békeidőben bekövetkező, nagy tömegeket érintő természeti katasztrófák: földrengés, árvíz, tűzvész áldozatainak szervezett egészségügyi és anyagi támogatása.

A Vöröskereszt nemzetközi szerve az 1919-ben alakult Vöröskereszt és Vörös Félhold Társaságok Ligája,⁸³ amely összehangolja a nemzeti társaságok feladatait és tevékenységét, elősegíti és támogatja a tagtársaságok (köztük a Magyar Vöröskereszt) humanitárius akcióit. A Liga szervezi és ösztönzi a katasztrófák megelőzését, megbízható kommunikációs és segélyező csatornákat épít ki, gondoskodik a segélyek szállításáról és szétosztásáról is. Szerteágazó tájékoztató és propagandatevékenységet folytat. A Föderáció székhelye a semleges Svájcban, Genfben van, de szerte a világon regionális képvisellel rendelkezik (Budapesten is) a ma már 186 országban működő Vöröskereszt és Vörös Félhold szervezetek munkájának segítésére.

Ugyancsak genfi székhellyel működik a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága, amely a svájci semlegesség alapján közvetítő a konfliktusokban, és felügyeli a humanitárius jogok betartását (hadifoglyok, sebesültek, letartóztatottak, polgári lakosság, kulturális és egészségügyi intézmények védelme). Az ICRC munkája az 1949-es genfi egyezményeken, azok kiegészítő jegyzőkönyvein és a Vöröskereszt és a Vörös Félhold nemzetközi konferenciáinak határozatain alapul.

A Nemzetközi Vöröskereszt segélyezési tevékenységen kívüli másik fontos kapcsolódása a menekültügyhöz a keresőszolgálat működtetése. Igen gyakori, hogy háborús események, természeti katasztrófák következtében vagy menekülés közben elszakadnak a családtagok egymástól. Eltűnt személyek nemzetközi keresésében az ICRC az első világháború óta nyújt segítséget. A kormányok, a katonai hatóságok és a fegyveres csoportok általában felelősséget vállalnak arra vonatkozóan, hogy információkat szolgáltatassanak a fennhatóságuk alá tartozó személyekről. A katonáknak megfelelő azonosítóval kell rendelkeznie, nyilvántartást kell vezetni a letartóztatott személyekről, a halálesetekről, temetkezésekről, az emberi maradványok sorsáról.

⁸³ Miután a mozgalom kiterjedt az iszlám országokra is, így a jelkép kiegészült a vörös félhaddal.

2.6. Orvosok Határok Nélkül (MSF)

Napjaink egyik legnagyobb magánalapítású nemzetközi segélyszervezete az Orvosok Határok Nélkül (francia elnevezésének rövidítése: MSF).⁸⁴ Elsősorban orvosokból és egészségügyi szakemberekből áll, de nyitott mások előtt is, akik céljai elérésében segítenek. A segélyszervezet orvosi segítséget nyújt háborús konfliktusok, járványok, természeti és más katasztrófák áldozatainak, továbbá azoknak, akik a nagy földrajzi távolság vagy etnikai helyzetük miatt nélkülözik a megfelelő egészségügyi ellátást. A szervezetet Bernard Kouchner francia orvos és politikus alapította 1971-ben, az 1960-as években a nigériai polgárháborúban szerzett tapasztalatai és baloldali elkötelezettsége alapján. A Nigériától függetlenné vált Biafra tartomány (illetve később a rövid ideig fennálló Biafrai Köztársaság) lakóinak szenvedését közvetítették a világ televíziós társaságai. Kezdetben a Nemzetközi Vöröskereszt nyújtott érdemi segítséget, amely nem orvosi szervezatként egészségügyi segítséget alig tudott nyújtani. A kezdetben a Nemzetközi Vöröskereszt keretében működő önkéntes orvosok és ápolók elhatározták, hogy szükség van egy kifejezetten orvosi segítséget nyújtó szervezetre, amely elkötelezett önkéntesek segítségével akár háborús helyzetekben is tud működni. Alapelvük, hogy a konfliktusban nem foglalnak állást a harcoló felek viszonyában, de a politikai és vallási határokon átnyúlóan próbálnak segíteni a szenvedő civileken. Első önálló küldetésük 1972-ben volt, amikor a nicaraguai földrengés utáni mentésbe kapcsolódtak be. Kifejezetten menekültválság kapcsán első működésük Kambodzsában volt 1975-ben, a Pol Pot vezette diktatúra idején. A kezdeti évek szervezetlen segítségnyújtása után az MSF az 1980-as években erősödött meg igazán, jelenleg 28 országban van irodájuk, és világszerte több mint 30 ezer embert foglalkoztatnak, akik nagyrészt önkéntesek. A szervezet igyekszik fenntartani szervezeti és pénzügyi függetlenségét, elsősorban magánadományokból finanszírozva tevékenységét. Nagyban kiveszi részét a 2017 második felében kialakult mianmari menekültválságból, ahol mintegy 600 ezer rohingya nemzetiségű személy menekült Bangladesbe az őket sújtó állami erőszakkampány miatt. Ugyanakkor ez a szervezet volt az, amelyet talán a legtöbb támadás ért 2016-tól a földközi-tengeri mentőtevékenysége miatt, az embercsempészekkel való összejárás miatt vádolva őket.

Az MSF alapelvei közé tartozik, hogy segítséget nyújt a természetbeni vagy ember okozta katasztrófák áldozatainak, faji, vallási vagy politikai meggyőződésektől függetlenül. Tiszteletben tartja a semlegességet és pártatlanságot az egyetemes orvosi etika és a humanitárius segítségnyújtáshoz való jog nevében. A tagok vállalják, hogy csak a szakmai etika szabályai szerint dolgoznak, és fenntartják teljes függetlenségüket minden politikai, gazdasági vagy vallási hatalomból. Önkéntesként megértik az általuk végrehajtott küldetés veszélyeit, és később sem támasztanak kárigényt a szervezet felé. Bár az MSF pártatlan és semleges, amennyiben szélsőségesen erőszakos cselekmények tanúi lesznek, arról nyilvánosan beszélnek. Az Orvosok Határok Nélkül 1999-ben Nobel-békedíjat kapott, amellyel elismerték „az úttörő jellegű humanitárius munkát”, amelyet több kontinensen végzett.

⁸⁴ Franciául Médecins sans Frontières, vagy angol fordítása: Doctors Without Borders. Lásd: www.doctors-withoutborders.org (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

2.7. Save the Children

Az 1919-ben alapított mozgalom, ahogy elnevezése is mutatja, kezdetben a szükséget szenvedők egy életkorilag meghatározott csoportjával foglalkozott, bár mára szerteágazó tevékenységei már túlmutatnak ezen. A két világháború után elsősorban a harcok következtében árván maradt gyermekekkel törődött, majd az 1970-es években a világban számos helyi szerve alakult, és sokan csatlakoztak a mozgalomhoz. Az USA-ban ez a szervezet a humanitárius adománygyűjtés egyik legnagyobb kedvezményezettje. Jelenleg 29 tagszervezete van, éves költségvetése meghaladja a 2 milliárd dollárt. Eddigi legnagyobb humanitárius művelete a 2004-es indiai-óceáni szökőár utáni helyreállításban történő részvétel.

A Save the Children⁸⁵ a világ legnagyobb független gyermekjogi szervezete, amely világszerte 125 országban van jelen, és védi a gyermekek jogait, igyekszik javítani életmínőségükön. Céljai szerint a vészhelyzetben történő segítségnyújtástól kezdve a hosszú távú programokig segíti a gyermekeket abban, hogy boldogok, egészségesek legyenek, és gyermekkoruk folyamán megfelelő élelemhez, menedékhez, egészségügyi ellátáshoz és oktatáshoz jussanak, továbbá védi őket az erőszaktól, a visszaélésektől és a kizsákmányolástól.

A szervezet a menekültválságokban is nagyon aktív, mind a táborokban, mind pedig a befogadó közösségekben. Afrikában és a Közel-Keleten számos nagyszabású projektet visz, munkatársak ezrei dolgoznak a terepen. 2016-tól a földközi-tengeri mentőakciókban is jelentős szerepet vállal, aminek a megítélése azonban ellentmondásos.

2.8. Amnesty International

Az Amnesty International (AI) a világ legnagyobb emberi jogi mozgalma.⁸⁶ Világszerte az emberi jogokért küzd több millió tagjával és támogatójával. Célja, hogy megszűnjenek az emberi jogi visszaélések, illetve nemzetközi szinten a halálbüntetés eltörlésének egyik fő szószólója.

A mozgalmat 1961-ben egy angol ügyvéd, Peter Benenson indította el, aki két portugál diák bebörtönzése ellen akart tiltakozni. A kampányt követően az ügyvéd és barátai egy állandó és formalizált szervezetet hoztak létre, amely a következő években nemzetközi mozgalommá fejlődött. Munkájuk alapját a tényfeltárás és kampányolás képezte. A globális jelenlét növelése miatt létrehozták a Nemzetközi Titkárságot és a Nemzetközi Elnökséget is, hogy az egyre több országban létrejövő nemzeti egységek munkáját összehangolják. Csak a békés tiltakozást támogatják. Nemzetközi elismertségüket jelzi, hogy az 1970-es években tanácsadói státuszt kaptak az ENSZ-ben és az Európai Tanácsban is. Kifejezetten a menekültek jogainak védelmét az 1970-es években vette fel a szervezet a tevékenységei közé. Menekültügyi programjai az 1980-as években kapták a legnagyobb figyelmet. A '80-as évek a háborúk és az éhezés miatt a tömeges kényszervándorlás korszaka volt elsősorban Afrikában, az Amnesty International alapszabálya szerint azokra koncentrált tevékenységét, akik az olyan jogsértések miatt kényszerültek menekülni, amelyek ellen a szervezet is harcolt. Erőteljes emberi jogi tevékenységük miatt számos kritikát kapnak kormányzati

⁸⁵ Forrás: www.savethechildren.net (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

⁸⁶ Forrás: www.amnesty.org (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

szervektől, illetve a fejlődő országokban termelő, de a helyi erőforrásokat erkölcsstelenül kiaknázó multinacionális vállalatoktól is. Az AI bírálja az Európai Unió menekültpolitikáját, illetve a tagországoknak az elutasított menedékkérőkre vonatkozó visszaküldési gyakorlatát.

Az Amnesty International Magyarország (AI Magyarország)⁸⁷ a nemzetközi mozgalom része, munkája szorosan kapcsolódik a nemzetközi kampányokhoz. A magyar szervezet feladatának tekinti azt is, hogy egyes magyarországi emberi jogi problémákkal kapcsolatban szót emeljen és fellépjen, ezáltal hozzájárulva a magyarországi emberi jogi helyzet javításához. Az AI Magyarországon egyesületi formában működik. Központi szervei a közgyűlés, valamint a tagok által megválasztott elnökség, az ellenőrző testület és az iroda. Társadalmi bázisát több száz tagja, támogatója, valamint aktivistái és az általuk formált csoportok alkotják.

2.9. Menekültek és Száműzöttek Európai Tanácsa (ECRE)

A Menekültek és Száműzöttek Európai Tanácsa (The European Council on Refugees and Exiles – ECRE)⁸⁸ egy kifejezetten a menekültekkel foglalkozó, jelenleg 40 országban 98 nem kormányzati szervezetet összefogó ernyőszervezet. Célja, hogy védje és előmozdítsa a menekültek, menedékkérők és lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek jogainak érvényesülését. Küldetése a tisztességes és humánus európai menekültügyi politikák és gyakorlatok kialakítása a nemzetközi emberi jogi törvényekkel összhangban. Központja és titkársága Brüsszelben van, magyarországi tagjai a Magyar Helsinki Bizottság és a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület. Tagjaival és partnereivel együttműködve tájékoztatja az európai hatóságokat és a nyilvánosságot, ha az emberi jogok megsértését tapasztalja, és javaslatokat tesz a tartós megoldások megtalálására. Tevékenységei ernyőszervezetként a tagszervezetek tevékenységét ölelik fel: kutatás, képzés, érdekképviselés, a menekültek és menedékkérők érdekében végzett különféle projektek.

2.10. Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO)

Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO)⁸⁹ az Európai Unió kifejezetten a menekültüggyel foglalkozó szervezete, amelyet az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EK rendelete alapján hoztak létre. Célja, hogy megerősítse a menekültügy terén folytatott tagállami együttműködést, segítse a közös európai menekültügyi rendszer (KEMR) végrehajtását, operatív támogatást nyújtson a különösen nagy terhelésnek kitett tagállamoknak, illetve tudományos és technikai segítséget nyújtson az Unió jogalkotásához és stratégiatervezéséhez. Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal 2011 óta működő

⁸⁷ A magyarországi szervezet saját meghatározása szerint arra törekszik, hogy a világban minden egyes ember egyenlően élhessen. Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatában és más emberi jogi egyezményekben foglalt jogokkal. Az AI Magyarország célja, hogy kutatásaival, tevékenységével megakadályozza, illetve megelőzze ezen jogok megsértését. Forrás: www.birosag.hu Civil szervezetek névjegyzéke/ Cél szerinti leírás (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

⁸⁸ Forrás: www.ecre.org (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

⁸⁹ Forrás: www.easo.europa.eu (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

uniós ügynökség. A tagállamok együttműködésének támogatása a menekültügy területén az alábbiakat fedi le:⁹⁰

- A helyes gyakorlatok tagállamok közötti cseréjének és egyesítésének ösztönzése.
- A nemzetközi védelemért folyamodó személyek származási országára vonatkozó adatok gyűjtésével, elemzésével és hozzáférhetőségével kapcsolatos tevékenységek szervezése.
- Szükség esetén az Unión belül nemzetközi védelmet élvező személyek áthelyezésének megkönnyítése.
- Valamennyi nemzeti közigazgatás, bíróság és törvényszék, valamint a tagállamokban menekültügyekért felelős nemzeti szolgálatok tagjai számára elérhető képzés kidolgozása és fejlesztése.
- Hasznos adatok gyűjtése annak érdekében, hogy meg lehessen határozni a menedékkérők tömeges beáramlása jelentette kockázatokat, valamint az érintett államok reagálási képességét, aminek célja, hogy korai figyelmeztetési rendszereket aktiváljanak, és kidolgozzák az ilyen nyomás kezeléséhez szükséges sürgősségi intézkedéseket.

Az EASO támogatást nyújt a tagállamoknak különös nyomás esetén, ami elsősorban menekültügyi támogató csoportok kirendelését jelenti, akik a tolmácsolási szolgáltatások, a származási országokra vonatkozó információk és a menekültügyi akták feldolgozásának és kezelésének ismerete területén biztosítanak szakértelmet. A támogató csoport szakértőit a tagállamok bocsátják rendelkezésre.

A közös európai menekültügyi rendszer megvalósítása keretében az EASO adatokat gyűjt a tagállamoktól a nemzetközi védelemre irányuló kérelmekről, illetve éves jelentést állít össze az európai menekültügyi helyzetről. Felelősségi körébe tartozik a harmadik országokból származó menekültek áthelyezése keretében történő információcseré és a tagállamok fellépéseinek koordinációja. Együttműködik harmadik országokkal azok saját menekültügyi és fogadólétesítményei kapacitásépítésének elősegítése és támogatása, valamint regionális védelmi programok megvalósítása terén.

Az igazgatóság tagjait (Management Board Members) a tagországok delegálják, akik jellemzően a küldő ország migrációs és menekültügyi hatóságainak vezetői. Az operatív munkát igazgató irányítja, szakmai munkája két szervezeti egységre tagolódik: menekültügyi támogató osztály és műveleti osztály, amelyet egy adminisztratív osztály egészít ki. Honlapján hasznos és aktuális információk találhatók a menekültügyi trendekről, statisztikákról, hírekről.

Tevékenysége szélesebb körben elsősorban az úgynevezett hotspotokkal kapcsolatban vált ismertté. Ezek a helyszíneken az EASO támogatást nyújt a menedékkérők beazonosításához, hogy az érintettek minél hamarabb bekerüljenek a normál menekültügyi eljárásba vagy a relokációs mechanizmusba. A gyors ütemben felállított hotspotrendszer célja, hogy operatív segítséget nyújtson a nagy migrációs nyomásnak kitett tagállamoknak annak biztosításában, hogy az érkező nagyszámú menedékkérőt minél gyorsabban nyilvántartásba vegyék, illetve lehetőség szerint beazonosítsák. Jelenleg (2017-ben) ilyen regisztrációs pontok Olaszországban és Görögországban üzemelnek.

⁹⁰ Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:jl0022> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

2.11. Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex)

Az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (Frontex)⁹¹ felállításáról szóló tanácsi rendelet⁹² 2004 novemberében lépett hatályba, majd az új Ügynökség struktúrájának kialakítása után tényleges tevékenységét 2005 őszén kezdhette meg, varsói központtal. A Frontex alapvető feladata az európai uniós határigazgatás előmozdítása, összehangolása és fejlesztése, összhangban az EU alapjogi chartájával az integrált határigazgatás koncepciója alapján. Feladatai:

- A migrációs áramlások figyelemmel kísérése és kockázatelemzés elvégzése az integrált határigazgatás valamennyi vonatkozásában.
- A sebezhetőség értékelése, beleértve a tagállamok kapacitásának felmérését és a külső határokon történő fenyegetésekkel és kihívásokkal való szembenézés képességét.
- A külső határok igazgatásának nyomon követése az Ügynökség tagállami összekötő tisztjein keresztül.
- A tagállamoknak a külső határokon, többek között a humanitárius vészhelyzetekben és a tengeri mentésekben való segítségnyújtásra irányuló közös műveleteinek összehangolása és megszervezése.
- A tengeren történő határellenőrzési műveletek során felmerülő keresési és mentési műveletek támogatása.
- Az európai határ- és parti őrség telepítése, ideértve a közös műveletekre és a gyors határ menti beavatkozásokra irányuló gyors reagálású csoportot.
- Technikai támogatás nyújtása a hotspotokon (szűrés, tájékoztatás, azonosítás, ujjlenyomatvétele), és alapvető tájékoztatás nyújtása a nemzetközi védelemre szoruló vagy azt kérni szándékozó személyeknek, az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatallal és a nemzeti hatóságokkal együttműködve.
- Fentiekben túl mindenféle technikai és egyéb segítségnyújtás a tagállamok részére határvédelmi műveletekben, a határokon átnyúló szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelem, részvétel képzésekben.

A Frontex a köztudatba leginkább az Észak-Afrikából az olasz partok felé vezető migrációs útvonalon végzett tevékenysége miatt került be. Az Unió egyre komolyabb pénzeszközökkel támogatja a tengeri határok ellenőrzését, a bajba jutott migránsok életének megmentését, ugyanakkor egyre nagyobb erővel lép fel az embercsempész bűnözői hálózatok ellen. A tagállamok próbálják hatékonyabban alkalmazni a visszaküldésre vonatkozó szabályokat, a Frontex pedig segít megszervezni a kitoloncolásra szolgáló légi járatokat. Misszióinak végrehajtásában a szervezet hosszú ideig a tagállamokra volt utalva, amelyek határőröket, eszközöket bocsátottak rendelkezésére, és amelyek ezután „EU-zászló” alatt működtek. Időközben az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség kialakításával az ügynökség saját felszereléshez és 1500 fős gyorsan bevethető, tagállami határőrök alkotta tartalékállományhoz jutott. Költségvetése az ügynökség megalapítása óta folyamatosan nőtt: 2016-ban

⁹¹ Forrás: <http://frontex.europa.eu> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

⁹² A Tanács 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió tagállamai külső határain való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról.

már 254 millió euró állt a határvédelmi ügynökség rendelkezésére. A menekültválság során a határőrizeti ügynökség feladatai kibővültek, és személyi állományát tovább bővítették. Új feladatként a Frontex segít Görögországnak az érkező menekültek regisztrálásában, koordinálja az illegális bevándorlók visszaküldését. 2015 óta az EU tengeri műveleteinek rendelkezésére álló erőforrásokat és eszközöket megháromszorozták. A Poseidon, Triton és Sophia elnevezésű közös uniós műveletek keretében így 2015 óta több mint 400 ezer ember életét sikerült megmenteni a Földközi- és az Égei-tengeren.

2.12. Európai Unió Bírósága (EUB)

Az Európai Unió Bírósága (EUB)⁹³ gondoskodik arról, hogy az európai uniós jogszabályokat mindegyik tagállam azonos módos értelmezze és alkalmazza, illetve hogy az uniós országok és intézmények betartsák az EU-jogszabályok rendelkezéseit. Az EUB elé kerülő ügyek általában jogértelmezések (előzetes döntéshozatal), jogérvényesítés (kötelezettség-szegési eljárás), uniós jogi aktusok megsemmisítése (megsemmisítés iránti kereset), uniós intézkedés meghozatalának elrendelése (mulasztás megállapítása iránti kereset), illetve EU-intézmények szankcionálása (kártérítési kereset).

Az EUB számos területen rendelkezik hatáskörrel. A bíróság rendelkezik azzal a joggal, hogy döntsön az uniós jogi aktusok érvényességéről és az uniós intézmények mulasztásairól az uniós és a vonatkozó nemzetközi jog szerint, valamint arról, hogy az EU-tagállamok megsértik-e az uniós jogot. Az EUB-nak ezen túl kizárólagos hatásköre van arra vonatkozóan, hogy biztosítsa az uniós jog megfelelő és egységes alkalmazását, illetve értelmezését az EU valamennyi tagállamában. Természetes személyek viszonylag korlátozottan fordulhatnak az EUB-hoz.⁹⁴ A lisszaboni szerződés egyik eredményének tekinthető, hogy az Európai Unió Bíróságának (2009-ig Európai Bíróságnak hívták) joghatósága kiterjed a menekültügyi kérdésekre is.

2.13. Európa Tanács

Az Európa Tanács⁹⁵ egy regionális nemzetközi szervezet, amelynek székhelye Strasbourg. Jelenleg 47 tagja van, de nyitva áll bármely olyan európai állam előtt, amely elfogadja a jogállamiság intézményét, és garantálja állampolgárai számára az alapvető szabadság- és emberi jogokat. Az Európa Tanács kormányközi együttműködésen alapul, nem európai uniós intézmény (szemben a hasonló nevű Európai Unió Tanácsával). Célja kezdetben a második világháború utáni újjáépítés lebonyolítása, a vitás kérdések tárgyalásos rendezése, az emberi jogok védelme, a természeti kincsek közös megőrzése és hasznosítása. Főbb szervei a főtitkár, a Miniszteri Bizottság, a Parlamenti Közgyűlés, a Kongresszus, az Emberi Jogok

⁹³ Forrás: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_hu (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

⁹⁴ *Kézikönyv a menekültügyre, határookra és bevándorlásra vonatkozó európai jogról* (a továbbiakban: FRA Kézikönyv) 21.

⁹⁵ Forrás: www.coe.int/en/web/portal/home (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

Európai Bírósága, az ombudsman, illetve a Velencei Bizottság emberi jogi tevékenysége körében foglalkozik a migránsok és menekültek jogaival is. A migránsok és menekültek jogaival 2016 óta az Európa Tanács egy különleges képviselője is foglalkozik, akinek feladata, hogy információt gyűjtsön a menekültek és más migráns csoportok alapvető jogairól Európában, többek között tényfeltáró missziókon keresztül. A tényfeltáró missziók célja a tagállamok szükségleteinek felmérése és konkrét javaslatok megtétele arra vonatkozóan, hogy az Európa Tanács miként segíthet nekik.

2.14. Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB)

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB)⁹⁶ az 1950-ben aláírt *Az emberi jogok európai egyezménye* betartásának felügyeletére létrehozott bíróság. Az Európa Tanács által elfogadott egyik legfontosabb egyezménynek a Tanács mind a 47 tagja részese. Az EJEB migrációs és menekültügyi kérdésekre vonatkozóan is nagyszámú ítéletet és határozatot hoz, amelyek mindegyike megtekinthető a szervezet honlapján.

A kérelmeket a bíróság székhelyén, Strasbourgban lehet a nemzeti nyelven (így magyar nyelven is) írásban, ingyenesen benyújtani (innen ered, hogy az EJEB-et a sajtóban egyszerűen „strasbourgi bíróság”-ként emlegetik). Főszabályként az EJEB-hez csak utolsó lehetőségként lehet folyamodni. A szóbeli meghallgatás rendkívül ritka, az eljárások általában hosszú ideig tartanak. A bíróság előtt általában természetes személyek állnak szemben államokkal, amelyek vélelmezhetően valamilyen jogsértést követtek el. Minden kérelmet először iktatnak, majd befogadás után az ügy egy három bíróból álló tanács elé kerül, amely az elfogadhatóság többnyire formai és eljárási jellegű feltételeit vizsgálja. A testület egyhangúan dönthet úgy, hogy érdemi vizsgálat nélkül elutasítja a panaszt, amely ellen nincs helye fellebbezésnek. Kérelmet kizárólag akkor fogadnak be, ha az egyén hazájában a jogorvoslati lehetőségeket teljesen kimerítette. Az EJEB tehát nem a nemzeti bíróságok felett álló fellebbezési fórum, kizárólag azt vizsgálja, hogy megtörtént-e Az emberi jogok európai egyezményében foglalt emberi jogok megsértése. Az EJEB ítéletei a tagországok számára kötelező érvényűek.

⁹⁶ Forrás: www.echr.coe.int (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

3. Menekültügy Magyarországon

3.1. Menekültek Magyarországon a rendszerváltozás előtt

Hazánk a 19. század második felétől kezdődően többnyire önkéntes és kényszeremigránsokat kibocsátó ország volt, ami csak az 1980-as évek végén, elsősorban külső körülmények hatására változott meg. Az 1860-as évek elejétől induló, majd a század utolsó évtizedétől az első világháború kitöréséig tartó és az USA-ba irányuló kivándorlási hullám alapvetően önkéntes jellegű volt. A kivándorlók túlnyomó többségét kitevő mezőgazdasági népességet a jobb megélhetés és a munkavállalás szándéka ösztönözte. A nemzetközi vándorlás ezekben az évtizedekben mintegy kétmillió embert érintett az akkori Magyarország területén (ezek egy része később hazatért), azonban nagyobb részük nem magyar nemzetiségű volt. Az első világháború után a tömeges migráció korszaka lezárult, a következő évtizedekben nagyobb embercsoportok jellemzően valamilyen kényszer hatására lépték át (kifelé vagy befelé) Magyarország határát.

A vesztes háború után az utódállamokból idemenekülő magyar nemzetiségű kényszeremigránsok ellátásának megoldására kiépült és ideiglenesen működött egy kifejezetten a támogatásukra létrehozott intézményrendszer. A trianoni békeszerződést követően az új határokon kívül rekedt, „hazamenekülő” magyarok tízezrei érkeztek az amúgy is kivérzett, a gazdasági csőd szélén egyensúlyozó országba. A menekültek ellátásának koordinálására létrehozták az Országos Menekültügyi Hivatalt, amelynek feladata volt többek között, hogy regisztrálja és ellássa a többnyire az újonnan létrejött szomszédos államokból érkező magyar nemzetiségű személyeket. Az 1918 és 1924 között a korabeli és a mai szóhasználat szerint menekülteknek nevezett személyek száma elérte a 350 ezer főt.⁹⁷ Ez a tömeg az 1920-as évek végére túlnyomó többségében beilleszkedett a trianoni Magyarországon, új egzisztenciát épített magának, még ha az sokszor jelentősen alacsonyabb szintű volt is, mint korábbi életében.

Rövid intermezzo volt a hazai menekültügy történetében a második világháború kitörése után, 1939 őszén hozzánk menekülő lengyelek befogadása. Alig két hónap alatt százezernél is több lengyel civilt és katonát fogadott be ideiglenesen Magyarország. A katonai menekülteket internálták, részükre kényszerlakhelyként kijelölt táborokat építettek. A főtiszteket szállodákba és üres lakóépületekbe helyezték, a legénységet mostohább körülmények között szállásolták el. A menekültek evakuálását 1939 végétől kezdték meg először Franciaország, majd annak megszállása után 1940 nyarától Anglia felé. Míg a néhány hónap után távozó katonák többsége nyugaton csatlakozott a lengyel ellenálláshoz, a polgári személyek közül voltak, akik egészen az 1944-es német megszállásig maradtak hazánkban. A lengyel menekültek befogadásának jogi alapját az jelentette, hogy hazánk

⁹⁷ TÓTH 2012, 258.

a Nemzetek Szövetségébe való felvételét követően kihirdette az 1929-ben született hadifoglyokkal foglalkozó genfi egyezményt. Az akkor működő társadalmi szervezetek közül a lengyel menekültek ellátásában, az adományok gyűjtésében a Magyar Vöröskeresztnek volt kiemelt szerepe.

A második világháború végén, illetve a háború lezárását követő időszakban Európában 20 és 30 millió fő közé teszik a különféle kényszeremigrációs mozgásokban részt vevők számát, amelynek legnagyobb részét az elmenekülő és kitelepített német nemzetiségűek adták, azonban több százezer magyar nemzetiségű személyt érintett. Menekültek döntően Romániából és Jugoszláviából érkeztek a háború végén, majd a háború után, az 1946 februárjában megkötött szlovák–magyar lakosságcsere-egyezményt követően mintegy százezer magyar nemzetiségű személy települt át az anyaországba. Nagyságrendileg ugyancsak százezer főt tett ki azon magyar állampolgárok száma, akik nem tértek vissza, vagy a háborút követően röviddel hagyták el az országot.

A szocializmus idején inkább a kifelé történő vándorlás vagy menekülés volt jellemző (lásd 1956-os események), bár az időszak sajátossága, hogy az országok közötti vándorlást alapvetően akadályozták, aminek a gyakorlati jelentőségén kívül ideológiai alapja is volt. A kommunista eszmerendszer általában nem fogadta el az üldöztetés fogalmát, mindössze néhány esetben került sor menekültek befogadására. Ilyen csoportok voltak a második világháborút követően a kommunista görög menekültek, illetve az 1973-as Allende elnök elleni katonai puccsot követő években Magyarországra kisszámú chilei menekült is érkezett. Ezenfelül a szocializmus évtizedeiben palesztin menekültek is jöttek, akiket a pártvezetés által meghatározott kvóta szerint léptettek be az országba. A Magyar Népköztársaság Alkotmánya tartalmazott ugyan a menekültek befogadására vonatkozó kitélet,⁹⁸ azonban ennek alacsonyabb szinten történő gyakorlati szabályozása nem létezett.

3.2. A modern menekültügyi rendszer létrehozása és fejlődése

A rendszerváltoztatás a migrációs jogalkotást is érintette. Megszületett az első modern idegenjogi természetű norma, illetve a menedékjog területén a nemzetközi sztenderdekhez való igazodás. A ma is működő menekültügyi igazgatás gyökerei 1987-ig nyúlnak vissza, amikor a Romániában folyamatosan romló életkörülmények és a fokozódó nemzetiségi elnyomás miatt növekvő mértékű beáramlás volt tapasztalható. Az életszínvonalbeli különbség a megelőző évtizedek során egyre nőtt a két ország között, a magyar kisebbség erőltetett asszimilációjára újabb és újabb módszereket vetettek be. A Romániából érkező menekült-hullám közvetlen kiváltó okának az úgynevezett falurombolási politikát szokták tekinteni.⁹⁹ Az 1980-as évek közepén kidolgozott településrendezési terv több ezer települést, elsősorban kisebb falvakat akart megszüntetni azok elsorvasztásával, majd fizikai megsemmisítésével. A tervnek etnikai jellege is volt, az a magyarok lakta székelyföldi kistelepüléseket erőteljesen érintette, az erőszakos asszimilációnak is eszközévé vált. Mindezek hatására elterjedt

⁹⁸ Az 1949. évi XX. törvény (A Magyar Népköztársaság Alkotmánya) 58. § (2) bekezdése szerint „[a]zok az idegen állampolgárok, akiket demokratikus magatartásukért, a népek felszabadítása érdekében kifejtett tevékenységükért üldöznek, a Magyar Népköztársaságban menedékjogot élveznek”.

⁹⁹ KASZÁS 2012, 70.

az a jelenség, hogy Magyarországra legálisan beutazó, elsősorban magyar nemzetiségű román állampolgárok 90 nap után nem tértek vissza Romániába, illetve a zöldhatáron is fokozódó mértékű beáramlás volt jellemző. A magyar hatóságok kezdetben igyekeztek visszaküldeni ezeket a személyeket a szomszédos országba, ami a fokozódó beáramlás, valamint a visszaadott személyekkel szembeni román lépések miatt egyre nehezebben volt vállalható, illetve a hazai közvélemény ellenállásába ütközött. Az ország vezetése az egyébként is meglévő gazdasági nehézségek mellett olyan új diplomáciai, társadalmi, jogi és szociális problémával került szembe, amelyre nem akadt korábbi precedens. A menekültek egyre növekvő létszáma és az új jelenségre adott társadalmi reakciók következtében egy ponton túl a magyar pártállami vezetés már nem tehetett egyszerűen úgy, mintha a probléma nem is létezne.¹⁰⁰ 1987-ben még csak néhány tucat fő érkezett, majd az év végétől hirtelen több száz főre nőtt a beáramlás havi üteme, míg 1988 márciusában már havonta több mint ezer személy jött. Ez az első menekülthullám 1988 októberében tetőzött, majd 1989 tavaszán ismét nőtt a menekültek száma. Létszámuk 1989 elején a hivatalos adatok szerint 13 ezer fő volt, amely a be nem jelentkezőkkel együtt mintegy 20 ezer főre becsülhető. Miután a közvélemény nyomását, a túlnyomórészt magyar nemzetiségű menekültekkel szembeni szimpátiát az 1988 novemberétől az első szabadon választott kormány hivatalba lépéséig, 1990 májusáig hatalmon lévő Németh Miklós vezette kormány is érzékelte, megoldást kellett találni a helyzet jogi rendezésére is. A Németh-kormány már programjában is felvállalta a „szocialista jogállam” megteremtését, illetve az MSZMP átalakításáig a reformszárny az európai baloldalhoz hasonló irányultságú pártot alakított ki. Ebbe az irányvonalba nem fért bele a menekültek ezreinek erőszakos kitoloncolása, amelyre azonban az akkor még érvényben lévő magyar–román kétoldalú megállapodás kötelezte volna hazánkat. A megoldást végül az 1951. évi genfi egyezményhez való csatlakozásban látták, amely nemzetközi kötelezettségként a magyar–román kétoldalú kishatárforgalmi egyezményt mintegy felülírva jogalapot biztosított a menekültek hosszú távú tartózkodásának megteremtésére, illetve beilleszkedésük anyagi segítésére. Magyarország 1989. március 1-jén, a szocialista országok közül elsőként csatlakozott az 1951-es genfi egyezményhez, az Európán kívüli területek menekültjeit kizáró földrajzi korlátozás fenntartásával.¹⁰¹ A túlnyomórészt magyar nemzetiségű menekültek segítését nagyban megkönnyítette a társadalmi szolidaritás és nagyfokú adakozókedv. Ismerősök, barátok, rokonok segítették az újonnan érkezőket. Sok magánszemély és intézmény ajánlott fel pénzt, természetbeni támogatást, lakhatási lehetőséget, munkalehetőséget ekkor, aminek elsősorban a hazai állami intézményrendszer megteremtése előtti időszakban volt kiemelt jelentősége.

A modern kori menekültügyi igazgatás létrejöttéhez vezető első lépésnek tekinthető, hogy a Minisztertanács 1988. február 25-én kelt 3046/1988 MT határozatával létrehozta a Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárok ügyeivel foglalkozó Állami Tárcaközi Bizottságot,¹⁰² amelynek vezetésével a belügyminiszter-helyettest bízta meg. A Tárcaközi

¹⁰⁰ KASZÁS 2013, 8.

¹⁰¹ A korlátozás feloldása 1997-ben történt a menedékjogi törvény megváltoztatásával egyidejűleg. Lásd A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július 28. napján elfogadott, az 1989. évi 15 tvr.-tel kihirdetett Egyezményhez fűzött nyilatkozat visszavonásáról. Elérhető: www.parlament.hu/iromany/04558ir.htm (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

¹⁰² Előterjesztés a Belügyminisztérium menekültekkel foglalkozó részlegének felállítására, jogállására, feladat- és hatáskörére, irányítására és létszámára. Belügyminisztérium. Budapest, 1989. április 26.

Bizottság működésével, a menekültüggyel kapcsolatos hivatali teendőket 1989 márciusáig a Belügyminisztérium Tanácsi Szervezési Főosztályának állományába tartozó 3 fős apparátus végezte. A menekültek számának növekedése, a genfi egyezményhez való csatlakozás, valamint a menekülteket befogadó állomások felállítása és működtetése olyan feladatbővüléssel járt, ami szükségessé tette a menekültek ügyeivel foglalkozó külön hivatali részleg felállítását, amely BM Menekültügyi Hivatal néven kezdte meg működését. Az újonnan létrejött Hivatal feladata volt összehangolni a menekültek ellátását, ügyeik intézését, beilleszkedésük segítését. Részt vett a menekültekkel foglalkozó szakmai anyagok és jogszabályok kidolgozásában, illetve a Letelepdedési Alappal kapcsolatos döntések előkészítésében. A gyakorlati feladatok helyben történő elősegítése – így a foglalkoztatási és munkalehetőségek felmérése, beilleszkedés, lakhatási kérdések megoldása – a megyei tanács VB-titkárainak feladata volt.¹⁰³ Elmondható, hogy már a rendszerváltást közvetlenül megelőző időszakban is általános szakmai vélekedés volt, hogy Magyarországon a nemzetközi normáknak is megfelelő menekültügyet kell létrehozni.

Az egyezményből fakadó kötelezettségek átültetéséről a menekülteként elismert személyek jogállásáról szóló 1989. évi 19. törvényerejű rendelet gondoskodott, míg a végrehajtásáról a menekülteként való elismerésről szóló 101/1989. (IX. 28.) MT rendelet szólt. Formálisan tehát modern magyar menekültügyről 1989 júniusa óta beszélhetünk, de természetesen csak jóval később jött létre a nemzetközi követelményeknek megfelelő szervezeti és jogszabályi háttér. A menekülteként elismerésről szóló MT rendelet a genfi menekültügyi egyezmény koncepcióját tartotta szem előtt, ennek megfelelően a menekülteként való elismerésre jogosultak körét a genfi egyezmény alapján határozta meg. A rendelet bevezette a kétlépcsős államigazgatási eljárást, illetve a kérelmező jogorvoslatért bírósághoz fordulhatott.¹⁰⁴ Kimondta továbbá, hogy a menekülteként történő elismerésre irányuló eljárásban első fokon a BM Menekültügyi Hivatal helyi szervei járnak el, míg másodfokon a Hivatal dönt. A kialakult gyakorlat szerint a Hivatal helyi szerveinél a hatósági ügyintézés a Megyei Rendőr-főkapitányságok állományába tartozó rendőrtisztek végezték, a BM Menekültügyi Hivatal szakmai irányítása mellett, ugyanakkor a főkapitány hatósági ügyekben nem adhatott utasítást sem. A helyi szervek feladata volt az illetékességi területükön benyújtott kérelmek ügyében első fokon eljárni, a menekültek további sorsát figyelemmel kísérni, illetve a státuszvisszavonási ügyekben intézkedni. A kettős alárendeltség egy szigorúan hierarchikus szervezetben nem kevés konfliktus forrása is volt, miután a főkapitányságoknak kellett biztosítani a munkavégzés feltételeit, gyakorolták a munkáltatói jogokat, az érdemi munkába viszont nem volt beleszólásuk. A helyi szervek kettős alárendeltségű működésének megszűnése végül csak 1998-tól valósult meg azáltal, hogy a menekültügyi döntéseket meghozó hivatásos állomány a Hivatal dekoncentrált helyi szerveinél köztisztviselőként látta el feladatait.

A magyarországi letelepedés és beilleszkedés legfontosabb anyagi eszköze az 1988 márciusában létrehozott Letelepdedési Alap volt. A kezdetben 300 millió forinttal feltöltött állami pénzalapot, amelyből a „hosszabb ideig Magyarországon tartózkodó külföldiek” pénzügyi támogatását és beilleszkedésére fordított költségeket finanszírozták, a Belügyminisztérium kezelte. A Letelepdedési Alap szabályozását a 49/1988. (VI. 28.) Miniszter-

¹⁰³ TÓTH 1994, 75.

¹⁰⁴ TIMORÁNSZKY 1994, 27.

tanácsi rendelet tartalmazta. Az Alap terhére azok a külföldiek részesülhettek támogatásban, akik 1988. január 1-jét követően – kivételesen indokolt esetben 1987-ben – kaptak magyarországi tartózkodásra vagy letelepedésre jogosító engedélyt.¹⁰⁵ Az Alapot fel lehetett használni szálláshelyek létesítésére, bölcsődei, óvodai és iskolai elhelyezések költségének átvállalására, társadalombiztosítási ellátásra, szociális segélyekre, egyszeri letelepedési segély nyújtására, illetve lakásszerzéshez is. A gyakorlatot tekintve hamarosan ez utóbbi vált legfontosabb felhasználási céllá a Magyarországon hosszabb távra berendezkedők körében, akik az Alapból jellemzően 100-300 ezer forintos kamatmentes kölcsönt és vissza nem térítendő támogatást kaptak, amely abban az időben elsősorban vidéken elegendő volt egy kisebb értékű ingatlan megvásárlására. A Letelepedési Alappal a külföldiek nem álltak közvetlen kapcsolatban, hanem a helyi tanácsok gyűjtötték össze negyedévenként a különféle szervezetek visszatérítendő költségeit. A Letelepedési Alap jogutódjaként az 1993. évi XXVI. törvény létrehozta a Menekülteket Támogató Alapot, amelynek feladata a Magyar Köztársaság területén tartózkodó menekültek ellátása, társadalmi beilleszkedésük támogatása, hazatérésük, továbbutazásuk elősegítése; a menekülteket ellátó rendszer fejlesztése, fenntartása és működtetése. Az Alap kezelője a Menekültügyi és Migrációs Hivatal¹⁰⁶ volt. A hazai költségvetési forrásokon túl jelentős adományok érkeztek elsősorban német egyházi szervezetektől, valamint az UNHCR-től is.

3.3. A menekülteket befogadó állomások létrehozása és a délszláv menekültek fogadása

1989 tavaszán született meg a Minisztertanács 64/1989. (VI. 30.) számú rendelete a menekülteket befogadó állomásokról. Az állomások feladata volt, hogy a menedéket kérő nem magyar állampolgárok számára ideiglenes ellátást és elhelyezést nyújtsanak, beilleszkedésükhöz megadják a legszükségesebb anyagi és egyéb támogatásokat. A befogadó állomás ezen túl bázisul szolgált a hatósági munka ideje alatt, helyet biztosított az egészségügyi szűrővizsgálatok elvégzésére. A befogadóállomás önálló költségvetési intézmény, létesítéséről, megszüntetéséről a belügyminiszter döntött. Az éves költségvetését, a Letelepedési Alap irányítását a Belügyminisztérium látta el, a szakirányítást az érintett minisztériumok országos hatáskörű szervei végezték. Az állomás feladatainak megoldásában együttműködött a helyi, fővárosi, megyei tanácsokkal, a Magyar Vöröskereszt területi szerveivel, az egyházak kijelölt képviselőivel is.¹⁰⁷

A romániai menekülthullám hatására 1989-ben Hajdúszoboszlón nyitott meg az első befogadóállomás hazánkban. A Békéscsabai Befogadó Állomás 1989-től, a Bicskei Befogadó Állomás 1992-től, a Debreceni Befogadó Állomás pedig 1995-től fogadta a külföldieket. A felsoroltak mellett még mintegy 20 intézményben, ideiglenes vagy állandó

¹⁰⁵ Bár a Letelepedési Alapról szóló rendelet címéből és személyi hatályából nem derül ki (aminek a jogszabály szövegezése idején nyilván politikai okai voltak), azt ténylegesen az erdélyi magyarok magyarországi életkezdésének támogatására hozták létre és használták fel. Kedvezményezettjei elsősorban, de nem kizárólag a később formálisan is nemzetközi védelmet kapott személyek voltak.

¹⁰⁶ A Menekültügyi és Migrációs Hivatal önálló jogkörrel rendelkező gazdálkodási szervként 1993 márciusában jött létre.

¹⁰⁷ SZÁSZI–SZÁSZI 2000, 505.

szálláshelyen láttak el menekülteket a délszláv háborúk idején. A befogadóállomásokon, átmeneti szállásokon akkor is elsősorban az anyagi javakkal nem rendelkező külföldiek kértek és kaptak elhelyezést. A háború és az otthon elvesztése miatt amúgy is frusztrált emberekben a hosszú összeczártság és a tétlenség sokszor az indulatok kirobbanásához, italozáshoz, verekedésekhez vezetett. Valamennyi befogadás céljára használt létesítményt meglévő, korábban más funkcióra tervezett és használt épületből alakítottak ki (laktanya, korábbi állami vállalatok telephelyei és üdülői stb.), amelyek fejlesztésére, a kapacitások bővítésére az évek során költségvetési és egyéb forrásokból (leginkább PHARE-támogatásból) jelentős összegeket fordítottak. E fejlesztések a 2000-es évek második felére – összehasonlítva például a '90-es években jellemző állapotokkal – rendkívül nagy mértékben javították az ott élők körülményeit.

A genfi menekültügyi egyezményhez való csatlakozás és a hazai menekültügyi rendszer létrehozása tehát alapvetően a Romániából érkező menekülők tömeges megjelenéséhez köthető az 1980-as évek végén, azonban ennek a viszonylag rövid idő alatt történő elmúlásával sem maradt feladat nélkül az újonnan létrejött intézményrendszer.¹⁰⁸

Az 1991-ben kialakult délszláv válság következtében ismét jelentősen megnöttek a Menekültügyi Hivatal terhei, ami szervezeti átalakításokat is igényelt. A menekültügyi munka súlypontja 1991-ben helyeződött át a dél-dunántúli térségre, ahol meg kellett szervezni az érkezők elhelyezését, illetve a hatósági munkának lehetőség szerinti helyben történő elvégzését. A feladatok sikeres végrehajtásában kiemelkedő volt a Határőrséggel való jó kapcsolat, miután az esetek nagyobb részében ők találkoztak először a külföldivel (ebben az időszakban a kérelmezők többsége még nem illegálisan, a zöldhatáron keresztül jött Magyarországra).

Magyarország 1991 nyarától kezdődően fogadta be és részesítette ideiglenes védelemben a volt Jugoszlávia területéről érkező menekülőket, a bosnyák nemzetiségűek nagyobb számban 1992 nyarától érkeztek. Az 1991-es kormányzati döntés értelmében azok kaphattak ideiglenes menedéket, akik a volt Jugoszláviából érkeztek, lakóhelyük a harcok által érintett területen feküdt, akik megtagadták a katonai szolgálatot, illetve akik e személyekhez családtagokként érkeztek.¹⁰⁹ Az ideiglenes védelem megadásának lehetőségét a magyar kormány 1996 januárjáig tartotta fenn. A '90-es évek első felében mintegy 74 ezer volt jugoszláv állampolgárnak biztosított védelmet hazánk. A jugoszláviai polgárháború elől menekülők esetében nem került sor a hatályos menekültügyi szabályok szerinti eljárás lefolytatására. Az ideiglenes védelmet kapott személyeket a helyi szervek regisztrálták, és látták el igazolvánnyal. A védelem biztosítása egyúttal jelentős anyagi terhet is jelentett az országnak, tekintve, hogy az a többség esetében együtt járt a teljes ellátás biztosításával. Menekültként elismert személyeknél ez természetesen a lakhatást és a társadalmi integrációs célokat jelenti, az ideiglenes védelmet élvezőknél az ellátást, valamint – amennyiben lehetőség volt rá – az önkéntes hazatérés elősegítését.

¹⁰⁸ A nyugati határnyitásra, illetve ezt közvetlenül megelőzően az NDK-s „menekültek” néhány hetes magyarországi tartózkodására és ellátására 1989 nyarán itt nem térünk ki, miután ezen eseményeknek gyors lezajlásuk miatt a hazai menekültügyi rendszer fejlődésére nem volt érdemi kihatásuk.

¹⁰⁹ Háttéranyag a Magyarországon tartózkodó bosnyák menedékesekről. Menekültügyi és Migrációs Hivatal. 1997. március 12.

A befogadóállomások tömeges ellátási feladatokat a '90-es évek első felében, a délszláv háború alatt láttak el. Ekkor több ezer, adott esetben több tízezer menekült személy azonnali fogadását kellett megoldani, ami speciális rövid távú eszközöket, szervezeti és személyzeti feltételeket kívánt meg. Fontos szempont az akkori helyzet áttekintéséhez, hogy az érkezők nagy számban, sőt a horvátországi harcok idején túlnyomó többségben magyarul beszélő, magyar anyanyelvű vagy magyarul jól értő személyek voltak. Ellátásukat, a kérelmükre induló eljárást megkönnyítette a közös nyelv, az európai szociális és kulturális viszonyok hasonlósága, adaptálhatósága. Ugyanakkor a boszniai polgárháború elől menekülők már nem magyar nemzetiségűek voltak, többségük itteni tartózkodását teljes mértékben ideiglenesnek tekintette, illetve a magyar hatóságok is ideiglenesnek tekintették azt. Ők a háború közeli befejeződésében bízva vissza akartak térni származási országukba, vagy más fejlett országba szerettek volna továbbutazni. A bosnyákok közül sokan akartak korábban Nyugat-Európában befogadott rokonaik után menni, ez azonban csak befogadó nyilatkozat, továbbá érvényes úti okmány birtokában volt lehetséges. A potenciális befogadó országok csak szűk körben, alapvetően közvetlen hozzátartozók számára tették lehetővé a család-egyesítést. Nyugat-Európa országai „Kis-Jugoszláviát” nem tekintették háborúban részt vevő országnak, így az onnan származó menedékkérőket (köztük a vajdasági magyarokat) nem részesítették nemzetközi védelemben. A menedékes státuszokat a háború után folyamatosan vizsgálták felül, a hazatérés, illetve harmadik országba történő utazás csakis önkéntes alapon történt. Akarata ellenére senkit nem küldtek haza. A haza-, illetve továbbutaztatás szervezése elsősorban az IOM-ra hárult.

A menekültekkel való munka tehát abban az időben elsősorban tömeges ellátási feladatot jelentett, amely nem kis mértékben terhelte meg a rendszerváltás utáni évek amúgy is nehéz költségvetési helyzetét. Már a kezdeti időszakban felmerült ugyanakkor, hogy az idegen kultúrkörből érkező menekültek számára is szükséges valamilyen integrációs koncepciót megfogalmazni.

3.4. A nem európai menekültek helyzete a területi korlátozás feloldásáig

Ahogy azt fentebb említettük, a '80-as évek végétől elsősorban a szomszédos országokból érkező menekültek ügyeinek elbírálása, ellátása, integrációja, illetve továbbutazásuk biztosítása jelentett feladatot a hazai menekültügyi szakembereknek. Ugyanakkor – bár alacsony számban, de – ekkor is jelen voltak az Európán kívüli országokból, idegen kultúrkörből származó külföldiek. A menekültek összetétele aztán a '90-es évek végétől változott meg jelentősen, amikortól is túlnyomó többségbe kerültek az afrikai és ázsiai térségből érkezők. Ekkortól a tömeges ellátási és támogatási feladatok helyett az elismert menekültek magyarországi integrációjának elősegítése, a menekülteknek történő személyre szabott segítségnyújtás került a középpontba. A már említett, a genfi egyezményhez fűzött területi korlátozásból adódóan 1997-ig a magyar hatóságok nem bírálták el a nem európai menedékkérők ügyét, hanem abban az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának budapesti irodája¹¹⁰ döntött.

¹¹⁰ Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága 1989 óta tart fenn Budapesten irodát. Jelenleg többszöri átszervezés és bővülés után az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Közép-Európai Regionális Képviseletként működik,

Az egyezményhez történő csatlakozásunkat követő hét év alatt (1996 nyaráig) mintegy 2700 Európán kívüli területről érkezett személy kérelmét bírálták el, akik közül 262 fő esetében hoztak pozitív döntést.¹¹¹ Az úgynevezett mandátumos menekültek a magyar hatóságoktól ideiglenes tartózkodási engedélyt kaptak, ellátásukról viszont az UNHCR budapesti irodája gondoskodott, amely egyébként a hazai menekültügyi rendszer felépítését is nagyban segítette anyagi támogatással és a szakemberek képzésével. Munkát a menekültek e csoportja csak a külföldiekre vonatkozó általános feltételek szerint, engedélyhez kötötten vállalhatott. A genfi egyezményhez fűzött területi korlátozás a '90-es évek második felében már nem volt összeegyeztethető Magyarország európai integrációs törekvéseivel, tekintve, hogy az Európai Unió minden állama területi korlátozás nélkül alkalmazta az egyezményt.

3.5. A menekültügyi szabályozás és intézményrendszer fejlődése az 1990-es évek végétől az uniós csatlakozásig. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal megalapítása és feladatai

A délszláv háborút követően a hazánkba érkező menekültek száma radikálisan lecsökkent, a régebben érkezettek folyamatosan elhagyták hazánkat. A korábban nyitott táborok, szálláshelyek egy része elvesztette funkcióját, a befogadó intézményrendszer kapacitásai szűkültek, a hazai menekültügy tömeges ellátási feladatai fokozatosan megszűntek.

1998. március 1-jén hatályba lépett a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény, amely szabályozta a menedékjog biztosításának az Alkotmányban megfogalmazott kötelezettségét. Kimondta, hogy Magyarország a törvényben megfogalmazott feltételek szerint biztosítja a menedékjogot azoknak a külföldieknek, akiket hazájukban, illetve tartózkodási helyükön faji, vallási okból, nemzeti hovatartozásuk vagy politikai meggyőződésük miatt üldöznek. A menedékjog első önálló törvényi szintű szabályozása figyelembe vette a nemzetközi gyakorlatot, valamint a menekültek és menedékesek ellátásának, a magyar menekültügyi intézmények akkor már szűk tíz évre visszanyúló működésének tapasztalatait is. Ekkor oldották fel a korábban már említett földrajzi korlátozást is. (Időközben a térség összes állama csatlakozott az egyezményhez, földrajzi korlátozás nélkül).

Az Európai Unióhoz csatlakozás követelményeként a jogharmonizációs feladatok körében 2001-ben került sor a menedéjogi törvény módosítására,¹¹² ennek keretében a mene-

és a következő hét ország képviselőt látja el: Magyarország, Lengyelország, Szlovákia, Csehország, Szlovénia, Románia és Bulgária. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága magyarországi képviselőtének fő feladatai közé tartozik a menekültügy rendszerének támogatása és fejlesztése, a menedékkérőkre és menekültekre vonatkozó jogszabályok végrehajtásának ellenőrzése, valamint az elismert menekültek helyi integrációjának elősegítése.

¹¹¹ A Menekültügyi és Migrációs Hivatal statisztikája. 1996. július.

¹¹² A módosításra egy „migrációs csomag” részeként került sor, amely tartalmazta a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényjavaslatot, a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény módosításáról szóló törvényjavaslatot, a határőrizetről és határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény módosításáról szóló törvényjavaslatot és a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról szóló javaslatot. Az előterjesztést a parlament gyakorlatilag vita nélkül fogadta el.

dékes (ideiglenes védelmet élvező), a kísérő nélküli kiskorú, illetve a biztonságos harmadik ország definícióinak pontosítására, a jogszabályba való beillesztésére.

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunkkal kötelezettséget vállalunk a dublini egyezményben foglaltak végrehajtására is. Az egyezmény végrehajtása azzal az igénnyel járt, hogy szabályozni kellett a menedékjogi eljárásoknak a külföldi menekültügyi hatóságok számára történő átadását és a tőlük való átvételét. A menekültügyi eljárások lefolytatása szempontjából lényeges fejlesztés volt a 2002-ben elkészült új központi hatósági menekültügyi nyilvántartási rendszer (MIR), valamint a később telepített számítógépes ujjnyomazonosító rendszer.

A törvényi módosulások mellett lényeges szervezeti változások is történtek ebben az időszakban a migrációs intézményrendszerben. A Menekültügyi és Migrációs Hivatal jogutódjaként a Kormány 162/1999. (XI. 19.) számú rendeletével létrehozta a *Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalt* (BÁH). A Hivatal – az állampolgársági feladatoknak a Miniszterelnökséghez való kerülésével¹¹³ – 2017. január 1. óta *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (BMH) néven működik. A BÁH 2000 januárjától működik a belügyminiszter felügyelete alatt álló, jogi személyiséggel rendelkező központi hivatalként, regionális igazgatóságait 2001-ben állították fel, a 173/2001. (IX. 26.) Kormányrendelettel.

A BÁH jogelőd szervezeténél sokkal szélesebb feladatkörrel rendelkezett, miután a menekültügy mellett ellátta az idegenrendészeti és bevándorlási feladatokat, továbbá az állampolgársági törvény alapján a belügyminiszterhez utalt feladatokat is. Illetékessége az egész országra kiterjed. Az új, a külföldiek ügyeivel komplex módon foglalkozó szervezet felállítása mindenképpen előremutató volt, ahogyan a menekültügyi igazgatás után az idegenrendészeti igazgatás is jórészt civilé vált.

A Bevándorlási és Menekültügyi Hivatalról szóló 361/2016. (XI. 29.) Kormányrendelet szerint a Hivatal központi szervből és a Hivatal területi szerveként hét regionális igazgatóságból áll. A Hivatal szervezeti és működési szabályzata szerint:

- ellátja a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló jogszabályokban meghatározott feladatokat;
- idegenrendészeti hatóságként ellátja a jogszabályokban a hatáskörébe utalt idegenrendészeti feladatokat;

¹¹³ 2017. január 1-től az *állampolgársági ügyek*, valamint a névváltoztatási eljárások lefolytatására, továbbá a nem- és utónév-változtatási kérelmek ügyében anyakönyvi szervként történő eljárásra Budapest Főváros Kormányhivatala Állampolgársági és Anyakönyvi Főosztálya jogosult. Anyakönyvi ügyekben központi irányító szervként, valamint a Magyar Tudományos Akadémia utónévjegyzékében nem szereplő utónevek anyakönyvezhetőségére irányuló kérelmek ügyében anyakönyvi szervként 2017. január 1-től a Miniszterelnökség Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkársága jár el.

- központi vízumhatóságként kapcsolatot tart más schengeni államok központi hatóságaival, a SIS¹¹⁴-jelzésekkel összefüggésben megkereséssel él a nemzeti SIRENE iroda¹¹⁵ felé, és reagál a SIRENE iroda megkereséseire;
- menekültügyi hatóságként ellátja a jogszabályokban hatáskörébe utalt menekültügyi feladatokat;
- útlevelelhatóságként ellátja a bevándorolt, letelepedett jogállású személy és a hontalan úti okmányával kapcsolatos hatósági feladatokat, a menekültként elismert személyek kétnyelvű úti okmányával, az oltalmazottként elismert személyek úti okmányával, továbbá a menedékesek úti okmányával összefüggő hatósági feladatokat;
- ellátja az országinformáció szolgáltatásáért felelős szerv (a továbbiakban: Dokumentációs Központ) jogszabályban meghatározott feladatait;
- végrehajtja a migrációs tárgyú nemzetközi szerződésekből adódó feladatokat, engedélyezi, szervezi és koordinálja a visszafogadási egyezmények szerinti hatósági kísérettel történő átszállításokat;
- kapcsolatot tart a migrációs kérdésekkel foglalkozó nemzetközi szervezetekkel.

A Hivatal Menekültügyi Igazgatósága végzi a jogszabályok által a Hivatal hatáskörébe utalt menekültügyi feladatokat. Az igazgatóság tevékenységét a Menedékjogi Osztályon, valamint az Ellátási és Integrációs Osztályon keresztül látja el.

A Menedékjogi Osztály feladata, hogy a menekültügyi eljárási szempontok szerint irányítsa, koordinálja és ellenőrizze a regionális igazgatóságok szervezeti keretei között működő menekültügyi osztályok, valamint a Befogadó Állomás és Közösségi Szállás, illetve a Menekültügyi Őrzött Befogadó Központ tevékenységét. Továbbá az elismerés tárgyában hozott döntések bírósági felülvizsgálata során jogi képviselőt lát el. Gondoskodik a belügyminiszter hatáskörébe tartozó egyedi menekültügyi hatósági ügyek döntésre való előkészítéséről, ellátja a menekültek áttelepítésével és áthelyezésével kapcsolatos hatósági feladatokat, a menekültvédelem területén kapcsolatot tart a nemzetközi és hazai szervekkel, társadalmi szervezetekkel, közreműködik a menekültügyi hatósági szakterületet érintő panaszbeadványok elbírálásában, javaslatot tesz a menekültügyi nyilvántartás fejlesztésével kapcsolatban, ellátja a jogállással kapcsolatos menekültügyi eljárások minőségbiztosítási feladatait.

Az Ellátási és Integrációs Osztály menekültügyi ellátási szempontok szerint irányítja, koordinálja és ellenőrzi a Befogadó Állomás és Közösségi Szállás, valamint a Menekültügyi Őrzött Befogadó Központ tevékenységét. Együttműködik az állami szervekkel, a helyi önkormányzatokkal, nemzetközi szervezetekkel, civil és egyházi szervezetekkel és a menekültek, oltalmazottak és menedékesek részére szolgáltatást nyújtó intézményekkel, a menekültek, oltalmazottak és menedékesek ellátásában közreműködő civil és karitatív szervezetekkel. Gondoskodik az ellátási és támogatási ügyek kapcsán a hatósági jogalkalmazás egységességéről.

¹¹⁴ A Schengeni Információs Rendszer (SIS) Európa legnagyobb informatikai rendszere, amely a belső határok eltörléséből és a külső határok megszigorított ellenőrzéséből eredő biztonsági kockázatokat hivatott kezelni, elsősorban a hatékony adatmegosztás eszközeivel.

¹¹⁵ A SIS rendszerbe bevitt figyelmeztető jelzésekhez kapcsolódó kiegészítő információkat az Országos Rendőrfőkapitányságon működő SIRENE Iroda kezeli. A SIRENE irodák elsődlegesen a büntügyi együttműködés szempontjából fontos adatok cseréjét bonyolítják, illetőleg koordinálják a határokon átnyúló műveleteket.

3.6. Változások az uniós csatlakozástól a „migrációs válságig”

Magyarország 2004. május 1. napján teljes jogú tagjává vált az Európai Uniónak, ami a menekültügy területén is számos változással járt. Az EU jogi normáinak egy tekintélyes hányada közvetlenül alkalmazandóvá vált, másokat pedig integrálni kellett a magyar körülmények, a magyar jogi viszonyok közé. A szabályozás lényegi változásai mellett megjegyzendő azonban, hogy az előzetes – minden, a témával foglalkozó szakértő és politikai oldal által osztott – várakozással szemben hazánk nem vált sem a migráció, sem pedig a menekültek célországává. Az egységesülés, a határok átjárhatósága (sok más faktor mellett) felerősítette a magyar lakosság elvándorlását, azonban a menedékkérők/menekültek döntő többsége – ahogy az uniós csatlakozásunk előtt, úgy utána is – kizárólag tranzitországgként tekint hazánkra.

Az uniós kötelezettségekkel összhangban, a jogalkalmazás tapasztalatait felhasználva 2008 januárjában hatályba lépett a menedékkjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met). A migrációs szabályozásba beépítették a következő fejezetben részletezett uniós jogi normákat, irányelveket. Korábban nem létező jogállásként – a kvalifikációs irányelvnek megfelelően – megjelent a kiegészítő védelem intézménye („az oltalmazottat megillető jogok és az őt terhelő kötelezettségek összessége”). Az új Met. a menekültekre, oltalmazottakra és menedékesekre is kiterjedő egységes menedékkjogi fogalmat ad meg: „E törvény szabályozza a Magyarország által nyújtott menedékkjog tartalmát, a menekültként, oltalmazottként, menedékesként, valamint befogadottként történő elismerés (a továbbiakban együtt: elismerés) feltételeit, a menekültügyi hatóság által elrendelt kiutasításra, továbbá az elismerésre, illetve annak visszavonására irányuló eljárást.”¹¹⁶ Továbbá uniós tagként hazánk kénytelen alkalmazni a dublini rendeletben foglaltakat is: „E törvény rendelkezéseit arra a külföldre kell alkalmazni, aki dublini eljárás hatálya alatt áll, elismerés iránti kérelmet nyújtott be, vagy menedékkjogot élvez.”¹¹⁷ A rendelkezés végrehajtása céljából egy ezt elősegítő szervezeti egységet is létrehozna a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalban. Az ideiglenes védelemben részesülő (menedékes) kategóriát továbbra is fenntartja a törvény, bár azt a gyakorlatban azóta sem alkalmazták.

A menekültek jogai és kötelezettségei nem változtak a korábbiakhoz képest, az oltalmazottak néhány kivételtől eltekintve a menekültekkel megegyező helyzetbe kerültek. A befogadott jogállás szabályozása (egy időre) az idegenrendészeti joganyagba került, viszont a befogadott jogállással rendelkező külföldiek jelentős része státusz-felülvizsgálata eredményeként oltalmazotti jogállást szerzett. A korábbi menekültügyi törvénnyel szemben, amely az ellátási-támogatási és az eljárási részletszabályokat két külön kormányrendeletben szabályozta,¹¹⁸ az új Met.-hez egy végrehajtási rendelet tartozik [a menedékkjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról rendelkező 301/2007. (XI. 9.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Metvhr.)], illetve a menekültügyi szervezeti rendszeréről

¹¹⁶ Lásd a Met. 1. § (1) bekezdését.

¹¹⁷ Lásd a Met. 1. § (2) bekezdését.

¹¹⁸ 24/1998. (II. 18.) Kormányrendelet a menekültügyi eljárás részletes szabályairól, továbbá a kérelmezők, a menedékesek és a befogadottak okmányairól.

25/1998. (II. 18.) Kormányrendelet a menedékkjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény hatálya alá tartozó külföldiek ellátásáról és támogatásáról.

az 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet szól. Az IRM rendelet szerint a menekültügyi hatóság jogszabályban meghatározott feladatait a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal látja el, amely többek között

- ellátja a menekültügyi hatósági és igazgatási tevékenységet;
- kezeli a központi menekültügyi nyilvántartást;
- ellátja a dublini rendelet alkalmazásából a Hivatalra háruló feladatokat;
- felügyeli a befogadóállomást és a menekültügyi őrzött befogadóközpontot.

Az említett IRM rendelet tartalmazza a befogadóállomások (illetve később a tranzitónák) házirendjét is.

A menedékjogi törvényben első alkalommal korlátozták a területhez való hozzáférés jogát, azaz az ismételt kérelem benyújtása már nem eredményezett automatikusan tartózkodási jogosultságot, illetve a befogadó intézményrendszer gyakorlatilag korlátozás nélküli igénybevételének lehetőségét. Fontos rendelkezése az új szabályozásnak, hogy a jogellenesen Magyarországon tartózkodó kérelmezőt, akinek a menekültkénti elismerése iránti kérelmét elutasították, a menekültügyi hatóság kiutasíthatja. A kiutasítás elrendelése előtt vizsgálja, hogy a kiutasítás nem ütközik-e a Magyar Köztársaság más nemzetközi szerződésben (például az európai emberi jogi egyezmény) vállalt kötelezettségeivel.

A befogadás anyagi feltételeinek biztosítása során a korábbiakhoz képest fokozottabban igyekszik tekintetbe venni a rászorultság elvének érvényesítését, illetve lehetőséget adott a menekültügyi hatóságnak az ellátások egy részének megvonására is meghatározott esetekben.

Az ellátási és támogatási rendszer kisebb léptékű változásaihoz képest lényegesebb elem volt a menekültügyi eljárás teljes újragondolása, a gyorsaság és hatékonyság jegyében. A menekültügyi eljárást két szakaszra bontotta: előzetes vizsgálati eljárásra és érdemi eljárásra. Mindez abból a célból történt, hogy a rendszerből lehetőség szerint mielőbb kerüljenek ki azok az ügyfelek, akiknél már az eljárás elején egyértelműen megállapítható, hogy nem fognak nemzetközi védelmet kapni. Az előzetes vizsgálati eljárás ideje alatt a kérelmezőnek a befogadóállomáson kellett tartózkodnia, annak érdekében, hogy az eljárás lefolytatható legyen.

Még inkább hozzájárult az eljárások gyorsításához az, hogy fellebbezés esetén a bíróságok szélesebb köre hozhatott döntéseket menedékjogi ügyekben. Míg a 2011. április 1-ig indult fellebbezési ügyekben a Fővárosi Bíróság rendelkezett kizárólagos illetékességgel (amely leterheltsége miatt gyakran igen hosszú határidővel írta ki a tárgyalásokat), a későbbi szabályozás szerint a bíróság illetékességét már nem a Met., hanem a Pp. határozta meg.¹¹⁹

¹¹⁹ A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 326. § (13) bekezdése értelmében: „A menedékjogról szóló törvény, valamint a végrehajtásáról szóló kormányrendelet alapján indult felülvizsgálati eljárásokban a felperes belföldi lakóhelye, ha lakóhelye nincs, tartózkodási helye, ezek hiányában – a menekültügyi nyilvántartás szerinti – szálláshelye szerint illetékes ítélőtábla székhelye szerinti megyei bíróság – a Fővárosi Ítélőtábla esetében a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság – jár el. Ha a felperesnek nincs belföldi lakóhelye, tartózkodási helye, illetve szálláshelye, az utolsó belföldi lakóhelye, ha lakóhelye nem volt, utolsó tartózkodási helye, ennek hiányában – a menekültügyi nyilvántartás szerinti – utolsó szálláshelye szerint illetékes ítélőtábla székhelye szerinti megyei bíróság – a Fővárosi Ítélőtábla esetében a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság – jár el.”

Bár a menekültügyi joganyag korábban is gyakran változott, *2015-től kezdődően* egy olyan, napjainkig tartó intenzív jogalkotási tevékenység zajlik, amelynek néhány „eredményére” itt csak vázlatosan térünk ki. Ahogy arra a tankönyv elején utaltunk, az aktuális részlet-szabályok elsajátítása a hatályos joganyag alapján kell, hogy megtörténjen.

A 2015 augusztusától történő változások fő elemei:

- az eljárási szakaszok összevonása,
- a területen maradási jog korlátozása,
- az őrizeti szabályok pontosítása,
- a gyorsított eljárás bevezetése,
- menekültügyi kiutasítás intézménye,
- jogharmonizáció (elsősorban dublini kérdések),
- egyéb, gyakorlati igényekre reagáló pontosítások,
- összhang megteremtése az idegenrendészeti eljárással.

A 2016 áprilisától érvényes szabályozás (2017. évi XX. törvény a határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról) alapján változik

- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény,
- a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harmtv.),
- a menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény, valamint
- az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény.

Megjelenik a belügyminiszter 3/2017. (III. 23.) BM rendelete a menekültügyi szervezeti rendszeréről szóló 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet módosításáról.

A Met. IX/A fejezete alapján az alábbi eljárási rend lép életbe tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén:

Menedékjog iránti kérelmet a menekültügyi hatóság előtt személyesen, kizárólag a tranzitónában lehet benyújtani, kivéve, ha az elismerését kérő

- a) személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés, intézkedés vagy büntetés hatálya alatt áll,
- b) a menekültügyi hatóság által elrendelt menekültügyi őrizet hatálya alatt áll, vagy
- c) jogszerűen tartózkodik Magyarország területén, és nem kéri befogadóállomáson történő elhelyezését.

A menekültügyi hatóság az elismerését kérő részére a jogorvoslattal tovább nem támadható döntés vagy a dublini átadásáról hozott végzés végrehajthatóvá válásáig tartózkodási helyként a tranzitóna területét jelöli ki. Humanitárius tartózkodási engedélyt nem kap. A befogadás anyagi feltételeinek korlátozása vagy megvonása nem alkalmazható. Az elismerését kérő a tranzitóna területét a kiléptető kapun keresztül (bármikor) elhagyhatja.

A magyar–szerb határ mentén két tranzitónát hoznak létre (Röske és Tompa térségében), amelyekre az alábbi szabályok vonatkoznak:

A tranzitóna napi huszonnégy órában folyamatosan működik. A tranzitóna területére látogató a menekültügyi hatóság engedélyével léphet be.¹²⁰ A tranzitónában tartózkodás ideje alatt köteles betartani a házirend vonatkozó rendelkezéseit, továbbá eleget tenni a menekültügyi hatóság munkatársai utasításainak. A tranzitónában elhelyezett ruházatát és csomagját a tranzitónába történő beléptetés előtt át kell vizsgálni. A tranzitónában elhelyezett az értéktárgyait, valamint készpénzét letétbe helyezheti, értéktárgyairól, valamint a készpénz felhasználásáról szabadon rendelkezhet. A tranzitónában elhelyezett a tranzitónába történő beléptetését követően haladéktalanul jogairól és kötelezettségeiről – az anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven – a házirend ismertetésével tájékoztatni kell. A házirendet a tranzitónában jól látható helyen – legalább öt nyelven, köztük angol és francia nyelven – ki kell függeszteni.

A tranzitárok mellett, az elismert menekültek és oltalmazottak ideiglenes elhelyezésére továbbra is működik a 2013-ban megnyitott Vámosszabadi Befogadó Állomás, amely a Bicskei Befogadó Állomás 2016. végi bezárását követően az egyetlen ilyen típusú nyitott befogadó intézmény maradt. A befogadóállomás munkatársai gondoskodnak az állomásra érkezők regisztrációjáról, tájékoztatják az újonnan elhelyezett személyeket a házirend tartalmáról, a közérdekű tudnivalókról, valamint kötelezettségeikről, jogaikról és jogaik érvényesítésének módjáról. Biztosítják számukra a vallásuknak és nemzetiségi hovatartozásuknak, egyéni helyzetüknek megfelelő elszállásolást, érkező- és tisztálkodási eszközökkel, ágyneművel látják el őket. Rendszeresen ellenőrzik a lakók által használt szobák rendjét, figyelemmel kísérik életkörülményeiket. Gondoskodnak a befogadás során a célcsoport megfelelő ruházattal történő ellátásáról.

Bár a befogadóállomás megnyitását nagyszabású tiltakozás előzte meg, az utóbbi években viszonylag alacsony kapacitáskihasználtsággal és kevés konfliktussal működik. Tekintve, hogy az elismert menekültek és oltalmazottak csak rövid ideig maradhatnak itt,¹²¹ az állomáson igen nagy a fluktuáció, a döntő többség néhány hét után Nyugat-Európába távozik. A befogadóállomáson kívül 2018 októberében Menekültügyi Örzött Befogadó Központ (MÖBEK)¹²² működik Békéscsaba és Nyírbátor telephelyeken.

¹²⁰ Az elismerést kérő előzetesen egyeztetett időpont szerint jogosult a tranzitónában látogató fogadására. Látogató fogadása csak belépési engedéllyel történhet, amelyet a BMH Menekültügyi Igazgatóságánál kell kérelmezni.

¹²¹ Met. 32. § (1) A menekült és az oltalmazott – rászorultsága esetén – az elismerésről szóló határozat közlésétől számított legfeljebb 30 napig jogosult a befogadás anyagi feltételeinek igénybevételére, valamint – ha jogszabály ettől eltérően nem rendelkezik – a jogszabályban meghatározott ellátásra és támogatásra. A befogadott az elismerésről szóló határozat közlésétől számított 30 napig jogosult befogadó állomáson vagy annak megfelelő más szálláshelyen történő elhelyezésre és ellátásra.

¹²² A menekültügyi örzött befogadóközpont feladat- és hatáskörébe az alábbiak tartoznak:

- a) a menekültügyi örzött befogadóközpont a menekültügyi őrizet végrehajtásával biztosítja a menekültügyi eljárás során az elismerését kérő külföldi rendelkezésre állását;
- b) az őrizetbe vett elismerését kérő számára a vonatkozó jogszabályban meghatározottak szerint szállást és ellátást nyújt;
- c) teljesíti a jogszabályokban meghatározott tájékoztatási kötelezettségét, valamint az ellátottakat érintően a jogszabály és a Hivatal által előírt adatszolgáltatási kötelezettségeit;

A 2016 tavaszán életbe lépő változások sokat kritizált eleme a *kísérő nélküli fiatalok (14–18 év) elhelyezése*, amely ezentúl nem a gyermekvédelmi intézményrendszerben, hanem a tranzitónában történik, és a menekültügyi hatóság az eljárást az általános szabályok szerint folytatja le. 14 év alatti kísérő nélküli kiskorúak esetén az elhelyezés továbbra is a gyermekvédelmi rendszerben (a főti Károlyi István Gyermekközpontban) történik.¹²³ A gyermekközpont a befogadóállomáshoz hasonlóan nyitott intézmény, így az itt elhelyezett kiskorúak jelentős része csak időszakos tranzitállomásnak tekinti azt Nyugat-Európába történő útja során.

A 2016. június 1-jével hatályba lépett jogszabályváltozás következtében lényegében megszűnik az elismert menekültek és oltalmazottak beilleszkedésének állami támogatása, így megszűnnek az integrációs szerződés alapján folyósított integrációs támogatások (a korábban megállapított támogatások szerződésben meghatározott ideig történő folyósításával).

A menedékjogi jogszabályoknak (a jelen tankönyv kéziratának lezárását megelőző) utolsó változásai 2018. január 1. napjától léptek hatályba.¹²⁴ A módosítás indoka részben

- d) a menekültügyi őrzött befogadóközpont telephelyein elhelyezett személyek jogosultságainak biztosítása, a menekültügyi őrizet végrehajtásának biztosítása, valamint a jogszabályokban meghatározott ellátásra és támogatásra való jogosultság megállapítása céljából vezeti a jogszabályban előírt nyilvántartást;
- e) gondoskodik az elhelyezettek egészségügyi hatóság által előírt egészségügyi szűrésének, valamint a háziorvosi ellátásnak a megszervezéséről;
- f) napi 24 órában szociális munkások foglalkoztatásával segítséget és tájékoztatást nyújt az elhelyezettek napi problémáinak megoldásához, életvezetési tanácsadást végez, valamint szükséges mértékben elősegíti a kiskorú köznevelésben történő részvételét, ellátja a gyermekvédelem terén rá háruló feladatokat;
- g) szervezi a szabadidő hatékony eltöltését;
- h) közös használatú, így különösen a vallásgyakorlás célját szolgáló helyiséget biztosít;
- i) biztosítja az őrizetbe vett elismerést kérő számára a kapcsolattartás lehetőségét;
- j) együttműködik a menekültügyi őrzött befogadóközpontban elhelyezettek ellátásában közreműködő hazai és nemzetközi állami, önkormányzati és civil szervezetekkel, szervezetekkel, egyházakkal, továbbá – a jogszabályokban meghatározott feladatok ellátása érdekében – a rendvédelmi szervezetekkel és a nemzetbiztonsági szolgálattal;
- k) elősegíti az önkéntes hazatérést, illetve a harmadik országba távozást.

Forrás: http://bevandorlas.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=485&Itemid=1227&lang=hu (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

¹²³ „A Károlyi István Gyermekközpont a 2011-ben hatályba lépett kormányrendeletben foglaltaknak megfelelően, illetve az Emberi Erőforrások Minisztériumnak (EMMI) mint fenntartónak a kijelölése alapján befogadja és biztosítja azoknak a Magyarország területén tartózkodó kísérő nélküli menekült kiskorúaknak a gyermekvédelmi szakellátását, akik meghallgatásuk során kérelemmel fordultak a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatalhoz menekültként vagy oltalmazottként való elismerésük érdekében. A Gyermekközpont a befogadott kísérő nélküli kiskorúak részére – a magyar gondozottakkal megegyezően – a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően teljeskörű ellátást biztosít, eseti gondnok kirendelésével segít a menekültügyi eljárásban, gyám rendelkezésével pedig biztosítja jogainak, érdekeinek érvényesítését, törvényes képviselét. [...] A Gyermekközpont munkatársai [...] segítséget nyújtanak a korábbi és a menekülés során elszenvedett fizikai, pszichés, szexuális traumák feldolgozásához [...] A nagykorúvá vált fiatal felnőtteket a feltételek függvényében intézményi keretek között utógondozói ellátásban részesülnek.” Forrás: www.wp.kigyk.hu/gyermekotthoni-ellatas/kisero-nelkuli-menekult-kiskoruk-gyermekotthona (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

¹²⁴ Lásd a Magyar Közlöny 2017. november 13. napján megjelent 184. száma: az egyes migrációs tárgyú törvények módosításáról szóló 2017. évi CXLIII. törvény.

a közigazgatási eljárási szabályok változása,¹²⁵ részben egyéb változtatás, pontosítás. Több terminológiai változás is megjelenik a jogszabály-módosításban, így a korábbi „bíróági felülvizsgálat” helyett a „közigazgatási perben megtámadható”; „ellenkérelem” helyett „védirat”; „végrehajtás felfüggesztése” helyett „halasztó hatály (elrendelése)”; a bírósági határozatokkal szemben nem „jogorvoslat”, hanem „perorvoslat”; „nemperes eljárás” helyett „egyszerűsített per” (nem bírósági titkár, hanem bíró jár el).

A menedékjogi törvényen kívül változott annak végrehajtási rendelete, valamint a menekültügy szervezeti rendszeréről szóló 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet is.

3.7. Menekültekkel foglalkozó egyéb nem kormányzati és társadalmi szervezetek, egyházak

A „modern kori” magyar menekültügy 1989-es megteremtésétől kezdődően a civil és egyházi szervezeteknek komoly szerepük van az ide érkező és nemzetközi védelmet kérő személyek ellátásában és támogatásában, valamint a nemzetközi védelmet kapott külföldiek társadalmi beilleszkedésének elősegítésében. A hazai civil társadalom fejlődése, illetve a menekültügy területén történő változások miatt ezen szervezetek szerepe a kezdetek óta komoly változáson ment keresztül. A 2015-ös migrációs válsághelyzetben a nem kormányzati szervezetek – illetve még inkább a nem formalizált önszerveződő segítő csoportok – meghatározó módon vették ki részüket a hazánkon átutazó migránsok ellátásából, tevékenységük jelentős nemzetközi és hazai sajtónyilvánosságot kapott.

Az 1980-as évek végén, a megváltozó politikai és társadalmi környezetben lehetővé vált a civil szervezetek alapítása. A rendszerváltozás körüli időszakban elsősorban a már a szocializmus időszaka alatt létező, valamint az akkor újonnan alapított társadalmi szervezetek kezdtek el a rászorulóknak, köztük a Magyarországra akkor érkezett erdélyi menekültek segítségét. Ilyen, a menekültügybe bekapcsolódó nemzeti humanitárius szervezet volt az 1881-ben létrejött Magyar Vöröskereszt, amely alaptevékenységén (az egészségügyi kultúra fejlesztése és terjesztése, az egészségügyi viszonyok javítása) túl elsősorban adományosztó munkával kapcsolódott be a menekültek segítségébe. A Magyar Vöröskereszt „demokratikus tömegszervezetként” a szocializmus időszaka alatt is működött, a pártvezetés felügyelete mellett. Az állami intézményrendszerrel összefonódva és állami finanszírozással lényegében kiegészítette az egészségügyi és szociális ellátást. Mint létező „társadalmi szervezet” már az első erdélyi menekültcsoportok érkezését követően bekapcsolódott a segítő tevékenységbe. A menekültekkel foglalkozó Tárcaközi Bizottság ezt a szervezetet kérte fel 1988 márciusában egy társadalmi akció megszervezésére, amely alapvetően adományok gyűjtésére és szétosztására irányult.¹²⁶ Nemzetközi kapcsolatainak köszönhetően ez volt az első olyan szervezet, amely nemzetközi példákat láthatott a mene-

¹²⁵ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) helyébe lép: az Ákr. 8. § (1) bekezdés d) pontja szerint a törvény hatálya nem terjed ki a menekültügyi és idegenrendészeti eljárásokra.

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény XX. fejezete helyébe lép.

¹²⁶ KASZÁS 2013, 80.

kültügyi feladatok megszervezésére, a különféle gyakorlati tevékenységek végrehajtására. Szintén a menekültügy területén a korai időszakban megjelenő civil szervezet volt a Magyar Máltai Szeretetszolgálat, amely 1989 februárjában alakult meg. A Máltai Szeretetszolgálat elsősorban a katolikus egyházon keresztül és a külföldről kapott jelentős mennyiségű adomány szétosztásával kapcsolódott be a karitatív munkába, illetve '89 nyarán a kelet-német menekültek ideiglenes ellátásába. Az NSZK-ba történő távozásuk előtt átmeneti elhelyezésük megoldásában vállalt komoly szerepet. Ezen „korai” társadalmi szervezetek jelentősége a menekültügyi munkában az állami ellátási rendszer fokozatos kiépülésével csökkent ugyan (többen közülük kivonultak a területről), de kiegészítő jellegű feladataik a következő években-évtizedekben is megmaradtak.

Felemás módon, a civil szervezetekkel összefonódva a magyarországi egyházak már az első állami intézkedések előtt, 1987 nyaratól elkezdtek foglalkozni a Magyarországra egyre növekvő számban érkező erdélyi menekültek segítségével, majd e tevékenység 1988 elejétől intézményessé vált.¹²⁷ Ez a fajta munka jól illett hagyományaikba. A szociális tevékenység alapvető keresztényi kötelezettségeik közé tartozik, így a szükségleteket gyorsan felmérve elsősorban a hazai és külföldi adományok gyűjtésében és szétosztásában működtek közre. Tekintve, hogy elsősorban a romániai és a volt Jugoszláviából érkező magyar nemzetiségű kényszmigránsok felé a közvélemény általános szimpátiával és szolidaritással fordult, a hazai egyházak ezzel a cselekvéssel saját elfogadottságukat is növelni tudták. Az említett szervezetek mellett az akkor megalakult politikai pártok, illetve azóta már megszűnt civil szerveződések (klubok, baráti társaságok, jogvédő csoportok) is bekapcsolódtak a munkába, illetve önszervező egyesületek is alakultak.

A délszláv háború lezárulásával a hozzánk érkező kényszmigránsok száma a korábbiak töredékére csökkent, és ez a viszonylag alacsony szinten stabilizálódó érkezői létszám egészen a 2010-es évekig jellemző maradt. Ezzel a '90-es évek első felét jellemző tömeges ellátás időszaka is véget ért, ami miatt a korábban a menekültügyben tevékenykedő társadalmi szervezetek is csökkentették jelenlétüket a területen. A menekültek összetétele az 1990-es évek végétől változott meg, a hozzánk érkező kényszmigránsok között egyre nagyobb arányban voltak az Európán kívüli országokból, idegen kultúrkörből származó külföldiek. A tömeges ellátási, adományosztó feladatok helyett az elismert menekültek magyarországi integrációjának elősegítése, a nemzetközi védelmet szerző személyeknek történő eseti segítségnyújtás került a középpontba. Ezzel párhuzamosan a hazai civil szektor is változott, a szakmai színvonal emelkedett. Nagyjából a '90-es évek második felében jelentek meg azok a civil szerveződések, amelyek ma is jelen vannak a területen. E szervezetek közül csak néhány, kifejezetten a kényszmigránsokkal foglalkozó szervezetet emelünk ki.

Menekülők jogvédelmével elsősorban a Magyar Helsinki Bizottság¹²⁸ foglalkozik. Jogvédő szervezetként az emberi méltóságot védelmezi a jog és nyilvánosság eszközével, és olyan csoportok védelmében lép fel, amelyek helyzetüknél fogva kiszolgáltatottak az állammal szemben. A jogsegélyszolgálat működtetése mellett tréningeket szerveznek, szakmai kiadványokat jelentetnek meg, látogatják a befogadóállomásokat és fogdákat. A magyar egyesület 1989-ben alakult, hogy az 1975-ben Helsinkiben aláírt záróokmány szellemében saját országuk hatóságain kérjék számon az esetleges jogsértéseket.

¹²⁷ Kaszás 2013, 93.

¹²⁸ Forrás: www.helsinki.hu (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

Kifejezetten menedékkérőkkel és menekültekkel – illetve projekt alapon a migránsok más csoportjaival is – foglalkozó civil szervezet a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület,¹²⁹ amely az 1990-es évek óta aktív a területen. Az egyesület a hazai civil szervezetek között hosszú ideje igen stabilan működik, állandó munkatársi gárdája nagyban professzionalizálódott. A Rendőrség és a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal hosszú időn keresztül bevonta őket a migránsokkal kapcsolatos munkájába, képzéseket tartanak, munkatársai jelen voltak/vannak a befogadóállomásokon és egyéb szálláshelyeken. Nagy létszámú munkatársi gárdával és önkéntesekkel segíti a nemzetközi védelmet kapott személyek integrációját is. A szociális munkások segítséget nyújtanak a menekültek részére lakhatási, munkavállalási, tanulási lehetőségek felkutatásában, ügyintézésben. Céljuk, hogy olyan komplex szolgáltatási rendszert dolgozzanak ki, amely egyéni és csoportos tanácsadást, nyelvi képzést, közösségi programokat magában foglalva segíti a beilleszkedést vagy adott esetben a hazatérést.

Az egyházi szervezetek közül kifejezetten a menekültekkel foglalkozik a Református Egyház Menekültmissziója, amely tevékenységét 2006-ban kezdte meg a Református Egyház társadalmi missziói között. Az elkötelezett vezetésnek köszönhetően gyorsan professzionalizálódott, és önkéntesek széles körét vont be munkájába. Programjaiban elsősorban az elismert menekültek lakhatási problémáinak megoldására koncentrált, valamint a gyermekek iskolai integrációjának elősegítésére. A 2015-ös migrációs válság kezelésébe is aktívan bekapcsolódott, mind az utcai segítő munkába, az átutazóknak történő egy-egy napos szállás biztosításában, mind pedig önkéntesei révén a tolmácsolásba. Menekültügyi munkáját 2015 után a Kalumba Nonprofit Kft.¹³⁰ vette át.

Speciális tevékenysége miatt a Cordelia Alapítvány¹³¹ emelhető ki, amely a kínzást és traumát elszenvedett menekültek és menedékkérők, valamint családtagjaik pszichiátriai, pszichoterápiás, pszichológiai kezelésével, továbbá pszichoszociális tanácsadással foglalkozik. Képzett terapeutái és tolmácsai a hazai menekülteket befogadó állomásokon verbális és nonverbális, egyéni és csoportos terápiás foglalkozásokon kezelik a menekültek pszichés problémáit. Rendszeresen tartanak képzéseket és szupervíziós foglalkozásokat menekültügyi szakemberek számára. A Cordelia Alapítvány 1996-ban jött létre, és egy dániai koordinációban működő nemzetközi hálózat, az IRCT (International Rehabilitation and Research Council for Torture Victims – Kínzás Áldozatainak Nemzetközi Rehabilitációs és Kutató Tanácsa) akkreditált tagja.

Fő vagy fontosabb tevékenységeit tekintve a felsoroltakon túl még mintegy tucatnyi szervezet foglalkozik a menedékkérők és menekültek segítségével, azonban a 2015-ös válságban nem annyira a felsorolt szervezetek tevékenysége volt meghatározó. Sokkal inkább az alkalmilag szerveződő önkéntes csoportoké, akik jórészt a közösségi média eszközeivel támogatva hazánkban ritkán látott mértékű társadalmi összefogást mutattak. A korábban a menekültügy területén működő civil szervezetek mellett spontán szerveződő csoportok és nagyszámú önkéntes tűnt fel, akik jószándékúan próbáltak segíteni egy alapvetően átláthatatlan, kaotikus helyzetben. A 2015-ös migrációs válságról szóló kutatásának eredmé-

¹²⁹ Forrás: <http://menedek.hu> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

¹³⁰ Forrás: <http://kalumba.org> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

¹³¹ Forrás: www.cordelia.hu/index.php/hu (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

nyét a TÁRKI 2016 márciusában tette közzé,¹³² amelynek egyik célja volt a magyarországi menekültválság idején megmutatkozó társadalmi szolidaritás vizsgálata, illetve a bekapcsolódó új és régi segítők bemutatása. A szervezetek egy részének tevékenysége a migránsok beáramlásának csökkenésével megszűnt, míg mások megindultak a formálisan működő társadalmi szervezetek alapításának jogi útján, és hosszú távú munkára próbálnak berendezkedni. Tevékenységükben a migránsokon kívül más rászoruló csoportok segítségét is felvették portfóliójukba. Ez egyrészt egy professzionalizálódást is jelent, másrészt törvényesen működő civil szervezetként lehetővé válik számukra pályázati finanszírozás igénybevétele, ami értelemszerűen azt is jelenti, hogy működésükben a többi civil szervezethez hasonlóvá válva fizetett munkatársakat is tudnak foglalkoztatni.

A civil szervezetek mellett általában is szót kell ejteni az önkéntesek munkájáról a menekültügyben, amely a társadalmi és egyházi szervezetek mellett (legalábbis korábban) a befogadóállomásokon is jelen volt. Az önkéntes munkát vállalók körében a menekültügy, illetve az idegen kultúrkörből érkező emberekkel való foglalkozás mindig is népszerű volt – abban az időben is, amikor az még gyakorlatilag semmilyen társadalmi figyelmet nem kapott. Elsősorban a gazdagabb nyugat-európai országokból érkező fiatal önkéntesek számára volt vonzó feladat és jó tapasztalatszerzés a menekültekkel végzett munka. Ennek megfelelően mind a célcsoporttal foglalkozó civil szervezeteknél, mind pedig a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal által működtetett befogadóállomásokon viszonylag jelentős számú lelkes önkéntes segítette (olykor hátráltatta) a szakmai munkát. Az önkéntes munkán kívül nagy mennyiségű adomány is érkezett elsősorban a befogadóállomásokra, amelynek szétosztásáról a menekültügyi hatóság gondoskodik. Tekintve, hogy ez már a menekültügyi rendszer felállítása óta jellemző volt, a menedékjogi törvény végrehajtási rendelete az adományok fogadását, elosztását és nyilvántartását részletesen szabályozza.¹³³

¹³² Lásd SIMONOVITS–BERNÁT 2016.

¹³³ A Metvhr. 14/A. § (1) bekezdése szerint a menekültügyi hatóság bel- és külföldi természetes és jogi személyektől, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetektől pénzbeli, illetve természetbeni adományt fogadhat el hatósági és ellátási tevékenysége feltételeinek javítása, valamint az elismerését kérő, a menekült, az oltalmazott és a menedékes ellátása érdekében.

Vákát oldal

4. Menekültügy a gyakorlatban

A migráció, és azon belül a menekültügy, a menedékjog – rendkívül stabil, nehezen változtatható alapjai ellenére – napjaink egyik legdinamikusabban változó jelensége, amelyre a mindenkori jogalkotó, legyen akár uniós, akár nemzeti szintű, több-kevesebb sikerrel igyekszik reagálni, illetve egyes esetekben előre felkészülni a változásra. Ahogy már a bevezetőnkben is utaltunk rá, e törekvés ahhoz vezet, hogy a menekültügyi joganyag folyamatosan változik, számos esetben rendkívül gyorsan. A változó jogi környezet ugyan viszonylag rugalmasan reagál az újabb és újabb kihívásokra, azonban nem könnyíti meg sem a jogalkalmazó, sem a menekültügyi szabályozást tanulók és tanítók helyzetét. A felkészülésnek és a számonkérésnek, illetve a későbbiekben a jogalkalmazásnak mindig a hatályos tárgyi jogon kell alapulnia.

4.1. Az Európai Unió menekültügyi szabályozásának fejlődése

A ma Európai Unió néven ismert entitás kezdetben egyes gazdasági tevékenységek összehangolását célozta, és hosszas fejlődés vezetett oda, hogy a bevándorlás – és azon belül a menekültügy – területén kötelező erejű szabályok és közös intézmények jöjjenek létre. Annak idején a kezdeti lépések nem közösségi szinten történtek, hanem állam-, illetve kormányközi megállapodások keretében. Ilyen egyezmények és határozatok születtek 1990 és 1997 között többek között a felelős tagállam meghatározásáról, a nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmekről, a biztonságos harmadik országokról, a minimális eljárási garanciákról, az ideiglenes védelemben részesülő személyekről vagy a kísérő nélküli kiskorúakról.¹³⁴

¹³⁴

- Az 1990. június 15-i egyezmény az Európai Közösségek valamely tagállamában benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelő tagállam meghatározásáról (úgynevezett dublini egyezmény).
- Az 1992. november 30-i tanácsi határozat a nyilvánvalóan megalapozatlan menedékjogi kérelmekről (úgynevezett londoni határozat).
- Az 1992. november 30-i tanácsi határozat a harmadik befogadó országokra vonatkozó kérdések összehangolt megközelítéséről.
- Az 1992. december 1-jei következtetés azokról az országokról, amelyekben az üldöztetésnek nincs komoly veszélye (úgynevezett biztonságos harmadik országokról szóló következtetés).
- Az 1995. június 20-i tanácsi határozat a menekültügyi eljárásokban alkalmazandó minimális garanciákról (úgynevezett minimális garanciákról szóló határozat).
- Az 1995. szeptember 25-i tanácsi határozat az ideiglenes védelemben részesülő személyek belépésével és tartózkodásával kapcsolatos kötelezettség megosztásáról.
- Az 1996. március 4-i közös álláspont, amelyet a Tanács az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján fogadott el, a menekültek jogállásáról szóló, 1951. július 28-i genfi egyezmény 1. cikkében szereplő „menekült” fogalom meghatározásának összehangolt alkalmazásáról (úgynevezett közös álláspont).
- Az 1997. június 26-i tanácsi határozat a harmadik államból származó kísérő nélküli kiskorúakról.

Az 1992-es *maastrichti szerződés* megteremtette az Európai Közösség úgynevezett pilléres szerkezetét, és a III. pillérbe, a bel- és igazságügyi együttműködés részévé tette, az úgynevezett „közös érdekű” ügyek közé emelte a menekültügyet.

A közösségi jogfejlődés egyik mérföldköve volt az 1997. október 2. napján aláírt és 1999. január 1-jén hatályba lépett *amszterdami szerződés*, amely az akkori pilléres szerkezetnek megfelelően a harmadikból az első pillérbe emelte át – egyebek mellett – a menekültügyi politikát, így az közösségi szintre emelkedett, és ezzel megnyílt az út a menekültügy terén a közösségi szabályalkotás előtt. Az amszterdami szerződés 1. cikkének 5. pontja értelmében a szervezet egyik célkitűzése „az Unió fenntartása és fejlesztése a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térségként, ahol a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre és bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul”. Ezt konkretizálta a 73i. cikk, amelynek értelmében „a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség fokozatos létrehozása céljából a Tanács az Amszterdami Szerződés hatálybalépését követő ötéves időszakon belül [...] egyéb intézkedéseket fogad el a menekültügy, a bevándorlás és a harmadik országok állampolgárai jogainak védelme terén a 73k. cikk rendelkezéseinek megfelelően”.¹³⁵

1999-ben fogalmazták meg az állam- és kormányfők a *tamperei programot*, amely célul tűzte ki egy közös eljárásokkal és egységes jogállásokkal rendelkező közös *európai menekültügyi rendszer* megteremtését. Ez az öt évre szóló terv az amszterdami szerződésben meghatározott célok és feladatok mentén tovább egyértelműsítette a szükséges jogalkotási feladatokat. Ennek keretében készültek el azon rendeletek és irányelvek, amelyek az európai menekültügyi rendszer alapját alkották:

- A 2725/2000/EK rendelet a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló „Eurodac”¹³⁶ létrehozásáról (*Eurodac rendelet*).

¹³⁵ A hivatkozott 73 k.) cikk értelmében „a Tanács [...] az Amszterdami Szerződés hatálybalépésétől számított ötéves időszakon belül:

1. Intézkedéseket fogad el a menekültügyre vonatkozóan a menekültek jogállásáról szóló 1951. július 28-ai genfi egyezményrel és az 1967. január 31-ei jegyzőkönyvvel, valamint az egyéb irányadó egyezményekkel összhangban a következő területeken:
 - a) egy harmadik ország állampolgárának a tagállamok valamelyikében benyújtott menedékjog iránti kérelmét elbíráló tagállam meghatározására vonatkozó kritériumok és mechanizmusok,
 - b) a menedékkérők tagállamokban történő befogadására vonatkozó minimumszabályok,
 - c) a harmadik országok állampolgárainak menekültkénti elismerésére vonatkozó minimumszabályok,
 - d) a menekültstátusz tagállamokban történő megadására vagy visszavonására vonatkozóan eljárási minimumszabályok [...].
2. Intézkedéseket fogad el a menekültekre és lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyekre vonatkozóan a következő területeken:
 - a) minimumszabályok ideiglenes védelem nyújtására vonatkozóan harmadik országból származó lakóhelyüket elhagyni kényszerült és származási országukba visszatérni nem tudó személyek számára, valamint az egyéb okból nemzetközi védelemre szoruló személyek számára,
 - b) a menekültek és a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek befogadásával és befogadásuk következményeinek viselésével kapcsolatban a tagállamokra háruló terhek kiegyensúlyozott elosztásának előmozdítása [...].”

¹³⁶ EUROpean DACTylographic Comparison System.

- A 407/2002/EK rendelet a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjnyomatok összehasonlítására irányuló Eurodac létrehozásától szóló 2725/2000/EK rendelet végrehajtására vonatkozó egyes szabályok megállapításáról (*Eurodac végrehajtási rendelet*).
- A 343/2003/EK rendelet a valamely harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem elbírálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárásjogi szabályok megállapításáról (*dublini II. rendelet*).
- A Bizottság 1560/2003/EK rendelete (2003. szeptember 2.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó szempontok és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról (*dublini II. végrehajtási rendelet*).
- A Tanács 2001/55/EK Irányelve (2001. július 20.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről (*tömeges beáramlási irányelv*).
- A Tanács 2003/9/EK Irányelve (2003. január 27.) a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról (*befogadási irányelv*).
- A Tanács 2004/83/EK Irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról (*kvalifikációs irányelv*).
- A Tanács 2005/85/EK Irányelve (2005. december 1.) a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól (*eljárási irányelv*).

E jogalkotási csomag végrehajtását volt hivatott segíteni az úgynevezett SOLID pénzügyi alapok részeként 2000-ben felállított *Európai Menekültügyi Alap*.¹³⁷

2000-ben a három fő közösségi intézmény, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közös kiáltványban fogalmazta meg *alapjogi chartáját*,¹³⁸ amelynek 18. cikke az alapjogok közé sorolta a menedékhez való jogot. Eszerint: „A menekültek jogállásáról szóló 1951. július 28-i genfi egyezmény és az 1967. január 31-i jegyzőkönyv rendelkezéseivel, valamint

¹³⁷ MOLNÁR 2013, 56. Az első, 2000 és 2004 közötti időszakra a 2000/596/EK tanácsi határozat, a második, 2005 és 2010 közötti időszakra az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról szóló, 2004. december 2-i 2004/904/EK tanácsi határozat hozta létre. Az utolsó, harmadik időszakra az Európai Parlament és a Tanács 2007/573/EK határozata (2007. május 23.) a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” általános program keretében a 2008–2013-as időszakra az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról és a 2004/904/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről hozta létre a teljes időszakra szóló 628 milliárd eurós keretösszeggel.

¹³⁸ Az alapjogi charta azonban csak később, a liszaboni szerződéshez fűzött nyilatkozatként, azzal együtt lépett hatályba 2009. december 1-jén, és vált így az uniós – valamint ebből eredően a magyar – jog részévé.

az Európai Unióról szóló szerződéssel és az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel (a továbbiakban: a Szerződések) összhangban a menedékjogot biztosítani kell.”

A 2004-es *hágai program*, az EU következő „ötéves terve” további közelítést kívánt elérni a menedékjog területén is, ennek keretében célul tűzte – ambiciózus módon 2010-re – a közös európai menekültügyi rendszer megteremtését, valamint partnerségben segíteni harmadik országoknak kiépíteni a saját menekültügyi rendszerüket. 2007-re készült el a *Zöld Könyv* a Közös Európai Menekültügyi Rendszer jövőjéről.¹³⁹ Ebben a dokumentumban felmérés készült a rendszer aktuális állapotáról, rámutatva azokra a hiányosságokra, amelyek a harmonizáció terén mutatkoznak. Célkitűzésként fogalmazta meg, visszhangozva a korábbi politikai törekvéseket, hogy a közös európai menekültügyi rendszer második szakaszának magasabb közös védelmi standardokat, a tagállamok által nyújtott védelem szempontjából nagyobb egyenlőséget és a tagállamok között magasabb fokú szolidaritást kell megvalósítania. Ennek keretében tovább kell közelíteni egymáshoz a nemzeti jogszabályokat, mert az irányelvek jelenleg túl tág kereteket biztosítanak (például óriási eltérések a munkaerőpiachoz való hozzáférés szempontjából), harmonizálni kell a védelmi státuszokat, javítani a különös bánásmód igényének felismerését, a dublini eljárást kiegészítendő ki kell dolgozni egy szolidaritási mechanizmust. A külső dimenzió kapcsán támogatni kell a harmadik országokat a nemzetközi védelmi kapacitásaik növelésében, illetve ösztönözni kell a tagállamokat az áttelepítésben való részvételre. Törekvésként fogalmazódott meg továbbá a vegyes beáramlás kezelése a külső határokon. (Figyelemre méltó, hogy egy évtizeddel a Zöld Könyv után ugyanezek a célkitűzések lényegében változtatás nélkül elismételhetők, a Bizottság még a 2015-ös 10 pontos akciótervében is sok szempontból ugyanezeket fogalmazza meg.)

Időközben nem állt meg a jogalkotási folyamat sem, 2007-ben fogadta el az Európai Parlament és a Tanács a 862/2007/EK rendeletet (2007. július 11.) a migrációra és a nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikákról, amely a tagállamok egységes migrációs adatszolgáltatási kötelezettségét teremtette meg, érdemben összehasonlíthatóvá téve az egyes tagállami adatokat.

2008-ban született meg az *Európai bevándorlási és menekültügyi paktum*, amely jogi kötőerővel nem rendelkező iránymutatásokat fektetett le, ugyanakkor rendszeres beszámolási kötelezettséget írt elő a tagállamok számára. Ugyan alapvető jelleggel rögzítette, hogy „minden üldözött külföldi jogosult segítséget és védelmet kérni az EU területén”, azonban érdemben nem jelentett újdonságot a meglévő célkitűzések és kötelezettségek rendszerében.

A 2010-es *stockholmi program* – az EU 2014-ig tartó „ötéves terve” – módosítva a hágai program túlzott elvárásait, a közös európai menekültügyi rendszer megteremtését 2012-re tűzte ki, és ennek keretében a meglévő menekültügyi *acquis* átdolgozását a magasabb fokú harmonizáció elérése érdekében. A terv végül, ha – köszönhetően jelentős részben a *lisszaboni szerződés* által megváltoztatott jogalkotási folyamathoz szükséges kompromisszumoknak – nem is a kitűzött határidőn belül és nem is az eredetileg szándékozott mértékű harmonizációt elérve, de jelentős részben megvalósult, megtörtént a menekültügyi joganyag kibővítése és átdolgozása a következő uniós jogszabályokkal:

¹³⁹ Az Európai Bizottság honlapja. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007DC0301&from=EN> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

- az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EU rendelete (2010. május 19.) az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról;
- az Európai Parlament és a Tanács 603/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző ügynökség létrehozásáról szóló 1077/2011/EU rendelet módosításáról (átdolgozás) – az átdolgozott Eurodac-rendelet;
- az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (átdolgozás) – a Dublin III. rendelet;
- a Bizottság 118/2014/EU végrehajtási rendelete (2014. január 30.) az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó szempontok és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló 1560/2003/EK rendelet módosításáról – az átdolgozott dublini végrehajtási rendelet;
- Az Európai Parlament és a Tanács 514/2014/EU rendelete (2014. április 16.) a Menekültügyi, a Migrációs és az Integrációs alapra, valamint a rendőrségi együttműködés, a bűnmegelőzés és a bűnözés elleni küzdelem, valamint a válságkezelés pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról;
- Az Európai Parlament és a Tanács 516/2014/EU rendelete (2014. április 16.) a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról, a 2008/381/EK tanácsi határozat módosításáról, valamint az 573/2007/EK és az 575/2007/EK európai parlamenti és tanácsi határozatok és a 2007/435/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről;
- az Európai Parlament és a Tanács 2011/51/EU irányelve (2011. május 11.) a 2003/109/EK tanácsi irányelv hatályának a nemzetközi védelmet élvező személyekre történő kiterjesztése tekintetében a fenti irányelv módosításáról – a huzamos tartózkodási irányelv hatályának kiterjesztéséről szóló irányelv;
- az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról (átdolgozás) – az átdolgozott kvalifikációs irányelv;

- az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról (átdolgozás) – az átdolgozott eljárási irányelv;
- az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (átdolgozás) – az átdolgozott befogadási irányelv.

A lisszaboni szerződéssel, ahhoz fűzött nyilatkozatként az uniós – és így a magyar – jog részévé vált az EU alapjogi chartája, amely a 18. cikkében a következők szerint deklarálta a menedékhez való jogot: „A menekültek jogállásáról szóló 1951. július 28-i genfi egyezmény és az 1967. január 31-i jegyzőkönyv rendelkezéseivel, valamint az Európai Unióról szóló szerződéssel és az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel (a továbbiakban: a Szerződések) összhangban a menedékjogot biztosítani kell.”

A közös európai menekültügyi rendszer létrehozásának második szakasza tehát az *Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal* révén szervezeti szinten is megerősítette a tagállamok együttműködését, újraszabályozta a felelősségmegállapítási szabályokat, a befogadási, eljárási és elismerési követelményeket, csökkentve ezáltal a tagállami eltérések lehetőségét.

Az uniós jogalkotási folyamat 2013-ban épp csak lezárult,¹⁴⁰ az irányelvek egy részének (például átdolgozott eljárási irányelv, átdolgozott befogadási irányelv) átültetési határideje, illetve egyes rendeletek (például átdolgozott Eurodac-rendelet) hatályba lépése be sem következett, amikor 2013-tól kezdődően, majd 2015-ben tetőzve olyan tömeges bevándorlás érte Európát, amely teljesen új helyzet elé állította mind az unió, mind az egyes államok menekültügyi rendszereit, ami azonnal felvetette a menekültügyi *acquis* módosításának szükségességét.

A jogalkotási folyamat kiegészítéseként, a szakpolitikák megvalósításának finanszírozása érdekében a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretprogramban *Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap* néven egyesítették az Európai Menekültügyi Alapot a másik két migrációs szolidaritás alappal, az Európai Visszatérési Alappal és az Európai Integrációs Alappal. Teljes költségvetése a hét évre 3 137 milliárd euró.¹⁴¹

¹⁴⁰ Az uniós jogalkotásra jellemző, hogy a dublini rendelet alkotói lényegében nyitva hagyták annak a kérdését, hogy melyik tagállam a felelős a kísérő nélküli kiskorú kérelmének megvizsgálásáért, ha több tagállamban is előterjesztette kérelmét, arra tekintettel, hogy a kérdésben éppen folyamatban volt a jogalkotás során egy eljárás az Európai Unió Bírósága előtt. A Bíróság végül 2013. június 6-án hozta meg a C-648/11. sz. MA, BT és DA v. UK ügyben a döntését, amely alapján a frissen megalkotott Dublin III. rendeletet máris módosítani kellett. A Bíróság egyébként végül akként döntött, hogy a kiskorú mindenek felett álló érdekét az szolgálja – ha más tagállamban rokonokkal nem rendelkezik –, ha az a tagállam a felelős a kérelem megvizsgálásáért, „ahol e kiskorú a menedékjog iránti kérelem benyújtását követően tartózkodik”. Az Európai Unió Bíróságának honlapja. Elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=138088&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=564093> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

¹⁴¹ Az Európai Bizottság honlapja; Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF). Elérhető: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund/index_en.htm (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

A jogalkotás e tankönyv írásának időtartama alatt is zajlik, azonban a szükséges politikai kompromisszumok hiányában nem túl gyorsan. A legnagyobb vitát kiváltó kérdések közé tartozik a dublini rendelet olyan módosítása, amely egy olyan tartós áthelyezési metódust alkotna meg és alkalmazna, amelynek segítségével a különösen nagy migrációs nyomásnak kitett tagállamok terheit a többi, kevésbé érintett tagállam előre meghatározott szempontok és keretek között át tudná vállalni. Hasonló vitákat vált ki az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal átszervezése egy olyan menekültügyi ügynökséggé, amely önálló, a tagállamok akaratától és szándékától nem függő hatáskörökkel bírna a tagállamok területén is.

4.2. A magyar menekültügyi szabályozás alapjai

A menekültügyi gyakorlat megismerése előtt tisztázni szükséges az alapfogalmakat és alapelveket.

4.2.1. Alapfogalmak

Nemzetközi védelemről akkor beszélünk, amikor egy állam (a származási ország)¹⁴² nem tud vagy nem akar az alapvető emberi jogok megsértésével vagy veszélyeztetésével szemben védelmet biztosítani a saját állampolgára – vagy hontalanok esetén: a területén élő személyek – számára, ezért a hiányzó állami védelmet a nemzetközi közösség tagjaként egy másik állam (a befogadó ország) vagy egy nemzetközi szervezet¹⁴³ biztosítja. Ilyen értelemben beszélhetünk a nemzetközi védelem helyettesítő jellegéről, hiszen az a hiányzó nemzeti védelem helyébe lép, azt pótolja. „A menekültjogot azért alakították ki, hogy helyettesítse azt a védelmet, amit egy személy elvár attól az államtól, amelynek polgára. Az volt a célja, hogy csak azokban a helyzetekben érvényesüljön, ha ez a védelem nem elérhető.”¹⁴⁴ A nemzetközi védelem egyik jellemző formája a menedékjog.

A *menedékjog* tágabb értelemben többféle nemzetközi védelmi formát foglalhat magában,¹⁴⁵ szűkebb értelemben viszont szigorúan csak a menekülteknek járó jogok és az őket terhelő kötelezettségek összessége. Az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdése

¹⁴² Illetve hontalanok esetében: a szokásos tartózkodási hely szerinti ország. A továbbiakban, amikor a tankönyv állampolgárokat említ, ide kell érteni az adott államban szokásos tartózkodási hellyel rendelkező, ám állampolgársággal nem bíró személyeket, a hontalanokat is.

¹⁴³ Tipikusan az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága, amely a mandátuma alapján a származási országon kívül tartózkodókat ismerheti el menekültként (úgynevezett „mandátumos menekültek”).

¹⁴⁴ HAINES 2003, 336. „A nemzetközi menekültjogot kizárólag arra tervezték, hogy súlyosan veszélyeztetett személyek számára a védelem helyettesítő forrása legyen. Nem az a célja, hogy felülírja azt az elsődleges szabályt, hogy az egyéneknek az állampolgárságuk szerinti állam védelmét kell keresniük, hanem egyszerűen egy biztonsági hálót képezzen akkor, ha az állam nem képes eleget tenni az alapvető védelem biztosítására vonatkozó felelősségének.” HATHAWAY–FOSTER 2003, 358.

¹⁴⁵ Például magyar jogi kontextusban a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) 3. § (2) bekezdése értelmében menedékjogot élveznek a menekülteken kívül a menedékesek és az oltalmazottak is. A menedékes jogállás a nemzetközi védelemnek a tömeges beáramlás esetén biztosítható formája, az oltalmazott jogállás a menekültkénti elismerés feltételein kívüli, egyedi esetekben adható védelem.

alapján „Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatarozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott”. Az Alaptörvény tehát a szűkebb értelmezést követi, és a menedékjogot csupán a menekülteknek járó jogok és kötelezettségek összességéként deklarálja, és hallgat a szintén menedékjogot élvező, másfajta védelemben részesített személyekről. A menedékjog tartalmát pedig az arról szóló törvény fogalmazza meg akként, hogy a menedékjog „jogcím Magyarország területén való tartózkodásra, egyidejű védelem a visszaküldés, a kiutasítás és a kiadatás ellen”.¹⁴⁶

A *menekült* kifejezést a köznyelv, a média előszeretettel használja minden olyan személyre, aki valamilyen kényszerítő körülmény miatt hagyja el származási országát. Kizárólag ilyen – köznap – értelemben beszélhetünk például „árvízi menekültekről”, „klímamenekültekről” vagy „gazdasági menekültekről”.¹⁴⁷ A jogi szaknyelv viszont kizárólag azokra alkalmazza, akik esetében a menekültkénti elismerés feltételei fennállnak, ami a köznyelvinél sokkal szűkebb értelmezési tartományt jelent.

Azt, hogy ki minősül menekültnek, a genfi egyezmény tartalmazza. Eszerint menekült az, aki „faji, vallási okok, nemzeti hovatarozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkező és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni”.¹⁴⁸

Felismerve azt, hogy a klasszikus menekültügyi rezsím nem alkalmas segítséget nyújtani azoknak a lényegében „menekülthelyzetben” lévő személyeknek, akik nem a genfi egyezményben foglalt ügynevezett öt genfi ok – a faj, vallás, nemzetiség, politikai meggyőződés és a meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás – valamelyikén alapuló üldöztetésnek, hanem azoktól eltérő fenyegetettségnek vannak kitéve, az Európai Unió belülről a már említett, ügynevezett kvalifikációs irányelv megteremtette a *kiegészítő védelmet*.

Maga az elnevezés is a menekült jogálláshoz kapcsolódik, jelezve, hogy attól elkülönülő, annak a hiányosságait pótló jogintézmény. Ahogy az irányelv 24. preambulumbekzdése is rögzíti: „A kiegészítő védelem biztosítása a genfi egyezményben meghatározott me-

¹⁴⁶ Lásd a Met. 2. § c) pontját. A menedékjog és a kiadatás kapcsolatáról bővebben lásd SZÉP 2014.

¹⁴⁷ A látszólag magától értetődő kategorizálás buktatóira mutat rá Michelle Foster az alábbi példával: „senki nem várja el, hogy egy nő, aki azért hagyja el a hazáját, mert egy másik országban orvosként magasabb jövedelemre tud szert tenni – a gazdasági migráns klasszikus definíciója –, nemzetközi védelmet kapjon. Ugyanakkor ez a nyilvánvaló és intuitív különbségtétel az önkéntes és a kényszerű migráció között sokkal kevésbé egyértelművé válik, ha elmozdulunk a magától értetődő példától, és megpróbáljuk a különbségtételt sokkal összetettebb helyzetekre alkalmazni. Például tényleg célszerű amellett érvelni, hogy amíg egy politikai disszidens, aki azért hagyja el a hazáját, mert fél a bebörtönzéstől és kínzástól, az kényszerű migráns, míg az a nő, aki azért hagyja el a hazáját, mert HIV-pozitív volta miatt súlyos diszkrimináció áldozata, ami miatt képtelen élelmezni a családját, az önkéntes migráns? Ráadásul nem igaz, hogy a kérelmezők mindkét esetben, legalább egy bizonyos fokig mindketten »egy jobb életet keresnek?» FOSTER 2007, 7.

¹⁴⁸ Genfi egyezmény 1. cikk A pont (2) bekezdés első mondata.

nekülvédelmi rendszerhez képest kiegészítő és pótlólagos jellegű.”¹⁴⁹ A magyar szabályozás is a menekült jogálláshoz viszonyítva fogalmazza meg az oltalmazott jogállás definícióját: „Magyarország oltalmazottként kiegészítő védelemben részesíti azt a külföldit, aki nem felel meg a menekültkénti elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén őt súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy az e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni.”¹⁵⁰

Az átmeneti vagy *ideiglenes védelem* jogintézményének szükségessége Európában a délszláv, valamint a koszovói háborúk szomorú tapasztalata alapján vetődött fel. Jogi alapját az úgynevezett tömeges beáramlási irányelv teremtette meg, reagálva egy olyan élethelyzetre, amelyben a nemzetközi védelemre egyértelműen rászoruló személyek kérelmeinek egyedi feldolgozására sem lehetőség, sem szükség nincs.¹⁵¹ A magyar szabályozás értelmében „Magyarország menedékesként ideiglenes védelemben részesíti azt a külföldit, aki Magyarország területére tömegesen menekülők olyan csoportjába tartozik, amelyet

- a) az Európai Unió Tanácsa – (tömeges beáramlási irányelvben) meghatározott eljárás szerint – ideiglenes védelemre jogosultként elismert, vagy
- b) a Kormány ideiglenes védelemre jogosultként ismert el, mivel a csoportba tartozó személyek hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetve az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése – így különösen kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód – miatt elmenekülni kényszerültek”.¹⁵²

A *non-refoulement* (a visszaküldés tilalma) a menedékjog központi eleme, a nemzetközi védelem magja. Azt a tilalmat foglalja magában, amely szerint az adott állam az adott személyt nem küldheti vissza abba az országba, vagy annak az országnak a határára, ahol alapvető emberi jogai súlyosan sérülnének. Maga a kifejezés először a Nemzetközi Jogi Intézet 1892-es genfi ülésén fogalmazódott meg,¹⁵³ később azonban különböző megfogalmazásokban több emberi jogi dokumentumban is helyet kapott, így kifejezetten szerepel a genfi egyezményben, a kínzás elleni egyezményben és az Európai Unió alapjogi

¹⁴⁹ Az irányelv 2. cikkének e) pontja alapján „»kiegészítő védelemre jogosult személy«: harmadik ország olyan állampolgára, illetve olyan hontalan személy, aki nem minősül menekültnek, de akivel kapcsolatban megalapozott okokból azt kell feltételezni, hogy származási országába, illetőleg hontalan személy esetében a korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országba való visszatérése esetén [meghatározott] súlyos sérelem elszenvedése tényleges veszélyének lenne kitéve; valamint rá a [kizáró okok egyike] nem vonatkozik, és nem tudja vagy az ilyen veszélytől való félelmében nem kívánja ezen ország védelmét igénybe venni”.

¹⁵⁰ Lásd a Met. 12. § (1) bekezdését.

¹⁵¹ Az irányelv 2. cikkének a) pontja alapján az „»átmeneti védelem«: kivételes jellegű eljárás, amelynek célja a hazájukba visszatérni nem képes, lakóhelyüket elhagyni kényszerült, harmadik országból származó személyek tömeges beáramlása vagy várható tömeges beáramlása esetén azonnali és átmeneti védelem biztosítása az ilyen személyek részére, különösen akkor, ha annak kockázata is fennáll, hogy a menekültügyi rendszer nem lesz képes ezt a beáramlást feldolgozni anélkül, hogy az hátrányosan ne érintené annak hatékony működését az érintett, illetve a védelemért folyamodó más személyek érdekében”.

¹⁵² Lásd a Met. 19. §-át.

¹⁵³ MOLNÁR 2016, 51.

chartájában is.¹⁵⁴ Explicit módon nem jelenik meg az elv, de a kínzás tilalmából levezetve érvényre jut más jogi dokumentumokban is, így Az emberi jogok európai egyezménye kapcsán a tilalom érvényesülését az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) a kínzás tilalmára vonatkozó 3. cikkéből vezette le, hasonlóan a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányához.¹⁵⁵

A jogintézmény eredetileg kifejezetten menekültügyi jellegű volt,¹⁵⁶ később azonban ezen túlterjeszkedett, és általános nemzetközi humanitárius jogi alapelvvé vált.¹⁵⁷ Alkalmazása során konzekvencialista értelmezést kell követni, nem a *honnán*, hanem a *hová* számít (amiből egyebek mellett következik az is, hogy a tilalmat nemcsak az államterületen, hanem annak határán is érvényre kell juttatni).¹⁵⁸ Hiába tekinthető kiindulópontnak, hogy az állami szuverenitás elidegeníthetetlen része arról dönteni, hogy mely külföldi személyeket távolítja el és tartja távol a saját területéről, e szuverén jogát csak a nemzetközi jog szabta korlátok között, illetve a vonatkozó emberi jogok tiszteletben tartása mellett gyakorolhatja.¹⁵⁹ „A non-refoulement elve tipikusan az államok azon képessége előtti akadályként működik, hogy eltávolítsanak a területükről bizonyos egyéneket, és nem pozitív jogosultságot jelent a nemzetközi védelemhez történő hozzáférésre.”¹⁶⁰

A magyar jogban a non-refoulement követelményét mind a menedékjogi,¹⁶¹ mind az idegenrendészeti szabályozás¹⁶² érvényre juttatja.

¹⁵⁴ Genfi egyezmény 33. cikk (1) bekezdés: „Egyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza („refouler”) a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall.”

Alapjogi charta 19. cikk (2) bekezdés: „Senki sem toloncolható ki vagy utasítható ki olyan államba, vagy adható ki olyan államnak, ahol komolyan fenyegeti az a veszély, hogy halálra ítélik, kínozzák, vagy más embertelen bánásmódnak vagy büntetésnek vetik alá.”

Az 1984-es kínzás elleni egyezmény, amelyet Magyarországon az 1988. évi 3. törvényerejű rendelet hirdetett ki, 3. cikke úgy fogalmaz: „Egyetlen részes állam sem köteles kiutasítani, hazatoloncolni vagy kiadni valakit egy másik olyan államnak, ahol nyomós okoknál fogva tartani lehet attól a veszélytől, hogy az illető személyt megkínnozzák.” A jogszabály szövegének magyar fordítása hibásnak tekinthető abból a szempontból, hogy a „No State Party shall expell” szövegrész nem a kiutasítási kötelezettség hiányára utal (tehát lehet, de nem kötelező), hanem arra, hogy nem utasíthat ki.

¹⁵⁵ Magyarországon kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet.

¹⁵⁶ „A non-refoulement a menedékjog vezérelve azóta, hogy 1933-ban megjelent a menekültek nemzetközi jogállásáról szóló egyezményben.” DUFFY 2008, 380.

¹⁵⁷ MOLNÁR 2016, 53.

¹⁵⁸ GAMMELTOFT-HANSEN 2010, 61.

¹⁵⁹ WOJNOWSKA-RADZIŃSKA 2015, 9.

¹⁶⁰ MCADAM 2007, 10.

¹⁶¹ Met. 45. § (1) bekezdés: „A visszaküldés tilalma fennáll, ha az elismerését kérő származási országában faji, illetve vallási okok, nemzeti hovatartozása, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása, avagy politikai meggyőződése miatt üldöztetés veszélyének vagy az Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdésében meghatározott magatartásnak lenne kitéve, és nincs olyan biztonságos harmadik ország, amely befogadja.”

¹⁶² Harmtv. 51. § (1) bekezdés: „A visszairányítás, illetve a kiutasítás nem rendelhető el és nem hajtható végre olyan ország területére, amely az érintett tekintetében nem minősül biztonságos származási vagy biztonságos harmadik országnak, így különösen, ahol a harmadik országbeli állampolgár faji, vallási, nemzeti hovatartozása, egy meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása vagy politikai véleménye miatt üldöztetés veszélyének lenne kitéve, továbbá olyan állam területére vagy olyan terület határára sem, ahol nyomós oknál fogva tartani lehet attól, hogy a visszairányított, illetve a kiutasított harmadik országbeli állampolgár az Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdésében meghatározott magatartásnak lenne kitéve (non-refoulement).”

A tilalom a közvetett visszaküldést is magában foglalja, az államokat terhelő kötelezettség tehát arra is kiterjed, hogy ne hajtsanak végre visszaküldést olyan országba, ahol az érintett személyt az fenyegetné, hogy továbbküldik abba az országba, ahol az említett bánásmód fenyegetné (*lánc-visszaadás*). Ezt a szabályt az EJEB már 2000-ben érvényre juttatta a T. I. v. Egyesült Királyság ügyben,¹⁶³ kimondva, hogy „a közvetett eltávolítás egy olyan köztes országba, amely szintén Szerződő Állam, nem befolyásolja az Egyesült Királyság azon felelősségét, hogy biztosítsa, a kiutasító döntése eredményeként a kérelmező nem lesz az Egyezmény 3. cikkében foglalt bánásmód elszenvedője”. Ezt az elvet az EJEB később több más ügyben is megerősítette.¹⁶⁴

A *tagállam* kifejezés alatt általában az Európai Unió tagállamait értjük, különbségtétel nélkül, ugyanakkor ez a fogalom sem kronológiailag, sem tartalmilag nem statikus. A tagállamok száma az EU – és előképeinek – létrejötte óta folyamatosan nő. Magyarország 2004-ben egy tizenöt tagú közösséghez csatlakozott 9 másik európai országgal együtt. Jelenleg a közösség 28 tagot számlál, legutóbb Horvátország csatlakozott, azonban a közeljövőben minden valószínűség szerint csökkenni fog a tagállamok száma, mivel az Egyesült Királyság 2016-ban népszavazáson a kilépés mellett döntött. Ennek megfelelően az egyes közösségi, illetve uniós jogi kötelezettségek nem feltétlenül vonatkoztak az országoknak ugyanazon körére.

Az egyes jogintézményekben ráadásul adott időpillanatban sem szükségszerűen ugyanazok a tagállamok részesek. Így például a schengeni övezetnek – és a vonatkozó jogi szabályok alkalmazási körének – nem részese az EU-tagállam Bulgária, Ciprus, az Egyesült Királyság, Horvátország, Írország és Románia, míg a nem EU-tagállam Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc igen. Ezzel ellentétben a dublini rendeletet alkalmazó államok közé 32 ország tartozik, a 28 uniós tagállam, valamint Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc.

Ugyanakkor az Egyesült Királyság, Írország és Dánia¹⁶⁵ nem vett részt e szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó uniós joganyag elfogadásában, ezért rájuk nézve azok – ideértve például a kvalifikációs, ez eljárás és befogadási irányelveket – nem kötelezők és nem alkalmazandók.

A tagállam kifejezés a továbbiakban így, az egyes jogintézmények és jogi rezsimek kapcsán a meghatározott országok vonatkozásában értendő.

4.2.2. Alapelvek

Az alapelvek jelentősége abban áll, hogy akkor is hozzájuk kell visszanyúlni, ha konkrét jogszabályi rendelkezés hiányában kell egy kérdést eldönteni. A magyar menedékjogi tör-

¹⁶³ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának jogesettára (a továbbiakban: HUDOC): T. I. v. United Kingdom; kérelem száma: 43844/98. Elérhető: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-5105> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

¹⁶⁴ Így például a HUDOC: K.R.S. v. United Kingdom ügyben (kérelem száma: 32733/08), vagy az Abdolkhani és Karimnia v. Turkey ügyben (kérelem száma: 30471/08).

¹⁶⁵ Dánia a dublini rendszernek is egy 2005-ben elfogadott, és 2006-ban hatályba lépett külön megállapodás alapján részese. Forrás: Európai Külügyi Szolgálat. Elérhető: <http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=7742> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

vény – összhangban az uniós rendeleti és irányelvi szabályokkal – a következő alapelveket deklarálja:

- a törvény szabályait a genfi egyezményrel és Az emberi jogok európai egyezményével összhangban kell alkalmazni;
- a gyermek mindenképp felett álló érdeke;
- a család egységének elve;
- a különleges bánásmódot élvező személyek szükségletei figyelembevételére vonatkozó kötelezettség elve.¹⁶⁶

Az alapelvek egyes esetekben már a jogalkotás során is érvényre jutnak, így az egyes elvek konkrét jogszabályi kötelezésekben is testet öltenek. Így például Az emberi jogok európai egyezményével való összhang tette szükségessé a menekültügyi kiutasítás szabályozását,¹⁶⁷ a gyermek mindenképp felett álló érdeke miatt kötelező a kísérő nélküli kiskorúak gyermekvédelmi intézményben történő elhelyezése,¹⁶⁸ a család egységének elvéből következik, hogy a családtagokat közösen kell elhelyezni,¹⁶⁹ és a családi egység elve alapján elismerő döntések is hozhatók,¹⁷⁰ a különleges bánásmódot élvező személyek szükségleteinek figyelembevételét jelenti az, hogy nem lehetnek alanyai repülőtéri eljárásnak vagy szárazföldi határon lefolytatott eljárásnak.¹⁷¹

E kifejezetten deklarált elvek mellett azonban a menedékjog ismer implicit alapelveket is. Az egyik ilyen a már említett *helyettesítő elv*, amelynek értelmében a nemzetközi védelem helyettesíti, pótolja a hiányzó állami védelmet. Ennek egyenes következménye, hogy ha az állami védelem elérhető, akkor nincs szükség a nemzetközi védelem biztosítására. Ez az elv érhető tetten a belső védelmi alternatíva vagy a védelmi státuszok megszűnésének egyes eseteiben is.

Alapelv továbbá a *nemzetközi védelem jövőre irányultsága*. A védelemben részesítésre tehát nem a múltban elszenvedett sérelmek orvoslásaként – egyfajta kártalanításként vagy reparációként – kell tekinteni, hanem úgy, mint egy jövőben nagy valószínűséggel vagy elkerülhetetlenül bekövetkező súlyos emberi jogi jogsértés megelőzéseként. A múltban bekövetkezett események feltárása csak abból a szempontból releváns, amennyiben abból következtetni lehet a jövőre nézve. Megfordítva: hiába érte egyértelműen bizonyítottan súlyos emberi jogi jogsértés a kérelmezőt a származási országában, ha ennek megismétlődése kizárható, akkor nincs ok a védelemben részesítésre. Így például még ha el is fogadja a menekültügyi hatóság, hogy az akkor még Szerbia részét képező Koszovó területén élő albán származású szerb állampolgárt érthették atrocitások az állami szinten többségi szerbek részéről, Koszovó függetlensége óta ennek menekültügyi szempontból csekély a jelentősége,

¹⁶⁶ Lásd a Met. 3–4. §-ait.

¹⁶⁷ Az emberi jogok európai egyezménye 5. cikk 1. pont f) alpont: „Mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra. Szabadságától senkit sem lehet megfosztani, kivéve az alábbi esetekben és a törvényben meghatározott eljárás útján [...] törvényes letartóztatás vagy őrizetbe vétel az országba való jogtalan belépés megakadályozása céljából vagy olyan személy törvényes letartóztatása vagy őrizetbe vétele, aki ellen intézkedés van folyamatban kiutasítása vagy kiadatása céljából.”

¹⁶⁸ Lásd a Met. 48. § (2) bekezdését.

¹⁶⁹ Lásd a Metvhr. 21. § (6) bekezdését.

¹⁷⁰ Lásd a Met. 7. § (2) bekezdését, 13. § (2) bekezdését, 20. § (2) bekezdését.

¹⁷¹ Lásd a Met. 71/A. § (7) bekezdését, 72. § (6) bekezdését.

hiszen nem valószínűsíthető a jogsérelem megismétlődésének az esélye – vagy az állam azzal szemben megfelelő nemzeti védelmet tud nyújtani – abban a társadalomban, ahol az albán a többségi államalkotó nemzetiség.

Szintén implicit elv a „*kétség esetén a kérelmező javára*” elv, amely alapján az egyes bizonyítékok értékelése során, ha többféle értelmezés képzelhető el, a kérelmező számára kedvezőbbet kell elfogadni. Ez az elv ölt testet például az életkor-meghatározás kapcsán, ahol ha – megbízható okmányok hiányában – van arra esély, hogy a kérelmező valóban kiskorú, akkor annak kell tekinteni.

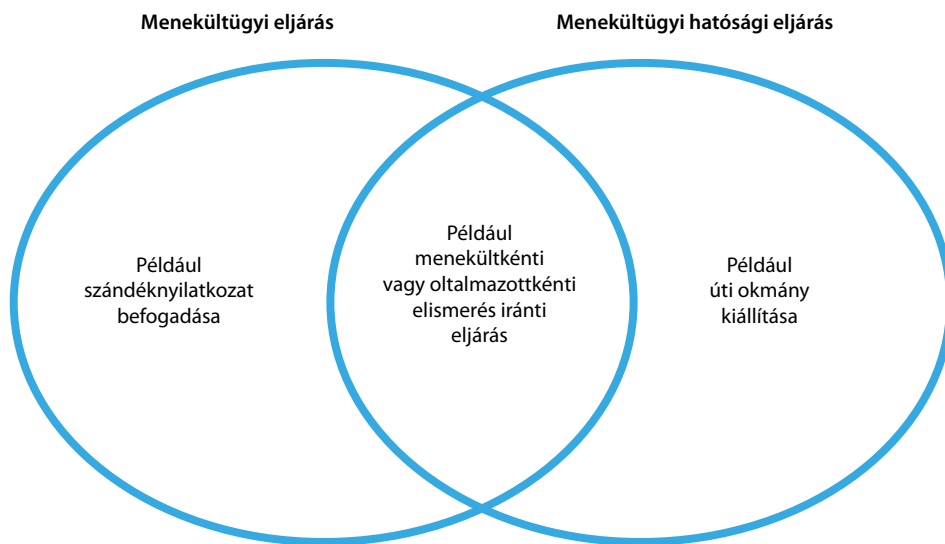
A *res iudicata* (ítélt dolog) elv sajátos érvényesülése érhető tetten az azonos ténybeli alapon előterjesztett ismételt kérelmek kötelező, elfogadhatatlanként történő elutasításában.

4.2.3. Menekültügyi eljárás vagy a menekültügyi hatóság eljárása?

A menekültügy a gyakorlatban jellemzően valamilyen hatósági eljáráson keresztül ölt testet, ugyanakkor azonnal érdemes különbséget tenni a *menekültügyi eljárás* és a *menekültügyi hatóság eljárása* között, ezek ugyanis nem szükségszerűen fedik egymást, könnyebb ezeket egymást metsző halmazokként elképzelni. A különbségtétel a menekültügyi eljárás céljából vezethető le,¹⁷² ugyanakkor következik a menedékjogi törvény szóhasználatából és szerkezetéből is. A Met. VI/A. fejezete foglalkozik a törvény által szabályozott eljárások – tehát a menekültügyi hatóság eljárásai – során alkalmazandó általános szabályokkal és a VII. fejezet a menekültügyi eljárás általános szabályaival. (Megbicsaklik ugyanakkor a szerkezeti logika a szakhatósági eljárások tekintetében; valamennyi, a Met. által szabályozott eljárások kapcsán lefolytatott szakhatósági eljárás szabályai tévesen nem a VI/A., hanem a VII. fejezetben kaptak helyet.)

¹⁷² Met. 33. §: „A menekültügyi eljárás annak megállapítására irányul, hogy e törvény alapján

- a) fennállnak-e az elismerését kérő külföldi menekültként, oltalmazottként vagy menedékesként történő elismerésének feltételei,
- b) fennáll-e az elismerését kérő külföldi esetében a visszaküldés tilalma,
- c) a visszaküldési tilalom fenn nem állása esetén az elismerését kérő külföldi kiutasítható, illetve kitoloncolható-e,
- d) a külföldi a dublini átadás keretében átadható-e.”



2. ábra

*Eljárások a menekültügyben**Forrás: a szerző szerkesztése*

Általános értelemben véve a menekültügyi eljárás valamilyen státuszjelzés, amely során a menekültügyi hatóság megállapítja, hogy az adott személy vagy személyek egy csoportja jogosult-e nemzetközi védelemre, és ha igen, akkor milyenre.¹⁷³ Ilyen eljárás a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljárás, a menedékeskénti elismerésre irányuló eljárás, valamint a jogállások visszavonására, illetve felülvizsgálatára irányuló eljárások. Némileg kakukktojásként a jogalkotó a menekültügyi eljárások közé sorolta az úgynevezett dublini eljárást is, holott az inkább egyfajta előkérdés annak kapcsán, hogy a tényleges menekültügyi eljárást melyik tagállam felelős szerve folytassa le.

Ezek mellett a menekültügyi hatóság lefolytat olyan eljárásokat is, amelyek eredményeként az érintett személy, az ügyfél jogállása kapcsán semmilyen megállapításra nem kerül sor. Ilyen eljárás például a kérelmezők vagy nemzetközi védelemben részesített személyek számára ellátást, támogatást megítélő, megvonó vagy korlátozó eljárás, vagy a nemzetközi védelemben részesített személyek úti okmányának kiállítására vonatkozó eljárások.

Érdemes megjegyezni továbbá, hogy a szorosabban vett menekültügyi eljárás egyes elemei sem szükségszerűen a menekültügyi hatóságnál jelentkeznek, az egyes államok szervezeti megoldásai kapcsán jelentős eltérések tapasztalhatók. A magyar szabályozásban is megjelenik például, hogy a menedékkérelm előterjesztésére vonatkozó

¹⁷³ Az eljárási irányelv (12) preambulumbekzdése is a következőképpen fogalmazza meg magának az irányelvnek a célját: „Ezen irányelv fő célkitűzése, hogy továbbfejlessze a tagállamokban a nemzetközi védelem megadására és visszavonására alkalmazott eljárások szabályait egy közös uniós menekültügyi eljárás létrehozása céljából.” Ebből következően azok az eljárások tekinthetők menekültügyi eljárásnak, amelyek nemzetközi védelem megadására vagy visszavonására vonatkoznak.

szándéknyilatkozatot tipikusan a Rendőrség fogadja, és juttatja el a menekültügyi hatósághoz.¹⁷⁴ Egyes országokban a kérelmek regisztrációját is rendőri, határ- vagy partvédelmi szervek rögzítik, míg hazánkban erre csak a menekültügyi hatóság jogosult. Magyarországon az általános egészségügyi szűrést szakosított, nem menekültügyi intézmények végzik, míg más államoknál e vizsgálat a menekültügyi szervezetrendszer keretein belül történik meg. Magyarországon az országinformáció szolgáltatásáért felelős szervezeti egység a menekültügyi szervezetrendszeren belül helyezkedik el,¹⁷⁵ néhány más államban viszont – függetlenségének biztosítása érdekében – attól szervezetileg is elkülönül.

A 2018. január 1-jével hatályba lépő 2016. évi CL. törvény (Ákr.) az általános közigazgatási rendtartásról – a korábbi közigazgatási kódexektől eltérően – kiveszi a menekültügyi eljárást az általános eljárási szabályok alól.¹⁷⁶ Ennek megfelelően az általános közigazgatási szabályok csak abban az esetben alkalmazhatók és alkalmazandók a Met. által szabályozott eljárások során, ha ezt a Met. kifejezetten előírja.¹⁷⁷

4.2.4. Menekültügyi eljárások csoportosítása

A menekültügyi – jogállashoz kapcsolódó – eljárások csoportosíthatók aszerint, hogy kérelemre indulnak, vagy hivatalból folytatandók, illetve csoportosíthatók az egyes, védelmet biztosító jogállások (menekült, oltalmazott, menedékes, befogadott státusz) szerint is. E két szempontrendszert egymásra vonatkoztatva az alábbi mátrixot kapjuk:

1. táblázat

A menekültügyi eljárások csoportosítása

	menekült	oltalmazott	menedékes	befogadott
kérelemre	1. menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljárás		4. menedékeskénti elismerésre irányuló eljárás	–
hivatalból	2. menekült- vagy oltalmazottstátusz-felülvizsgálati eljárás; 3. menekült- vagy oltalmazottstátusz-visszavonási eljárás		5. menedékesstátusz-visszavonási eljárás	6. befogadottstátusz-felülvizsgálati eljárás

Forrás: a szerző szerkesztése

Legszűkebb értelemben véve – mivel ez a leggyakoribb – „menekültügyi eljárás” alatt csupán a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljárást (1.) szoktuk

¹⁷⁴ Lásd a Metvhr. 64. § (2) bekezdését! De erre utal a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 1. § (2) bekezdésének 10. pontja is, amelynek értelmében „[a] rendőrség az Alaptörvényben, az e törvényben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében [...] őrzi az államhatárt, megelőzi, felderíti, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését, ellátja a hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat”.

¹⁷⁵ Lásd a Metvhr. 70. § (1) bekezdését.

¹⁷⁶ Ákr. 8. § (1) d) pont: „E törvény hatálya nem terjed ki [...] a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárásra [...]”.

¹⁷⁷ Lásd a Met. 32/C. §-át!

érteni. Ennek a szabályai a leginkább kidolgozottak, az összes többi eljárástípus erre utal vissza, erre hivatkozik.

Bármelyik eljárástípust is vizsgáljuk, az eljárás és az ahhoz kapcsolódó szükséges intézkedések logikailag fázisokra, szakaszokra bonthatók. Ezek a szakaszok formálisan nem különülnek el egymástól, csupán logikai konstrukciók, amelyek a könnyebb megértést teszik lehetővé, a gyakorlat során az egyes fázisokon belül végzett tevékenységek összemósódhatnak. E logikai szakaszok a következők:

- a) *az eljárás megindulása*: mint a fentiekből kiderült, az eljárás megindulhat kérelemre és hivatalból is. Jelentősége abban rejlik, hogy az érintett személyt az eljárás megindulásától illetik meg az ügyféli jogok és terhelik az ügyféli kötelezettségek, másik oldalról pedig ez a fázis teremti meg a hatóság eljárási kötelezettségét, annak minden vonzatával, így például a határidő-számítás kezdő időpontja is ehhez a fázishoz kapcsolódik.
- b) *az ügyfél elhelyezése*: ez a fázis a kérelemre induló eljárások szükségszerű eleme; ezen eljárástípusok jellegzetessége, hogy az ügyfél külföldi, aki tipikusan nem rendelkezik magyarországi lakóhellyel, így elhelyezéséről az eljárás időtartamáig gondoskodni kell. Hogy melyik hatóság milyen elhelyezési lehetőségek közül választhat, azt már az ügy egyedi körülményei fogják meghatározni.
- c) *az eljárás lefolytatása*: adatgyűjtési vagy döntés-előkészítési, tényállás-felderítési fázisnak is lehetne nevezni, mivel ebben a logikai fázisban kerül sor – jellemzően az eljárás megindulása során felvett adatok kiegészítésével – azon információk összegyűjtésére, amelyekre az eljárást befejező, jogállást érintő döntés alapozható.
- d) *döntéshozatal*: ahogy korábban már volt szó róla, ez valamennyi menekültügyi eljárástípus végső célja, annak meghatározása az egyedi ügy összes egyéni körülménye alapján, hogy az érintett személy, az ügyfél jogosult-e nemzetközi védelemre, és ha igen, akkor annak melyik fajtájára.
- e) *jogorvoslat*: alkotmányos alapelv, hogy – hacsak törvény ki nem zárja – egy hatósági döntéssel szemben mindig van helye bírósági jogorvoslatnak.¹⁷⁸ A menekültügy jellegzetességei miatt a jogorvoslat szabályai is tartalmaznak olyan specialitásokat, amelyek más, hatósági döntésekkel szembeni jogorvoslati eljárásokra nem jellemzőek.

A továbbiakban ezen fázisok szerint vesszük végig az egyes eljárástípusokat, középpontba helyezve a kérelemre induló menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljárást, azaz „a klasszikus” menekültügyi eljárást. A többi eljárástípus esetében – a jogszabály logikáját követve – erre fog a tankönyv visszautalni.

4.2.5. Menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljárás

Fontos a legelejen leszögezni, hogy – függetlenül az eljárás nevétől – Magyarországon nem lehet „csak” oltalmazottkénti elismerést kérni. Ahogy az alapelvekből is következik,

¹⁷⁸ Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

hazánkban valamennyi nemzetközi védelem iránti kérelmet úgy kell tekinteni, mint elsődlegesen menekültstátusz iránti kérelmet, és csak akkor, ha a menekült jogállás biztosításának a feltételei nem állnak fenn, kerülhet sor az oltalmazott jogállás feltételei fennállásának vizsgálatára.

Ennek a szabálynak a magyarázata a nemzetközi és az uniós jog viszonyában rejlik. A teljes európai uniós menekültügyi joganyag a nemzetközi jogon, elsősorban a genfi egyezményen alapszik. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 78. cikk (1) bekezdése értelmében: „Az Unió közös menekültügyi, kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó politikát alakít azzal a céllal, hogy a nemzetközi védelmet igénylő harmadik országbeli állampolgárok mindegyike számára megfelelő jogállást kínáljon és biztosítsa a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartását. E politikának összhangban kell lennie a menekültek jogállásáról szóló, 1951. július 28-ai genfi egyezményrel és az 1967. január 31-ei jegyzőkönyvvel, valamint az egyéb vonatkozó szerződésekkel.” Ezt az alapelvet követik természetesen a másodlagos jogszabályok is, így például a kvalifikációs irányelv is, amelynek (4) preambulumbekzdése a következőképpen fogalmaz: „a genfi egyezmény és a jegyzőkönyv a menekültek védelmét szolgáló nemzetközi jogi rendszer sarokkövét képezi”. Az uniós jogszabályok, így a kiegészítő védelmet (a magyar jogban oltalmazott jogállást) megteremtő kvalifikációs irányelv, és az azon alapuló magyar jogszabályok nem lehetnek ellentétesek a nemzetközi jogi szabályokkal. Tehát annak érdekében, hogy a genfi egyezmény által nyújtott védelem, a menekültstátusz semmiképpen ne csorbuljon, Magyarországon valamennyi kérelmet elsődlegesen menekültstátusz iránti kérelemnek tekinti a hatóság, még akkor is, ha a kérelmező kifejezetten oltalmazottként történő elismerését kéri.

4.3. Az eljárás megindulása

4.3.1. Kérelem vagy szándéknyilatkozat?

A menekültekénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljárás kérelemre indul, ugyanakkor az eljárás során nem szükségszerűen a kérelem a legelső mozzanat. Mind az uniós, mind a magyar jog különbséget tesz a *kérelem* és a *kérelem előterjesztésére irányuló szándéknyilatkozat* között.¹⁷⁹ Ennek magyarázata egyrészt az, hogy a kérelem kapcsán több államban is formai kötöttség érvényesül, másrészt az, hogy a menedékjog iránti kérelem csak meghatározott helyen terjeszthető elő formálisan. Ez utóbbi Magyarországon is

¹⁷⁹ A magyar jogban a Metvhr. 64. § (2)–(3) már említett szabályai rendezik a kérdést, az uniós jogban az eljárási irányelv 6. cikk második és harmadik mondata: „Ha olyan egyéb hatósághoz folyamodnak nemzetközi védelemért, amelyhez feltehetően ilyen kérelmek érkeznek, de a nemzeti jog alapján nincs hatásköre a nyilvántartásba vételre, a tagállamok biztosítják, hogy a nyilvántartásba vételre a kérelmezést követő hat munkanapon belül sor kerüljön.

A tagállamok gondoskodnak arról, hogy a fentebb említett egyéb hatóságok, amelyekhez feltehetően nemzetközi védelem iránti kérelmekkel fordulnak – mint például a rendőrség, a határőrség, a bevándorlási hivatal és a fogdák személyzete – a megfelelő információk birtokában legyenek, és személyzetük részeseüljön a feladatai ellátásához szükséges szintű képésben, valamint utasítást kapjon arra, hogy tájékoztassa a kérelmezőket arról, hogy hová és hogyan kell benyújtani a nemzetközi védelem iránti kérelmet.”

érvényesül, formális kérelem csupán a menekültügyi hatóság előtt terjeszthető elő.¹⁸⁰ Minden más szerv – például a külföldit elfogó, előállító rendőrség – előtt csupán szándéknyilatkozat terjeszthető elő. Főszabály szerint azonban már ennek a szándéknyilatkozatnak is van jogi relevanciája; egyrészt megakadályozza, hogy a külföldit a hatóságok eltávolítsák az ország területéről (alap esetben a menedékkérőt megilleti a területen maradás joga; ez csak néhány speciális esetben korlátozható), másrészt intézkedési kötelezettséget generál a szándéknyilatkozatot fogadó szervnél, annak haladéktalanul továbbítania kell azt a menekültügyi hatóság számára, hogy a külföldi a kérelmet előterjeszthesse.

4.3.2. A kérelem formája és tartalma

Magyarországon sem a szándéknyilatkozat, sem maga a kérelem *nem formalizált, nincs formakényszer*, a gyakorlatban meglehetősen szabadság érvényesül ennek kapcsán.¹⁸¹ A menekültügyi hatóság nem várja el a külfölditől, hogy a magyar jogi terminológiának megfelelően kinyilvánítsa, menedéket vagy konkrét jogállást kér a magyar államtól. Bármi olyan nyilatkozat, amely arra irányul, hogy a külföldi nem mer származási országába visszatérni, vagy hogy védelmet kér, a menekültügyi hatóság szempontjából menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló kérelemnek minősül. Kérelmet elő lehet terjeszteni szóban és írásban is, ugyanakkor a szóban előterjesztett kérelemről a menekültügyi hatóság jegyzőkönyvet vesz fel, tehát a dokumentáltság ez esetben is biztosított.¹⁸² Ideális esetben a kérelem tartalmazza a kérelmező adatai mellett a menekülés okait és körülményeit is, ám ez – hacsak nem a hatóság jegyzőkönyvezte a kérelmet – inkább kivételesnek, mint általánosnak számít.

4.3.3. A kérelmet előterjesztő személy

Kérelmet bármelyik *nem magyar* (külföldi állampolgár vagy hontalan) személy előterjeszthet, (akár uniós tagállam állampolgára is) de csak személyesen, ahogy az egész eljárásban is személyesen kell részt vennie a kérelmezőnek, nincs lehetőség helyettesítésre.¹⁸³

Mivel a menekültügyi eljárásban *a korlátozottan cselekvőképességű* személyek (ez a gyakorlatban jellemzően a 14–18 év közötti gyerekeket jelenti) is teljes eljárási képességgel rendelkeznek, a 14 év feletti, kísérő nélküli kiskorúak is önállóan kérhetnek menedéket.

¹⁸⁰ Lásd a Met. 35. § (1) bekezdés, első mondatát! Dublin III. rendelet 20. cikk (2) „A nemzetközi védelem iránti kérelem akkor tekintendő benyújtottnak, ha a kérelmezője által előterjesztett formanyomtatvány, vagy a hatóságok által készített jelentés megérkezik az érintett tagállam illetékes hatóságához. Ha a kérelmet nem írásban nyújtják be, a szándéknyilatkozat és a jelentés elkészítése között a lehető legrövidebb időnek kell eltelnie.”

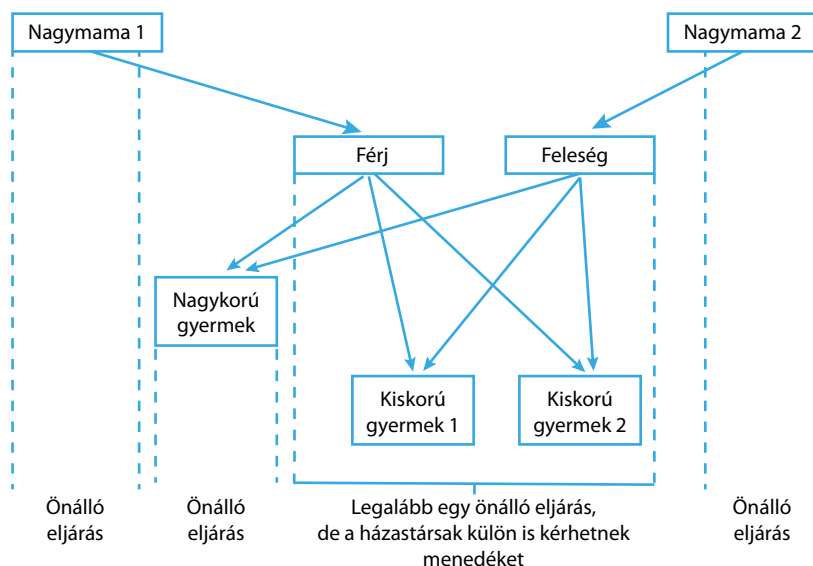
¹⁸¹ Lásd a Met. 35. §-át.

¹⁸² Lásd a Metvhr. 62. §-át.

¹⁸³ Eljárási irányelv 6. cikk (3): „A (2) bekezdés sérelme nélkül a tagállamok előírhatják, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmek személyesen és/vagy valamely kijelölt helyen kerüljenek benyújtásra.”

A *családtagok* kérhetnek közösen menedéket, ugyanakkor ez nem kötelező, egyes esetekben kifejezetten szükséges, hogy akár egy együtt érkező férj és feleség is külön-külön kérelmet terjesszen elő (például a feleség a menekülési okok között az átélt nemi erőszakról is be kíván számolni, amelyet titokban kíván tartani a férje előtt), és ügyeiket külön eljárásban – de nyilvánvalóan mindkét eljárás során keletkező információk egyidejű figyelembevétele mellett – bírálja el a hatóság. A családtagok közös kérelmezése tehát lehetőség, nem kötelezettség.

A hatályos menedékjogi törvény családtagfogalma lényegesen szűkebb a hétköznapi értelemben vett fogalomnál, abba csak a házastársak és a kiskorú (akár örökbe fogadott) gyermekek férnek bele, de a házastársak is csak akkor, ha a házasságot az országba érkezés előtt kötötték.¹⁸⁴ Ennek megfelelően, ha jön egy férj és egy feleség, mindkettejük édesanyja, valamint a házaspár három gyermeke, akik közül az egyik nagykorú, a másik kettő kiskorú, akkor hiába érkeznek együtt, és kérnek együtt menedéket, az összesen legalább négy külön kérelmet, négy külön eljárást fog jelenteni. (1-1 kérelem a két nagyszülőé, mivel nem házastársak; 1 kérelem a házaspár és a két kiskorú gyermeké, és 1 kérelem a nagykorú gyermeké.)



3. ábra

Eljárások és családi kapcsolatok

Forrás: a szerző szerkesztése

¹⁸⁴ Met. 2. § j) pont: „[C]saládtag: a külföldi

ja) kiskorú gyermeke (ideértve az örökbe fogadott és a nevelt gyermeket is),

jb) szülője, illetve vele érkező, a magyar jog szerint érte felelős külföldi személy, ha az elismerését kérő vagy a nemzetközi védelemben részesített személy kiskorú;

jc) házastársa, amennyiben a családi kapcsolat már a Magyarországra érkezést megelőzően is fennállt [...]”

4.3.4. A kérelem regisztrálása

A vonatkozó uniós szabályok alapján a menekültügyi hatóságnak 3 napja van a kérelem regisztrálására,¹⁸⁵ de a gyakorlatban ez inkább azonnal történik. A tapasztalat azt mutatja, hogy Magyarországon, ha a kérelmezők mozgásszabadsága nem korlátozott, akkor jelentős részük ismeretlen helyre távozik, még mielőtt a kérelem rögzítésére sor kerülhetne. Épp ezért, ha a külföldi a menedékkérelem iránti szándékát idegenrendészeti eljárásban jelzi, úgy visszatartása – kifejezetten a kérelem regisztrálása érdekében – 12 órával meghosszabbítható.¹⁸⁶

A kérelem regisztrálása pusztán adminisztratív aktusnak tűnhet, ugyanakkor rendkívül fontos emberi jogi garancia is egyben. Ez biztosítja, hogy a kérelmezőt „látják” az állami szervek, hatóságok, ez által tudja élvezni a menedékkérőknek járó jogokat; ideértve a területen maradás jogát, és az ezt igazoló tartózkodási engedélyt is.

A regisztráció része a külföldi ujjnyomatadatainak (14 éves kor fölött), fényképének és személyes adatainak rögzítése a menekültügyi nyilvántartásban, és egyben ezzel a mozzanattal kezdődik meg az a fajta információgyűjtés, amely végül a döntéshozatalban csúcsonyosodik ki. Az ujjnyomatadatokat a menekültügyi hatóság minden esetben megküldi a központi ujjnyomat-adatbázisba ellenőrzésre mind nemzeti, mind uniós szinten.¹⁸⁷ Ezáltal a hatóság rövid időn belül tudomást szerez arról, hogy a külföldi korábban – akár Magyarországon, akár más, az Eurodac rendszerben részes tagállamban – kért-e már menedéket. A 12 év fölötti kérelmező ujjnyomatadatai ezenkívül megküldhetők az uniós vízumadatbázisba is, ahonnan megtudható, hogy a külföldi (az elmúlt években) kért-e, és ha igen, milyen néven vízumot az Európai Unió területére.¹⁸⁸

Szintén automatikus a kérelem regisztrációja során az eljárásban részt vevő szakhatóságok – az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorrelhárítási Központ – értesítése, pontosabban a szakhatósági állásfoglalás kérése.¹⁸⁹

¹⁸⁵ Eljárási irányelv 6. cikk (1) bekezdés: „Ha bárki nemzetközi védelemért folyamodik valamely, a nemzeti jog alapján az ilyen kérelmek nyilvántartásba vételére hatáskörrel rendelkező hatósághoz, a nyilvántartásba vételre a kérelmezést követő három munkanapon belül sor kell, hogy kerüljön.”

Befogadási irányelv 6. cikk (1) bekezdés: „A tagállamok biztosítják, hogy a kérelmezőt nemzetközi védelem iránti kérelmének benyújtását követő három napon belül olyan, a nevére kiállított okmánnyal lássák el, amely igazolja kérelmezői jogállását, vagy tanúsítja, hogy kérelme elbírálásának vagy vizsgálatának ideje alatt a tagállam területén tartózkodhat.”

¹⁸⁶ Harmtv. 67. § (7) bekezdés: „Ha a harmadik országbeli állampolgár az előállítás vagy visszatartás időtartama alatt nemzetközi védelem iránti kérelem előterjesztésére vonatkozó szándékát az idegenrendészeti hatóság előtt kinyilvánítja, az idegenrendészeti hatóság a harmadik országbeli állampolgárral szemben az előállítás vagy visszatartás időtartamán túl további, legfeljebb tizenkét óra időtartamra visszatartás intézkedést alkalmazhat a menekültügyi hatóság intézkedéséig. A visszatartás ellen panasznak van helye.”

¹⁸⁷ Eurodac II rendelet 9. cikk (1) bekezdés: „Az egyes tagállamok a lehető leghamarabb, de legkésőbb a [Dublin III] rendelet 20. cikkének (2) bekezdésében meghatározott nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásától számított 72 órán belül ujjlenyomatot vesznek minden, a 14. életévét betöltött nemzetközi védelmet kérelmező személy valamennyi ujjáról, és az e rendelet 11. cikke (1) bekezdésének b)–g) pontjában említett adatokkal együtt továbbítják a központi rendszerbe.”

¹⁸⁸ Lásd a Met. 83. § (3) bekezdés b) pontját.

¹⁸⁹ Lásd a Metvhr. 64/A. § (1) bekezdését.

4.3.5. A kérelmező jogai és kötelezettségei

A kérelem előterjesztésének időpontjától a külföldi menedékkérőnek minősül, és mint ilyen, *speciális jogokat élvez és kötelezettségek terhelik*. A menedékkérői „státusz” megszerzése önmagában is jár előnyökkel, függetlenül attól, hogy van-e a kérelmezőnek megalapozott védelmi igénye, vagy sem. Így például a 2004–2006 között vietnami és kínai állampolgárok százai kértek menedékjogot csak azért, mert kérelmezőként az eljárás időtartamáig tartózkodási jogot és ezt megtestesítő tartózkodási engedélyt kaptak. Újabb és újabb ismételt kérelmekkel évekig tartózkodási engedélyhez juthattak, ami egy rendőrségi igazoltatás során elégnek is bizonyult. Az ő kérelmük tartalmilag sosem a nemzetközi védelemre irányult, beérték a kérelmezői „jogállással”. Később, 2008-2009 környékén koszovói kérelmezők ezrei nyújtottak be – főleg a téli hónapokban – menedékkérelmet, csupán azért, hogy az eljárás időtartama alatt a magyar állam helyezze el őket, biztosítson számukra élelmezést és háziorvosi ellátást, amit otthon nem engedhetek volna meg maguknak.

A két személyi kör igényei teljesen eltértek egymástól. A távol-keleti kérelmezők jellemzően nem kértek az állami „ellátásból”, kizárólag a tartózkodási engedélyre volt szükségük, hogy annak birtokában – ugyan engedély nélkül, de – tovább dolgozhassanak (jellemzően piacon, kiskereskedelemben) anélkül, hogy folyamatosan a rendőrségi előállítás „réme” fenyegette volna őket. E személyi kör a 2008. január 1-jén hatályba lépő módosítás során „kikapott” a menekültügyi rendszerből, egyrészt az ismételt kérelmekre vonatkozó szigorúbb szabályok miatt, másrészt azért, mert az új szabályok értelmében a kérelmezőknek kötelezően Békéscsabán, az ottani zárt befogadóállomáson kellett tartózkodniuk az eljárás első, legfeljebb 15 napos szakaszában. Ez pedig már „nem érte meg” nekik. Ehhez képest a koszovói állampolgárok jellemzően nem az okmány, hanem a pénzbeli és természetbeni ellátások érdekében nyújtották be kérelmeiket. Azonos volt a helyzetük ugyanakkor abból a szempontból, hogy mindkét személyi kör egy-egy kérelmezői rész-jogosítvánnyal élt vissza.

A kérelmezők jogai és kötelezettségei alapvetően három csoportba, az *általános, az ellátási és az eljárási jogok és kötelezettségek* csoportjaiba sorolhatók, implicit módon a magyar menedékjogi törvény is ezt a felosztást követi.¹⁹⁰ (A menedékkérők elhelyezéssel, ellátással és támogatással kapcsolatos jogaival és kötelezettségeivel részletesebben *A menekültügyi hatóság további eljárásai* című fejezet foglalkozik.)

A menedékkérő általános jogai közé tartozik

- a területen maradás joga, és az ezt tanúsító tartózkodási engedély;
- meghatározott ellátások, támogatások és szállás (egészségügyi ellátás, oktatási-nevelési költségek megtérítése, befogadóállomáson elhelyezés, utazási kedvezmények, köztemetés költségeinek viselése, az ország végleges elhagyásának támogatása);
- bizonyos feltételek mellett a munkavállalás (a kérelem benyújtásától számított 9 hónapig a befogadóállomáson vagy közmunkában, azt követően a külföldiekre vonatkozó általános szabályok szerint);
- kapcsolattartás az ENSZ Menekültügyi Főbiztossággal, más nemzetközi vagy civil szervezetekkel.

¹⁹⁰ Lásd a Met. 5. §, 36–37. §, 39. §-ait.

A menedékkérő általános kötelezettségei közé tartozik

- az együttműködés a menekültügyi hatósággal (ezen belül igazat mondani, feltárni személyazonosságát, menekülésének okait, menekülési útvonalát, átadni a kérelmét alátámasztó bizonyítékokat, az eljárás során – például meghallgatás céljából – rendelkezésre állni);
- a nyilatkozattétel a vagyonáról, jövedelméről;
- a számára kijelölt szálláshelyen életvitelszerűen tartózkodni;
- egészségügyi szűrésnek, szükség esetén ellátásnak, védőoltásnak alávetnie magát.

A menedékkérő *eljárási jogai* közé tartozik

- az anyanyelvének vagy az általa értett és beszélt nyelvnek a használata;
- a hatóság által kirendelt és fizetett tolmács;
- a tájékoztatás a jogairól és kötelezettségeiről, valamint a saját ügyének állásáról, az ügyében született döntésekről;
- ingyenes jogi segítségnyújtás;
- jogi képviselőt.

A menedékkérő *eljárási kötelezettségei* közé tartozik

- jogorvoslat esetén a bíróság előtti személyes megjelenés;
- túrni csomagjának, ruházatának, járművének átvizsgálását, ujjnyomatának, arcképmásának rögzítését.

4.3.6. A kérelem benyújtásának helye és körülményei

A jelenlegi magyar szabályozási környezetben a kérelem benyújtásának, valamint a kérelmezőnek az egyéni körülményei számos szempontból meghatározzák a követendő eljárást is, így különös fontossággal bírnak az alábbiak:

- a kérelmező magyarországi tartózkodása kizárólag a menedékkérelem előterjesztésén alapul, vagy sem;
- tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet van-e érvényben;
- a kérelmező 14 év alatti kísérő nélküli kiskorú, vagy sem;
- a kérelmező személyes szabadságban korlátozott, vagy sem;
- a kérelmet helyileg hol (szárazföldi tranzitónában, nemzetközi légi forgalmi repülőtéren, vagy az ország területén belül) nyújtotta be.

Legális tartózkodás

Magyarországon évek óta az a tipikus, hogy a menedékkérők nem rendelkeznek más, a menedékkérelem tényétől eltérő tartózkodási jogcímmel, ugyanakkor ez nem szükség-szerű, *reguláris körülmények között érkezett, legálisan az országban tartózkodó személy is kérhet menedéket*. Példával megvilágítva, ha egy afrikai ország állampolgára hazánkban tanul legálisan, érvényes tanulmányi célú tartózkodási engedéllyel, és származási országában kitör a polgárháború, vagy olyan erő kerül hatalomra, amely kifejezetten üldözi azt a személyi kört, amelyhez az itt tanuló külföldi tartozik, teljesen racionális

részéről, hogy menedéket kérjen, függetlenül attól, hogy tartózkodási engedélye még érvényes. Mivel a menedékkérelem az ügyfél részéről jog és nem kötelesség, megteheti, hogy mégsem kér menedéket, de ha megteszi, őt emiatt hátrány nem érheti. Legrosszabb esetben kérelmét elutasítják (ha például a válság gyorsan és megnyugtatóan rendeződik), és tovább folytathatja tanulmányait úgy a menekültügyi eljárás alatt (legfeljebb egyes eljárási cselekmények során rendelkezésre kell állnia), mint annak lezárulását követően.

Ugyanígy legális annak a tartózkodása, aki érvényes útlevél birtokában, vízummentességével élve, vagy vízumot igényelve és annak birtokában beutazva kér menedéket. (Ebből a szempontból más kérdés, hogy menedékkérelem szándékával nem lehet vízumot igényelni, és vízumrendészeti szempontból visszaélésnek minősül, ha valaki más célból – például turistacélból – kér vízumot, mint ami a beutazás tényleges szándéka, azaz a menedékkérelem előterjesztése.)

A menedékkérelem tényétől független, más tartózkodási joggal rendelkező személyek esetében semmilyen körülmények között nem érvényesülnek speciális szabályok (például válsághelyzeti vagy határon lefolytatott eljárás), az ő kérelmeiket a menekültügyi hatóságnak át kell vennie, az eljárást meg kell indítania.

Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet

Amennyiben a kérelmező nem rendelkezik a menedékkérelem tényétől független tartózkodási jogosítvánnyal, akkor azt kell megvizsgálni, hogy érvényben van-e tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet.¹⁹¹ A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet a menekültügyi hatóság vezetőjének és az országos rendőrfőkapitánynak a kezdeményezésére a Kormány rendeli el, illetve hosszabbítja meg a menedékkérők száma, a tranzitónákban tartózkodók száma vagy – vitatható gumiszabályként – „migrációs helyzettel összefüggő speciális körülmények” miatt.

Ha válsághelyzet van érvényben, akkor az ország területén bárhol menedéket szándékozni kérő személyeket a rendőrség átkíséri az ország déli határán emelt ideiglenes biztonsági határzáron („magyarul”: kerítésen). Az alapjogi szempontból erősen vitatható törvényi rendelkezés¹⁹² egyértelműen korlátozza a menedékkérelem előterjesztésének lehetőségét, hiszen a hatósági szállítás nem a szárazföldi határon lévő és a kérelem benyújtásának tényleges helyszínéként szolgáló tranzitónákba történik, hanem egyszerűen a kerítés túloldalára, ahonnan a külföldi elszállíthat *a tranzitónába, majd oda belépve* – ha sorra kerül, ami több hetes, hónapos várakozást is jelenthet – *benyújthatja, és csak ott nyújthatja be menedékjog iránti kérelmét.*

Fontos garanciális szabály, hogy *14. életévét be nem töltött, kísérő nélküli kiskorú* esetében e szabály nem alkalmazható, akkor sem, ha érvényben van a válsághelyzet. Az ehhez

¹⁹¹ Lásd a Met. IX/A. fejezetét, különösen a 80/A. §-át.

¹⁹² Így a menedékhez való jog sértésén kívül felmerül a kollektív kiutasítás tilalmába ütközés is, mivel az egyéni körülményekre tekintet nélkül történik az ország területéről történő eltávolítás. „A kollektív kiutasítás az uniós jog és az EJEE szerint egyaránt tilos. A kollektív kiutasítás olyan intézkedés, amely a személyeket csoportosan kényszeríti egy ország, vagy terület elhagyására, amennyiben ez a döntés nem az egyes személyek konkrét esetének ésszerű és objektív vizsgálatán alapul.” FRA Kézikönyv 91. A kollektív vagy csoportos kiutasítást egyébként az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdésének második mondata is kifejezetten tiltja.

a személyi körhöz tartozó kérelmezőket azonnal gyermekvédelmi intézményben kell elhelyezni, kérelmüket be kell venni, menekültügyi eljárásaikat meg kell indítani, és soron kívül kell lefolytatni.¹⁹³

(Eljárásjogi helyzetük egyébként is sajátos. A 14. életévüket be nem töltött személyek a magyar jog szerint cselekvőképtelennek számítanak, így önállóan menedékjog iránti kérelmet sem terjeszthetnének elő. Így a helyes eljárás az lenne, ha a rendőrség igazoltatás, közúti ellenőrzés stb. során olyan 14 év alatti külföldivel találkozna, aki menedéket szándékozik kérni, hogy a rendőrség azonnal gondoskodna a gyermekvédelmi intézményben történő elhelyezésről, ezzel párhuzamosan pedig megindulna a gyámrendelési eljárás. Majd a kirendelt gyám, miután meggyőződött a gyermek érdekeiről, és úgy találta, hogy az számára a legelőnyösebb, a cselekvőképtelen gyermek nevében kérne menedéket, és a menekültügyi eljárás csupán ezt követően indulna meg. A gyakorlati szükségszerűségek ezt az elméleti konstrukciót felülírják, így a gyámrendelés kezdeményezése a menekültügyi hatóság feladata, és hivatalosan a gyermek menedékkérőnek is minősül, csupán érdemi eljárási cselekmények megtételére nem kerül sor mindaddig, amíg a gyám kirendelése meg nem történik.)

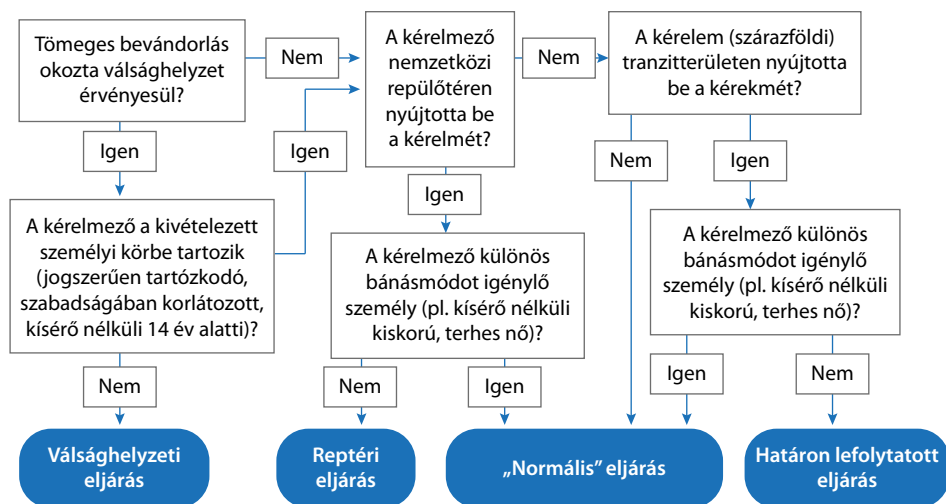
Szintén kivételt képeznek a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején irányadó szabályok alól azok, akik *személyes szabadságukban korlátozottak*, akár azért, mert menekültügyi őrizetben vannak, akár azért, mert attól független büntetés vagy kényszerintézkedés hatálya alatt állnak.¹⁹⁴ Nincs akadálya annak, hogy egy szabadságvesztés-büntetését töltő külföldi menedéket kérjen Magyarországtól (jellemzően kiutasítása vagy kiadatása megakadályozása érdekében), és természetesen senki nem fog szabadulni a büntetés-végrehajtási intézetből csak azért, mert menedéket kér, még akkor sem, ha egyébként tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet van.

Úgyszintén kivételt jelent a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején irányadó szabályok alól, ha a külföldi kérelmét az országba történő beléptetése előtt, *nemzetközi légi forgalmi repülőtéren* nyújtja be, ez esetben ugyanis ott, a reptéri tranzitónában kerül sor az eljárás lefolytatására (legalábbis egyes kérdések szempontjából).

A kérelem helyének és idejének előterjesztése tehát meghatározza a követendő eljárási rendet, amelynek részletes ismertetésére a későbbiekben kerül sor. A megfelelő eljárási rend meghatározását a következő folyamatábra segíti:

¹⁹³ Lásd a Met. 80/J. § (6) bekezdését.

¹⁹⁴ Lásd a Met. 80/J. § (1) bekezdés a)–b) pontjait.



4. ábra

Követendő eljárási rend meghatározása

Forrás: a szerző szerkesztése

A fentiek meghatározzák, hogy hol, mikor, milyen feltételek mellett lehet menedéket kérni, és annak milyen eljárásjogi következményei vannak.

Válsághelyzetten kívül

Amennyiben nem érvényesül tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, akkor is további speciális esetek azonosíthatók annak függvényében, hogy hol kerül sor a szándéknyilatkozat vagy a menedékkérellem előterjesztésére: a határátkelőhelyen, a szárazföldi és a repülőtéri tranzit zónában, a határvonaltól vagy határjeltől számított 8 km-es sávon belül, vagy azon túl, az ország belsejében.

A *határátkelőhelyen* jelzett menedékkérelmet a vonatkozó schengeni szabályok értelmében úgy kell tekinteni, mintha a külföldi a kérelmet az ország területén terjesztette volna elő. Ezt követően az eljárást az általános szabályok szerint kell lefolytatni.¹⁹⁵

¹⁹⁵ A schengeni határellenőrzési kódex (a továbbiakban: Kódex) (36) preambulumbekzdése: „Ez a rendelet tiszteltben tartja az alapvető jogokat, és figyelemmel van különösen az Európai Unió alapjogi chartája által elismert elvekre. E rendeletet a tagállamoknak a nemzetközi védelemre és a visszaküldés tilalmára (*non-refoulement*) vonatkozó kötelezettségeire tekintettel kell alkalmazni.”

Kódex 14. cikk (1) bekezdés: „Meg kell tagadni annak a harmadik országbeli állampolgárnak a tagállamok területére történő beléptetését, aki nem teljesíti a 6. cikk (1) bekezdésében megállapított valamennyi feltételt, és nem tartozik a 6. cikk (5) bekezdésében említett személyek közé. Ez nem érinti a menedékkérelme és a nemzetközi védelemre, illetve a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumok kiadására vonatkozó különös rendelkezések alkalmazását.”

A Kódex 2013. július 19-étől hatályos módosítása alapján akár a tagállam, akár harmadik ország területén létesül közös határátkelőhely, a tagállam területéhez történő hozzáférést biztosítani kell a menedékkérők számára. Ha a közös határátkelőhely létesítésére a tagállam területén kerül sor, a Kódex VI. mellékletének 1.1.4.2. pont a) alpontja alapján „[a]zon harmadik országbeli állampolgár részére, aki a tagállam területén

A szárazföldi tranzitónában benyújtott menedékkérelem esetén a menekültügyi hatóság az úgynevezett határon lefolytatott eljárás keretében kizárólag a kérelem elfogadhatatlanságát vizsgálja, és ha a kérelem nem elfogadhatatlan (vagy a tranzitónába való belépés és a kérelem benyújtása óta több mint 4 hét eltelt), akkor a kérelmezőt be kell léptetni az ország területére, és az eljárást az általános szabályok szerint folytatni.¹⁹⁶

A repülőtéren tranzitónában benyújtott kérelem esetén a menekültügyi hatóság nemcsak a kérelem elfogadhatatlanságát vizsgálja, hanem azt is, hogy az ügy gyorsított eljárásban elbírálható-e, illetve az országba történő beléptetésre 8 nap után sort kell keríteni.¹⁹⁷

Ákár szárazföldi, akár reptéri tranzitónában nyújtja be kérelmét, a speciális szabályokat nem lehet alkalmazni, és az általános eljárási rend irányadó, ha a kérelmező úgynevezett különös bánásmódot élvező személy, például kísérel nélküli kiskorú, terhes nő.

Amennyiben a kerítéssel védett déli határon a határvonaltól vagy határjeltől számított 8 km-es sávon belül fogja el a rendőrség a külföldit, és ott jelzi menedékkérelem iránti szándékát, úgy – hasonlóan a válsághelyzet esetén irányadó szabályokhoz – a rendőrség átkíséri a külföldit a kerítésen, aki a tranzitónában kérhet menedéket, és a korábban ismertetett szabályok szerint a határon lefolytatott eljárás szabályai érvényesülnek.¹⁹⁸

A 8 km-es sávon túl, az ország területén jelzett szándéknyilatkozat vagy előterjesztett kérelem esetén – amennyiben nincs válsághelyzet érvényben – megint csak az általános szabályok érvényesülnek.

4.3.7. Az ügyfél elhelyezése

A menekültként vagy oltalmazottként elismerésre irányuló eljárás során a menekültügyi hatóság mindig döntést hoz a kérelmező elhelyezéséről, akkor is, ha legálisan (a menedékkérelem tényétől független, egyéb tartózkodási jogcím birtokában) tartózkodik Magyarországon a külföldi.¹⁹⁹ Ez esetben legfeljebb a tartózkodási helyét vagy a lakóhelyét jelöli ki szálláshelyként a kérelmező számára a hatóság. A gyakorlatban nyilván nem ez a tipikus, a kérelmezők jellemzően semmiféle lakhatási lehetőséggel nem rendelkeznek Magyarországon. Ilyenkor az eljárás időtartamáig a magyar hatóságoknak kell gondoskodniuk a kérelmező elhelyezéséről.

nemzetközi védelmet igényel, az Unió menekültügyi vívmányaival összhangban hozzáférést kell biztosítani a tagállam vonatkozó eljárásaihoz”. Ha közös határátkelőhely nem a tagállam, hanem a harmadik ország területén létesül, akkor a Kódex VI. mellékletének 1.1.4.3. pontja alapján „[a]zon harmadik országbeli állampolgár részére, aki átesett a harmadik ország határárai által végzett kiléptetési ellenőrzésen és ezt követően a harmadik országban jelen lévő tagállami határőröktől nemzetközi védelmet igényel, az Unió menekültügyi vívmányaival összhangban hozzáférést kell biztosítani a tagállam vonatkozó eljárásaihoz. A harmadik ország hatóságainak el kell fogadniuk az érintett személy belépését a tagállam területére”.

¹⁹⁶ Lásd a Met. 71/A. §-át.

¹⁹⁷ Lásd a Met. 72. §-át.

¹⁹⁸ Lásd az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény 5. § (1a)–(1b) bekezdéseit.

¹⁹⁹ Lásd a Met. 48. §-át.

Területen maradási jog

Azt, hogy melyik hatóság jogosult és köteles a kérelmező elhelyezéséről gondoskodni, az határozza meg, hogy az ügyfél jogosult-e Magyarország területén tartózkodni. Az egyéb ok miatt legalísan itt tartózkodó külföldiekén kívül főszabály szerint a menedékkérők is jogosultak – az eljárás időtartamáig – az országban tartózkodni. E főszabály alól azonban vannak kivételek.²⁰⁰

Mind a határon lefolytatott, mind a reptéri eljárás esetében, mind a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetében – azaz, ha a kérelmező a tranzitónában nyújtja be a kérelmét, és ott kerül elhelyezésre – a hatályos magyar szabályok (egyébként ellentétesen a vonatkozó uniós követelményekkel)²⁰¹ nem biztosítják a kérelmezők számára a területen maradási jogot.²⁰²

Hasonlóan nem rendelkeznek területen maradási joggal (ám ezúttal az uniós joggal összhangban) azon menedékkérők bizonyos kategóriái, akik ismételten, többedik alkalommal kérnek menedéket Magyarországon.²⁰³ (Tekintettel arra, hogy a döntések kölcsönös, uniós szintű elismerése még gyermekcipőben jár, a más tagállamban előterjesztett és esetleg elutasított kérelmek ebből a szempontból nem relevánsak.)

Az ismételt kérelmet előterjesztő menedékkérő két esetben veszíti el a területen maradáshoz való jogát:

- ha második kérelmét közvetlenül a kiutasítása végrehajtása előtt nyújtja be, és e második kérelmét a hatóság a korábbival azonos ténybeli alapúnak ítéli meg, és ezért elfogadhatatlanként elutasítja, akkor e döntés közlését követően (tehát például a bírósági eljárás időtartamára);
- ha a második eljárásban végleges (jogorvoslattal tovább nem támadható) elutasító döntés született.

Minden más esetben biztosított az ismételt kérelmezők területen maradási joga, így például akárhány megszüntető döntés született a korábbi eljárások során, újabb kérelem esetén a külföldit meg fogja illetni a területen maradás joga.

A területen maradási jog elvesztése vagy hiánya nem jelenti azt, hogy a menekültügyi hatóságnak ne kellene elbírálnia a kérelmet, az „csupán” azt jelenti, hogy a menekültügyi eljárás folytatása nem akadály a kiutasítás végrehajtásának (és ha sikerül a kiutasítást a menekültügyi eljárás időtartama alatt végrehajtani, akkor a menekültügyi hatóság a menekültügyi eljárást megszünteti).

²⁰⁰ A kérelem benyújtása, a területhez való hozzáférés és a területen maradási jog kapcsán bővebben lásd SZÉP 2017.

²⁰¹ Eljárési irányelv 2. cikk p) pont: „»a tagállamban való maradás«: azon tagállam területén – ideértve annak határát és tranzitónáit is – való maradás, amelyben nemzetközi védelemért folyamodtak, vagy a kérelmet vizsgálják”.

9. cikk (1) bekezdés: „A kérelmezők részére engedélyezni kell, hogy kizárólag az eljárás lefolytatása céljából a tagállamban maradhassanak mindaddig, amíg az eljáró hatóság a III. fejezet rendelkezései szerinti elsőfokú határozatot meg nem hozta. A tagállamban maradás joga tartózkodási engedélyre nem jogosít.”

²⁰² Lásd a Met. 71/A. § (2) bekezdését, 72. § (2) bekezdését, 80/J. § (4) bekezdését.

²⁰³ Lásd a Met. 54. §-át.

A menekültügyi hatóságnak tehát a regisztráció során megismert adatok alapján el kell tudni döntenie, hogy a kérelmező rendelkezik-e területen maradási joggal. Ha igen, akkor a menekültügyi, ha nem, akkor az idegenrendészeti hatóság feladata a kérelmező elhelyezése.

Az idegenrendészeti hatóság a területen maradási joggal nem rendelkező kérelmező számára – a kiutasítási eljárás keretein belül – kötelező tartózkodási helyként közösségi szállást jelölhet ki, vagy elrendelheti a külföldi idegenrendészeti őrizetét.²⁰⁴

A menekültügyi hatóság elhelyezési lehetőségei

A menekültügyi hatóság a kérelmező egyéni körülményeinek figyelembevételével az alábbi döntéseket hozhatja a területen maradási joggal rendelkező kérelmezők elhelyezése kapcsán:

- kísérő nélküli kiskorú kérelmező esetén nincs önálló jogköre, csupán ideiglenes hatályú elhelyezésről intézkedik, ami gyermekvédelmi intézményben történik;
- szálláshelyet jelölhet ki, amely lehet magánszállás vagy befogadóállomás;
- menekültügyi őrizetet rendelhet el;
- az őrizet alternatívájaként kijelölt tartózkodási helyet rendelhet el, amely lehet magánszállás, közösségi szállás vagy befogadóállomás.

Gyermekvédelmi intézmény

A hazai és nemzetközi gyermekjogi szabályok egyaránt előírják, hogy sérülékeny helyzetük miatt a gyermekeket elsődlegesen gyermeknek kell tekinteni, ehhez képest másodlagos, hogy mi az idegenrendészeti helyzetük, rendelkeznek-e tartózkodási joggal, vagy sem. Ennek megfelelően a kísérő nélküli kiskorú menedékkérők elhelyezése nem a menekültügyi szervezetrendszeren belül, hanem a gyermekvédelem keretei között történik.²⁰⁵

Szálláshely-kijelölés

A nagykorú vagy kísérővel érkező kiskorú menedékkérők esetében a szálláshely-kijelölés jár a legkevesebb jogkorlátozással. A főszabály az, hogy a kérelmezőket befogadóállomáson kell elhelyezni, ahol elhelyezésük mellett ellátásuk és támogatásuk is megoldott. Nincs akadálya ugyanakkor annak, hogy egy kérelmező, ha megteheti, lakást béreljen maga és családja számára, egy rokona vagy ismerőse befogadja, és így magánszálláson tartózkodjon, amíg az eljárás tart. Ez a lehetőség ugyanakkor nem automatikus, hanem a menekültügyi hatóság engedélyéhez kötött. Van arra példa, hogy menedékkérő család saját tulajdonú lakással rendelkezett Magyarországon, ám ebben az esetben is a menekültügyi hatóság jelölte ki számukra a lakást szálláshelyként. A magánszálláson tartózkodó kérelmezők értelemszerűen elesnek a befogadóállomáson nyújtott ellátásoktól és szolgáltatásoktól, egyebekben azonban ugyanolyan jogok és kötelezettségek illetik őket, mint a befogadóállomáson elhe-

²⁰⁴ Lásd a Harmtv. 54. § és 62. §-ait.

²⁰⁵ Lásd a Met. 48. § (2) bekezdését.

lyezettek. A befogadóállomáson elhelyezett kérelmezők esetében ugyanakkor kötelező az egészségügyi szűrővizsgálaton történő részvétel.²⁰⁶

4.3.8. Menekültügyi őrizet

A szálláshely-kijelöléssel szemben a menekültügyi őrizet jelenti a legjelentősebb jogkorlátozást a menedékkérők kapcsán, és éppen emiatt csak a legvégső esetben, szigorú, rendkívül részletes szabályok betartása mellett rendelhető el. Mindenekelőtt: senki nem vehető őrizetbe csak azért, mert menedéket kért, ez ugyanakkor nem jelenti a menedékkérők őrizetének teljes tilalmát.²⁰⁷ A személyes szabadság korlátozásának egyszerre kell megfelelnie Az emberi jogok európai egyezményében foglalt elvárásoknak,²⁰⁸ az uniós szabályoknak,²⁰⁹ valamint az ezek alapján álló magyar jogszabályoknak.

Ennek megfelelően a menekültügyi őrizet fogalmilag is csak olyan menedékkérők kapcsán vetődhet fel, akik

- nem rendelkeznek a menedékkérelm tényétől eltérő, más tartózkodási jogcímmel,
- menedékkérőként rendelkeznek területen maradási joggal (ha nem, akkor idegenrendészeti őrizetbe kerülhetnek),
- a velük szemben folyó eljárás lehetséges eredményei között szerepel a kiutasítás,²¹⁰
- nem kísérv nélküli kiskorúak.

A fenti feltételek teljesülése esetén is a menekültügyi hatóságnak mérlegelnie kell, hogy a kérelmező egyéni körülményeire (például egészségi állapotára) tekintettel az őrizet célja enyhébb jogkorlátozással elérhető-e, és ha igen, nem rendelheti el, illetve az elrendelt őrizetet meg kell szüntetnie.²¹¹

Nagyon fontos ugyanis, hogy a menekültügyi őrizet célhoz kötött, ez pedig annak biztosítása, hogy a kérelmező rendelkezésre álljon az eljárás során, az alól ne vonja ki magát, vagy dublini átadása hatékonyan végrehajtható legyen. A menekültügyi őrizet nem büntetés, nem valami korábban elkövetett cselekmény (például tiltott határátlépés) miatti

²⁰⁶ Lásd a Met. 48. § (1) bekezdését és a Metvhr. 63. §-át.

²⁰⁷ Az UNHCR fogvatartási iránymutatása is azt tartalmazza, hogy – ugyan csak legvégső, alaposan megindokolt esetben, de – lehet jogszerű egy menedékkérő fogva tartása. UNHCR: Fogvatartás: iránymutatás – Menedékkérők fogvatartása és a fogvatartás alternatíváira vonatkozó kritériumok és normák; UNHCR 2012. Elérhető: www.unhcr.org/hu/wp-content/uploads/sites/21/2016/12/UNHCR-fogvatartasi-iranyelvek_2012.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

²⁰⁸ Az Emberi Jogok Európai Bírósága több alkalommal is elmarasztalta Magyarországot a menedékkérők őrizete miatt; például Lokpo és Touré ügy (kérelemszám: 10816/10.), Hendrin Ali Said és Aras Ali Said ügy (kérelemszám: 13457/11.), Al-Tayyar Abdelhakim Alaa ügy (kérelemszám: 13058/11.), O. M.-ügy (kérelemszám: 9912/15.), Bandur-ügy (kérelemszám: 50130/12.).

E döntések azonban nem azt jelentik, hogy *ab ovo* tilos lenne a menedékkérők őrizete, csupán azt, hogy a menekültügyi őrizet elrendelése és fenntartása során is teljesíteni kell az EJEE – valamint az EJEB gyakorlata – által felállított követelményeket.

²⁰⁹ Lásd a befogadási irányelv 8–11. cikkeit, a Dublin III rendelet 28. cikkét.

²¹⁰ „Az őrizetbe vétel az uniós jog és az EJEE szerint is csak akkor indokolt, ha ésszerű időn belül reális lehetőség van a kitoloncolásra.” FRA Kézikönyv 169.

²¹¹ Lásd a Met. 31/A. § (2) bekezdését.

felelősségre vonás, hanem egy adminisztratív jellegű intézkedés, amely egy jövőbeli esemény – a menekültügyi eljárás lefolytatása vagy a dublini átadás – hatékony végrehajtását kívánja biztosítani.²¹² Ebből fakadóan csupán a lehető legrövidebb ideig tarthat.

A menekültügyi hatóság a menekültügyi őrizetet legfeljebb 72 órára rendelheti el, amelyet a kérelmező őrizetének helyszíne szerint illetékes járásbíró – a menekültügyi hatóság indítványára – alkalmanként legfeljebb 60 nappal hosszabbíthat meg, összesen legfeljebb 6 hónapig, kiskorú gyermekkel érkezett család esetében legfeljebb 30 napig. Az őrizet elrendelésével szemben jogorvoslatnak nincs helye, azonban az őrizetbe vett személy az intézkedéssel szemben kifogással élhet, amelyet a járásbírósnak nyolc napon belül kell elbírálnia. A bíróság döntése alapján – ha a kifogásnak helyt ad – az elmulasztott intézkedést pótolni kell, illetve a jogsértő állapotot meg kell szüntetni.²¹³

A menekültügyi őrizet az összes korábban említett feltétel teljesülése mellett is csak akkor rendelhető el, ha az alábbi okok közül valamelyik fennáll:

- az elismerését kérő személyazonossága, illetve állampolgársága nem tisztázott, ennek megállapítása érdekében;
- az elismerését kérő kiutasítása iránt eljárás folyik, és objektív kritériumok alapján bizonyítható – ideértve, hogy a kérelmezőnek ezt megelőzően lett volna lehetősége nemzetközi védelem iránti kérelmet előterjeszteni –, vagy alapos okkal feltételezhető, hogy a kérelmező kizárólag azért folyamodik nemzetközi védelemért, hogy késleltesse vagy megghiúsítsa a kiutasító határozat végrehajtását;
- a menedéjog iránti kérelem alapjául szolgáló tények és körülmények megállapítása érdekében, ha e tények és körülmények az őrizet mellőzése esetén – különösen amennyiben az elismerést kérő szökésének veszélye fennáll – nem megállapíthatók;
- az elismerését kérő őrizetbe vétele a nemzetbiztonság vagy a közrend védelme érdekében szükséges;
- a kérelem előterjesztésére repülőtéren eljárásban került sor; vagy
- a dublini átadási eljárások biztosítása érdekében szükséges, és komoly veszély áll fenn a szökésre.

Az őrizet végrehajtása során a férfiakat a nőktől, a családokat az egyedülállóktól elkülönítetten kell elhelyezni, és az őrizetbe vettek számára biztosítani kell a megfelelő életkörülményeket.

Megjegyzésre érdemes, hogy a magyar szabályozás jelenleg nem tekinti őrizetnek a tranzitónában történő elhelyezést, annak ellenére, hogy jogilag és tényszerűen is az, mint ahogy azt az Emberi Jogok Európai Bírósága is megállapította.²¹⁴ A tranzitóna őrizet

²¹² A büntető jellegű jogkövetkezmény számos esetben ellentétes lenne a genfi egyezmény 31. cikk 1. pontjában foglaltaknak. Eszerint ugyanis: „A Szerződő Államok az országba való jogellenes belépésük, vagy tartózkodásuk miatt nem sújtják büntetéssel azokat a menekülteket, akik közvetlenül olyan területről érkeztek, ahol életük, vagy szabadságuk az 1. Cikkben foglalt meghatározás értelmében veszélyeztetve volt, és akik engedély nélkül lépnek be területükre, illetőleg tartózkodnak ott, feltéve, hogy haladéktalanul jelentkeznek a hatóságoknál és kellőképpen megindokolják jogellenes belépésüket, illetőleg jelenlétüket.”

²¹³ Lásd a Met. 31/A–31/I. §-ait, valamint a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló 29/2013. (VI.28.) BM rendeletet.

²¹⁴ Amuur v. Franciaország; kérelemszám: 19776/92; 41., 43.; HUDOC: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57988> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

jellegével szemben felvetett gyakori érv, miszerint a kérelmezők Szerbia irányába bármikor szabadon elhagyhatják, nem áll meg, a tranzitóna elhagyása ugyanis ismeretlen helyre távozásnak, a kérelem hallgatólagos visszavonásának minősül, ami miatt a menekültügyi hatóság az eljárást megszünteti. Ehhez hasonlóan, ha a menekültügyi őrizetben lévő kérelmező visszavonja menedékkérelmét, a hatóság megszünteti az eljárást és a menekültügyi őrizetet egyaránt, mivel megszűnt az őrizet célja. A két jogintézmény között tehát nincs különbség abban sem, hogy a kérelmező akaratlagos tevékenysége megszüntetheti a fennálló helyzetet. A tranzitóna esetében ez a távozás és a kérelem hallgatólagos visszavonása, a menekültügyi őrizet esetén a kérelem írásbeli, kifejezett visszavonása. A tranzitónában történő elhelyezés ráadásul annyival hátrányosabb az őrizetnél, hogy a jogalkotó nem biztosította az őrizet esetében egyébként érvényesülő bírósági kontrollt.

Ha az őrizet feltételei egyébként fennállnak, de a menekültügyi hatóság mérlegelése szerint a cél enyhébb jogkorlátozással is elérhető, akkor azt – az őrizet alternatívái közül valamelyiket – kell alkalmazni.

4.3.9. Az őrizet alternatívái

Jelenleg a magyar szabályozás a menekültügyi őrizet három alternatíváját ismeri: a kötelező helyen való tartózkodást, a menekültügyi óvadékot és a hatóság előtti rendszeres jelentkezési kötelezettség előírását. Az őrizet valamelyik alternatívájának elrendelésével szemben jogorvoslatnak nincs helye, azonban az őrizetre irányadó szabályok szerint kifogás nyújtható be alkalmazásukkal szemben az illetékes járásbíróságnál.²¹⁵

A *kötelező helyen tartózkodás* a gyakorlatban ugyanazokon a helyszíneken (befogadóállomáson, magán szálláson, közösségi szálláson) valósulhat meg, mint a szálláshely-kijelölés, fontos különbség azonban, hogy – mivel jelen esetben az őrizet alternatívájáról van szó – az életvitelszerű tartózkodás szabályainak megsértése az őrizet elrendeléséhez vezethet. Ráadásul, míg a szálláshely-kijelöléssel szemben nincs helye jogorvoslatnak, addig a kötelező tartózkodási hely kijelölésével szemben a kérelmező a bírósághoz fordulhat.

A *menekültügyi óvadék* azt jelenti, hogy a kérelmező letétbe helyez 500–5000 euró közötti összeget, és vállalja, hogy az eljárás során a hatóság rendelkezésére áll. Függetlenül attól, hogy végül elismerő vagy elutasító döntés születik, ha eleget tesz kötelezettségének, az óvadék összegét visszakapja, viszont ha nem, az óvadék az államra száll.

A *rendszeres jelentkezési kötelezettség* a legkisebb jogkorlátozással járó intézkedés, amely a menekültügyi őrizet helyébe léphet, ez esetben a hatóság előírja a kérelmező szá-

„Először is, meg kell határozni, hogy a kérelmezők tranzit-zónába helyezése az Egyezmény 5. cikkének megfelelő szabadságkorlátozásnak minősül-e. A Bíróság már megállapította, hogy a külföldiek nemzetközi zónákban tartása a szabadság olyan korlátozását foglalják magukba, ami nem minden szempontból hasonlítható össze az őrzött szállásokon elhelyezéssel. Ugyanakkor, egy ilyen korlátozás csak akkor elfogadható, ha biztosítottak az érintett számára a szükséges garanciák, és nem tart szükségtelenül sokáig. Minden más esetben a szabadság pusztán korlátozása a szabadság megvonásának minősül.” Ilias és Ahmed v. Magyarország; kérelemszám: 47287/15; 52. HUDOC: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-172091> (A leltetés dátuma: 2017. 10. 25.)

Az EJEB egyértelműen megállapította, hogy a tranzitónában elhelyezés őrizetnek minősül.

²¹⁵ Lásd a Met. 2. § 1) pontját, 31/H. §-át.

mára, hogy – függetlenül attól, hogy jelenléte aktuálisan szükséges-e egy eljárási cselekményhez, például meghallgatáshoz, határozathirdetéshez – bizonyos időközönként jelenjen meg a hatóság előtt, igazolva ezzel együttműködési hajlandóságát, valamint azt, hogy nem távozott ismeretlen helyre.

Sem a menekültügyi óvadék, sem a rendszeres jelentkezési kötelezettség nem jelenti a kérelmező elhelyezését, így ezen intézkedések minden esetben szálláshely-kijelöléssel vagy kötelező tartózkodási hely kijelölésével együtt járnak.

4.4. Az eljárás lefolytatása

A menedékkérelem benyújtásával és annak regisztrálásával megkezdődik a menekültügyi eljárás. Ahogy láthattuk, a kérelem benyújtásának körülményei alapvetően befolyásolhatják nemcsak a kérelmező elhelyezését, hanem a követendő eljárási rendet is. Mielőtt azonban a menekültügyi hatóság megkezdhetné a megfelelő eljárási rend szerinti eljárást, meg kell határozni, hogy egyáltalán Magyarország, pontosabban a magyar menekültügyi hatóság jogosult/köteles-e a kérelem megvizsgálására, vagy egy másik tagállam.

4.4.1. Dublini eljárás

A dublini egyezmény, majd később a dublini rendeletek alapján a részes államok – figyelemmel a belső határellenőrzés nélküli térségre – létrehoztak egy rendszert, amely *annak meghatározására szolgál, hogy a nemzetközi közösség melyik, a rendszerben részes tagjának a kötelessége megvizsgálni, elbírálni a valamelyikük területén benyújtott menedékjog iránti kérelmet*. A rendszer célja, hogy mindig legyen egy, és mindig csak egy olyan felelős tagállam legyen, amelyik köteles megvizsgálni a menedékjog iránti kérelmet, és ne fordulhasson az elő, hogy a tagállamok egymás között tologatják a felelősséget.

Hipotetikus példával megvilágítva a kérdést: tételezzük fel, hogy egy tunéziai férfi, akinek a líbiai származású felesége Németországban elismert menekült, vízumot kér meglátogatni a Belgiumban élő édesanyját. Hajóval Spanyolországba utazik, majd vonattal Franciaországba, hogy onnan továbbutazzon Belgiumba. Időközben hazájában olyan események történnek (például forradalom, terrorszervezet hatalomátvétele), ami miatt jobbnak gondolja, ha menedéket kér Franciaországban, ahol épp akkor tartózkodik. Belgium állított ki számára vízumot, tehát tette lehetővé számára az Európai Unió területére történő beutazást. Spanyolországban lépett először az unió területére, de menedéket csak Franciaországban kért, ráadásul családtagokkal rendelkezik mind Belgiumban, mind Németországban. Annak nem sok értelme van, hogy mind a négy tagállam lefolytassa a menekültügyi eljárást, ugyanakkor tény, hogy semmi nem köti se Spanyolországhoz, se Franciaországhoz, tehát esetleges menekültkénti elismerése esetén sem valószínű, hogy ott maradna, és a francia társadalomba próbálna beilleszkedni.

Épp ezért a dublini rendszerben részes államok felállították a *feltételek rangsorát*, amely meghatározza, hogy a fentiekhez hasonló esetben melyik állam lesz a felelős a ké-

relem megvizsgálásáért.²¹⁶ A rangsorban előrébb lévő feltétel „üti” a többbit, így minden esetben meghatározható a felelős tagállam. E rangsor alapján az a tagállam felelős:

- kísérő nélküli kiskorú kérelmező esetén, ahol a kérelmezőnek családtagja, testvére, hozzátartozója jogszerűen tartózkodik (ha ez szolgálja a gyermek érdekeit);
- ahol a kérelmezőnek nemzetközi védelemben részesített családtagja él;
- ahol a kérelmezőnek nemzetközi védelmet kérő családtagja él;
- amelyik tagállam vízumot vagy tartózkodási engedélyt adott a kérelmezőnek;
- amelyik tagállam területére engedély nélkül beutazott, vagy amelyikben legalább öt hónapig engedély nélkül tartózkodott;
- amelyik tagállam vízummentességet biztosított számára, és oda belépett;
- amelyiknek a területén lévő nemzetközi repülőtér tranzitónájában a külföldi menedéket kért.

Ha a fenti feltételek egyike sem állapítható meg, akkor az a tagállam lesz a felelős a kérelem megvizsgálásáért, ahol a külföldi menedéket kért.²¹⁷ A tagállamok dönthetnek úgy, hogy átvállalják a felelősséget egy olyan kérelem megvizsgálásáért, amelyért a fenti szabályok alapján nem lennének felelősek, illetve bizonyos esetekben szabadulhatnak a felelősség alól. Így például mentesül a felelősségtől az a tagállam, amely bizonyítja, hogy a külföldit eltávolította a tagállamok területéről, tehát kiutasítását végrehajtotta.

Fontos, hogy a dublini eljárás nem mond semmit a menedékkérelem megalapozottságáról vagy jogosságáról, egy alapvetően technikai jellegű vizsgálatot jelent, hogy melyik tagállam döntse el, jogosult-e a kérelmező nemzetközi védelemre, és ha igen, milyenre. (A dublini eljárás tulajdonképpen nem más, mint a biztonságos harmadik ország – lásd később – jogintézményének elkülönült szabályrendszerrel és infrastruktúrával ellátott, meghatározott államok között működtetett rendszere, ugyanakkor lényeges a két jogintézmény relációjában, hogy dublini átvételt követően a tagállam más, a dublini rezsimben részes tagállamnak már nem adhatja át az átvett külföldit, ugyanakkor nincs akadálya a kérelem biztonságos harmadik ország miatti elutasításának.)²¹⁸

²¹⁶ Lásd a Dublin III. rendelet 3. fejezetét.

²¹⁷ Kivéve kísérő nélküli kiskorú esetén, mert – amennyiben nincs családtagja az EU területén, akivel egyesíteni lehetne – az ő mindenek felett álló érdeke a minél gyorsabb érdemi eljárást követeli meg, így az a tagállam lesz a felelős, ahol a kérelmét (legutóbb) benyújtotta. Lásd a Dublin III. rendelet 7. cikk (4) bekezdését, amely az Európai Unió Bírósága által C-648/11 sz. (M.A.) ügyben hozott döntésen alapul. Elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=menek%25C3%25BCIt%25C3%25BCgyi&docid=138088&-pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=376972#ctx1> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

²¹⁸ Az Európai Unió Bíróságának jogértelmezése a C-695/15 PPU. számú Mirza-ügyben kifejtettek szerint: „1) A [Dublin III] rendelet 3. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező biztonságos harmadik országba való küldésére vonatkozó jogot azt követően is gyakorolhatja valamely tagállam, hogy ez utóbbi tagállam – e rendelet alapján, visszavételi eljárás keretében – elismerte az azon kérelmező által benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért fennálló felelősségét, aki a nemzetközi védelem iránti első kérelmére vonatkozó érdemi határozat meghozatala előtt elhagyta e tagállamot.

2) A [Dublin III] rendelet 3. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes a nemzetközi védelmet kérelmező biztonságos harmadik országba való küldése, amennyiben az említett kérelmezőt a felelős tagállamnak átadó tagállamot a visszavételi eljárás során nem tájékoztatták a felelős tagállamnak

A dublini eljárás tehát nem érinti a kérelmező jogállását, ilyen értelemben nem tekintjük menekültügyi eljárásnak, „csupán” a menekültügyi hatóság eljárásának. A dublini eljárás nem integráns része a menekültügyi eljárásnak, amennyiben arra utaló körülmény merül fel – például ujjnyomattalalát eredményeként, a kérelmező nyilatkozata vagy az útlevelében talált vízuma alapján –, ami megalapozhatja más tagállam felelősségét, a hatóság felfüggeszti a menekültügyi eljárást, mindaddig, amíg nem tisztázza, hogy melyik ország a felelős. Ha az eljárás eredményeként mégsem állapítható meg más tagállam felelőssége, akkor a hatóság folytatja a felfüggesztett eljárást.

A legtipikusabb felelősségmegállapítási ok az, ha a kérelmező ujjnyomata szerepel az Eurodac rendszerrel létrehozott közös ujjnyomat-adatbázisban, akár azért, mert menedéket kért, akár azért, mert jogellenesen átlépte a külső határt. Ezenkívül azonban a bizonyítékok széles köre elfogadható, mint a valamely tagállamban tartózkodás vagy oda belépés bizonyítéka (például ottani buszjegy).

A dublini eljárás megindítására általában a menekültügyi eljárás legelején, a regisztrációt követően kerül sor, ugyanakkor nem zárja ki semmi, hogy később merüljön fel a megindítására okot adó körülmény. Nem lehet azonban megindítani és más tagállam felelősségét megállapítani, ha az ügyben a menekültügyi hatóság már érdemi (státuszt érintő) döntést hozott.

Amennyiben a hatóság megkeresésére a másik tagállam hatósága határidőn belül nem válaszol, akkor automatikusan beáll a felelőssége. Ha vitatja a megkeresett tagállam a felelősségét, a hatóságok egymás között rendezik a kérdést, például újabb bizonyítékok megküldésével. Ha megállapítják egy másik tagállam felelősségét az alapügyben eljáró hatóság döntést hoz a kérelmező átadásáról.

Bizonyos esetekben azonban *nem lehet átadni a kérelmezőt a másik tagállamnak, még akkor sem, ha egyébként az általános dublini szabályok alapján beállt a felelőssége.* A dublini rendszer ugyanis nem írja felül a tagállamok nemzetközi jogi kötelezettségeit, így még egy tagállamnak sem adhatnak át kérelmezőt a hatóságok, ha ennek eredményeként ott a kérelmező kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak, vagy büntetésnek lenne kitéve, a menekültügyi rendszer szisztematikus hiányosságai pedig kimeríthetik ezt a szintet. Az elmúlt években emiatt – és a szolidaritás miatt – nem küldtek vissza a tagállamok Görögországba menedékkérőket, és emiatt nem küldenek vissza az utóbbi időkben egyes tagállamokból kérelmezőket Magyarországra.²¹⁹

a kérelmezők biztonságos harmadik országba küldésére vonatkozó szabályozásáról és az illetékes hatóságai e területen irányadó gyakorlatáról.

3) A [Dublin III] rendelet 18. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező visszavétele esetén e rendelkezés nem követeli meg, hogy a kérelme megvizsgálására irányuló eljárást abban a szakaszban folytassák, amelyben az félbeszakadt."

²¹⁹ Az EJEB az ügynevezett M.S.S. v. Belgium és Görögország ügyben azt a Belgiumot is elmarasztalta, amelyik a dublini eljárás keretében visszaküldte a menedékkérőt Görögországba, ahol a legalapvetőbb befogadási és eljárási feltételek sem teljesültek menedékkérelme kapcsán, és egyéb emberi jogai is súlyosan sérültek. Kérelem szám: 30696/09; HUDOC: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-103050> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

Ezt követően az Európai Unió Bírósága is foglalkozott a kérdéssel. Az előzetes döntéshozatali eljárás keretében hozott, C411/10. (N.S.) és C493/10. (M.E.) sz. egyesített ügyekben született döntésében kimondta, hogy „[e]llentét az uniós joggal egy olyan megdönthetetlen vélelem alkalmazása, amely szerint a [Dublin II]

Az, hogy a kérelmező például a fenti okok miatt nem adható át a főszebály szerint felelős tagállamnak, nem jelenti szükségszerűen azt, hogy az a tagállam lesz a kérelem megvizsgálásáért felelős, ahol a kérelmező épp tartózkodik (jellemzően az a tagállam, amelyik a dublini eljárást megindította), hanem a felelősségmegállapítási eljárást tovább kell folytatni a feltételek rangsora alapján.²²⁰

rendelet 3. cikkének (1) bekezdése alapján felelősként meghatározott tagállam tiszteletben tartja az európai uniós alapvető jogokat.”

A tagállamok biztonságosságának védelme tehát nemcsak hogy megdönthető, de egy megdönthetetlen vélelem egyenesen ellentétes lenne az uniós joggal. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&-docid=117187&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=77689> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

Az EUB ezt követően is számos ügyben foglalkozott a dublini felelősség kérdésével. Alapvető fontosságú megállapításokat tett például a C-578/16 PPU sz. ügyben. Eszerint: „Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 4. cikkét akként kell értelmezni, hogy:

- még ha nincsenek is olyan megalapozott okok, amelyek alapján feltételezhető, hogy a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállamban rendszerszintű hiányosságok állnak fenn, valamely menedékkérőnek a [Dublin III] rendelet keretében történő átadására csak olyan feltételek mellett kerülhet sor, amelyek kizárják, hogy az átadás annak a tényleges kockázatát vonja maga után, hogy az érintett az e cikk értelmében vett embertelen vagy megalázó bánásmódnak lesz kitéve;
- olyan körülmények fennállása esetén, amelyekben a különösen súlyos mentális vagy testi betegséggel rendelkező menedékkérő átadása az érintett egészségi állapota jelentős és orvosolhatatlan romlásának tényleges és bebizonyosodott kockázatát vonja maga után, az átadás az említett cikk értelmében vett embertelen vagy megalázó bánásmódot képez;
- az átadásnak az érintett egészségi állapotára gyakorolt hatására vonatkozó minden komoly kétséget azon tagállam hatóságainak és – adott esetben – bíróságainak a feladata kizárni, amely tagállamnak az átadást el kell végeznie, oly módon, hogy e hatóságok és bíróságok megteszik az ahhoz szükséges óvintézkedéseket, hogy az átadásra olyan körülmények között kerüljön sor, amelyek lehetővé teszik e személy egészségi állapotának megfelelő és elégséges megóvását. Amennyiben az említett óvintézkedések megtétele – figyelemmel az érintett menedékkérő betegségének különös súlyosságára – nem elegendő annak biztosításához, hogy átadása nem fogja egészségi állapota jelentős és orvosolhatatlan romlásának tényleges kockázatát eredményezni, az érintett tagállam hatóságainak fel kell függeszteniük az érintett átadását, mégpedig mindaddig, amíg állapota alkalmassá nem teszi az átadásra, és
- adott esetben, ha azt észlelik, hogy az érintett menedékkérő egészségi állapota várhatóan nem fog rövid időn belül javulni, illetve ha az eljárás hosszabb időre való felfüggesztése az érintett állapota romlásának kockázatával jár, a megkereső tagállam dönthet úgy, hogy maga vizsgálja meg a menedékkérő kérelmét a [Dublin III] rendelet 17. cikkének (1) bekezdésében előírt »mérlegelési záradék« alkalmazásával.”
Elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=187916&pageIndex=0&-doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=381759> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

²²⁰ Ezt az elvet már a Dublin II. rendelet kapcsán is kimondta az EUB a C-4/11 (Puid) ügyben:

„Amennyiben a tagállamoknak tudomással kell bírniuk arról, hogy a [Dublin II.] rendelet 3. fejezetében foglalt feltételek szerint eredetileg felelős tagállamként meghatározott tagállamban a menekültügyi eljárás és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően tapasztalható rendszeres zavarok miatt alapos okkal, bizonyítottan feltételezhető, hogy az érintett menedékkérő az Európai Unió Alapjogi Chartájának 4. cikke értelmében embertelen vagy megalázó bánásmód tényleges veszélyének lesz kitéve, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia, a felelős tagállamot meghatározó tagállam nem adhatja át a menedékkérőt az eredetileg felelősként meghatározott tagállamnak, és – fenntartva azon lehetőséget, hogy maga vizsgálja meg a kérelmet – folytatnia kell az említett fejezetben foglalt feltételek vizsgálatát annak megállapítása érdekében, hogy e feltételek egyike, vagy ennek hiányában ugyanezen rendelet 13. cikke alapján meg lehet-e egy másik tagállamot határozni felelősként.

Ebben a helyzetben viszont az, hogy nem lehetséges a menedékkérő átadása az eredetileg felelős tagállamként meghatározott tagállamnak, önmagában nem jelenti azt, hogy a felelős tagállamot meghatározó

Az átadó döntést a kérelmező bíróságon megtámadhatja, a végzés közlését követő három napon belül. Sem a keresetlevélnek, sem a végrehajtás felfüggesztésére irányuló kérelemnek – a vonatkozó uniós szabályokkal ellentétben²²¹ – nincs felfüggesztő hatálya, így az átadás a folyamatban lévő bírósági eljárás ellenére végrehajtható (mindaddig, amíg a bíróság ezzel ellentétes közbenső döntést nem hoz). A bíróságnak a keresetlevél beérkezésétől számított nyolc napon belül kell döntést hoznia, személyes meghallgatás nélkül. A bíróság hozhat olyan döntést, amely alapján mégis a megkereső tagállam lesz a felelős, és Magyarországon a bíróság döntésével szemben további perorvoslatnak nincs helye.

Amennyiben nincs ok a dublini eljárás megindítására, vagy annak eredményeként Magyarország felelőssége állapítható meg, akkor a hatóságnak le kell folytatnia a menekültügyi eljárást.

(A dublini rendszert számos kritika érte és éri, mivel elhúzza az eljárások tényleges lefolytatását, rendkívül költséges, kevésbé hatékony – az érintett személyek töredékét sikerül ténylegesen átadni a felelős tagállamnak –, nem képes megfelelően reagálni az egy-szerre, nagy létszámban érkező kérelmezők okozta helyzetre. Mindezek miatt jelenleg is folyamatban van a dublini rezsím átalakítása. A módosítási javaslat ugyanakkor nem reagál azokra az alapvetően morális kritikákra, amelyek azt róják fel a rendszernek, hogy teljesen figyelmen kívül hagyja a kérelmezők szándékát, és egyenlőtlenül osztja el a terheket.)²²²

4.4.2. Bizonyítás

Általános szabály, hogy aki állít valamit, annak kell azt bizonyítani. Nincs ez teljesen másként a menekültügyben sem, *elsődlegesen a menedékkérő feladata igazolni vagy valószínűsíteni, hogy esetében a menekültként vagy oltalmazottként elismerésre okot adó körülmények fennállnak*. Fontos, hogy a kérelmezőt nem terheli bizonyítási kötele-

tagállam köteles lenne maga megvizsgálni a menedékjog iránti kérelmet a [Dublin II.] rendelet 3. cikkének (2) bekezdése alapján.”

E szabály a Dublin III. rendeletben már alapvető szinten jelent meg; 3. cikk (2) bekezdés második mondata: „Amennyiben egy kérelmezőt lehetetlen az elsődlegesen felelősnek kijelölt tagállamnak átadni, mivel meg-alapozott okokból feltételezhető, hogy az adott tagállamban a menekültügyi eljárásnak és a kérelmezőkre vonatkozó befogadási feltételeknek szisztematikus hiányosságai vannak, aminek eredményeként az Európai Unió Alapjogi Chartájának 4. cikke értelmében vett embertelen vagy megalázó bánásmód kockázata áll fenn, a felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárást lefolytató tagállam tovább vizsgálja a III. fejezetben meghatározott feltételeket annak megállapítása érdekében, hogy egy másik tagállam kijelölhető-e felelős tagállamnak.”

²²¹ A Dublin III. rendelet 27. cikk (3) bekezdése három alternatívát kínál a tagállamok számára a felfüggesztő hatály kapcsán. Ezen alternatívák között nem szerepel olyan, amely kizárná a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelem felfüggesztő hatályát. A rendelet szabályaitól tagállami jogszabály nem térhet el, ugyanakkor rendelet közvetlen alkalmazhatóságát épp az uniós jog „nagyvonalúsága”, az alternatívák léte zárja ki. Amennyiben nem lenne alternatíva a felfüggesztő hatály kapcsán, akkor a nemzeti szabályozással ellentétben egyértelműen azt kellene a jogalkalmazónak érvényre juttatnia.

²²² „[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 háttérű menekülteknek, attól függően, hogy az alkalmazandó kapcsolódó melyik országba vetette őket.” NAGY 2004, 10.

zettség – ez sajátos helyzetéből adódóan nem várható el tőle –, csupán a valószínűsítés. Ez nem jelenti azt, hogy a menekültügyi eljárásban ne lenne bizonyítás, ha például a kérelmező csatolja az eredeti útlevelét, azzal bizonyítja a személyazonosságát, csupán azt, hogy a kérelmező nem köteles az elismerésre okot adó körülményeket bizonyítani. Egyes körülmények objektív és emberi méltóságot nem sértő bizonyítása gyakorlatilag lehetetlen. (Hogyan bizonyíthatja például valaki a homoszexualitását vagy biszexualitását úgy, hogy a méltósága ne sérüljön?) A származási ország üldözése is megnyilvánulhat például abban, hogy a kérelmezőtől megtagadják az állampolgári jogokat, így a személyazonosításra alkalmas okmányok kiállítását. *Ilyen esetben nem várható el a kérelmezőtől, hogy becsatolja azokat az okmányokat, amelyeket nem kaphat meg.*²²³ Ugyanakkor együttműködési kötelezettsége keretében kötelessége – és érdeke – valamennyi olyan bizonyítékot becsatolni, ami a kérelmét alátámasztja.

A „*valószínűsítési teher*” tehát elsődlegesen a kérelmezőn nyugszik, ugyanakkor megoszlik közte és a menekültügyi hatóság között, utóbbit terheli ugyanis a tényállás-felderítés kötelezettsége, amelynek keretein belül be kell szereznie mindazokat a bizonyítékokat, alkalmaznia kell azokat a bizonyítási eszközöket, amelyek segítségével az érdemi döntést meg tudja hozni.²²⁴

Bizonyítási eszközök

A menekültügyi eljárás egyik specialitása, hogy a klasszikus bizonyítási eszközök csak rendkívül korlátozott mértékben használhatók.

A származási országok hatóságainak a *megkeresése*, mint kézenfekvő és logikus megoldás, jellemzően nem áll a hatóság rendelkezésére. Egyrészt a menedékkérők túlnyomó többsége olyan országokból érkezik, amelyekkel Magyarországnak nincs jogsegélyegyezménye, így a megkeresések – főleg belátható időn belüli – megválaszolásának nincs reális esélye. Másrészt, nem egy esetben maga az állam az üldöző, az üldözövel való kapcsolatfelvétel pedig tilos valamennyi magyar hatóság és bíróság számára, mivel azzal veszélybe sodorná nemcsak a kérelmezőt, hanem annak az esetlegesen otthon maradt családtagjait is.²²⁵

Nem jellemző továbbá, hogy a hatóság képes lenne megbízható *tanút* találni azokról az afganisztáni vagy pakisztáni eseményekről, amelyekre adott kérelmező hivatkozik, ahogy az sem tipikus, hogy a magyar menekültügyi hatóság *szemlét* tartana Mogadishuban vagy Aleppóban.

A legtipikusabb bizonyítási eszköz, amely rendelkezésre áll a menekültügyi eljárás során, az a *kérelmező nyilatkozata*. A nyilatkozattétel egyszerre jog és kötelesség. A menedékkérő lehetőséget kap arra, hogy saját szavaival elmondja, mi miatt hagyta ott származási országát, ugyanakkor köteles is ezt megtenni, meghallgatásán igazat mondani, a hatóság

²²³ „Előfordul, hogy a kérelmezőtől [a származási országának hatóságai] megtagadtak különböző szolgáltatásokat (például: a nemzeti útlevelet, vagy az útlevél érvényességének meghosszabbítását, vagy a visszafogadást a származási ország területére), amelyek többi honfitársa számára általában biztosítottak, úgy ez a védelem megtagadásaként értékelhető a definíció értelmében.” NAGY 2011, 199.

²²⁴ UNHCR Kézikönyv 31. pont.

²²⁵ Lásd a Met. 42. §-át.

kérdéseire a tőle telhető legteljesebb válaszokat adni. Meghallgatásán személyesen kell részt vennie, helyettesítésre nem kerülhet sor.²²⁶

Számos szempontból a meghallgatás képezi a menekültügyi eljárás középpontját, alapvetően az itt elhangzottak orientálják a további bizonyítási eljárást (például milyen egyéb bizonyítékokat kell beszerezni), és ezen keresztül a későbbi döntést is. Épp ezért a meghallgatás kapcsán számos garancia és szakmai elvárás érvényesül. Ilyen garancia a nyelvhasználati jog: a kérelmező használhatja az anyanyelvét, vagy az általa értett és beszélt nyelvet, a hatóság pedig a meghallgatás során ehhez tolmácsot biztosít. Mivel a tolmácsolás során szükségszerűen torzul az információ, érdemes a lényegi kérdéseket többször, többféleképpen feltenni, figyelemmel arra, hogy egyes kifejezések jelentése – még ha a szó szerinti fordítás helyes is – kulturális jellemzők, közösséghez tartozás alapján eltérhet, vagy eltérő jelentést hordozhat (például a „testvér” szó jelentheti azt, hogy „azonos szülőktől származik”, hogy „nagyjából azonos korú rokon”, de „barát”, vagy „azonos hitet valló személy” jelentéssel is bírhat.)

A meghallgatás során a kérelmezőnek lehetőség szerint azonos nemű ügyintézőt és tolmácsot kell biztosítani, hiszen lehet, hogy a kérelmező ellentétes nemű személyek előtt szégyenérzet vagy büszkeség miatt nem számolna be azokról az eseményekről (kínzás, nemi erőszak stb.) amelyeket átélt, ami végül téves tényállás-felderítéshez és hibás döntéshez vezetne.

Lényeges, hogy a meghallgatás nem kihallgatás – ismét csak: egy kérelemre indult közigazgatási eljárásról beszélünk, ahol a kérelmező „ügyfél”, és nem „ellenérdekű fél” – a hatóság kötelessége olyan körülményeket teremteni, amelyek elősegítik a valós menekülési történet feltárását. A kérelmező mögött általában hosszú, bizonytalanságokkal teli út áll, és élete során a hatóságoktól valószínűleg csekély segítséget kapott; természetes tehát, hogy bizalmatlan a hatósági személyekkel szemben. Épp ezért nem javasolt a meghallgatók számára az egyenruha viselete vagy a kihallgatói attitűd. (Nem egy esetben a kérelmezők jobban bíznak az embercsempészekben, mint a hatóság képviselőiben, és akkor is az embercsempésztől hallott vagy általa javasolt menekülési történetet adják elő, ha egyébként a valós események felidézése alapján biztosabb lenne a számukra kedvező döntés meghozatala.)

A meghallgatás során is terheli a kérelmezőt az együttműködési kötelezettség, ami elsősorban az igazmondási kötelezettségben nyilvánul meg. A kérelmező értelemszerűen a megtörtént eseményekről is csupán a saját interpretációját tudja átadni, ami szükségszerűen eltér a tényszerűen bekövetkezett eseményektől. (Ennek oka lehet téves, rosszul emlékezés, de természetesen megtévesztési szándék is. Sajnos sok esetben a meghallgatás „hazugságvadászatra” csap át, amelynek során a meghallgató arra törekszik, hogy minél hamarabb minél több és jelentősebb ellentmondást, életszerűtlen vagy az objektív országinformációknak ellentmondó körülményt azonosítson a meghallgatás során. Ezáltal a kérelmező szavahihetősége megkérdőjelezhető, ami „megkíméli” a hatósági döntéshozót attól, hogy a jogi minősítéssel kelljen foglalkoznia.) Az emberi emlékezet hiányosságaiból adódóan a kisebb-nagyobb pontatlanságok éppen alá is támaszthatják a kérelmező szavahihetőségét, míg a pontos, számos részletet tartalmazó, a meghallgatások során sosem vál-

²²⁶ Lásd a Met. 43. §-át, a Metvhr. 74. §-át.

tozó, mindvégig következetes és koherens történetnek gyanút kell keltenie, mivel ez esetben sokkal valószínűbb, hogy betanult és nem megélt történetről van szó.²²⁷

Nincs akadálya, sőt kifejezett gyakorlat – főleg bonyolultabb ügyekben, vagy ha a kérelmező egészségi (akár fizikai, akár pszichikai) állapota szükségessé teszi – a kérelmező többszöri meghallgatása. Erre szükség lehet a korábban tett nyilatkozatok tisztázása, pontosítása érdekében, azért, hogy a kérelmezőnek legyen lehetősége nyilatkozni a legutóbbi meghallgatás óta felmerült új információk kapcsán, vagy azért, mert több meghallgatásra van szükség annak a bizalmi helyzetnek a kialakításához, amiben a kérelmező képes és hajlandó őszintén beszélni a hatóság képviselőjével.

Ugyanakkor az eljárás lefolytatója, és ezen belül a meghallgatás levezetője a hatóság (nem a tolmács, a jogi képviselő vagy az ügyfél), amelynek joga és kötelessége a meghallgatást úgy irányítani, hogy a menekültügyi szempontból releváns körülmények kiderüljenek, miközben tekintettel van az idő- és költséghatékony eljárás követelményére is. A meghallgatás speciális kérdezőtechnikát követel, amely igazodik a kérelmező egyéni körülményeihez (tapasztalatához, műveltségéhez, életkorához). Rövid, egyértelmű, de nem eldöntendő kérdésekkel operál, és kerüendő az orientáló vagy a lehetséges választ magában rejtő kérdések feltétele is.

Nem várható el a kérelmezőktől, hogy a pontos, magyar terminológiát használják előadásaik során, az egyes események, cselekedetek megfelelő minősítése a hatóság feladata (így például attól, hogy a kérelmező valamit nem élt meg bántalmazásként, kínzásként vagy nemi erőszakként, és nem is így hivatkozik rá, attól az még annak minősülhet).

A hatóság képviselője a meghallgatásról jegyzőkönyvet készít, amit a meghallgatás végén a tolmács visszafordít az ügyfél számára, így lehetőség nyílik a pontosításra, korrigálásra. A jegyzőkönyv közokirat, amely ellenkező bizonyításig bizonyítja, hogy az abban foglaltak úgy és akkor történtek, ahogy azt tartalmazza. A jegyzőkönyvet épp ezért a visszafordítást követően a meghallgatás résztvevői mind aláírják.

Egyes esetekben a kérelmező meghallgatása nem lehetséges. Ha ez csak időleges – például egészségi állapotánál fogva ideiglenesen nem képes nyilatkozatot tenni –, akkor a meghallgatást későbbi, alkalmas időpontban kell megtartani. Ha viszont folyamatosan fennálló (életkor, egészségügyi vagy pszichés helyzet miatti) állapot, akkor a meghallgatás értelemszerűen nem tartható meg, és ez nem akadálya a döntéshozatalnak (bár kétségkívül megnehezíti).

A személyes szóbeli meghallgatás mellett a kérelmező írásban is tehet nyilatkozatot, beadványokkal élhet a menekültügyi hatóság felé, amelyeket az általában irat formájú felajánlott bizonyítási eszközként értékel.

A kérelmező nyilatkozata mellett az egyik leggyakrabban előforduló bizonyítási eszköz a menekültügyi eljárásban az *irat*. Mivel ebből a szempontból a menekültügyi eljárás szabad, bármilyen irat lehet bizonyítási eszköz, a külföldi iratok elfogadásához nincs szükség diplomáciai felülhitelesítésre.²²⁸ Sőt, formai szempontból okiratnak sem kell lennie, adott esetben egy párttagsági igazolvány vagy edzőtermi bérlet, irodai belépő is minősülhet iratnak, amely alátámasztja az ügyfél kérelmét. Egyes származási országok esetén viszonylag gyakori a pártoktól, egyházi szervezetektől származó támogató levelek becsatolása, amelyeknek

²²⁷ A témáról lásd részletesebben: CAMERON 2013.

²²⁸ Lásd a Met. 41. § (3) bekezdését.

megbízhatósága egyszerre megkérdőjelezhető és nehezen ellenőrizhető. A legtipikusabb iratok, amelyek előfordulnak a menekültügyi eljárás során, a személyazonosításra használható okmányok (útlevél, személyi igazolvány, jogosítvány). A Magyarországon menedéket kérő külföldiek kisebb hányada rendelkezik érvényes és eredeti okmányokkal, ugyanakkor a becsatolt bizonyítékok között még így is többségben vannak.

A menekültügy speciális jellegéből adódóan nemcsak a diplomáciai felülhitelesítés nem szükséges az irat elfogadásához, hanem sok esetben a bevallottan hamis okmányok is alátámaszthatják a kérelmező menekülési történetét. Előfordulhat ugyanis, hogy az állami szervek által üldözött kérelmező – például körözés miatt – legálisan nem tudja elhagyni az országát, csak hamis vagy hamisított okmányokkal. Ilyen esetben mentesül a hamis okmányok felhasználásának jogkövetkezményei alól, ha első adandó alkalommal – és nem akkor, amikor a hatóságok szembesítik az okmány nem eredeti voltával – feltárja a menedéket nyújtó ország hatóságai előtt az okmány hamis vagy hamisított voltát, és megindokolja, hogy miért volt elkerülhetetlen annak felhasználása.

Formáját tekintve irat, ugyanakkor szerepét és jelentőségét figyelembe véve attól külön indokolt kezelni egy speciális menekültügyi bizonyítási eszközt, az *országinformációt*.²²⁹ Mivel a menedékkérők kivétel nélkül nem magyar állampolgárok, és olyan eseményekre, élethelyzetekre hivatkoznak, amelyekkel kapcsolatban a magyar hatósági ügyintézőnek minden valószínűség szerint nincs személyes tapasztalata, nélkülözhetetlen az országinformáció beszerzése. E bizonyítási eszköz formáját és forrását tekintve kötetlen, ugyanakkor szakmai szempontok szerint készítése és felhasználása során alapos forráskritika, elemzés és értelmezés szükséges. Az országinformációnak frissnek, relevánsnak és a lehetőségekhez mérten függetlennek kell lennie. Az országinformációnak ugyanakkor neutrálisnak kell lennie abból a szempontból, hogy nem tartalmazhat a kérelmező konkrét esetére vonatkozatható (jogi) minősítést, azt a menekültügyi hatóságnak kell elvégeznie a rendelkezésre álló adatok alapján.

Jellegéből fakadóan általában az országinformáció általános, absztrakt abból a szempontból, hogy inkább arról számol be, hogy mi történt és mi történhet egy-egy országban, térségben, de csak ritkán alkalmas a konkrét kérelmező egyedi esetében történetek megvilágítására.

Az országinformáció áttöri a szabad bizonyítás elvét, ugyanis ezt minden egyes esetben be kell szerezni (ami azonban nem jelenti azt, hogy a hasonló ügyben más beszerzett országinformáció, ha kellően friss, ne lehetne felhasználható).

Az iratok, különösen a közokiratok és a formális okmányok esetében lehetőség nyílik *a szakértői vizsgálatra*, amely az egyik leggyakoribb szakértői tevékenység a menekültügyi eljárások során. Emellett viszonylag gyakran előfordulnak az orvosszakértői vizsgálatok (fizikai, pszichikai sérülések megállapítása kapcsán), más – például nyelvi szakértő, írászakértő – kirendelése atipikusnak tekinthető, de a hatóság számára kétségkívül rendelkezésre álló lehetőség. A menekültügyi eljárás speciális jellemzői – megbízható okmányok hiánya – miatt számos esetben előfordul, hogy nagykorú személyek a kedvezőbb elbírálás és egyéb jogok megszerzése érdekében (kísérő nélküli) kiskorúnak vallják magukat. Ilyen

²²⁹ Lásd a Metvhr. 70–71. §-ait.

esetben a hatóság, ha megkérdőjelezi az okmányokkal alá nem támasztott, bementett életkort, annak megállapítása érdekében is orvosszakértőt rendelhet ki.²³⁰

A kérelmező javaslatot tehet különböző szakértők kirendelésére, azonban a hatóság nem köteles eleget tenni a kirendelési kérésnek, de ha nem tesz eleget, meg kell indokolnia, hogy azt miért nem tartja szükségesnek, indokoltnak. A kérelmező saját költségén is lefolytathat szakértői vizsgálatot, amelynek eredményét becsatolhatja a hatóság számára, de ilyenkor nem kérheti költségeinek megtérítését.

A menekültügyi eljárásban két *szakhatóság* kötelezően részt vesz, egy további pedig csak a kérelmek egy jól körülhatárolt körében játszik szerepet. A szakhatóságokra vonatkozó általános szabályok szerint a szakhatósági állásfoglalás figyelembevétele kötelező, azzal ellentétes döntés nem hozható, a szakhatóság megkeresése nélkül hozott hatósági döntés pedig semmis (kivéve, ha a megkeresni elmulasztott szakhatóság utólag hozzájárul). A Terrorrelhárítási Központ és az Alkotmányvédelmi Hivatal valamennyi menekültügyi eljárásban részt vesz, előbbi szerv kifejezetten terror szempontú állásfoglalást, míg utóbbi általános nemzetbiztonsági kockázatot értékelő állásfoglalást ad ki.²³¹ Figyelemmel arra, hogy a szakhatósági állásfoglalás alapjául szolgáló információk minősítettek, így ezek nem képezik a menekültügyi iratanyag részét. A menekültügyi iratanyagba csupán egy olyan állásfoglalás kerül, amely rögzíti a szakhatósági álláspont tartalmát (lényegében az, hogy a kérelmező jelent-e kockázatot), és egy hivatkozást arra a minősített anyagra, amelyben a részletes indoklás található. Utóbbit az arra a jogosultak a minősített adatok megismerésére vonatkozó speciális szabályok szerint ismerhetik meg.²³²

2017. június 27-e óta a keresztényüldözéssel kapcsolatos menekültügyi eljárásokban az emberi erőforrások minisztere is szakhatósági szereppel bír. A vallási alapú üldözés kétségkívül fontos vizsgálati szempont a menekültügyi eljárások során, némileg érthetetlen azonban, hogy ha a menekültügyi hatóság rendelkezik kompetenciával mondjuk az iszlám vallás felekezetei (síita, szunnita stb.) közötti ellentétek miatti üldözés megítélésére, akkor miért veszíti el ezt a szaktudását, ha az üldözött felekezet keresztény, miért kell ehhez külön szakhatóság. Hasonlóan nehezen érthető, hogy ez a szakhatóság pontosan miben fog állásfoglalást nyújtani. (Abban, hogy a kérelmező keresztény közösséghez tartozik-e? Hogy amit a kérelmező átélt, az vallási alapú üldözés? Hogy a származási országban van-e keresztény közösség, és azt üldözik-e?) A jogintézmény újdonsága miatt e kérdések kapcsán még nem beszélhetünk kikristályosodott gyakorlatról.

²³⁰ „Mivel a kiskorúak a menekültügyi eljárás során fokozott védelemben részesülnek, a fogadó államok részéről pedig nagyobb fokú „kötelező gondosságot” igényelnek más területeken, például az elhelyezés és az oktatás terén, az EU területére érkező, okmányokkal sok esetben nem rendelkező személyek közül néhányan 18 év alattinak adják ki magukat. Előfordulhat, hogy ezeket a személyeket vizsgálatnak vetik alá annak eldöntésére, hogy ténylegesen 18 év alattiak-e.” FRA Kézikönyv 235.

Lásd az eljárási irányelv 25. cikk (5) bekezdését, a Met. 44. §-át, valamint őrizet esetében a Metvhr. 36/B. §-át.

²³¹ A migráció és azon belül a menekültügy lehetséges nemzetbiztonsági kockázatai kapcsán bővebben lásd: LAUFER 2015; BÖRÖCZ 2014; BÖRÖCZ 2016; RITECZ–SALLAI 2016.

²³² Lásd a Met. 57. §-át, a Metvhr. 2/A. §, 64/A. §-át.

Bizonyítékok értékelése

Mint korábban említettük, elsődlegesen a kérelmezőnek kell valószínűsítene vagy igazolnia, hogy esetében fennállnak az elismerésre okot adó körülmények, ugyanakkor *a hatóságot tényállás-felderítési kötelezettség terheli*, és ennek keretében értékelnie kell a rendelkezésére álló bizonyítékokat. Ezen értékelés kapcsán a következő elveket kell érvényre juttatnia.

Valamennyi bizonyítékot értékelnie kell önmagában, és az összes többi bizonyítékkal együtt egyaránt. A bizonyítási eszközök önálló értékelése vezethet részeredményekhez is. Viszonylag gyakori, hogy a hatóság a kérelmező nyilatkozata alapján okmányok hiányában is elfogadja a kérelmező állampolgárságát, és esetleg személyazonosságát is, azonban az előadott menekülési történetet nem, mert például egyéb bizonyítékok cáfolják.

Gyakran előfordul, hogy egyes bizonyítékok ellentmondanak másoknak, és mivel nincs olyan bizonyíték, amely deklaráltan erősebb lenne a többinél, ezért egymásra vonatkoztatva is értékelni kell valamennyit. Így például előfordulhat, hogy a kérelmező kísérelő nélküli kiskorúnak vallja magát (nyilatkozat). E tekintetben a hatóságban kételyek fogalmazódnak meg, ezért életkor-megállapítási vizsgálatot kezdeményez (szakértői vélemény), amely például +/- 1 év pontossággal azt állapítja meg, hogy a kérelmező 18-20 év körüli, felnőtt személy.²³³ Állítása alátámasztására a kérelmező otthonról beszerzi a személyi igazolványát (irat), ami megerősíti, hogy még valóban kiskorú. A kirendelt okmányszakértő (szakértői vélemény) megállapítja, hogy az okmány eredeti, ugyanakkor a beszerzett országinformációk szerint a kérelmező származási országában rendkívül könnyen és olcsón lehet eredeti – a megfelelő hatóságok által kiállított –, de valótlan tartalmú okmányokat beszerezni. Ez esetben tehát a hatóságnak egyetlen, de kétségkívül fontos rész kérdésben (hogy kiskorú-e a kérelmező) 5 különböző bizonyítékot kell egyesével és együttesen is értékelnie.

A bizonyítékok együttes értékelése nem egyszerűen a darabszámok összevetését jelenti. Hiába áll egyik oldalon 3 bizonyíték, például a kérelmező nyilatkozata, írásbeli beadványa és egy párt vagy vallási közösség támogató levele, amely mind azt állítja, hogy adott napon a származási országban vett részt egy tüntetésen, ha közben a másik oldalon ugyan csak egyetlenegy bizonyíték áll, de az mondjuk egy ujjnyomatadat, amely tanúsítja, hogy a kérdéses napon a kérelmező egy uniós tagállamban volt, és épp menedékkérőként vettek tőle ujjnyomatot. Ilyenkor a bizonyítékok együttes értékelése ahhoz vezethet, hogy a hatóság nem fogadja el valósnak az adott tüntetésen való részvételt, függetlenül attól, hogy a támogató bizonyítékok aránya három volt az egyhez.

A fenti elv, ahogy az életkor-megállapítással kapcsolatos példa is mutatja, nem old meg minden helyzetet, a bizonyítékok önálló és együttes értékelésének is lehet bizonytalan az eredménye. Ilyen esetekben – de akár egy-egy bizonyítási eszköz kapcsán is – kell alkalmazni a „*kétség esetén a kérelmező javára*” elvet.²³⁴ Ez egyebek mellett azt is jelenti,

²³³ „A természettudományok mai állása szerint nem rendelkezünk egyetlen olyan módszerrel melynek segítségével, biztonsággal megállapítható lenne egy ember biológiai életkora, a legmegbízhatóbbnak tartott módszerek is legalább 1 éves hibahatárral működnek.” KRICSKOVICS 2013, 276.

²³⁴ „Bár a kérelmező őszinte erőfeszítéseket tesz története alátámasztására, valószínűsítésére, mégis maradhatnak bizonyíték nélküli állítások. [...] aligha lehetséges egy menekült számára ügyének minden részletét »bizonyítani«. Ha valóban ez lenne a követelmény, a menekültek többségét nem ismerhetnék el. Így gyakran kell alkalmazni a kétség esetén a kérelmező javára döntés (benefit of the doubt) elvét. Ez az elv azonban

hogy ha egy vagy több bizonyíték többféleképpen értékelhető, akkor azt az értelmezést kell elfogadni, amely a kérelmező számára kedvezőbb. Az életkor-megállapítás példájánál maradva, ha a szakértői vélemény azt tartalmazza, hogy a kérelmező 17–20 év közötti személy, akkor a hatóság nem veheti a középértéket, és tekintheti a kérelmezőt 18 és fél évesnek, hanem a kérelmező számára kedvezőbb értelmezést elfogadva, 17 évesnek kell tekintenie.²³⁵ Hasonlóan, ha egy okmányszakértői vélemény azt tartalmazza, hogy módosításra utaló körülmény nem fedezhető fel az okmányon, de rendelkezésre álló minta hiányában az eredetisége nem megállapítható, akkor a hatóságnak az okmányt – egyéb, ezt cáfoló információ hiányában – eredetinek kell elfogadnia.

4.4.3. Gyorsított eljárás

A vonatkozó uniós szabályokon alapulva, a magyar menekültügyi joganyag is ismeri a gyorsított eljárás jogintézményét.²³⁶ Fontos leszögezni, hogy a gyorsított eljárás nem jelent a hatóság számára könnyebben lefolytatható eljárást, sem azt, hogy ennek során kevesebb garancia érvényesülne. A kérelmezőt a gyorsított eljárás során ugyanazok a jogok illetik meg, ugyanazok a kötelezettségek terhelik, mint egy „normál” eljárás során, a hatóságnak ugyanúgy tényállás-felderítési kötelezettsége van, ugyanúgy értékelnie kell a bizonyítékokat egyesével és összességében, mint mindig.²³⁷

A gyorsított eljárás alapvetően nem a hatóság helyzetét (a döntéshozatalt) könnyíti meg (ezzel ellentétben, inkább nehezíti: lényegében ugyanazt a tevékenységet rövidebb idő alatt kell elvégezni), hanem a meghatározott esetekben a kérelmező számára hátrányos, mert így kevesebb idő áll rendelkezésére a kérelmét alátámasztó bizonyítékok beszerzésére és benyújtására. (Legfeljebb ebből, a potenciálisan kevesebb bizonyíték értékelésének kötelezettségéből vezethető le, hogy a hatóságnak egyszerűbb a döntést meghoznia egy gyorsítottan lefolytatott eljárásban.) Ennek ellenére, az eljárás gyorsított módon történő lefolytatása ellen önálló jogorvoslatnak nincs helye, a lefolytatott eljárás eredményeként meghozott döntéssel szemben lehet jogorvoslatot kérni.²³⁸

csak akkor alkalmazható, ha valamennyi hozzáférhető bizonyíték rendelkezésre áll, azokat ellenőrizték és az eljáró hatóság képviselője a kérelmező általános szavahihetőségét kielégítőnek találta. A kérelmező állításainak összefüggőnek, hihetőnek kell lennie, amely nem áll ellentétben köztudomású tényekkel.” UNHCR Kézikönyv 203–204. pont

²³⁵ „[A]z összes olyan esetben, ahol bizonyossággal nem állapítható meg, hogy a vizsgált személy 18 éven aluli vagy felüli, úgy mindenképpen a migráns javára kell dönten, elfogadva az általa megadott életkort.” KRICKOVICS 2013, 277.

²³⁶ Lásd az eljárási irányelv 31. cikk (8) bekezdését.

²³⁷ Eljárási irányelv (20) preambulumbekzdés: „Bizonyos pontosan meghatározott körülmények esetén, amikor valamely kérelem feltehetőleg megalapozatlan, vagy súlyos aggályokat vet fel a nemzetbiztonság vagy a közrend szempontjából, a tagállamok számára biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy felgyorsíthassák a vizsgálati eljárást, többek között úgy, hogy az eljárás egyes lépéseire rövidebb, de ésszerű határidőt határoznak meg, ügyelve azonban arra, hogy a vizsgálat megfelelő és teljes körű legyen, és a kérelmező tekintetében ténylegesen érvényesüljenek az ezen irányelvben meghatározott alapelvek és biztosítékok.”

²³⁸ Ezt megerősítette – még a korábbi eljárási irányelv kapcsán – az EUB is a C-69/10. sz. (Samba Diouf) ügyben: „A [korábbi eljárási] irányelv 39. cikkét és a hatékony bírójogvédelem elvét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amely az alapügyben szerepel, illetve amely szerint

A gyorsított eljárásra okot adó körülmények fennállása esetén ugyanis a hatóság a körülmény észlelésétől számított rövid határidőn belül a rendelkezésére álló adatok alapján érdemi döntést hoz. Ha a rövid határidő alatt a kérelmező megfelelően tudta valószínűsíteni vagy igazolni, hogy esetében fennállnak az elismerésre okot adó körülmények, akkor ügyében elismerő döntést kell hozni. Tehát a gyorsított eljárás nem jelenti szükségszerűen a kérelem elutasítását, ugyanakkor a gyorsított eljárásra okot adó körülmények jellegüknek fogva olyanok, amelyek erős indikációt jelentenek egy későbbi elutasító döntés vonatkozásában.

Jelenleg 10 gyorsított eljárásra okot adó körülmény érvényesül a magyar jogi környezetben:

- A kérelmező mind menekültkénti, mind oltalmazottkénti elismerés szempontjából csak *lényegtelen információkat közöl* – nyilván ebben az esetben egyértelmű, hogy elutasító döntés lesz a (gyorsított) eljárás végeredménye, de az a kérelem érdemében fog megszületni, és az lesz a tartalma, hogy a kérelmező esetében egyértelműen nem megalapozott a nemzetközi védelmi igény. A gyakorlatban meglepően gyakran előforduló esetkör, például egyes országok állampolgárai gyakran hivatkoznak arra, hogy hazájukban jelentős bankhitelt vettek fel, amelyet nem tudnak visszafizetni, vagy hogy ott munkanélküliség fenyegeti őket. Nyilván mindkét körülmény rendkívül sajnálatos, azonban egyéb körülmények hiányában nyilván nem vezethetnek nemzetközi védelem biztosításához.
- A kérelmező olyan országból származik, amely szerepel a *biztonságos származási országok* európai uniós vagy jogszabályban meghatározott nemzeti listáján – a biztonságos származási országok listáján szereplő államokkal kapcsolatban érvényesül egy jogszabályi vélelem, amelynek értelmében az adott származási ország képes és hajlandó megfelelő nemzeti védelmet biztosítani az állampolgárai számára a súlyos jogsérelmekkel szemben. Ez azonban nem jelenti szükségszerűen a kérelem elutasítását, csupán azt, hogy a kérelmezőnek kell megdöntenie az adott származási ország biztonságosságához fűződő vélelmet.
- A kérelmező félrevezette a hatóságokat a *személyazonosságára vagy állampolgárságára vonatkozó, hamis információ szolgáltatásával*; hamis dokumentumok benyújtásával; vagy olyan fontos információk vagy dokumentumok visszatartásával, amelyek hátrányosan befolyásolhatták volna a döntés meghozatalát – a kérelmező együttműködési kötelezettségéhez, pontosabban annak megszegéséhez kapcsolt hátrányos jogkövetkezmény. Önmagában nem szükségszerűen vezet a kérelem elutasításához, ugyanakkor érthető, hogy a védelemben részesítés esélyeit rontja, ha a kérelmezőről a hatóság az eljárás folyamán megállapítja, hogy például hazudott a személyazonossága kapcsán.

semmilyen önálló bírósági jogorvoslat nem áll rendelkezésre az illetékes nemzeti hatóságnak a menedékgör iránti kérelem gyorsított eljárásban való elbírálását elrendelő határozatával szemben, amennyiben az e hatóságot az említett kérelem megalapozottságának gyorsított eljárásban való vizsgálatára vezető indokok hatékony bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetik olyan jogorvoslat keretében, amely kiterjedhet a kérelmet elutasító végleges határozatra; ennek értékelése a kérdést előterjesztő bíróság feladata.” Elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=menek%25C3%25B1t%25C3%25BCgyi&docid=108325&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=376972#ctx1> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

- *Személyazonosító vagy úti okmányát*, amely segíthetett volna személyazonossága, illetve állampolgársága megállapításában, *feltételezhetően rosszhiszeműen megsemmisítette vagy eldobta* – tulajdonképpen az előző esetkör folytatása, hiszen ez esetben is az együttműködési kötelezettség súlyos megszegéséről van szó, de egy konkrét bizonyítéktípus, a személyazonosításra alkalmas okmánnyal kapcsolatban jelentkezik.
- *Egyértelműen összefüggéstelen és ellentmondásos*, egyértelműen hamis vagy nyilvánvalóan valószínűtlen, a származási országgal kapcsolatos, a kellően ellenőrzött információknak ellentmondó *nyilatkozatokat tesz*, ami világossá teszi, hogy kérelme alapján menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre nem jogosult – az együttműködési kötelezettségen belül értelmezhető „igazmondási kötelezettség” megszegésének egyfajta hátrányos jogkövetkezménye a gyorsított eljárásban történő elbírálás, ami jellegénél fogva tipikusan – de nem szükségszerűen – elutasító döntést eredményez. A gyakorlat során éles különbséget kell tenni az elismerés esélyeinek növelése érdekében rosszhiszeműen hazudó kérelmezők esetei és az egészségi, pszichés állapotuk miatt kórosan hazudó vagy zavart személyek eseteitől, mivel a gyorsított eljárás csupán az előbbi esetekben hívható életre.
- Olyan *ismételt kérelmet nyújtott be, amely nem elfogadhatatlan* – mint a későbbiek során látni lehet, a korábbival azonos ténybeli alapon benyújtott, ismételt kérelmek elfogadhatatlanok, és kötelező elutasítást vonnak maguk után. Ha a kérelem ismételt, ám a ténybeli alap nem azonos – radikálisan megváltoztak akár a származási ország (például kitört a polgárháború), akár a kérelmező (például áttért más, üldözött vallásra, nyilvánosságra került üldözött szexuális hovatartozása vagy etnikai kisebbséghez tartozása) körülményeiben – akkor a kérelem elutasítása nem szükségszerű, ám az eljárás gyorsított formában folytatható le.
- Kizárólag azért nyújtott be kérelmet, hogy idegenrendészeti kiutasítás elrendelését vagy az idegenrendészeti hatóság, a menekültügyi hatóság vagy a bíróság által *elrendelt kiutasítás végrehajtását késleltesse vagy megghiúsítsa* – a kiutasító döntések hatékony végrehajtásának akadálya lehet a menedéjog iránti kérelem előterjesztése. Annak érdekében, hogy a menedéjjoggal való visszaélés lehetősége e tekintetben minimálisra legyen csökkenthető, biztosított a hatóság számára a gyorsított eljárás lefolytatásának lehetősége.
- Magyarország területére jogellenesen lépett be, vagy tartózkodását jogellenesen hosszabbította meg, és *észszerű időn belül nem terjesztett elő elismerés iránti kérelmet*, bár módja lett volna azt korábban benyújtani, és a késedelem kimentésére nem tud észszerű okot előadni – ez az esetkör látszólag egyértelmű, azonban alaposabban megvizsgálva egy összetett feltételrendszernek kell teljesülnie az eljárás gyorsított lefolytatásához, ráadásul semmi sem konkretizálja, mit kell észszerű időnek tekinteni. Néhány óra? Esetleg néhány hét? Ennek elbírálása az ügy összes egyedi körülményeinek alapulvételével a menekültügyi hatóság feladata. Ez az egyik olyan tipikus esetkör, ahol az eljárás gyorsítottan történő lefolytatása nem implicál elutasító döntést. Hiszen attól, hogy a kérelmező nem kért „észszerű időn belül” (bármi is legyen az) menedéket, még nem biztos, hogy a származási országában nem üldözik. És ha a feltételek fennállnak, a menedéjjogot biztosítani kell számára.

- *Megtagadja ujjnyomatvételel-tűrés kötelezettségének teljesítését* – mint a kérelem benyújtása és regisztrálása kapcsán kifejtettük, elsősorban az ujjnyomat rögzítése és ellenőrzése révén tud a menekültügyi hatóság megbizonyosodni arról, hogy egyáltalán neki kell-e eljárnia az ügyben, vagy egy másik tagállam menekültügyi szervének (dublina felelősség), illetve arról, hogy adott kérelmező korábban, más néven nem adott-e már be menedéjog iránti kérelmet Magyarországon. Ezek olyan kérdések, amelyek alapvetően meghatározzák az eljárás lefolytatását és kimenetelét is, ezért az együttműködési kötelezettségét ilyen formában megtagadó kérelmező esetében indokolt a gyorsított eljárás, tehát a kérelmező lehetőségeinek olyan szűkítése, amely során rövidül azon időtartam, amin belül előterjesztheti a kérelmét alátámasztó bizonyítékokat. Mivel ez esetben (is) érdemi döntést kell hoznia a hatóságnak, ezt csak akkor teheti meg, ha egyébként az összes többi rendelkezésre álló információ alapján képes érdemi döntést hozni. Ha ilyen információk nem állnak rendelkezésre, akkor megszüntetheti az eljárást érdemi döntés meghozatala nélkül.
- *Súlyos okból veszélyt jelenthet Magyarország nemzetbiztonságára vagy közrendjére*, vagy az idegenrendészeti hatóság a közbiztonság vagy a közrend sértése vagy veszélyeztetése miatt kiutasította – az állami önvédelem elvéből fakad, hogy a közösségre veszélyes elemek esetében a lehető leggyorsabban kell eljárni. A nemzetbiztonsági veszély – mint később látni lehet – akadálya a nemzetközi védelemben részesítésnek (bár nem jelenti szükségszerűen azt, hogy a kérelmező nem marad Magyarországon), míg a közrend veszélyeztetése (vagy az emiatti kiutasítottság ténye) formálisan nem szükségszerű akadálya a nemzetközi védelemben részesítésnek.

Lényeges, hogy bizonyos eljárási kérdések – például jogorvoslati szabályok, határidők – miatt a magyar joganyag egyes esetekben együtt kezeli az elfogadhatatlanság kérdését a gyorsított eljárásokkal, ami jogszabály-szerkesztési szempontból indokolt, ugyanakkor tartalmilag félrevezető lehet. A két jogintézmény ugyanis jelentős mértékben eltér egymástól. A gyorsított eljárásra okot adó körülmények az eljárás lefolytatásának mikéntjét befolyásolják, de nem határozzák meg magát az eljárás kimenetelét, az érdemi döntést. Ehhez képest az elfogadhatatlanság bármelyik esetének fennállása egyértelműen döntési kötelezettséget keletkeztet, még hozzá értelemszerűen elutasító végzés meghozatalát indukálja, fogalmilag kizárt az elutasítótól eltérő döntés meghozatala, míg gyorsított eljárásban hozható elismerő döntés is.

A gyorsított eljárás esetében az eljárást 15 napon belül kell lefolytatni, a gyorsított eljárásra okot adó körülmény felmerülésétől számítva. Ahogy az okok vizsgálata során kiderült, ez nem szükségszerűen a kérelem benyújtásának napja, így egyfajta „*mozgó határidőről*” beszélhetünk.

4.4.4. Határon lefolytatott eljárás

Részben a vonatkozó uniós szabályokon alapulva,²³⁹ részben attól eltérően a magyar menekültügyi joganyag részét képezi a szárazföldi határon lefolytatott eljárás 2015. szeptember 15-e, a szerb–magyar határon létesített ideiglenes biztonsági határzár működésétől kezdve.

Mint a kérelem benyújtása kapcsán már szó volt róla, két (ami valójában egy) esetben kerülhet ilyen eljárásra sor: ha a külföldi a határzárát megszakító tranzitónában nyújtja be kérelmét; illetve ha illegálisan bejött az országba, ám a rendőrség a határtól 8 km-en belül elfogta, és átkísérte a határzár (kerítésen) – ez esetben a külföldi elmehet a tranzitónába, és ott benyújthatja a kérelmét.

Az általános – és az uniós – szabályoktól eltérően a kérelmezőt a tranzitónában nem illeti meg a területen maradás joga. Ezen eljárástípuson belül a menekültügyi hatóság kizárólag a kérelem elfogadhatóságáról dönt (lásd később!), méghozzá soron kívül, de legkésőbb 8 napon belül.²⁴⁰ A személyi kört illetően is érvényesül egy megszorítás, ezen eljárástípus szabályai nem alkalmazhatók a különös bánásmódot igénylő személyekre (például kísérő nélküli kiskorúak, terhes nők, fogyatékkal élők). Amennyiben a kérelmező

- e személyi körbe tartozik,
- kérelme nem elfogadhatatlan, vagy
- *a kérelem benyújtásától számított több mint 4 hét eltelt,*
- *a kérelmezőt be kell léptetni az ország területére, el kell helyezni, és eljárását az általános szabályok szerint kell lefolytatni.*

Felvetődhet a kérdés, hogy hogyan telhet el több mint 4 hét a kérelem benyújtásától, ha az eljárás határideje csupán 8 nap? A magyarázat az, hogy egyrészt a 8 napos eljárási határidőbe a törvény erejénél fogva nem számítanak be bizonyos eljárási cselekmények időtartamai (például szakértői vélemény elkészítésének ideje, idegen nyelvű iratok lefordításának ideje), másrészt a 4 hetes időtartamba beleszámít a jogorvoslat időtartama is.

Mivel ezen eljárárend alapján *a hatóság csupán a kérelem elfogadhatóságáról* (tipikusan a biztonságos harmadik ország jogintézményének alkalmazhatóságáról) *dönt*, a határon lefolytatott eljárásban szakhatóságok nem vesznek részt.²⁴¹ Ha a kérelem elfogadhatatlan, akkor a szakhatósági szerep irreleváns, mindenképpen elutasító döntés születik, ha viszont elfogadható, akkor az általános eljárási szabályok lesznek irányadók, tehát a szakhatóságok is részesei lesznek az eljárásnak.

4.4.5. Reptéri eljárás

A reptéri eljárás tulajdonképpen a határon lefolytatott eljárás speciális verziója, ami logikusabból a szempontból, hogy itt is egy határátkelőhelyen – egészen pontosan nemzetközi légi forgalmi határátkelőhelyen – kerül sor a kérelem benyújtására. Hasonlóság a két eljárásfajta között, hogy az eljárás lefolytatásának időtartamáig a hatóság a kérelmezőket

²³⁹ Lásd az eljárási irányelv 43. cikkét.

²⁴⁰ Lásd a Met. 71/A. § (3) bekezdését.

²⁴¹ Lásd a Met. 71/A. § (8) bekezdését.

a tranzitónában (jelen esetben a reptéren található szálláshelyen) helyezi el, ahogy az is, hogy (ellentétben a vonatkozó uniós előírásokkal) nem illeti meg őket a területen maradás joga. Szintén megegyezik, hogy egyik eljárási rend sem vonatkozik különleges bánásmódot igénylő személyekre.

Van azonban pár lényeges különbség a szárazföldi határon lefolytatott eljárás és a reptéri eljárás között. Ahogy fent szerepelt, a szárazföldi határon a hatóság csupán a kérelem elfogadhatósága tárgyában dönt, ezzel ellentétben *a reptéri eljárásban a hatóság vizsgálja azt is, hogy a kérelem gyorsított eljárásban elbírálható-e*, és a beléptetésre akkor kerül sor, ha egyik eset sem áll fenn. A másik lényeges különbség a határidő. A (szárazföldi) határon lefolytatott eljárás 4 hetes abszolút határideje helyett itt, *a reptéri eljárásban csupán 8 nap áll a menekültügyi hatóság rendelkezésére*, ezalatt kell a fenti döntést meghoznia és az eljárást lefolytatnia. Ha 8 nap eltelt, a kérelmezőt be kell léptetni az országba, és az eljárását az általános szabályok szerint kell lefolytatni.²⁴²

4.4.6. Válsághelyzeti eljárás

A válsághelyzeti eljárás akkor érvényesül, ha *a Kormány* – a menekültügyi hatóság vezetőjének és az országos rendőrfőkapitánynak a közös javaslatára – *kihirdeti, illetve fenntartja* a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet. A válsághelyzet fennállásának alapvetően 3 fő indikátora van:

- az adott időszakban menedéket kérők száma;
- a tranzitónában adott idő alatt elhelyezett személyek száma; valamint
- „bármely olyan migrációs helyzettel összefüggő körülmény”, amely a határvonal védelmét vagy a közrendet, közbiztonságot, közegészséget közvetlenül veszélyezteti.²⁴³

A jogintézmény bevezetése óta eltelt időszak tapasztalatai alapján utóbbi körülmény kellően tágran megfogalmazott ahhoz, hogy a kormány akkor hirdessen ki és tartson fenn válsághelyzetet, amikor akar.

Ahogy korábban, a kérelem benyújtásánál szó volt róla, a válsághelyzet kihirdetését követően a menedékkérelem benyújtásának lehetősége rendkívüli mértékben leszűkül, és – hacsak a kérelmező nem tartozik valamely speciális személyi körbe, amelynek tagjai kivételt képeznek a szabály alól – a kérelem csak a tranzitónában (lényegében a szerb oldal irányából) nyújtható be. Az ország területén elfogott, tartózkodási jogcímmel nem rendelkező külföldieket, ha szándéknyilatkozatukat jelzik például a rendőrségnek, átkísérik a kerítésen, és saját maguk mehetnek a tranzitónához, hogy ott megpróbálják beadni a kérelmüket, ami leginkább a többi kérelmező számának és a menekültügyi hatóság feldolgozási kapacitásának függvénye.

A határon lefolytatott eljáráshoz képest különbség, hogy *a 14–18 év közötti kísérő nélküli kiskorúak nem képeznek kivételt*, őket is a tranzitónában helyezik el, ami felveti annak a lehetőségét, hogy sérülnek a 14–18 év közötti, kísérő nélküli gyermekek jogai, és így ellentétes a gyermekjogi szabályokkal.

²⁴² Lásd a Met. 72. § (5) bekezdését.

²⁴³ Lásd a Met. 80/A. §-át.

A legfőbb különbség a többi, speciális eljárási renchez képest, hogy a kérelmezőket a teljes eljárás időtartamára a tranzitónában helyezik el²⁴⁴ (ami – ahogy korábban már volt szó róla – valójában, az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata alapján őrizetet jelent, ám annak garanciális elemei – például bírósági ellenőrzés – nélkül), és a hatóság itt folytatja le a teljes eljárást. Vizsgálata nem korlátozódik néhány körülményre, mint amilyen az elfogadhatóság, hanem a kérelem érdemében is hoz döntést.

4.5. Döntéshozatal

Amennyiben a döntéshozatalhoz szükséges információk rendelkezésre állnak, a menekültügyi hatóságnak döntést kell hoznia, lehetőség szerint az ügy érdemében. Nyilván a hatóság az eljárás lefolytatása során is hoz számos közbenső döntést (például milyen tolmácsot rendel ki, rendel-e ki szakértőt, meghallgatja-e másodszer is a kérelmezőt), részletesebben azonban csak a hatósági eljárást befejező döntésekkel foglalkozunk.

4.5.1. Nem érdemi döntések

Az eljárást befejező, nem érdemi döntések lehetnek egyrészt az *eljárást megszüntető végzések*, valamint a *kérelmet elfogadhatatlanként elutasító végzések*. Mint a döntés formájából (végzés) is látszik, ezek a döntések ugyan lezárják az eljárást, azonban a kérelem érdeméről, a nemzetközi védelmi igény megalapozottságáról nem nyilvánítanak véleményt. Így például, akinek az eljárását a menekültügyi hatóság megszüntette, az lehet, hogy menekült, azonban ez nem derül ki a hatóság számára.

Az eljárás megszüntetése

Évek óta a legjellemzőbb döntéstípus az eljárás megszüntetése, ami elsősorban annak az eredménye, hogy a menedékkérők számára hazánk elsősorban tranzitország szerepet játszik. Nem itt akarnak menekültek lenni, a kérelem előterjesztésére jellemzően csak azért került sor, hogy a kérelmezőkre vonatkozó enyhébb szabályokkal visszaélve továbbutazhassanak az eredeti célországukba.

Figyelemmel arra, hogy az egyes megszüntetési okok meghatározzák a döntéssel szembeni jogorvoslat létét és jellegét, így az egyes okokat ezek szerint csoportosítva tárgyaljuk.²⁴⁵

A menekültügyi hatóság az eljárást megszünteti, és e döntéssel szemben *nincs helye jogorvoslatnak*, ha

- a kérelmezőt a hatóság dublini eljárás keretében a felelős tagállamnak átadta;
- a kérelmező kérelmét írásban visszavonta.

A megkezdett eljárást nyilván be kell fejezni valahogy akkor is, ha az eljárás során kiderül, hogy más tagállam a felelős a kérelem megvizsgálásáért. Ilyenkor az egyetlen lehetőség

²⁴⁴ Lásd a Met. 80/J. § (5) bekezdését.

²⁴⁵ Lásd a Met. 66. §-át.

az eljárás megszüntetése. Ez esetben a jogorvoslati jogot azért nem indokolt biztosítani, mert arra korábban, az átadó végzéssel szemben már lehetőség nyílt.

Az eljárás megszüntetése minden más esetben lehetőség, és nem kötelezettség. A menekültügyi hatóság a megszüntető ok fennállása esetén is dönthet úgy, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján (érdemi) döntést hoz. Erre jellemzően az eljárás későbbi szakaszában szokott sor kerülni, amikor a szükséges bizonyítási eszközök már rendelkezésre állnak. Mint korábban láthattuk, a területen maradás joga kapcsán van jelentősége annak, hogy a kérelmező ügyében megszüntető végzés vagy más döntés született.

Mivel kérelemre indult közigazgatási eljárásról van szó, a kérelmező – az ügy ura – dönthet úgy, hogy mégsem kér Magyarországtól nemzetközi védelmet. A jogbiztonság érvényesülése érdekében joghatályosan ezt csak írásban teheti meg, azonban ha így tesz, a hatóság megszüntetheti az eljárást, és e döntéssel szemben – némileg ellentétesen a vonatkozó uniós szabályozással²⁴⁶ – a magyar szabályozás alapján a kérelmezőnek nem lesz jogorvoslati joga. Az esetleges „reparációt” az biztosítja, hogy a kérelmező lényegében hátrányos jogkövetkezmények nélkül nyújthat be újabb kérelmet, a jogorvoslat helyét az ismételt kérelem fogja betölteni.

A menekültügyi hatóság az eljárást megszünteti, és e döntéssel szemben nincs helye jogorvoslatnak, de az uniós szabályokkal²⁴⁷ összhangban *a kérelmező a döntés közlését követő 9 hónapban kérheti az eljárás folytatását, ha*

- a kérelmező a nyilatkozattételt megtagadja;
- személyes meghallgatásán írásbeli felszólítás ellenére nem jelenik meg;
- kijelölt szálláshelyét engedély nélkül 48 órát meghaladó mértékben elhagyja.

A jogorvoslat helyébe lépő lehetőség a folytatás kérésére jogvesztő határidővel bír, tehát ha a külföldi kéri a folytatást 9 hónapon belül, akkor a hatóságnak mérlegelés nélkül kötelessége a megkezdett eljárást folytatni, ha azonban kicsúszik a határidőből, akkor – a korábban említetteknek megfelelően, némileg ellentétesen az uniós szabályokkal – semmilyen további jogorvoslatnak nincs helye, legfeljebb ismételt kérelmet terjeszthet elő. Megjegyzésre érdemes, hogy az e csoporton belüli harmadik esetkör – az ismeretlen helyre távozás – messze a leggyakoribb megszüntetési ok.

A menekültügyi hatóság az eljárást megszünteti, és *e döntéssel szemben bírósági jogorvoslatnak van helye*, ha a kérelmező

- kiutasításának, kiadatásának végrehajtására sor került;
- ujjnyomatának, arcképmásának rögzítését megakadályozza.

Ezen esetkörökben a kérelmező a döntéssel szemben bírósághoz fordulhat, ahol a bíróság kizárólag arról dönthet, hogy a hatóság jogszerűen szüntette-e meg az eljárást. Ha úgy ítéli meg, hogy igen, az eljárás véglegesen befejeződik, és a külföldi legfeljebb újabb, ismét-

²⁴⁶ Eljárási irányelv 27. cikk: Eljárás a kérelem visszavonása esetén; (2) bekezdés: „A tagállamok dönthetnek úgy is, hogy az eljáró hatóság az ügyben határozat meghozatala nélkül megszüntetheti a menekültügyi eljárást.”

46. cikk (1) bekezdés b) pont: „A tagállamok biztosítják a kérelmezők részére a bíróság előtti hatékony jogorvoslati jogot az alábbiakkal szemben: [...] a menedékjog iránti kérelem újvizsgálásának megtagadása a 27. és 28. cikk alapján történt lezárását követően [...]”

²⁴⁷ Lásd az eljárási irányelv 28. cikkét.

teltnek minősülő kérelmet terjeszthet elő. Ha a bíróság jogszerűtlennek ítéli meg az eljárás megszüntetését, akkor a végzést hatályon kívül helyezheti.

Az ujjnyomat rögzítésének megakadályozása, mint látható, egyszerre megszüntetési és gyorsított eljárásra okot adó körülmény. Ez esetben a hatóságra van bízva, hogy melyik lehetőséget választja, ami attól is függ, hogy az összes többi rendelkezésre álló információ alapján képes-e érdemi döntést hozni.

Elfogadhatatlanság

Az eljárást megszüntető végzések mellett az eljárást befejező, nem érdemi döntések másik nagy csoportját az elfogadhatatlanság miatti elutasító végzések alkotják. Ezen esetekben a hatóság nem foglal állást a kérelem érdemében, a nemzetközi védelmi igény megalapozottsága kapcsán. Lényegében csupán annyit üzen, hogy különböző, formálisnak tekinthető okok miatt „nem foglalkozik” a kérelmező ügyével. Az elfogadhatatlanságnak a hatályos magyar jogban az alábbi hat esete van:

- *A kérelmező az Európai Unió egyik tagállamának állampolgára; ez az esetkör nem azt jelenti, hogy egy tagállamban elképzelhetetlen az üldöztetés szintű jogsérelem, hanem inkább azt foglalja magában, hogy valamennyi tagállamban működnek azok a jogintézmények, rendelkezésre állnak azok az intézményi, szervezeti struktúrák, (végső soron akár az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordulás lehetősége által), amelyek az üldözéssel szembeni védelmet megfelelően biztosítani képesek. Ahogy korábban szó volt róla, egy uniós tagállam állampolgára is nyújthat be menedékjog iránti kérelmet, azonban azt a menekültügyi hatóság elfogadhatatlanként el fogja utasítani. (Megjegyzésre érdemes, hogy ez az esetkör a magyar jogban kötelező elutasítási ok, ez azonban nem általános az EU-ban, a vonatkozó eljárási irányelv ezt az esetet nem tekinti elfogadhatatlansági esetnek;²⁴⁸ a magyar szabályozás alapját az amszterdami szerződéshez fűzött jegyzőkönyv²⁴⁹ képezi, amelynek értelmében a tagállamok egymást valamennyi jogi és gyakorlati szempontból biztonságosnak tekintik. E szabály azonban nem abszolút, maga a jegyzőkönyv is felsorolja azokat a – szigorú – feltételeket, amelyek esetében ettől el lehet térni.)*
- *A kérelmező számára más tagállam már nemzetközi védelmet biztosított; ez az esetkör a nemzetközi védelem azon jellegéből fakad, amely szerint a hiányzó nemzeti védelmet pótló nemzetközi védelmet nem a nemzetközi közösség valamennyi tagjának, hanem csak az egyiknek kell biztosítania. Amennyiben e védelem már biztosított, a kérelmező nem jogosult újabb államtól nemzetközi védelmet kérni. Lényeges, hogy az elfogadhatatlansági ok nemzetközi védelmet és nem menekült jogállást említ, tehát ha egy tagállam például csak kiegészítő védelmet biztosított a kérelmezőnek, az újabb, más tagállamban előterjesztett kérelmet akkor is el lehet utasítani. Ilyen esetben a külföldi a menekült jogállást abban a tagállamban kérheti ismételt kérelem keretében, amely kiegészítő védelemben részesítette.*
- *A kérelmezőt más állam menekültként elismerte, és ez a védelem jelenleg is fennáll; az esetkör alapja és lényege a korábban más ismertettel azonos; a szükséges nem-*

²⁴⁸ Lásd az eljárási irányelv 33. cikkét.

²⁴⁹ Jegyzőkönyv: az Európai Unió tagállamainak állampolgárai számára nyújtott menedékjogról.

zetközi védelem, annak is a legmagasabb szintű változata a menekültstátusz már biztosított és fenn is áll, így nem indokolt a nemzetközi közösség egy másik tagjának is biztosítania lényegében ugyanazt a védelmet. Lényeges, hogy csak fennálló menekült jogállás esetében alkalmazható-e jogintézmény (az uniós jogszabályi követelmények e tekintetben szigorúbb szabályozást is lehetővé tennének).

- *A kérelem a korábban elutasítottal azonos ténybeli alapon nyugszik;* ez az esetkör a *res iudicata* (ítélt dolog) menekültügyi leképeződése, annak specialitásainak figyelembevételével. Ha a korábbi kérelem elutasítása óta a körülmények érdemben nem változtak, akkor nem indokolt egy újabb (érdemi, teljes) eljárás lefolytatása, hiszen annak szükségszerűen ugyanarra az eredményre kell jutnia, mint az előzőnek. Lényeges, hogy a körülményeknek mind a kérelmező személyében, mind a származási országban változatlanoknak kell lenniük. A kérelmező áttérése más (üldözött) vallásra, aktív ellenzéki tevékenység vagy bármi más releváns körülmény megváltozása éppúgy kizárja az elfogadhatatlanság alkalmazását, mint a származási országban beálló változások (például rezsiváltás, biztonsági helyzet romlása, polgárháború kitörése). További specialitás, hogy a kérelmező nem hivatkozhat alappal olyan „új” körülményre, amelyet már az előző eljárásában is ismernie kellett (így például hivatkozhat arra, hogy az előző eljárás óta elfogták és megkínozták, vagy kivégezték a családját; de nem hivatkozhat arra, hogy valójában nem is úgy hívják, és nem is ugyanannak az államnak a polgára, mint amit előző eljárásában mondott).
- *A kérelmező esetében van olyan biztonságos harmadik ország, amely befogadja,*²⁵⁰ az egyik legbonyolultabb és mégis leggyakrabban alkalmazott esetkörre az elfogadhatatlanságnak, amelynek elvi alapja hasonló a 2–3. esetkörhöz: a nemzetközi védelmet nem a nemzetközi közösség valamennyi tagjának kell biztosítania, elegendő csak az egyiknek. A 2–3. esetkörben a védelem biztosítása már meg is történt, ennél a jogintézménynél azonban csak a védelem nyújtásának a lehetősége van meg. Ennek megfelelően a garanciák is szigorúbbak. A biztonságos harmadik ország nem a „biztonságosság” általános, hétköznapi felfogásán alapul, hanem „menekültügyi” jellegű. A hétköznapi, fizikai biztonságosság („nem lőnek”, nincsenek pogromok stb.) csupán szükséges, de nem elégséges feltétele a jogintézmény alkalmazásának, ahhoz kell az is, hogy az adott ország képes és hajlandó is legyen nemzetközi védelmet biztosítani az azt megalapozottan igénylő személyeknek, és a kérelmezőnek legyen is jogszerű lehetősége oda eljutni. Amennyiben mégsem sikerül, úgy a hatóságnak vissza kell vonnia e döntését, és úgy kell folytatnia az eljárást, mintha soha sor sem került volna a biztonságos harmadik ország miatti elutasításra.²⁵¹
- *A kérelmező olyan országon keresztül érkezett, ahol üldözés, súlyos sérelem veszélyének nincs kitéve, vagy abban az országban, amin keresztül Magyarországra érkezett, a megfelelő szintű védelem biztosított.* A Met. legújabb – 2018. július 1-jétől

²⁵⁰ A jogintézmény életre hívásához egyszerre kell alkalmazni a Met. 2. § i) pontjában, a 45. § (1) bekezdésében, az 51. § (4)–(5) és (11) bekezdésében, 51/A. §-ában foglaltakat, valamint a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról szóló 191/2015. (VII. 21.) Kormányrendeletben foglaltakat.

²⁵¹ A biztonságos harmadik ország jogintézményét bővebben lásd SZÉP (2015a).

hatályos módosítása látszólag megismétli a biztonságos harmadik ország előző pontban tárgyalt jogintézményét, és így ránézésre akár feleslegesnek, vagy jelentéktelennek is lehetne tekinteni. Természetesen nem erről van szó, a jogalkotó itt egy új jogintézményt teremtett, ami számos ponton eltér a korábban ismertetettől. Így figyelemre méltó, hogy ezen új elfogadhatatlansági ok teljesüléséhez nem kell az, hogy a harmadik ország a kérelmezőt visszafogadja, ahogy – a vagylagos megfogalmazás miatt – az sem, hogy ott megfelelő védelmet kaphasson.²⁵² A jogintézmény ráadásul ellentétes az eljárási irányelvvel, hiszen annak 33. cikk (2) bekezdése taxatív módon felsorolja azon esetköröket, amelyek esetében egy kérelmet elfogadhatatlannak tekinthet egy tagállam. Ezen új elfogadhatatlansági ok értelemszerűen nem szerepel e felsorolásban.²⁵³

Az elfogadhatatlanság eseteiből látszik a korábban is hangsúlyozott jellemző, hogy nem érdemi döntés, nem jelenti a nemzetközi védelmi szükséglet vizsgálatát, és semmiképpen azt, hogy az ilyen módon elutasított kérelemmel rendelkező külföldi védelmi igénye nem megalapozott (két esetkörben ezzel ellentétesen, egyértelműen megalapozott a nemzetközi védelmi szükséglet).

4.5.2. Érdemi döntések

Az ügy érdemében, tehát a nemzetközi védelmi igény megalapozottsága tárgyában hozott döntés lehet

- menekültként elismerő;
- menekültkénti elismerést elutasító, de oltalmazottként elismerő;
- menekültkénti és oltalmazottkénti elismerést elutasító, de befogadottként elismerő;
- a kérelmet teljesen elutasító (és – szükség esetén – a kérelmezőt kiutasító).

Menekültkénti elismerés

Mint a kérelem kapcsán már volt szó róla, főszabály szerint minden nemzetközi védelem iránti, vagy akként értékelhető kérelmet a menekültügyi hatóságnak elsődlegesen menekültstátusz iránti kérelemként kell figyelembe vennie. Amennyiben annak nem állnak fenn a feltételei, akkor a hatóságnak meg kell néznie, hogy a kérelmező oltalmazottként kiegészítő védelemben részesíthető-e, és ha az sem, akkor fennáll-e a visszaküldés tilalma. Ha fennáll, akkor a kérelmezőt befogadottként kell elismerni, ha nem, akkor pedig – a feltételek fennállása esetén – döntést kell hozni a kérelmező kiutasításáról is. Ezt a logikai sort

²⁵² Az új jogintézmény lényegében annak a ténynek a jogalkotói beismerése, hogy a kormányrendeleti szintű deklaráció ellenére Szerbia nem teljesíti a biztonságos harmadik ország követelményeit, ezért olyan új jogalapot kellett a menekültügyi hatóság számára biztosítani, amely alapján a Szerbián keresztül érkező menedékkérők kérelmei elutasíthatók.

²⁵³ A jogszabály-módosítás indoklása nem tartalmaz utalást az eljárási irányelvre, csupán a genfi egyezményre hivatkozik. A hivatkozott szabály arról szól, hogy a genfi egyezmény értelmében az államok nem büntetik meg a területükre illegálisan érkező menekülteket. Lásd a T/333. számú törvényjavaslat egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról.

nevezi a szaknyelv „lépcsős eljárásnak”, mivel a vizsgálat sorrendje a legmagasabb szintű, legtöbb jogot biztosító védelmi kategória felől ereszkedik a kevesebb jogot biztosító kategóriákon keresztül a teljes elutasításig, illetve kiutasításig.

Lényeges, hogy a *menekültstátusz megszerzése deklaratív és nem konstitutív aktus*.²⁵⁴ Tehát nem állami elismerés kérdése, a hatóság „csupán” felismeri és kinyilvánítja, hogy a kérelmező menekült. Az adott személy onnantól menekült, hogy a meghatározásban foglalt feltételeknek eleget tesz, függetlenül attól, hogy az elismerésre mikor kerül sor (bár ennek a gyakorlatban viszonylag kevés szerepe van).

A menekültkénti elismerés feltételei két csoportra, pozitív és negatív feltételekre oszthatók. A pozitív feltételeknek teljesülniük kell, és nem állhat fenn negatív feltétel ahhoz, hogy a kérelmező a legmagasabb szintű nemzetközi védelemben részesíthető legyen.²⁵⁵

A pozitív feltételeket a menekültdefiníció foglalja magában. Ahogy az alapfogalmaknál korábban már szó volt róla, a genfi egyezmény értelmében menekült az, aki *faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkező és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni*.

A meghatározás minden egyes szava külön elemzést érdemel és kapott is a jogtudományban és a szakirodalomban,²⁵⁶ ezúttal csak a leglényegesebb körülményekre szorítokunk a feltételek kapcsán.

Az úgynevezett *öt genfi ok*: faj, vallás, nemzeti hovatartozás, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás, vagy politikai meggyőződés.²⁵⁷ A „faj” igazából megtévesztő megnevezés, akár fordítási hibának is lehet tekinteni, mert valójában inkább a rassz (például negroid, mongoloid, kaukázusi) értendő alatta. A *vallási* okok közé bármilyen (teista vagy nem teista) spirituális meggyőződés beleértendő, függetlenül attól, hogy szervezett egyházhoz kapcsolódik-e, vagy sem, és a vallási meggyőződés hiánya vagy az ateizmus is ide értendő.²⁵⁸

²⁵⁴ Kvalifikációs irányelv (21) preambulumbekzdés: „A menekültjogállás elismerése deklaratív aktus.”

²⁵⁵ Lásd a Met. 58. § (1) bekezdését.

²⁵⁶ Az UNHCR több száz nemzetközi védelmi iránymutatást adott ki – többek között – a társadalmi nemmel, a meghatározott társadalmi csoporthoz tartozással, a belső védelmi alternatívával, a vallási alapú üldözéssel, a katonai szolgálattal és annak megtagadásával kapcsolatban. Az ezen iránymutatásokban szereplő megállapítások ugyan csak „soft law” jellegűek, tehát kötelező erővel nem bírnak a joggyakorlat számára, ugyanakkor hatásuk egyértelműen kimutatható, mind a későbbi – akár uniós, akár nemzeti – jogalkotásban, mind a bírósági gyakorlatban az egyes jogintézmények értelmezése során. Az iránymutatások megtalálhatók a nemzetközi szervezet honlapján (www.unhcr.org).

²⁵⁷ Lásd a Met. 64. §-át, kvalifikációs irányelv 10. cikkét és az UNHCR Kézikönyv 66–86. pontját.

²⁵⁸ A vallási alapú üldözés kérdését az Európai Unió Bírósága is értelmezte a C-71/11 és C-99/11 sz. egyesített (Y és Z) ügyekben. Eszerint:

1) „A [korábbi kvalifikációs] irányelv 9. cikke (1) bekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy:

- a vallásszabadsághoz fűződő jognak nem mindenfajta, az Európai Unió Alapjogi Chartája 10. cikkének (1) bekezdésébe ütköző megsértése minősülhet ezen irányelv említett rendelkezése értelmében vett »üldözésnek«;

A *nemzeti hovatarozás* egy elkülönült, vagy bizonyos (általában kulturális, esetleg nyelvi) szempontok szerint elkülöníthető identitással rendelkező csoporthoz tartozásban nyilvánul meg, és a „faji” hovatarozással ellentétben nem szükségszerűen nyilvánul meg külső jelekben. A *meghatározott társadalmi csoport* egy olyan gyűjtőkategória, amely az előbb említettekől eltérő, de az identitást alapvetően meghatározó csoportalkotó tényező meglétét feltételezi.²⁵⁹ Lényeges, hogy e csoportalkotó tényező nem lehet az üldözés maga, attól elkülönülnie kell lennie. Tipikus csoportalkotó tényező lehet a szexuális irányultság (például homoszexualitás),²⁶⁰ de akár végzettség (például értelmiség a kínai kulturális

- üldöztetést eredményezhet az említett szabadság külső megnyilvánulásának megsértése; és – annak értékelése céljából, hogy a vallásszabadsághoz fűződő jognak az Európai Unió Alapjogi Chartája 10. cikkének (1) bekezdésébe ütköző megsértése »üldöztetésnek« minősülhet, az illetékes hatóságoknak az érintett személy személyes körülményeire tekintettel meg kell vizsgálniuk, hogy e személyt e szabadságnak a származási országában való gyakorlása miatt fenyegeti-e különösen annak valós veszélye, hogy a [korábbi kvalifikációs] irányelv 6. cikkében említett valamelyik szereplő büntetőeljárást folytat vele szemben, vagy embertelen vagy megalázó bánásmódnak, vagy büntetésnek veti alá.”

2) „A [korábbi kvalifikációs] irányelv 2. cikkének c) pontját úgy kell értelmezni, hogy a kérelmező üldöztetéstől való féltelme akkor megalapozott, ha az illetékes hatóságok a kérelmező személyes körülményeire tekintettel úgy ítélik meg, hogy alappal várható, hogy a származási országába való visszatérését követően a kérelmező olyan vallási cselekményeket fog végezni, amelyek őt az üldöztetés valós veszélyének teszik ki. A menekült jogállás iránti kérelem egyedi értékelésekor az említett hatóságok nem várhatják el a kérelmezőtől ésszerűen azt, hogy tartózkodjon e vallási cselekményektől.” Elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=menek%25C3%25BClt%25C3%25BCgyi&docid=126364&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=376972#ctx1> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

²⁵⁹ „Meghatározott társadalmi csoportnak olyan emberek csoportja tekinthető, akik az üldözés veszélyétől különböző, közös jellemzővel bírnak, vagy akiket a társadalom csoportként észlel. Ez a közös jellemző gyakran veleszületett, megváltozhatatlan jellemző, vagy olyan, amely más módon alapvetően hozzátartozik az önazonossághoz, a lelkiismerethez vagy az emberi jogok gyakorlásához.” UNHCR nemzetközi védelmi iránymutatás – „Meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás” a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi genfi egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv 1A(2) bekezdésének összefüggésében.

²⁶⁰ A homoszexualitás mint meghatározott társadalmi csoport kérdésében az Európai Unió Bírósága az alábbi döntést hozta a C-199/12 sz. X.Y.Z. ügyben:

„A [korábbi kvalifikációs] irányelv 10. cikke (1) bekezdésének d) pontját úgy kell értelmezni, hogy a mindhárom alapügyben szóban forgó, kifejezetten homoszexuális személyeket célzó büntetőjogi szabályok létezése alapján megállapítható, hogy e személyeket úgy kell tekinteni, mint akik meghatározott társadalmi csoportot képeznek.

A [korábbi kvalifikációs] irányelv 9. cikke (2) bekezdésének c) pontjával összefüggésben értelmezett 9. cikke (1) bekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy nem minősül üldöztetésnek önmagában az a tény, hogy a homoszexuális cselekmények bűncselekmények. Viszont aránytalan vagy hátrányosan megkülönböztető jellegű büntetésnek, tehát üldöztetésnek kell minősíteni az olyan szabadságvesztésbüntetést, amely a homoszexuális cselekményeket bünteti, és amelyet az ilyen jogszabályt alkotó származási országban ténylegesen alkalmaznak is.

A [korábbi kvalifikációs] irányelv 2. cikkének c) pontjával összefüggésben értelmezett 10. cikke (1) bekezdésének d) pontját úgy kell értelmezni, hogy kizárólag a tagállamok nemzeti joga értelmében bűncselekménynek minősülő homoszexuális cselekmények nem tartoznak az irányelv hatálya alá. Az illetékes hatóságok a menekült jogállás megszerzése érdekében előterjesztett kérelem értékelése során nem várhatják el ésszerűen azt, hogy a menedékkérő az üldöztetés kockázatának elkerülése érdekében titokban tartsa homoszexualitását származási országában, vagy hogy szexuális irányultságának kifejezése során visszafogottságot tanúsítson.” Elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=menek%25C3%25BClt%25C3%25BCgyi&docid=144215&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=376972#ctx1> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

forradalom idején), vagy egyszerűen a biológiai nem (például nők) is. A példákban is látható, hogy a csoportalkotó tényezők lehetnek születéstől fogva adottak vagy szerettek, illetve kívülről mások számára láthatók vagy láthatatlanok. Lényeges, hogy a csoportalkotó tényező független a csoportot alkotó személyek számától. Egy olyan társadalomban, ahol például elnyomják a nőket olyan mértékben, hogy az már üldözésnek minősül, a társadalom több mint felét alkotó csoport, a nők fogják a meghatározott társadalmi csoportot alkotni. A *politikai meggyőződés* magában foglalhatja az apolitikus hozzáállást, vagy adott politika elutasítását is.

Mind az öt genfi ok kapcsán lényeges, hogy az adott személynek nem szükségszerűen kell rendelkeznie az említett jellemzővel, elég, ha az üldözők úgy vélik, hogy rendelkezik vele. Így például egy olyan közösségben, társadalomban, ahol üldözik a homoszexuálisokat vagy a zsidókat, keresztényeket, esetleg a liberálisokat, nem kell az adott személynek homoszexuálisnak, zsidónak, kereszténynek vagy liberálisnak lennie, elég, ha az üldözők annak vélik (ez különösen a politikai meggyőződés kapcsán gyakori, ezt nevezi a szakirodalom és a gyakorlat „tulajdonított politikai véleménynek”). Értelemszerűen nem kell mind az öt oknak fennállnia, egy is elég lehet a menekült jogállás megállapításához, de viszonylag gyakran előfordul, hogy egyszerre több ok is érvényesül (például összekapcsolódik nemzetiségi és a politikai ok).

Nexus: az öt genfi ok miatti üldözés esetében kerülhet sor a menekültkénti elismerésre, tehát a genfi okok valamelyike és az üldözés között egyértelmű, okozati összefüggésnek kell lennie.²⁶¹ Ha a súlyos jogsértés nem az öt genfi ok valamelyike miatt fenyegeti az adott személyt, akkor nincs helye menekült jogállás biztosításának, legfeljebb más nemzetközi védelmi forma jöhet szóba.

Üldözés: az üldözésnek nincs egyértelmű, általánosan elfogadott meghatározása, azonban mindenképpen olyan súlyos jogsérelmet feltételez, amely vagy önmagában, vagy együttesen, összeadódó hatásánál fogva elviselhetetlenné teszi a további ott-tartózkodást az adott területen, illetve adott országban. A vonatkozó jogszabályok csak példálózó felsorolást nyújtanak (például élethez való jog, kínzás tilalma, rabszolgaság tilalma), amelyek alapján levonható az a következtetés, hogy a menekültkénti elismerésnek nem célja minden jogsértéssel szemben védelmet nyújtani, csak a legsúlyosabbakkal szemben.²⁶² A kisebb súlyú jogsértések kívül esnek a nemzetközi védelem hatókörén. Lényeges körülmény továbbá, hogy a büntetőjogi igény, a jogos büntetéssel fenyegetés nem jelent üldözést (ugyanakkor a büntetés-végrehajtás körülményei már megalapozhatnak például kínzást vagy kegyetlen büntetést, ami a genfi okok valamelyikének és a nexusnak az egyidejű fennállása esetén üldözésnek minősülhet). Hasonlóan nem jelent szükségszerűen üldözést a kisebb jogsérelemmel járó diszkrimináció sem.²⁶³

²⁶¹ Lásd a Met. 65. §-át, a kvalifikációs irányelv 9. cikk (3) bekezdését. „Ahhoz, hogy a kérelmező menekültnek minősüljön, szükséges, hogy üldözéstől való megalapozott féltelme a fenti okokkal összefüggjön. Nincs jelentősége annak, hogy a definícióban megjelölt üldözési okok közül csupán egyetlen, vagy esetleg több is felmerült.” UNHCR Kézikönyv 66. pont.

²⁶² Lásd a Met. 60. §-át, a kvalifikációs irányelv 9. cikk (1)–(2) bekezdését.

²⁶³ „A legtöbb társadalomban kisebb-nagyobb mértékben előfordul egyes társadalmi csoportok kezelésének különbözősége. E különbségek miatt a kevésbé kedvező bánásmódban részesülő személyek nem feltétlenül üldözés áldozatai. Csak bizonyos körülmények között éri el a diszkrimináció az üldözés szintjét. Erről akkor van szó, ha a diszkriminatív intézkedések a kérdéses személyekkel szemben alapvetően és lényegesen

Az üldözö személyét, kilétét a magyar szabályozás nem határozza meg, ennek megfelelően bárki és bármi lehet üldözö, nem csupán az állam (hanem például milícia, terrorista vagy szeparatista szervezet, szervezett bűnözői csoport, szélsőséges esetben egyes személyek is).²⁶⁴ Értelmszerűen az állami védelem megléte, elérhetősége, hatékonysága minden esetben külön vizsgálendő, viszonylag ritka, hogy egy-egy személy üldözésével szemben egy adott állam nem képes megfelelő védelmet nyújtani.

Megalapozott félelem: a megalapozott félelem egyszerre foglal magában egy szubjektív elemet, a kérelmező félelmét, másrészt egy objektív kritériumot, hogy e félelemnek megalapozottnak kell lennie. Maga a félelem a hatóság számára nehezen megfogható, hiszen e tekintetben csupán a kérelmező nyilatkozatára tud hagyatkozni, a félelem megalapozottsága kapcsán azonban segítségül hívható az országinformáció.

E félelem miatt az állampolgársága (vagy hontalanok esetében: szokásos tartózkodási helye) szerinti országon kívül tartózkodik: a nemzetközi védelem nyújtásának lehetősége az államhatár átlépésével nyílik meg, a hazájukban tartózkodó üldözött személyek védelmére a klasszikus menedéjog nem nyújt lehetőséget.²⁶⁵ A nemzetközi közösségnek ilyenkor is van felelőssége, vannak lehetőségei, például a diplomáciai nyomásgyakorlás, az embargók, a katonai intervenciók, ezek azonban túlmutatnak a menedéjogon. Ebből a szempontból az úgynevezett „belső menekültek” kifejezés oximoronnak tekinthető, hiszen aki az országa határain belül van, az nem lehet menekült, függetlenül attól, hogy de facto menekülthelyzetben vannak. A nemzetközi szakzsargon nem is a belső menekült, hanem az „országon belül áthelyezett személy” (internally displaced person) terminust használja rájuk.

És nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; konjunktív feltétel az állami, nemzeti védelem hiánya.²⁶⁶ A nemzetközi védelem korábban már említett helyettesítő, pótló jellegéből fakad, hogy kizárólag abban az esetben kerülhet egyáltalán szóba, ha az állami védelem nem elérhető. Főszabály szerint a személyeket, állampolgárokat az állampolgárságuk szerinti országoknak kell megvédenie a jogsérelmekkel szemben. Amennyiben egy ország, egy állam erre nem képes (például mert a szeparatistákkal, terroristákkal stb. vívott harc miatt ténylegesen nem is uralja az ország területének egészét), vagy nem hajlandó (mert az állami politika legalább eltűri, esetenként tevékenyen támogatja az üldözést), akkor kerülhet szóba a nemzetközi védelem. Megjegyzésre érdemes, hogy a védelem nyújtói adott államban nem csupán az állam, illetve annak szervei lehetnek, hanem akár pártok, vagy nemzetközi szervezetek is.²⁶⁷ Lényeges,

hátrányos következménnyel járnak, például: súlyosan korlátozzák a létfenntartást szolgáló keresethez való jogot, a vallásgyakorláshoz való jogot, vagy a közoktatáshoz való általános hozzáférés jogát.” UNHCR Kézikönyv 54. pont.

²⁶⁴ Lásd a kvalifikációs irányelv 6. cikk: „Az üldöztetés, illetve a súlyos sérelem forrásai az alábbiak lehetnek:
a) az állam;
b) az államot vagy az államterület egy jelentős részét ellenőrzésük alatt tartó felek vagy szervezetek;
c) az államtól független szereplők, amennyiben megállapítható, hogy az a) és b) pontban említett szereplők, ideértve a nemzetközi szervezeteket is, nem képesek vagy nem hajlandók az üldöztetéssel, illetve a súlyos sérelemmel szemben a 7. cikk szerint védelmet nyújtani.”

²⁶⁵ Lásd UNHCR Kézikönyv 87–93. pont.

²⁶⁶ Lásd UNHCR Kézikönyv 97–100. pont.

²⁶⁷ Lásd a Met. 62/A. §-át, a kvalifikációs irányelv 7. cikkét.

hogy a jogsérelemmel szembeni védelem megtagadása is minősülhet üldözésnek – például ha adott személyt nem azért bántalmazták, mert egy vallási kisebbség tagja, de emiatt nem kap megfelelő jogvédelmet, az minősülhet üldözésnek.

A pozitív feltételek fennállása esetében sem szükségszerű a nemzetközi védelem biztosítása. Egyrészt – a nemzeti védelem elsődlegességéből és a nemzetközi védelem kiegészítő jellegéből eredően is – a hatóságnak meg kell vizsgálnia, hogy az adott származási ország másik részén is érvényesül-e az a fenyegetettség, amelynek a kérelmező a származási vagy lakóhelyén ki lenne téve visszatérése esetén. Ez az úgynevezett belső védelmi alternatíva, mivel az adott országon belül az érintett személy védelmet élvezhet, ami alternatívát jelent a nemzetközi védelemmel szemben. Egyes fenyegetések – különösen, ha nem állami aktor az üldöző – csak az ország egy meghatározott részében (régijében, tartományában) jelentkeznek, míg máshol teljesen ismeretlenek. Ez jellemzően etnikailag, kulturálisan, vallásilag heterogén, nagy kiterjedésű vagy olyan államok esetében érvényesül, amelyekben a központi kormányzat nem tartja tényleges uralma alatt az ország teljes területét. Elképzelhető, hogy a nemzetisége (törzsi hovatartozása) vagy vallási kisebbséghez tartozása miatt üldözött személy az országon belül elköltözhet olyan térségbe, ahol épp a saját nemzetisége vagy vallása lokálisan a többségi, és ezért ott minden valószínűség szerint mentesülne az üldözéstől.²⁶⁸ A belső védelmi alternatíva életre hívásának ugyanakkor feltétele, hogy a hatóság pontosan megjelölje az adott térséget, amelyet alkalmasnak vél belső védelmi alternatívának, az adott kérelmezőtől reálisan elvárható legyen, hogy odaköltözzön, az a gyakorlatban is megvalósítható legyen, és ott ne legyen kitéve más, súlyos emberi jogi sérelemnek.²⁶⁹

A fenti okokon kívül a magyar jogrendszer ismer négy további okot a menekültkénti elismerésre:²⁷⁰

- menekültként kell elismerni a családi egység biztosítása érdekében a menekültként elismert személy családtagját is, amennyiben vele szemben nem áll fenn kizáró ok;
- hasonlóan menekültként kell elismerni a menekültként már elismert személy Magyarországon született gyermekét is;
- a menekültügyekért felelős miniszter méltányosságból menekültként ismerhet el bárkit a feltételek fennállásának hiányában is, ha az adott személlyel szemben nem áll fenn kizáró ok;
- áthelyezés vagy áttelepítés keretében más állam vagy az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által elismert személy is menekültként elismerhető – bár ez a kategória kakukktojás a többihez képest, mivel ha abból indulunk ki, hogy az érintett állam, illetve nemzetközi szervezet jó döntést hozott, akkor valójában ezen személyek esetén is teljesülnek a feltételek.

(Utóbbi jogintézmények – különösen az áthelyezés – kapcsán számos félreértés tapasztalható a közbeszédben. A „kötelező betelepítési kvóta” néven elhíresült jogintézmény nem jelent mást, mint azt, hogy a korábbi időszak statisztikai adatai alapján nagy valószínűséggel

²⁶⁸ „Az uniós jog és az EJEE egyaránt lehetővé teszi, hogy az államok arra az álláspontra jussanak, hogy a szülőföldjén veszélyben lévő személy hazájának egy másik részén biztonságban lenne, ezért nem szorul nemzetközi védelemre.” FRA Kézikönyv 85.

²⁶⁹ Lásd a Met. 63. § (2) bekezdését, a kvalifikációs irányelv 8. cikkét.

²⁷⁰ Lásd a Met. 7. § (2)–(5) bekezdéseit.

védelemben részesítendő csoporthoz tartozó személyek közül a tagállamok, az általuk szükségesnek tartott ellenőrzéseket követően kötelesek kiválasztani meghatározott számú személyt, majd a területükre beutaztatni és ott lefolytatni az eljárást, amelynek eredményeként valószínűleg menekültstátuszt fognak kapni. Szó sincs tehát arról, hogy az adott tagállam nem határozhatná meg azt, hogy kiket enged a területére, ugyanakkor a különös tehernek kitett tagállamokkal való európai szolidaritás jegyében valóban köteles lenne meghatározott számú, de általa kiválasztott személyt a területére beengedni. A menekültügyi eljárás lefolytatása ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az áthelyezett személyeket kötelező menekültként elismerni (csak a feltételek fennállása esetében), ahogy a menekültstátusz biztosítása sem jelent „betelepítést”, hiszen ha az elismerés feltételei a továbbiakban már nem állnak fenn, a menekült jogállás az általános szabályok szerint visszavonható.)

Amennyiben a pozitív feltételek teljesülnek, és a kérelmező számára nincs reális belső védelmi alternatíva, a hatóságnak meg kell vizsgálnia, hogy érvényesülnek-e negatív feltételek, az úgynevezett (elismerést) kizáró klauzulák.

Nem ismerhető el menekültként az, aki az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságtól eltérő, más szakosított ENSZ-szervtől kap védelmet és támogatást.²⁷¹ Jelenleg csak a palesztin helyzetre létrehozott UNRWA minősül ilyen szervnek, így a palesztin kérelmező esetében kell – az Európai Unió Bíróságának vonatkozó döntései alapján²⁷² – a hatóságnak

²⁷¹ Genfi egyezmény 1. cikk D. pontja: „Az Egyezmény nem alkalmazható azokra a személyekre, akik jelenleg nem az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosától, hanem az Egyesült Nemzetek valamely más szervétől vagy ügynökségétől kapnak védelmet vagy támogatást. Ha ez a védelem vagy támogatás bármely okból anélkül szűnt meg, hogy e személyek helyzetét az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének megfelelő határozataival összhangban véglegesen rendezték volna, e személyeket *Ipsa-facto* megilletik az Egyezmény által biztosított előnyök.”

²⁷² Mivel a kvalifikációs irányelv 12. cikk (1) bekezdés a) pontja az uniós jog részévé tette a genfi egyezmény vonatkozó szabályát, az Európai Unió Bírósága kénytelen volt a hozzá forduló magyar bíróság kérdése alapján gyakorlatilag a genfi egyezményt értelmezni, a C-31/09. számú Bolbol-ügyben és a C-364/11. számú Abed Karem El Kott és társai ügyében a palesztin menekültek kapcsán. A Bíróság a következő megállapításokra jutott:

„A [korábbi kvalifikációs] irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának első mondata alkalmazásában akkor élvezi valaki az Egyesült Nemzetek más, az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosától különböző ügynökségének védelmét vagy támogatását, ha ténylegesen igénybe veszi e védelmet vagy támogatást.”

„A [korábbi kvalifikációs] irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának második mondatát úgy kell értelmezni, hogy az Egyesült Nemzeteknek az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztoságától (UNHCR) különböző szerve vagy ügynöksége védelmének vagy támogatásának „bármely okból” való megszűnése olyan személy helyzetére is vonatkozik, aki miután ténylegesen igénybe vette e védelmet vagy támogatást, abban irányításán kívüli vagy akarátólól független ok miatt már nem részesül. Az ilyen személy által benyújtott menedékkérelmet elbírálásáért felelős tagállam illetékes nemzeti hatóságainak feladata a kérelem egyedi értékelése alapján ellenőrizni, hogy e személy kénytelen volt elhagyni e szerv vagy ügynökség működési területét, amely eset fennáll akkor, ha személyes biztonsága komoly veszélyben volt, és ha az érintett szerv vagy ügynökség nem volt képes biztosítani számára e területen azokat az életfeltételeket, amelyek az említett szerve vagy ügynökségre háruló feladatnak megfelelnek.

A [korábbi kvalifikációs] irányelv 12. cikke (1) bekezdése a) pontjának második mondatát úgy kell értelmezni, hogy ha a menedékkérelmet elbírálásáért felelős tagállam illetékes hatóságai megállapították, hogy az ENSZ Palesztin Menekülteket Segélyező és Támogató Közkeleti Ügynöksége (UNRWA) védelmének vagy támogatásának megszűnésére vonatkozó feltétel teljesül a kérelmező vonatkozásában, az a tény, hogy *ipso facto* „megilletik az ezen irányelv által biztosított előnyök”, e tagállam által az említett irányelv 2. cikkének c) pontja értelmében vett menekültként való elismerést jelent, és a menekült jogállás *ipso iure*

megvizsgálja, hogy adott személy kapott-e védelmet és támogatást a szervezettől, és ha igen, az továbbra is fennáll-e, ha már nem, akkor miért szűnt meg. Ez esetben is az a korábban már említett elv figyelhető meg, miszerint a nemzetközi védelmet nem a nemzetközi közösség valamennyi tagjának kell biztosítania, hanem a közösség valamelyik tagjának, illetve ez esetben a közösség által létrehozott nemzetközi szervezetnek, és ha ez megvan, a védelem (ismételt) biztosításának nincs helye.

Szintén nem ismerhető el menekültként az, aki *az adott befogadó országban az állampolgárokkal azonos jogokat élvez.*²⁷³ Mivel a nemzetközi védelem a hiányzó nemzeti védelem helyébe lép, ha egy nemzeti védelemmel összehasonlítható jogi helyzetben van a kérelmező, akkor megint csak nincs szükség a nemzetközi védelem biztosítására. Jelenleg Magyarországon még a legkedvezőbb helyzetben lévő külföldiek sem rendelkeznek a magyar állampolgárokkal azonos jogokkal, így hazánkban e kizáró klauzulának gyakorlati alkalmazhatósága nincs.

Lényegesen gyakoribb a harmadik kizáró klauzula alkalmazása, amely szerint nem ismerhető el menekültként az, *akiről alapos okkal feltételezhető, hogy súlyos* (béke elleni, háborús, más súlyos nem politikai) *bűncselekményt követett el, vagy az ENSZ céljaival és elveivel ellentétes cselekményekben* (például terrorcselekményekben, azok finanszírozásában) *bűnös.*²⁷⁴ Ez esetben a nemzetközi védelemre méltatlanságról beszélhetünk. A nemzetközi

megadását a kérelmező számára, azonban csak ha utóbbi nem tartozik e 12. cikk (1) bekezdése b) pontjának vagy (2) és (3) bekezdésének hatálya alá.”

²⁷³ Genfi egyezmény 1. cikk E. pontja: „Az Egyezmény nem alkalmazható olyan személyre, akinek a tartózkodási helye szerinti ország illetékes hatóságai olyan jogokat és kötelezettségeket biztosítanak, amelyek az adott ország állampolgárságának birtoklásához fűződnek.”

²⁷⁴ Genfi egyezmény 1. cikk F. pontja: „Az Egyezmény rendelkezései nem alkalmazhatók az olyan személyre, akiről alapos okkal feltételezhető, hogy

- a) Béke elleni, háborús, vagy emberiség elleni, az ilyen bűncselekményekről rendelkező nemzetközi okmányokban meghatározott bűncselekményt követett el;
- b) A menedéket nyújtó országon kívül, az országba menekültként történő befogadását megelőzően súlyos, nem politikai bűncselekményt követett el;
- c) Az Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe ütköző cselekményekben bűnös.”

A [korábbi kvalifikációs] irányelv kapcsán e kizáró okot részben értelmezte az EUB a C57/09. sz. és C101/09. sz. egyesített (B. és D.) ügyekben:

„1) A [korábbi kvalifikációs] irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontját a következőképpen kell értelmezni:

- az, hogy valamely személy a terrorizmus leküzdésére vonatkozó különös intézkedések alkalmazásáról szóló, 2001. december 27-i 2001/931/KKBP tanácsi közös álláspontra mellékletét képező listára terrorcselekményekben való részvétele miatt felvett valamely szervezet tagja volt, valamint hogy e szervezet fegyveres harcát tévékenyen támogatta, nem képez automatikusan nyomós okot annak feltételezésére, hogy az említett személy »súlyos, nem politikai bűncselekményt« vagy »az Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe ütköző cselekményeket« követett el;
- ilyen kontextusban annak megállapítása, hogy nyomós okok alapján feltételezhető, hogy valamely személy ilyen bűncselekményt követett el, vagy ilyen cselekmények elkövetésében bűnös, a konkrét tények annak meghatározására irányuló, eseti alapon végzett értékelésétől függ, hogy az érintett szervezet által elkövetett cselekmények megfelelnek az említett rendelkezésekben megállapított feltételeknek, és hogy az érintett személynek betudható-e egyéni felelősség e cselekmények végzéséért, figyelemmel az említett 12. cikk (2) bekezdésében megkövetelt bizonyítási szintre.

2) A menekültként való elismerésnek a [korábbi kvalifikációs] irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) vagy c) pontja szerinti kizárása nem függ attól, hogy az érintett személy tényleges veszélyt jelent-e a fogadó tagállamra nézve.

védelem a jogsérelem áldozatait kívánja megvédeni, nem a súlyos jogsértések elkövetőit. Mint később látni fogjuk, a menekült jogállásból való kizárás nem jelenti ugyanakkor azt, hogy egyéb védelmi formák nem érvényesülhetnek az ilyen személyek esetében is.

Az uniós és a magyar jogban is gyakorlatilag *kizáró okként funkcionál az, ha a kérelmező veszélyt jelent a nemzetbiztonságra.*²⁷⁵ E körülmény nem a genfi egyezmény kizáró okai között szerepel, hanem abból vezethető le, hogy a visszaküldés tilalma (lásd később) a genfi egyezményben relatív és nem abszolút jellegű tilalomként jelent meg. A nemzetbiztonsági kockázatot a szakhatóságok közül az Alkotmányvédelmi Hivatalnak, illetve a Terrorelhárítási Központnak kell szakhatósági állásfoglalás keretében megállapítania, amelyek kötik az alapügyben eljáró menekültügyi hatóságot.²⁷⁶

Ha a pozitív feltételek teljesülnek, és a negatív feltételek nem érvényesülnek, a kérelmezőt menekültként kell elismerni. Ha a pozitív feltételek nem teljesülnek, vagy teljesülnek, de van belső védelmi alternatíva, vagy az sem, de fennáll valamely kizáró ok mint negatív feltétel, akkor a menekült jogállást elutasító döntést kell hozni. Amennyiben a kérelmező a fentiek alapján menekültként nem ismerhető el, a hatóságnak a lépcsős eljárása értelmében meg kell vizsgálnia, hogy a kérelmező oltalmazottként elismerhető-e.²⁷⁷

Oltalmazottkénti elismerés

Ahogy az alapfogalmaknál már kifejtésre került, kiegészítő védelemben kell részesíteni azt a külföldit, aki *nem felel meg a menekültkénti elismerés feltételeinek*, de fennáll annak a veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén őt *súlyos sérelem érné*, és nem tudja, vagy az e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni.

Az oltalmazott jogállás vagy kiegészítő védelem azon élethelyzetekre kíván reagálni, amelyek ugyan nemzetközi védelemre méltóak, ám nem sorolhatók be az úgynevezett genfi okok közé. Az elhatárolási szempont tehát nem az lesz, hogy az oltalmazottakat kevésbé

3) A menekültként való elismerésnek a [korábbi kvalifikációs] irányelv 12. cikke (2) bekezdésének b) vagy c) pontja szerinti kizárása nem függ az arányosság egyedi esetre vonatkozó vizsgálatának elvégzésétől.

4) A [korábbi kvalifikációs] irányelv 3. cikkét úgy kell értelmezni, hogy a tagállamok saját nemzeti joguk alapján elismerhetik az ezen irányelv 12. cikkének (2) bekezdése alapján a menekültként való elismerés alól kizárt valamely személy menedékjogát, feltéve hogy ez a más jellegű védelem nem jár az irányelv szerinti menekült jogállással való összetévesztés veszélyével.”

²⁷⁵ Lásd a Met. 8. § (4) bekezdését.

Kvalifikációs irányelv 14. cikk (4) „A tagállamok visszavonhatják, illetve megszüntethetik a menekült valamely kormányzati, közigazgatási, bírósági vagy kvázibírósági szerv által elismert jogállását, illetve megtagadhatják annak megújítását, amennyiben:

- alaposan feltehető, hogy veszélyt jelent a tartózkodási helye szerinti tagállam biztonságára;
- különösen súlyos bűncselekményért való jogerős elítéléséből fakadóan veszélyt jelent az érintett tagállam társadalmára.

(5) A (4) bekezdésben említett esetekben a tagállamok határozhatnak úgy, hogy nem ismerik el a menekült jogállást, amennyiben még nem született arról határozat.”

²⁷⁶ A szakhatósági feladat – legalábbis az Alkotmányvédelmi Hivatal kapcsán – nem csupán a menedékjogi szabályozás oldaláról biztosított, hanem a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény oldaláról is. Az 1995. évi CXXV. törvény 5. § g) pontja értelmében „Az Alkotmányvédelmi Hivatal [...] végzi [...] a menekültkénti elismerését kérő [...] személyek ellenőrzését és az ezzel kapcsolatos feladatokat [...]”.

²⁷⁷ Lásd a Met. 58. § (2) bekezdését.

súlyos joghátrány érné, mint a menekülteket a hazatérésük esetén, hanem az, hogy az adott joghátrány mi miatt érne őket. Ha például egy személyt a hazájában a vallása miatt kínoznának meg, akkor esetében üldözésről beszélhetünk, és a menekült jogállás valószínű, míg ha mondjuk azért ítélnék halálra, mert házasságtörést követett el, akkor az nem áll kapcsolatban a genfi okokkal, így esetében üldözés helyett súlyos sérelemről és oltalmazottkénti elismerésről beszélhetünk. Az alapvető emberi jog súlyos sérelme tehát mindkét esetben fennáll, *az oltalmazottakat nem fenyegeti kisebb jogsérelem, mint a menekülteket, ám a jogsérelem oka eltér.*

Az üldözéssel szemben az oltalmazottkénti elismerést indukáló súlyos sérelemnek van konkrét jogszabályi definíciója. Eszerint súlyos sérelemnek tekintendő:

- a) a halálbüntetéssel fenyegetés;
- b) a kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés alkalmazása;
- c) a polgári személy életének vagy testi épségének súlyos fenyegetettsége, amely nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktus során alkalmazott megkülönböztetés nélküli erőszak következménye.²⁷⁸

A *halálbüntetéssel fenyegetés* az állami büntetőjogi igényhez kapcsolódik, tehát nem általában a „halállal fenyegetés” tartozik ide. Ha a kérelmezőt visszatérése esetén az alvilág fenyegeti megöléssel, akkor az nem az a) pont körében értékelendő, hanem a b) pont (embertelen bánásmód) kapcsán vehető figyelembe.

A *b) pont kapcsán említett bánásmódok, illetve büntetések kapcsán az Emberi Jogok Európai Bíróságának a gyakorlata mindenképpen irányadó*, mivel Az emberi jogok európai egyezményének 3. cikke ugyanezt a fordulatot alkalmazza.²⁷⁹ Ami tehát az EJEB joggyakorlata alapján a 3. cikkbe ütköző bánásmód vagy büntetés, az menekültügyi szempontból a súlyos sérelem második fordulata kapcsán releváns, kivéve akkor, ha összefüggésben áll az öt genfi ok valamelyikével, mert ez esetben üldözésként értékelendő. Az EJEB joggyakorlata évtizedek óta következetes abban, hogy a kínzás tilalmát megsértheti egy állam akkor is, ha a kínzást nem maga követi el, hanem úgy is, ha kiadatás, kiutasítás, visszaküldés stb. keretében kiszolgált egy személyt olyan országnak, ahol adott személyt megkínoznák, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek lenne kitéve.²⁸⁰ A gyakorlat során kiemelt figyelemmel kell lenni arra is, hogy nem csupán a kiszabott büntetés lehet

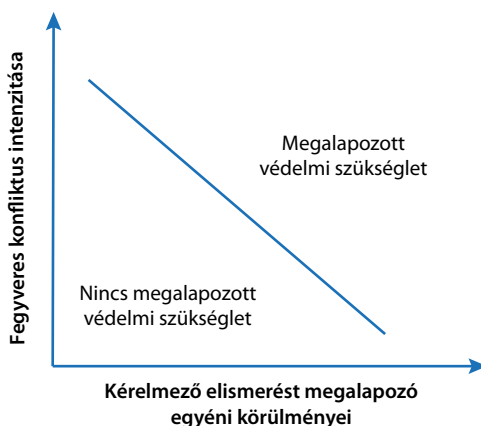
²⁷⁸ Lásd a Met. 61. §-át, amely egy az egyben megfelel a kvalifikációs irányelv 15. cikkének.

²⁷⁹ Az emberi jogok európai egyezménye 3. cikk: Kínzás tilalma: „Senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.”

²⁸⁰ Az EJEB már az 1991-es *Cruz Varas v. Svédország* ügyben (Kérelem szám: 15576/89), amelyben chilei ellenzéki személyek kiutasításáról kellett döntenie, és a szintén 1991-es *Vilvarajah és mások v. Egyesült Királyság* ügyben (Kérelem szám: 13163/87; 13164/87; 13165/87; 13447/87; 13448/87) is így fogalmazott: „[M]ivel az ilyen típusú ügyekben a Szerződő Államok 3. cikkel kapcsolatos felelősségének természete azon nyugszik, hogy kiteszi az egyént a rossz bánásmód kockázatának, a veszély létét elsődlegesen azon tények alapján kell értékelni, amelyeket a Szerződő Államok ismernek, vagy ismerniük kellene a kiutasítás időpontjában; a Bíróság azonban nincs ugyanakkor elzárva attól, hogy figyelembe vegyen olyan információkat, amelyekre a kiutasítást követően derül fény. Ennek szerepe lehet a Szerződő Fél által elvégzett értékelés megerősítésében vagy cáfolatában, vagy a kérelmező félelmének megalapozottsága, vagy megalapozatlansága kapcsán.”

kegyetlen, embertelen vagy megalázó (például testfenyítő, testcsonkító büntetések), hanem a büntetés végrehajtása is (például az elfogadhatatlan börtönkörülmények miatt).

A súlyos sérelem harmadik, úgynevezett c) pontos esetköre tulajdonképpen a b) pont speciális eseteként fogható fel, hiszen nehéz elképzelni olyan esetet, amikor valakinek az élete, testi épsége háború vagy polgárháború miatt súlyosan fenyegetett lenne, de ez nem minősül egyben embertelen bánásmódnak.²⁸¹ A vonatkozó bírósági jogértelmezés ezzel kapcsolatban egy olyan függvényt állított fel, amelynek értelmében a védelem biztosításának szükségessége a kérelmező egyéni fenyegetettsége és a fegyveres konfliktus intenzitása közötti fordított arányosság alapján állapítható meg. Minél intenzívebb, minél inkább megkülönböztetés nélküli a fegyveres konfliktus (például tömegpusztító fegyverek, kazettás bombák bevetése), annál kevesebb egyéni sérülékenységi körülményt kell az adott kérelmezőnek valószínűsítene ahhoz, hogy kiegészítő védelemben részesüljön.²⁸²



5. ábra

Védelmi szükséglet megítélése az úgynevezett c) pont alapján

Forrás: a szerző szerkesztése

²⁸¹ Bővebben lásd SzÉP 2015b.

²⁸² Az EUB C-465/07. számú, úgynevezett Elgafaji-ügyben hozott előzetes döntés: „A harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29i 2004/83/EK tanácsi irányelv 15. cikkének c) pontját – összefüggésben ugyanezen irányelv 2. cikkének e) pontjával – a következőképpen kell értelmezni:

- a kiegészítő védelmet kérő élete vagy testi épsége súlyos és egyedi fenyegetettségének fennállása nem függ azon feltételtől, hogy e személy bizonyítsa a konkrétan a személyes helyzetére jellemző tényezők miatti érintettségét;
- az ilyen fenyegetettség fennállása kivételesen bizonyítottnak tekinthető, amikor a fennálló fegyveres konfliktust jellemző megkülönböztetés nélküli erőszak – a kiegészítő védelem iránti kérelmet elbíráló illetékes nemzeti hatóságok vagy az ilyen kérelmet elutasító határozatot elbíráló tagállami bíróságok értékelése szerint – olyan nagyfokú, hogy megalapozott okokból azt kell feltételezni, hogy az érintett országba vagy adott esetben az érintett régióba visszaküldött polgári személy pusztán az annak területén való tartózkodása miatt az említett fenyegetettség tényleges veszélyének lenne kitéve.”

Ugyanez megfordítva: alacsonyabb intenzitású fegyveres konfliktus esetén is indokolt a kiegészítő védelemben részesítés, ha az adott kérelmező egyéni körülményei alapján kiemelten fenyegetett (például egy kísérő nélküli kiskorú). Ez egyben azt is jelenti, hogy ugyanaz az alacsony intenzitású fegyveres konfliktus egy számos egyéni sérülékenységi tényezővel rendelkező személy esetén megalapozhat védelmi szükségletet, míg egy másik, ugyanott élő személy esetében, akinél nem azonosíthatók ilyen egyéni körülmények, megalapozott elutasító döntés fog születni.

Megjegyzésre érdemes, hogy a fegyveres konfliktus intenzitása egyrészt (viszonylag) objektív, másrészt teljesen független az adott kérelmezőtől. Így ha a hatóság elfogadja a kérelmezőt szavahihetőnek a származása szempontjából, és megállapítja, hogy adott területen kellően intenzív és megkülönböztetés nélküli a fegyveres konfliktus, akkor a nemzetközi védelmet abban az esetben is biztosítani kell számára, ha egyébként minden más tekintetben a kérelmező szavahihetősége megkérdőjeleződött.

Az elismerés pozitív feltételei kapcsán a menekültügyi hatóságnak a kiegészítő védelem esetében – a genfi okok kivételével – ugyanazokat a szempontokat kell mérlegelnie, mint a menekültstátusz esetében. Ugyanúgy mérlegelnie kell a jogsérelem súlyosságát, az állami (vagy más típusú) védelem elérhetőségét, a belső védelmi alternatívát.

Hasonló állapítható meg a negatív feltételek, a kizáró okok kapcsán. Nem lehet oltalmazottként elismerni azt, akiről megalapozottan feltételezhető, hogy súlyos bűncselekményt vagy az ENSZ céljaival és elveivel ellentétes cselekményt követett el, illetve veszélyt jelent a nemzetbiztonságra.²⁸³ Utóbbi körülményről a menekültkénti elismerésnél már említett szakhatósági állásfoglalásban nyilatkozik az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorrelhárítási Központ.

Visszaküldés tilalmának megállapítása (non-refoulement)

Amennyiben sem a menekültként, sem az oltalmazottként történő elismerés feltételei nem állnak fenn, ahogy az alapfogalmak kapcsán már esett róla szó, a menekültügyi hatóságnak vizsgálnia kell a visszaküldés tilalmának (non-refoulement) fennállását is. A jogintézmény forrásai közül a genfi egyezmény csupán a menekültekről szól, ráadásul nem is abszolút jellegű, kizárólag a genfi egyezmény figyelembevételével megállapítható, hogy a befogadó államra veszélyt jelentő menekült visszaküldhető a származási országába, még akkor is, ha ott kínzás fenyegetné.²⁸⁴ Ehhez képest például az EJEE 3. cikke szerinti kínzás tilalma abszolút jellegű, amit az EJEB következetesen megerősített valamennyi olyan ügyben is, amelyek külföldiek kiutasítását érintették. „Az EJEE szerint, mivel a kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma az áldozat viselkedésétől függetlenül abszolút érvényű, a kérelmező állítólagos cselekményeinek jellege az EJEE 3. cikkének értékelése szempontjából nem releváns. Ebből következik, hogy bármennyire is nemkívánatos, vagy veszélyes is a kérelmező magatartása, ezt nem lehet figyelembe venni. [...] A Saadi kontra

²⁸³ Lásd a Met. 15. §-át, kvalifikációs irányelv 17. cikkét.

²⁸⁴ Genfi egyezmény 31. cikk 2. „A jelen rendelkezésből folyó kedvezmény [a visszaküldés tilalma] azonban nem illeti meg azt a menekültet, akiről alaposan feltehető, hogy veszélyezteti annak az országnak biztonságát, amelynek területén van, vagy aki mivel különösen súlyos bűncselekményért jogerősen elítélték, veszélyt jelent az illető ország lakosságára nézve.”

Olaszország ügyben a bíróság megerősítette a kínzás 3. cikk szerinti abszolút tilalmát. A kérelmező ellen Olaszországban vádat emeltek nemzetközi terrorizmusban való részvételért, és elrendelték a Tunéziába való kiutasítását. Az EJEB megállapította, hogy Tunéziába való visszaküldése esetén a személy a 3. cikket sértő bánásmód valós veszélyének lenne kitéve. A 3. cikk megítélése szempontjából nem releváns a magaviselete és az ellene felhozott vádak súlyossága.”²⁸⁵ Emiatt a visszaküldés tilalma akkor is fennáll, ha az adott személy nemzetbiztonsági kockázatot vagy veszélyt jelent, ám visszaküldése esetén hazájában kínzás fenyegetné. A tilalom kiterjed minden olyan intézkedésre, amely egy külföldinek vagy hontalannak a területéről történő eltávolításával jár, legyen az kiutasítás, kiadatás, visszairányítás vagy bármilyen más hasonló tevékenység, folyamat.²⁸⁶

A visszaküldés tilalma tehát egyfajta utolsó védőhálót jelent a nemzetközi védelmi rendszerben, annak érdekében, hogy a más típusú védelemre nem jogosult vagy nem méltó személyek esetében se fordulhasson elő az, hogy állami intézkedés eredményeként a kínzás abszolút tilalma sérüljön. A visszaküldés tilalma ugyanis az államot terhelő kötelezettség, a feltételek fennállása esetén akkor is meg kell állapítani, ha az érintett személy haza kíván térni. Ez esetben sem a mozgásszabadság korlátozása történik meg, az érintett személy – kis túlzással – oda megy, ahova akar (ahova beengedik), de a befogadó állam, nemzetközi jogi eredetű kötelezettségeinek eleget téve, őt nem küldi erőszakkal.

*A magyar jogban a visszaküldés tilalmának megállapítása együtt jár az úgynevezett befogadott jogállás biztosításával,*²⁸⁷ így tulajdonképpen a menekültügyi eljárás során a hatóság három jogállás feltételeinek fennállását vizsgálja: a menekült, az oltalmazott és a befogadott státuszét. Ismét hangsúlyozandó, hogy e jogállások feltételei között nem az a különbség, hogy milyen súlyos jogsérelem fenyegeti a kérelmezőt hazatérése esetén, az akár ugyanaz is lehet (például halálbüntetés). Ha a jogsérelem valamely genfi ok miatt fenyegeti, akkor menekültstátusz valószínűsíthető, ha azoktól független ok, akkor oltalmazott jogállás, ám ha – például mert súlyos, nem politikai bűncselekményt követett el – ki van zárva mindkét védelmi formából, akkor befogadott jogállást kell számára biztosítani.²⁸⁸

A menekültügyi eljárások jellegéből – elsősorban a személyazonosságot, állampolgárságot igazoló okmányok hiányából – fakad, hogy egyes esetekben egyértelműen megállapítható, hogy a kérelmező nem szavahihető a származási országa tekintetében, ám az nem állapítható meg, de még csak nem is valószínűsíthető, hogy a kérelmező ténylegesen honnan származik. Ilyen esetekben a menekültügyi hatóság a kérelem elutasítása mellett nem tud

²⁸⁵ FRA Kézikönyv 89.

²⁸⁶ „A refoulement tilalma [...] alkalmazandó minden kényszerített eltávolításra, ide értve a deportálást, kiutasítást, kiadatás, informális transfert vagy átadást, és határon történő visszafordítást [...]” UNHCR: Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. 3. Elérhető: www.unhcr.org/4d9486929.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

²⁸⁷ Lásd a Met. 25/A–25/B. §-ait.

²⁸⁸ „A menekült és oltalmazott státuszról lehetséges az arra »érdemtelének« kizárása (úgynevezett kizáró klauzulák alkalmazásával). Ez a befogadottkénti védelem esetében nem lehetséges, összhangban a halálbüntetés és a kínzás, illetve embertelen vagy megalázó bánásmód abszolút, eltérést semmilyen körülmények között nem engedő tilalmával.” GYULAI 2009, 43.

rendelkezni a visszaküldés tilalmáról (és a származási ország megállapítása az idegenrendészeti hatóság feladata lesz egy önálló, kiutasítási eljárás során).²⁸⁹

Kiutasítás

A menekültügyi döntéshozatal utolsó vizsgálati szempontja a kiutasítás kérdése. Amennyiben a kérelmező nem rendelkezik tartózkodási jogcímmel, vagy jogcíme kizárólag a menedékkérelem tényén alapul, akkor a menekültügyi hatóságnak kiutasító döntést is kell hoznia.²⁹⁰ Ennek oka Az emberi jogok európai egyezményében foglalt személyes szabadság és a menekültügyi őrizet kapcsolatában rejlik. Az EJEE 5. cikke taxatív módon felsorolja, hogy milyen esetekben lehet megvonni valaki személyes szabadságát, a menekültügyi eljárás pedig nem szerepel ezen okok között. A folyamatban lévő kiutasítás azonban igen. *Azzal, hogy (legalább potenciálisan, a kérelem teljes elutasítását feltételezve) valamennyi menekültügyi eljárás egyben kiutasítás iránti eljárás, megteremtődött a menekültügyi őrizet és az EJEE 5. cikkének összhangja.* Egyebek mellett ennek eredménye az, hogy amelyik kérelmező esetében fel sem merül a kiutasítás lehetősége, mert például más jogcímen jogosult Magyarországon tartózkodni, azzal szemben menekültügyi őrizet vagy annak valamelyik alternatívája sem rendelhető el.

A kiutasítás során a menekültügyi hatóság az idegenrendészeti hatóságra irányadó szabályokat alkalmazza, ugyanúgy mérlegelnie kell azt, hogy hova történik a kiutasítás (harmadik országba vagy a származási országba), a kiutasítás időtartamát, a végrehajtás formáját (önkéntes országelhagyás, vagy részleges, illetve teljes tolonc), a beutazási és tartózkodási tilalom elrendelését, mint az idegenrendészeti szervnek egy menekültügyi eljárástól független kiutasítás eljárás során. Maga a kiutasítás végrehajtása is az idegenrendészeti szerv feladata.

Formailag a kiutasítás a menekültügyi döntéssel egybefoglalt döntés, és a kiutasítással szembeni jogorvoslat osztja a védelem megtagadásáról szóló döntés sorsát.

4.5.3. Kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozó speciális szabályok

A kérelem benyújtása kapcsán már szóba került a kísérő nélküli kiskorú kérelmezők speciális, privilegizált helyzete, e személyi kör azonban az eljárás további részein is előnyöket élvez. Eleve, a dublini eljárás, a kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározása során különös jelentősége van annak, ha a kérelmező kísérő nélküli kiskorú. Ha családtagja él más tagállamban, akkor utóbbi tagállam lesz a felelős. Ha nem él máshol családtagja, akkor pedig az a tagállam lesz a felelős, ahol a kérelmező éppen van, ami számos esetben nem azonos azzal, ami az általános felelősségi szabályok alapján lenne (például a korábbi menedékkérelem helye szerinti tagállam).²⁹¹ Ha megtörtént a kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam beazonosítása, akkor is több speciális szabály vonatkozik rájuk, illetve eljárásaikra:

²⁸⁹ Lásd a Met. 45. § (10) bekezdését.

²⁹⁰ Lásd a Met. 45. § (5)–(9) bekezdéseit.

²⁹¹ Lásd a Dublin III rendelet 8. cikkét.

Egyrészt esetükben az eljárást *oron kívül (a lehető leggyorsabban) kell lefolytatni*, ami azonban épp az esetükben érvényesülő pluszgaranciák (például gyámrendelés) miatt ritkán teljesül.²⁹²

Másrészt *különös bánásmódot igénylő személynek minősülnek*, így – válsághelyzetben kívül – esetükben nem alkalmazható sem a határon lefolytatott eljárás, sem reptéri eljárás. 14 év alatti kísérő nélküli kiskorú kérelmező esetében még válsághelyzet esetén is az általános szabályok alkalmazandók.²⁹³

Harmadrészt a kísérő nélküli kiskorú kérelmezőket *elsődlegesen gyermeknek kell tekinteni*, így a már említetteknek megfelelően gyermekvédelmi intézményben kerülnek elhelyezésre, részükre gyermekvédelmi gyámot kell kirendelni. A meghallgatást a gyám jelenlétében kell lefolytatni, gyám nélkül a meghallgatást nem lehet megtartani. Az eljárást úgy kell lefolytatni, a döntést úgy kell meghozni, hogy a gyermek mindenképp felett álló érdekét kell szem előtt tartani.²⁹⁴

Negyedrész a döntéshozatal során a kísérő nélküli kiskorúak esetében *a visszaküldés tilalma akkor is fennáll, ha nincs megalapozott nemzetközi védelmi szükséglete, hazatérése esetén sem fenyegeti kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés, ám hazájában nem érhető el a család egyesítése, illetve az állami vagy más gondoskodás*.²⁹⁵

Ötödrész a menekültügyi hatóságot terheli az a kötelezettség, hogy *intézkednie kell a kísérő nélküli kiskorú családtagjainak felkutatásáról*. Ez a hatóság részére nem eredménykötelem, és az esetek döntő többségében reménytelen. A hatóság elsősorban a Vöröskereszt Keresőszolgálatának segítségét veszi igénybe, ám a Keresőszolgálat is csupán azon – általában erősen hiányos – adatok alapján próbálkozhat a családtagok tényleges felkutatásával, amelyeket a kiskorú a hatóság számára a családtagjairól megadott.²⁹⁶

4.5.4. Nemzetbiztonsági szempontok a menekültügyi eljárásban

A nemzetbiztonsági szempontok a menekültügyi eljárás számos pontján érvényre jutnak, vagy érvényre juthatnak. A nemzetbiztonsági kockázat – az egyéb feltételek fennállása mellett – *megalapozhatja menekültügyi őrizet elrendelését, valamint gyorsított eljárás lefolytatását teszi kötelezővé*.

A nemzetbiztonsági kockázat – mint az egyes jogállások kapcsán szó volt róla – egyértelmű *elutasítási okot jelent mind a menekült, mind az oltalmazott jogállás kapcsán* (ugyanakkor a visszaküldés tilalmának megállapítása szempontjából nem releváns).

A nemzetbiztonsági szolgálatok közül az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terror-elhárítási Központ *szakhatóságként vesz részt a menekültügyi eljárásban*. A gyakorlatban a szakhatóságok kirendelése automatikusan, számítógépes rendszeren keresztül történik. A megalapozott állásfoglalás érdekében a szakhatóságok a kérelmezőt meghallgathatják, illetve hozzáférést kapnak a menekültügyi eljárás adataihoz, a felajánlott és beszerzett

²⁹² Lásd a Met. 35. § (7) bekezdését.

²⁹³ Lásd a Met. 2. § k) pontját, 71/A. § (7) bekezdését, 72. § (6) bekezdését, 80/J. § (6) bekezdését.

²⁹⁴ Lásd a Met. 4. §-át, 35. § (7) bekezdését.

²⁹⁵ Lásd a Met. 45. § (2) bekezdését.

²⁹⁶ Lásd a Metvhr. 4. §-át.

bizonyítékokhoz.²⁹⁷ A nemzetbiztonsági szolgálat és a rendőri szerv állásfoglalását az állásfoglalás-kérés megérkezésétől számított nyolc napon belül köteles megküldeni; amennyiben erre határidőn belül nem kerül sor, azt úgy kell tekinteni, hogy nem emelnek kifogást a kérelmező nemzetközi védelemben részesítésével szemben. Az állásfoglalások kötik a menekültügyi hatóságot, azzal ellentétes döntést nem hozhat, illetve a szakhatóságok bevonása nélkül hozott döntés semmis (kivéve, ha a megkeresni elmulasztott szakhatóság a döntést utólag jóváhagyja).

A már nemzetközi védelemben részesített személyek – menekültek, oltalmazottak – esetében az *úti okmány kiállítása megtagadható nemzetbiztonsági érdekből* (ami előzménye lehet egy státuszvisszavonási eljárásnak, ugyanakkor az nem szükségszerű). Bővebben lásd *A menekültügyi hatóság további eljárásai* című fejezetben!

4.5.5. A döntés közlése

A meghozott döntés önmagában joghatás kiváltására alkalmatlan, ahhoz az érintettek tudomására is kell hozni. Védelmet biztosító döntés esetén a döntés közlésétől illetik meg az érintett személyt az adott jogálláshoz kötődő jogok és kötelezettségek, illetve elutasító döntés esetén annak közlésével kezdődik meg a jogorvoslatra rendelkezésre álló határidő is. A döntés meghozatalától számítva a döntés közlésének főszabály szerint nyolc (válsághelyzeti eljárásban három) napon belül meg kell történnie.²⁹⁸

A közlés formája a döntés formájának függvényében változik. *A határozatokat a hatóságnak szóban kell közölnie* – szükség esetén tolmács segítségével, ami egyben indokolja az általános 8 napos határidőt – a kérelmező által értett és beszélt nyelven, majd a (magyar nyelvű) határozatot írásban is át kell adni a kérelmező számára. Ezzel ellentétben a (magyar nyelvű) végzéseket a hatóságnak csak írásban kell közölnie, amit a külföldi minden valószínűség szerint nem ért, ezért a gyakorlatban a menekültügyi hatóság törekszik arra, hogy azon kérelmezők esetében, ahol erre fizikailag lehetőség van (jellemzően: még megvan a kérelmező), tolmács segítségével a végzések tartalmát is szóban ismertessék. Az ismeretlen helyre távozott kérelmezők és az emiatt megszüntető végzéssel záruló eljárások esetében a végzés közlése *hirdetmény*re, a menekültügyi hatóság hirdetőtábláján történik. A kérelmező érdekeinek védelme miatt a hirdetmény nem tartalmazza az ügy tárgyát, és a személyes adatok közül is csak a kérelmező családi és utóneve tüntethető fel. Ezáltal elkerülhető az, hogy például a kérelmező iránt érdeklődő, őt üldöző származási ország hatóságai – például a külképviseletükön keresztül – a menekültügyi hatóság hirdetőtáblájáról értesüljön, hogy az általuk üldözött személy Magyarországon járt és ott menedéket kért. (Hiszen, mint korábban rávilágítottunk, önmagában az a tény, hogy a kérelmező ismeretlen helyre távozott, nem jelenti azt, hogy a hazájában nem üldözik.)²⁹⁹

²⁹⁷ Lásd a Met. 87. §-át, a Metvhr. 64/A. § (3) bekezdését.

²⁹⁸ Lásd a Met. 36. § (4) bekezdését és a 80/K. § (3) bekezdését.

²⁹⁹ Lásd a Met. 32/S. §-át és 36. § (2)–(3) bekezdéseit.

4.5.6. Jogorvoslat

Ezen alfejezetben csupán a jogállást érintő, illetve eljárást befejező döntésekkel szembeni jogorvoslat szabályait ismertetjük, a befogadási feltételek megvonásával és korlátozásával szembeni, a dublini eljárásban hozott átadó végzéssel szembeni, illetve a menekültügyi őrizethez kapcsolódó jogorvoslati lehetőségek ismertetésére a kapcsolódó alfejezeteknél került sor.

Alkotmányos alapelv, hogy a közigazgatási döntésekkel szemben biztosítani kell a bírósági jogorvoslat lehetőségét, ezt a jogot csak törvény korlátozhatja. Az eljárást megszüntető döntések csoportosítása kapcsán már látható is volt efféle törvényi korlátozásra néhány példa. Egyes esetekben semmilyen jogorvoslatra nincs lehetőség, más esetekben a folytatás kérésére nyílik mód, és csak két olyan esetkör van (ha a kérelmező kiutasításának, kiadatásának végrehajtására sor került; vagy ujjnyomatának, arcképmásának rögzítését megakadályozza), ahol megnyílik a bírósági út lehetősége.

*Ezen megszüntető végzésekkel, valamint az elfogadhatatlanként vagy gyorsított eljárásban elutasított kérelmek tárgyában hozott döntésekkel szemben a kérelmező azonos szabályok szerint fordulhat bírósághoz.*³⁰⁰

A döntés közlésétől számított hét napon belül élhet jogorvoslattal. A kérelem benyújtásának – a biztonságos harmadik és a biztonságos származási ország miatti elutasítás eseteit kivéve – nincs halasztó hatálya a döntés végrehajtására. A kérelmező kérheti ugyanakkor a végrehajtás felfüggesztését, amelynek viszont halasztó hatálya lesz mindaddig, amíg azt a bíróság el nem dönti.

A bíróság a kérelmet az iratok megérkezését követő nyolc napon belül dönti el. A kiutasításra vonatkozó nemzetközi és uniós jogi kötelezettségek alapján a bíróságoknak valamennyi olyan tényt és körülményt mérlegelniük kell, amelyek a döntéshozatal időpontjában a rendelkezésükre állnak (*ex nunc* hatály).³⁰¹

³⁰⁰ Lásd a Met. 53. (2)–(5) bekezdéseit.

³⁰¹ E követelményt az EJEB megfogalmazta – többek között – a 2007-es Salah Seekh v. Hollandia ügyben (Kérelmem szám: 1948/04): „a 3. cikkel ellentétes bánásmód állítólagos kockázatának értékelésekor a külföldiek kiutasítása vagy kiadatása kapcsán egy teljes és *ex nunc* vizsgálat szükséges, mivel a célország helyzete idővel változhat. [...] Jelen ügyben, figyelemmel arra, hogy a kérelmezőt még nem utasították ki, a tényleges időpont az ügy Bíróság általi vizsgálatának ideje.”

Eljárási irányelv 46. cikk (3): „Az (1) bekezdésnek való megfelelő érdekekben a tagállamok biztosítják, hogy a hatékony jogorvoslat mind a tények, mind a jogi szempontok teljes körű és *ex nunc* megvizsgálását tartalmazza – ideértve adott esetben a nemzetközi védelem iránti igényeknek a(z) 2011/95/EU irányelv szerinti vizsgálatát is –, legalább az elsőfokú bíróság előtti fellebbezési eljárásokban.”

Az *ex nunc* vizsgálatot kifejezetten megköveteli az Európai Unió Bíróságának gyakorlata is, a C-348/16 sz. (Sacko) ügyben a következő feltételeket szabta ahhoz, hogy a jogorvoslatot hatékonynak lehessen tekinteni: „Az [eljárási] irányelvet és különösen annak 12., 14., 31. és 46. cikkét az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkére tekintettel akként kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes, hogy az a nemzeti bíróság, amelyhez egy nemzetközi védelem iránti, nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmet elutasító határozattal szemben jogorvoslati kérelmet nyújtottak be, e jogorvoslati kérelmet a kérelmező meghallgatása nélkül elutasítja, ha e ténybeli körülmények nem hagynak semmilyen kételyt e határozat megalapozottsága felől, feltéve egyrészt, hogy az elsőfokú eljárás során a kérelmező számára, ezen irányelv 14. cikkével összhangban, lehetőséget biztosítottak a nemzetközi védelem iránti kérelmére vonatkozó személyes meghallgatáshoz, és amennyiben ilyen meghallgatásra sor került, annak jegyzőkönyvét vagy átiratát, a 17. cikk (2) bekezdésével összhangban, csatolták az ügyiratokhoz, másrészt hogy a jogorvoslati kérelem tárgyában eljáró bíróság elrendelhet ilyen

A bíróságnak döntése során mind a tényeket, mind a jogi szempontokat teljeskörűen mérlegelnie kell. Amennyiben úgy ítéli meg, hogy – az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabályszegések kivételével – a menekültügyi hatóság hibázott, a megtámadott döntést hatályon kívül helyezheti, és a hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezheti. Tehát *a bíróság csak klasszikus kasszatórius jogkörrel bír, reformatórius* (a döntés saját hatáskörben történő megváltoztatására kiterjedő) *jogkörrel nem rendelkezik*. A bíróság döntésével szemben további perorvoslatnak nincs helye, így a jogorvoslati fórum mindössze egyszintű.

*Minden más elutasító határozat – ideértve a menekültkénti elismerés iránti kérelmet elutasító, de a kérelmezőt oltalmazottként elismerő döntést is – esetében a kérelmező a döntés közlésétől számított nyolc napon belül fordulhat bírósághoz. A bíróság az iratok megérkezését követő hatvan napon belül (kivéve, ha a kérelmező személyi szabadsága korlátozott, mert akkor soron kívül) hoz döntést. Személyes meghallgatásnak van helye, egyebekben ugyanazok a szabályok irányadók, mint a már említett jogorvoslati eljárások esetében. (Ugyanaz a bírói fórum, ugyanúgy kasszatórius jogkörrel bír, döntése ugyanúgy végleges, további perorvoslatnak nincs helye.)*³⁰²

Nem szükségszerű, hogy a bíróság az ügyet érdemben elbíráló döntést hoz, a jogterület jellege miatt viszonylag gyakran előfordul, hogy a bíróság csupán megszünteti a pert. Ennek az esetkörei az általános szabályokhoz igazodnak (például felperes elállt a keresettől, a felperes nem jelenik meg a per első tárgyalásán, és nem kéri a per távollétében történő megtartását), önmagában ezekben az okokban menekültügyi specialitás nem azonosítható. A Magyarországot érő migráció általános jellemzője, hogy a menedékkérők – és védelemben részesítettek – jelentős része hazánkat csak tranzitországnak tekinti, és ahogy a hatósági eljárás során is, úgy a bírósági szakaszban is sokan ismeretlen helyre távoznak, még mielőtt a bíróság érdemben döntést hozhatna. A hatósági döntés érdemi felülvizsgálata mellett tehát jellemző az eljárást megszüntető végzések meghozatala valamennyi menekültügyi eljárástípusban, így a továbbiakban erre az eshetőségre külön nem térünk ki.

4.6. A menekült- vagy oltalmazott státusz visszavonási eljárása

A nemzetközi védelem főszabály szerint mindig ideiglenes jellegű, még akkor is, ha adott esetben a védelemben részesített személy élete végéig tart.³⁰³ Függetlenül a tényleges időtartamtól, az elv változatlan: a nemzetközi védelem a hiányzó nemzeti védelmet pótolja, helyettesíti.

Ennek megfelelően *a menekült és az oltalmazott jogállás is megszűnik, ha a menekült magyar állampolgárságot szerez*. Ebben az esetben ugyanis a magyar állam nemzeti védelmet fog nyújtani a saját új állampolgárának, aki a továbbiakban nem szorul nemzetközi

meghallgatást, ha azt a tények és jogi szempontok ugyanezen irányelv 46. cikkének (3) bekezdésében előírt, teljes körű és *ex nunc* vizsgálatához szükségesnek véli.” Elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=menek%25C3%25BCIt%25C3%25BCgyi&docid=193210&pageIndex=0&doclang=-HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=376972#ctx1> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

³⁰² Lásd a Met. 68. §-át.

³⁰³ „Ha valakinek egyszer elismerték a menekült státuszát, az mindaddig fennáll, amíg a menekült nem kerül valamely megszüntető okokat taglaló klauzula hatálya alá.” UNHCR Kézikönyv 112. pont.

védelemre. Ugyanannak a személynek egy állam sem tud egyszerre nemzeti és (elvileg azt helyettesítő) nemzetközi védelmet nyújtani.³⁰⁴

A menekültek állampolgárság-szerzésének támogatása szerepel a genfi egyezményben is, méghozzá olyan elvárásként, hogy a részes államoknak a lehető legkedvezőbb feltételeket kell biztosítani a menekültek számára az állampolgárság megszerzése érdekében.³⁰⁵ Ennek megfelelően a menekültek már 3 évi (legális) magyarországi tartózkodást követően kérhetik honosításukat.³⁰⁶ Amennyiben honosításuk sikeres, menekült jogállásuk a törvény erejénél fogva megszűnik. Az oltalmazottakat hasonló kedvezmény nem illeti meg, rájuk az általános honosítási szabályok vonatkoznak.

Megszűnik ugyanakkor az oltalmazott jogállás akkor, ha a külföldit a hatóság menekültként ismeri el (például korábban a hazájában polgárháború miatt megkülönböztetés nélküli erőszak fenyegette, de a helyzet úgy változott, hogy már kifejezetten üldözik azokat a személyeket, akik olyan – faji, vallási stb. – jellemzőkkel bírnak, mint az adott külföldi). Értelemszerűen a menekültstátusz magasabb szintű nemzetközi védelmet jelent, mint az oltalmazott jogállás, némileg több jogot is biztosít, és nem indokolt ugyanazt a személyt kétféle nemzetközi védelemben is részesíteni. Arról nem is beszélve, hogy oltalmazottként per definitionem csak az ismerhető el, akinek az esetében a menekültkénti elismerés feltételei nem teljesülnek.³⁰⁷

Az állampolgárság megszerzésén kívül *a menekült és az oltalmazott jogállás megszűnésének másik módja az, ha a menekültügyi hatóság azt visszavonja*. E védelmi kategóriák visszavonására 9 esetkörben kerülhet sor, amelyek alapvetően két nagy csoportba sorolhatók: ha a nemzetközi védelemre (már) nincs szükség, vagy ha annak feltételei (már) nem állnak fenn.³⁰⁸

Az első csoportba sorolható, ha a menekült vagy oltalmazott

- a származási országa védelmét önkéntesen ismét igénybe veszi;
- az elvesztett állampolgárságát önkéntesen visszaszerezte;
- új állampolgárságot szerzett, és élvezzi az új állampolgársága szerinti ország védelmét;
- önkéntesen visszatelepült abba az országba, amelyet elhagyott, vagy amelyen kívül tartózkodott az üldözéstől/súlyos sérelemtől való félelmében.

³⁰⁴ Lásd a Met. 11. § (1) bekezdés a) pontját és a 18. § (1) bekezdés a) pontját! A menekültstátusz megszűnése kapcsán összhangban a genfi egyezmény 1. cikk C) pontjának (3) bekezdésével: „Megszűnik az Egyezmény alkalmazhatósága az A. rész rendelkezéseinek hatálya alá tartozó olyan személy esetén, aki [...] új állampolgárságot szerzett és élvezzi az új állampolgársága szerinti ország védelmét.”

³⁰⁵ Genfi egyezmény 34. cikk: Honosítás: „A Szerződő Államok a lehető legnagyobb mértékben megkönnyítik a menekültek beilleszkedését és meghonosodását. Különösen mindent elkövetnek azért, hogy meggyorsítsák az állampolgárság megszerzéséhez szükséges eljárást és lehetőleg csökkenték az ilyen eljárással járó díjakat és költségeket.”

³⁰⁶ Az állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 4. § (2) bekezdés c) pontja alapján: „Kedvezményesen honosítható az a nem magyar állampolgár, aki a kérelme előterjesztését megelőzően legalább három évig folyamatosan Magyarországon lakott, és az (1) bekezdés b)–e) pontjában meghatározott feltételek fennállnak, ha [...] magyar hatóság menekültként elismerte [...]”

³⁰⁷ Lásd a Met. 18. § (1) bekezdés b) pontját.

³⁰⁸ Lásd a Met. 11. § (2) bekezdését, 18. § (2) bekezdését; UNHCR Kézikönyv III. fejezet.

Mind a négy esetben a nemzetközi védelem kiegészítő/pótló jellege sérül, vagy szűnik meg. Vagy feléled a korábban hiányzó nemzeti védelem, vagy egy új nemzeti védelem lép annak a helyébe. A négy esetben közös továbbá az, hogy a menekült önkéntes tevékenységén alapul. Ha sérül az önkéntesség, akkor a menekült jogállást nem lehet visszavonni.

A negyedik – mint leggyakrabban előforduló – esetkörrel kapcsolatban lényeges, hogy a „visszatelepülés” kifejezés egyfajta tartósságot foglal magában, az egyszeri visszautazás tipikusan nem elég ennek megállapításához. A származási országba való visszautazás ugyanakkor alkalmas lehet a megalapozott félelem megkérdőjelezésére, ami a következő csoportba tartozó visszavonási okok között értékelhető.

A második csoportba sorolható, ha a menekült vagy oltalmazott

- menekültkénti elismerésének alapjául szolgáló körülmények megszűntek;
- a menekült/oltalmazott jogállásról írásban lemond;
- elismerésére kizáró ok fennállása ellenére került sor, vagy vele szemben ilyen kizáró ok áll fenn;
- elismerésének feltételei már az elismerő határozat meghozatalakor sem álltak fenn;
- a menekültügyi eljárás során lényeges tény vagy tényeket elhallgatott, vagy ilyen tényre vagy tényekre vonatkozó valótlan nyilatkozatot tett, illetve hamis vagy hamisított dokumentumokat használt fel, feltéve, hogy ez a menekültkénti/oltalmazottkénti elismerését érdemben befolyásolta.³⁰⁹

Ezen esetekben vagy eredetileg sem álltak fenn a védelemben részesítés feltételei, vagy a megváltozott körülmények miatt a továbbiakban már nem állnak fenn. Speciális esetkör e kategórián belül a menekült jogállásról való lemondás, hiszen ilyenkor nem szükség-szerűen változtak meg azok a körülmények, amelyek alapján az elismerő döntés született. Ilyen esetben a menekült jogállás deklaratív jellege miatt elválik egymástól a *de facto* és *de jure* menekült helyzet. (Hasonlóan ahhoz, mint ha egy menekült helyzetben lévő személy nem kér menedéket. Ő menekült, de ennek felismerésére és kinyilvánítására erre vonatkozó kérelem hiányában a hatóságnak nem lesz lehetősége.)

4.6.1. Az eljárás megindulása

A fenti körülmények mindegyike, még a legegyszerűbb is, vizsgálatot követel, amelynek lefolytatása érdekében hatósági eljárást kell indítani.³¹⁰ Az eljárás – a jogállásról történő lemondást kivéve – *hivatalból indul*, és a hatóságnak az eljárás megindításáról értesítést kell küldenie a menekült számára.

A menekültügyi hatóság saját maga is észlelheti, hogy olyan körülmény áll fenn vagy következett be, ami indokolja egy státuszvisszavonási eljárás megindítását, az esetek többségében azonban egy tőle független szerv él a megfelelő jelzéssel. Horvátország Európai Unióhoz történő csatlakozásakor például az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága adott ki állásfoglalást, amely alapján a délszláv válság idején biztosított menekült jogállások fenn-tartása a továbbiakban nem indokolt, így a tagállami menekültügyi szervek az esetlegesen

³⁰⁹ Lásd a Kvalifikációs irányelv 14. cikk (3) bekezdését, 19. cikk (2)–(3) bekezdéseit.

³¹⁰ Lásd a Met. 72/A. §-át, az eljárási irányelv 44. cikkét.

még fennálló, horvát állampolgároknak biztosított nemzetközi védelmet visszavonhatták.³¹¹ Ez nyilvánvalóan abba az esetkörbe tartozott, amikor az elismerés alapjául szolgáló körülmények megszűntek. De ugyanilyen eljárásindító körülmény lehet a határrendészeti feladatot ellátó szervtől érkező tájékoztatás arról, hogy a külföldi – például az útlevelelőbírő tanúsága alapján – visszatért a származási országába, a büntetőügyben eljáró szerv vagy bíróság tájékoztatása arról, hogy a menekültet súlyos bűncselekmény miatt büntetőbíróság elítélte, vagy akár a menekült saját bejelentése, miszerint megszerezte egy másik állam állampolgárságát.

Mindaddig, amíg a státuszvisszavonó döntés jogorvoslattal tovább nem támadhatóvá válik, a külföldit megilletik a menekültnek/oltalmazottnak járó jogok és köteleességek, így elhelyezéséről sem a menekültügyi hatóságnak kell gondoskodnia. Az elismerés óta eltelt időszak függvényében ugyanis elképzelhető, hogy a védelemben részesített – képességeihez és lehetőségeihez mérten – beilleszkedett a magyar, illetve európai társadalomba, és egzisztenciát teremtett magának. Értelemszerűen az eljáráshoz kapcsolódó személyi szabadság korlátozása, menekültügyi őrizet szóba sem jöhet, de még csak szálláshely-kijelölés sem.

4.6.2. Az eljárás lefolytatása

Az eljárás során a menekültügyi hatóság írásban tájékoztatja a védelemben részesítettet az általa értett nyelven a jogállás visszavonására okot adó körülményről, és felhívja a külföldit, hogy adja elő azokat az okokat és körülményeket, amelyek alapján esetleg mégsem indokolt a jogállás visszavonása.³¹²

Az eljárás során az elismerésre irányuló eljárásra vonatkozó szabályok megfelelően alkalmazandók (így például az üldözővel való kapcsolatfelvételi tilalom továbbra is él), ugyanolyan bizonyítási eszközök használhatók, ugyanazok a szakhatóságok vesznek részt stb. A vizsgálati szempontok azonban értelemszerűen mások lesznek, nem az elismerés feltételeiről, hanem a visszavonási okok fennállásáról kell a hatóságnak döntést hoznia.

A védelemben részesített személyes meghallgatása az eljárás során főszabály szerint kötelező, ám ha ez a hatóság számára fel nem róható okból nem lehetséges, akkor a meghallgatás (vagy akár a menekült bármilyen közreműködésének) hiánya nem akadályozza a döntéshozatalnak.³¹³

4.6.3. Döntéshozatal

A vizsgálati szempontoknak megfelelően a menekültügyi hatóság elsődlegesen abban a kérdésben hoz döntést, hogy fennáll-e valamely státuszvisszavonási ok (illetve a visszavonást

³¹¹ UNHCR: Implementation of the Durable Solutions Process (Sarajevo Process) for refugees from Croatia displaced by the 91-95 conflict, including cessation of refugee status. Elérhető: www.refworld.org/docid/533d813f4.html (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

³¹² Lásd a kvalifikációs irányelv 45. cikkét.

³¹³ Lásd a Met. 73. §-át.

megalapozó változás jelentős és maradandó-e).³¹⁴ Ha nem, akkor megszünteti az eljárást, és a korábban biztosított jogállás változatlan formában fennmarad. (Ilyen lehet például, ha az elismert személy ugyan hazautazott a származási országába – mondjuk saját szemével meggyőződni arról, hogy továbbra is olyan rossz-e a helyzet –, de ez csak egyszeri, rövid idejű látogatás volt, ami nem tekinthető visszatelepülésnek.) Ha azonban fennáll valamelyik státuszvisszavonási ok, akkor a korábban biztosított jogállást vissza kell vonni.³¹⁵

Az úgy egyedi körülményei függvényében kétféle döntés hozható:

- a jogállást visszavonó, és a visszaküldés tilalmát megállapító;
- a jogállást visszavonó, és a visszaküldés tilalmát meg nem állapító.

E kettő közül az előbbi érdemel részletesebb kifejtést. Könnyen előfordulhat, hogy ugyan a külföldi már nem jogosult (vagy eddig sem volt jogosult, ám ez csak később derült ki)

³¹⁴ A menekültstátusz visszavonásával kapcsolatos szabályokat értelmezte – még a korábbi kvalifikációs irányelv kapcsán – az EUB az A C175/08., C176/08., C178/08. és C179/08. sz. (Salahadin Abdulla, Hasan, Adem és Rashi, Jamal) egyesített ügyekben:

- 1) „A [korábbi kvalifikációs] irányelv 11. cikke (1) bekezdésének e) pontját úgy kell értelmezni, hogy:
 - az érintett személy elveszíti menekült jogállását, ha a körülményeknek az érintett harmadik országban bekövetkezett jelentős és maradandó jellegű megváltozására tekintettel a [korábbi kvalifikációs] irányelv 2. cikkének c) pontjában említett okok valamelyike miatti üldöztetéstől való félelmét igazoló körülmények, amelyek alapján menekültként elismerték, megszüntek, és más okból sem kell a [korábbi kvalifikációs] irányelv 2. cikkének c) pontja értelmében vett »üldöztetéstől« tartania;
 - a körülmények megváltozásának értékelése érdekében a tagállam illetékes hatóságainak a menekült egyéni helyzetére tekintettel meg kell vizsgálniuk, hogy a [korábbi kvalifikációs] irányelv 7. cikkének (1) bekezdésében említett védelmet nyújtó szereplő, illetve szereplők megfelelő lépéseket tettek az üldöztetés megakadályozása érdekében, így különösen rendelkezne az üldöztetésnek minősülő cselekmények felderítéséhez, büntetőeljárás útján történő üldözéséhez és szankcionálásához szükséges hatékony jogszabályokkal, és az érintett állampolgár a menekült jogállásának megszűnése esetén hozzáférhete e védelemhez;
 - a [korábbi kvalifikációs] irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontjában említett védelmet nyújtó szereplők magukban foglalhatják az államot, illetve az államterület egy jelentős részét akár nemzetközi erők e területen való jelenléte révén ellenőrzésük alatt tartó nemzetközi szervezeteket is.
- 2) Amikor a menekült jogállás nyújtását eredményező körülmények megszűntek, és a tagállam illetékes hatóságai megvizsgálják, hogy fennállnake egyéb olyan körülmények, amelyek igazolják az érintett személynek az eredetileg szóban forgó ugyanazon ok vagy a [korábbi kvalifikációs] irányelv 2. cikkének c) pontjában foglalt más ok miatti üldöztetéstől való félelmét, az ezen egyéb körülményekből eredő veszély értékelésére szolgáló valószínűségi kritérium megegyezik a menekült jogállás nyújtásakor alkalmazott kritériummal.
- 3) A [korábbi kvalifikációs] irányelv 4. cikkének (4) bekezdése, amely az üldözésnek minősített korábbi cselekményeknek vagy az üldöztetés korábbi veszélyének bizonyító erejét illetően ad útmutatást, alkalmazható akkor, ha az illetékes hatóságok a 2004/83 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének e) pontja értelmében a menekült jogállást vissza kívánják vonni, és az érintett személy az üldöztetéstől való megalapozott félelme további fennállásának igazolására azon körülményektől eltérő körülményekre hivatkozik, amelyek alapján menekültként elismerték. Ugyanakkor ezen eset főszabály szerint csak akkor állhat fenn, ha az üldöztetési ok eltér a menekült jogállás nyújtásakor figyelembe vett üldöztetési októl, és olyan üldözésnek minősített korábbi cselekmény vagy az üldöztetés olyan korábbi veszélye áll fenn, amely összefügg az e szakaszban vizsgált üldöztetési okkal.” Elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=menek%25C3%25BCI%25C3%25BCgyi&docid=75334&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=468374#ctx1> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

E szabályokat az átdolgozott irányelv átvette, így már nem csupán a bírósági jogértelmezés, hanem jogszabály írja elő alkalmazásukat.

³¹⁵ Lásd a Met. 74. §-át, a Metvhr. 99. §-át.

nemzetközi védelemre, azonban továbbra sem küldhető vissza a származási országába, mert ott az elismerés pozitív feltételei, az üldözés vagy a súlyos sérelem változatlanul fennállnak. Például, ha egy menekült vagy oltalmazott súlyos, nem politikai bűncselekményt követ el Magyarországon, az megalapozhatja a nemzetközi védelem visszavonását, de önmagában nem változtat azon a tényen, hogy őt a hazájában üldözik, ott súlyos sérelem fenyegetné, ezért oda nem küldhető vissza. Ugyanez előfordulhat akkor is, ha a külföldi maga mond le a nemzetközi védelemről. Ez ugyan a saját döntése, de e döntés nem írja felül az államnak azt a köteletségét, hogy senkit ne küldjön vissza oda, ahol üldözésnek, súlyos sérelemnek lenne kitéve. Úgy is lehet fogalmazni, hogy ez esetben, ha a külföldi haza akar térni, a magyar állam nem áll az útjába, de nem küldi haza, főleg nem kényszerrel.

Amennyiben a hatóság a jogállás visszavonása mellett nem állapítja meg a visszaküldési tilalom fennállását, akkor rendelkeznie kell a kiutasításról is. Figyelemmel arra, hogy a döntés véglegessé válásának időpontjától a jóhiszemű külföldi is elveszíti a tartózkodási jogcímét, egyes esetekben indokolt lehet számára, hogy a státuszvisszavonási eljárás megindításáról való tudomásszerzést követően más, legális tartózkodási jogcím (tartózkodási engedély, letelepedési engedély stb.) iránti kérelmet nyújtson be.

Egyes értelmezések szerint például a menekült jogállást visszavonó döntésben a hatóságnak vizsgálnia kell, hogy fennállnak-e az oltalmazottként történő elismerés feltételei. Ezt eljárásgazdaságossági szempontok valóban indokolhatják (hiszen meg lehet spórolni egy újabb, kérelemre induló eljárást), ugyanakkor a hatályos magyar jogszabály szó szerinti értelmezése csupán a visszaküldési tilalom vizsgálatát írja elő kötelezően a státusz visszavonása mellett.

A döntés közlésére az általános szabályok vonatkoznak, e tekintetben ez az eljárástípus nem bír speciális jellemzőkkel.

4.6.4. Jogorvoslat

A státuszvisszavonási eljárást megszüntető (és így a jogállást változatlan formában fenntartó) döntéssel szemben nincs helye jogorvoslatnak.

A jogállást visszavonó döntéssel szemben a külföldi a korábban – az érdemi, nem gyorsított eljárásban hozott döntések kapcsán – ismertetett szabályoknak megfelelően bírósághoz fordulhat. Kérelmét a döntés közlését követő nyolc napon belül kell benyújtania, a bíróság pedig az iratok megérkezését követő hatvan napon belül dönt, amely döntéssel szemben nincs helye további perorvoslatnak.³¹⁶

A menedéjogról szóló törvény a státuszvisszavonási eljárások kapcsán – ellentétben az elismerésre irányuló eljárásokkal – kifejezetten nem zárja ki a bíróság megváltoztató jogkörét, így a 2018. január 1-jétől hatályos, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) általános szabályai alapján a bíróság a hatósági döntést megváltoztathatja.³¹⁷

³¹⁶ Lásd a Met. 75. §-át.

³¹⁷ Kp. 90. § (1) bekezdés: „A bíróság a jogsértő közigazgatási cselekményt megváltoztatja, ha az ügy természete azt megengedi, a tényállás megfelelően tisztázott, és a rendelkezésre álló adatok alapján a jogvita véglegesen eldönthető.”

4.7. A menekült- vagy oltalmazott státusz felülvizsgálati eljárása

A Magyarország által biztosított menekült vagy oltalmazott jogállás határozatlan időre szól, nincs olyan időkorlát, ami után elveszítené érvényét, *a jogállások azonban rendszeresen felülvizsgálándók abból a szempontból, hogy a védelem fenntartása továbbra is indokolt-e.* A 2008. január 1-je óta létező oltalmazott jogálláshoz bevezetése óta kapcsolódott efféle felülvizsgálati kötelezettség, azonban a 2016. évi szigorítások eredményeként a legalább ötévenkénti rendszeresség egyrészt legalább háromévenkéntire sűrűsödött, másrészt kiterjedt a korábban efféle rendszeres felülvizsgálattal nem érintett menekült jogállásra is.³¹⁸

A felülvizsgálati eljárások részletszabályai nem különösebben precízen kidolgozottak, mindössze egyetlen mondat ad valamilyen iránymutatást a jogalkalmazó számára.³¹⁹ Figyelemmel arra, hogy az ügyfél ezen eljárások során fennálló nemzetközi védelmi jogállással bír, az eljárás számos szempontból a státuszvisszavonási eljárással rokonítható.

4.7.1. Az eljárás megindítása

Formailag a státusz-felülvizsgálati eljárások ugyanúgy az ügyfélnek címzett értesítéssel indulnak (a határidők számítása pedig az első eljárási cselekmény elvégzésével), mint a státuszvisszavonási eljárások, alapvető különbség azonban azokhoz képest, hogy a felülvizsgálati eljárások törvényi kötelezés alapján, lényegében automatikusan megindítandók, a menekültügyi hatóságnak – tipikusan – nincs olyan információja, amely indokolja, feltételezi a jogállás visszavonásának szükségességét. Pontosabban: az eljárás megindításának szükségességét csupán az elismerés, illetve az előző felülvizsgálat óta eltelt idő indokolja. Fontos, hogy a jogszabály legalább háromévenkénti felülvizsgálatot ír elő, ami egyben azt is jelenti, hogy ennél korábban vagy nagyobb gyakorisággal is lefolytatható a felülvizsgálat, ez azonban nem lehet diszkriminatív, illetve nem valósíthat meg a hatóság részéről sem joggal való visszaélést.

Mivel a 2016-os jogszabály-módosításnak nincs visszaható hatálya, a menekültek esetében a felülvizsgálat csak a módosítás 2016. június 1-jei hatályba lépését követően hozott elismerő döntésekre vonatkozik. A korábban elismert menekültek esetében nincs kötelező felülvizsgálati eljárás.

Mivel a nemzetközi védelemben részesített személyek az eljárás során – a visszavonási eljárás hatálya alatt állókhoz hasonlóan – továbbra is élvezik a védelmet és az ezzel járó jogokat, elhelyezésükről nem a menekültügyi hatóság gondoskodik. Szabadon választhatják meg az országban lakóhelyüket, eddig megteremtett itteni egzisztenciájuknak megfelelő körülmények között.

³¹⁸ Az uniós jog nem ismeri, de nem is tiltja a nemzetközi védelmi jogállás rendszeres felülvizgálatát. Kötelező ugyanakkor a nemzetközi védelemben részesített személyeket tartózkodási engedéllyel ellátni, amely okmány érvényességének lejártakor a hatóság megvizsgálhatja, hogy fennállnak-e a meghosszabbítás, megújítás feltételei (azaz közvetve a védelmi szükséglet). Lásd a kvalifikációs irányelv 24. cikkét.

³¹⁹ Lásd a Met. 75/A. §-át.

4.7.2. Az eljárás lefolytatása

A felülvizsgálati eljárás lényegében olyan, mint egy megismételt elismerésre irányuló eljárás, azzal a könnyebbséggel, hogy a hatóság már rendelkezik egy megállapított tényállással. A felülvizsgálat lényegében annak vizsgálatára korlátozható, hogy akár a kérelmező, akár a származási ország vonatkozásában bekövetkezett-e olyan – jelentős és maradandó – változás, ami a korábbtól eltérő döntés meghozatalát indokolná. (Kisebb mértékben, de lehetőség nyílik a korábbi eljárás esetleges, például minősítési hibáinak a korrigálására is.)

A felülvizsgálati eljárás során az ügyfelet ugyanolyan jogok illetik meg, mint az elismerésre irányuló eljárás során, a hatóság pedig ugyanazokat a bizonyítási eszközöket veheti igénybe. A bizonyítási, illetve „valószínűsítési” teher továbbra is megoszlik a védelemben részesített személy és a hatóság között, azonban változik annak a súlypontja. Míg az elismerésre irányuló eljárásban főszabály szerint a kérelmezőnek kell igazolnia vagy valószínűsítenie, hogy esetében fennállnak az elismerésre okot adó körülmények, a felülvizsgálati eljárásban rá jellemzően kevesebb teher hárul, mivel ezt egyszer a hatóság már elfogadta, illetve megállapította. Ha a hatóság a korábbtól eltérő döntést kíván hozni, neki kell azt alaposan alátámasztania, és ezen eltérő döntést alátámasztó esetleges bizonyítási eszközökkel szemben nyilatkozhat, csatolhat be bizonyítékot, vagy javasolhatja bizonyítási eszköz beszerzését az ügyfél.

A státuszvisszavonási eljárásokhoz hasonlóan az ügyfél passzivitása, távolmaradása az eljárástól nem akadályozza a döntéshozatalnak, ez esetben ugyanis a hatóság a rendelkezésre álló adatok alapján dönt.

Lényeges, hogy a felülvizsgálati eljárás során a hatóság csak az elismerésre okot adó, illetve annak kapcsán releváns körülményeket vizsgálja. A nemzetközi védelmi szükséglettől független körülmények (például elismerése óta integrálódott a magyar társadalomba; magyar házastársa, gyermeke van) a döntés szempontjából irrelevánsak. (Nyilván nem ez a helyzet akkor, ha utóbbi körülmények, például egy vegyes házasság, vallási áttérés, menekültügyi szempontból is releváns.) Főszabály szerint menekültügyi szempontból nem számít, hogy a menekült vagy az oltalmazott tökéletesen beilleszkedett a magyar társadalomba, ha otthon már nem üldözik. Ez esetben a további magyarországi tartózkodását nem a menekültügyi, hanem a hagyományos engedélyügyi szabályrendszernek indokolt biztosítania.

4.7.3. Döntéshozatal

Amennyiben az elismerésre okot adó körülmények – úgy a külföldi, mind a származási ország vonatkozásában – nem változtak, a menekültügyi hatóság a korábban biztosított jogállást fenntartó döntést hoz.

Amennyiben az elismerésre okot adó körülmények érdemben megváltoztak, a menekültügyi hatóságnak az új körülményeknek megfelelő döntést kell hoznia, ami a korábbtól az ügyfél számára kedvező és hátrányos irányba is eltérhet.

Így például a felülvizsgálati eljárásban a korábban menekültként elismert személy oltalmazott vagy – a visszaküldési tilalom fennállása miatt – befogadott jogállást szerezhet,

illetve sor kerülhet arra is, hogy semmilyen védelemben nem részesül. Egy oltalmazottként elismert személy esetében a menekültügyi hatóság biztosíthat menekült jogállást, de akár csupán befogadott jogállást is, vagy még azt sem, attól függően, hogy a felülvizsgálat során irányadó, rendelkezésre álló információk milyen döntést alapoznak meg.

A menekültügyi hatóságnak az új körülmények kapcsán ugyanúgy kell eljárnia, mint az elismerésre irányuló eljárás során azzal, hogy meg kell győződnie arról is, e körülmények jelentősek és maradandók. A más döntésre okot adó körülmények rejtőzhetnek a védelemben részesített személyében, személyi körülményeiben (például áttért más (üldözött) vallásra, felekezetre, aktív ellenzéki tevékenységet kezdett folytatni) és a származási ország körülményeiben (például kitört/befejeződött a polgárháború, hatalomra került a korábbi ellenzék, részekre szakadt az állam) egyaránt.

4.7.4. Jogorvoslat

A menekült jogállást biztosító döntések kivételével valamennyi státusz-felülvizsgálati eljárásban hozott érdemi döntéssel szemben *ugyanolyan feltételek mellett van helye bírósági jogorvoslatnak, mint az elismerésre irányuló eljárásban hozott érdemi, nem gyorsított eljárásban vagy a jogállást visszavonó döntésekkel szemben*. A külföldi a hatósági döntést a közlését követő nyolc napon belül támadhatja meg, a bíróság pedig az iratok megérkezését követő hatvan napon belül dönt, amely döntéssel szemben nincs helye további perorvoslatnak.

A visszavonási eljárásban hozott jogorvoslati döntésekkel ellentétben a felülvizsgálati esetekben kevésbé jellemző az új eljárásra kötelezés nélküli hatályon kívül helyezés. Míg visszavonás esetén az „egyszerű” hatályon kívül helyezés rendezi a külföldi jogi helyzetét (fenntartja a korábbi jogállást), addig ha felülvizsgálat esetén a bíróság csak hatályon kívül helyezné a döntést, azzal nem lenne elvégzett a kötelező felülvizsgálat. Épp ezért nem elég a jogszabálysértő hatósági döntést hatályon kívül helyezni, de a hatóságot új eljárás lefolytatására is célszerű utasítani vagy a jogszabálysértő döntést megváltoztatni.

4.8. Menedékeskénti elismerésre irányuló eljárás

A menedékes virtuális védelmi kategória abból a szempontból, hogy senki nem élvez jelenleg Magyarországon és az Európai Unióban ilyen típusú védelmet, ugyanakkor sem elméleti, sem gyakorlati akadálya nincs annak, hogy akár a közeljövőben emberek tömegeinek kelljen e védelmi formát biztosítani.

E sajátos védelmi kategória épp arra a helyzetre válaszul jött létre, ami elé a délszláv válság állította a nyugat-európai országok menekültügyi szervezetrendszerit: egyszerre nagy tömegben érkeztek egyértelműen megalapozott védelmi igénnyel rendelkező személyek, akiknek az esetében az egyéniesített vizsgálat nemcsak szükségtelen, de gyakorlatban kivitelezhetetlen is volt. A délszláv válság lényegében elmúlt, mire e jogi kategória – és a kapcsolódó uniós jogszabály, az úgynevezett tömeges beáramlási irányelv – megteremtődött, és azóta, bár (például az arab tavasz kapcsán) többször fellelődött rá az igény, egy alkalommal sem hívta életre egy állam sem. (Egyebek mellett épp

ezért merül fel újabban egyre többször a módosítás iránti igény, hiszen mi szükség egy olyan jogszabályra, amit a gyakorlatban sosem alkalmaznak?)

4.8.1. Az eljárás megindítása

A menedékeskénti elismerésre irányuló eljárás ugyan *a külföldi egyedi kérelme alapján indulhat*, az egész eljárástípus „megnyílásának” azonban *előfeltétele az, hogy a felelős döntéshozó* – az Európai Unió Tanácsa, vagy a magyar Kormány – úgy döntsön, hogy adott személyi körnek, ha kéri, biztosítja az ideiglenes védelmet, a menedékes jogállást.³²⁰

Amennyiben e lehetőség megnyílt, úgy bármelyik külföldi kérheti menedékeskénti elismerését. A kérelem benyújtásának szabályai a hatályos magyar joganyagban nem különösebben cizelláltak, a jogszabály egyszerűen visszautal a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljárás általános szabályaira, ideértve a kérelem benyújtására vonatkozóakat is. Az ott írtak tehát ezen eljárástípus kapcsán is irányadók.³²¹

4.8.2. Az ügyfél elhelyezése

A menedékeskénti elismerést kérőket a menekültügyi hatóság *főszabály szerint befogadó-állomáson helyezi el*, ahol életvitelszerűen kell tartózkodniuk, de ha a külföldi kéri, magán-szállás is kijelölhető számára.³²²

Lényeges eltérés a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljáráshoz képest, hogy *a menekültügyi őrizet elrendelésére nincs jogszabályi lehetőség*. Ennek oka a védelmi kategória alapvető jellemzőiben rejlik: egyrészt az érkezők tömegesen jönnek, esetükben az őrizethez szükséges egyéni mérlegelés gyakorlatilag esélytelen, másrészt – ahogy azt a kategóriát megnyitó korábbi döntés is alátámasztja – a védelmi igényük és ebből fakadóan az együttműködési hajlandóságuk vélhetően megalapozott. Röviden: se szükség, se lehetőség nincs esetükben az őrizet elrendelésére.

4.8.3. Az eljárás lefolytatása

Ahogy a kérelem benyújtása kapcsán, úgy az eljárás esetében is a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljárás általános szabályait kell alkalmazni. Ez egyebek mellett azt is jelenti, hogy a kérelmezőt ugyanazok a jogok és kötelezettségek illetik, a hatóság (majdnem) ugyanazokat a bizonyítási eszközöket használhatja, ugyanúgy köteles

³²⁰ Lásd a tömeges beáramlási irányelv (14) preambulumbekzdését: „A lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlásának bekövetkeztét tanácsi határozatban kell megállapítani, amely kötelező erővel bír a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek vonatkozásában valamennyi olyan tagállamban, amelyre a határozat vonatkozik. A határozat hatályának megszűnési feltételeit szintén meg kell határozni.”

Lásd a Met. 76. § (1) bekezdését.

³²¹ Lásd a Met. 77. § (4) bekezdését. A menekültkénti vagy oltalmazottkénti eljárás általános szabályai, így a kérelem benyújtására vonatkozóak is irányadók ebben az eljárástípusban is.

³²² Lásd a Metvhr. 101. §-át.

vizsgálni a visszaküldés tilalmát, ugyanazok a szakhatóságok vesznek részt, mint a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljárásban.³²³

Az alapvető eltérést a két eljárástípus között az jelenti, hogy *a legfontosabb, elsődleges minősítést a jogalkotó lényegében már elvégezte*, amikor úgy döntött, hogy a védelemre jogosult tömegesen menekülő személyek csoportját meghatározza, és számukra ideiglenes védelmet biztosít. A kérelmezőre és a menekültügyi hatóságra így már nem hárul az a teher, hogy megfelelően alátámasszák: az adott jogsérelem kellően súlyos ahhoz, hogy nemzetközi védelmet indukáljon. *A kérelmezőnek csupán azt kell igazolnia vagy valószínűsítene, illetve a menekültügyi hatóságnak tényállás-felderítést abban a körben kell elsődlegesen végeznie, hogy a kérelmező a megfelelő személyi körhöz tartozik-e.*³²⁴ Egyéni fenyegetettséget nem kell sem valószínűsíteni, sem igazolni, ami egy lényegesen egyszerűbb és gyorsabb eljárást tesz lehetővé.

A bizonyítási eszközök tekintetében eltérés a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljáráshoz képest, hogy a menedékeskénti elismerésre irányuló eljárás során nem kötelező az országinformációs jelentés beszerzése.³²⁵ Ez az esetek többségében érthető, hiszen a jogalkotó – az Európai Unió Tanácsa, illetve a magyar kormány – épp az adott országról szóló megbízható információk alapján jut arra a döntésre, hogy ott az emberi jogok tömeges megsértése miatt már olyan helyzet alakult ki, ami miatt indokolt a védelemben részesítés. Az általános országinformáció így mintegy immanensen szerepel az eljárásban, megelőzve a konkrét eljárás megindulását is.

Lényeges, hogy a jogszabály csupán lehetőséget teremt a menekültügyi hatóság számára arra, hogy ne szerezze be az országinformációt, ám nem tiltja meg azt. Egyes esetekben, például ha a kizáró okok fennállását kell értékelni, a hatóságnak igenis szüksége lehet a konkrét kérelmezőre vonatkozó országinformációk beszerzésére.

A menekültügyi hatóságnak a döntését a kérelem benyújtásától számított 45 napon (a szakhatóságoknak 15 napon) belül kell meghoznia.³²⁶ A határidő nem hosszabbítható meg, ugyanakkor az általános szabályok szerint egyes eljárási cselekmények (például idegen nyelvű bizonyíték lefordításának időtartama, szakértői és a szakhatósági eljárás időtartama) nem számítanak be a határidőbe.

4.8.4. Döntéshozatal

A jogalkotó a menedékeskénti elismerésre irányuló eljárás kapcsán – minden bizonnyal annak említett, virtuális jellege miatt – nem teremtett olyan körülményt, cizellált rendszert, mint a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljárás kapcsán, így például egyáltalán nem rendelkezik a nem érdemi döntésekről. Annak ellenére, hogy legalább az eljárások megszüntetésének lehetősége itt is fenn kell hogy álljon, mivel ezen eljárástípusban érintett személyek kapcsán is elképzelhető az ismeretlen helyre távozás vagy az együttműködési kötelezettség megszegésének más módjai. Ezek kapcsán azonban

³²³ Lásd a Met. már említett, 77. § (4) bekezdését, 78. § (1) bekezdését, valamint a Metvhr. 102. §-át.

³²⁴ Lásd a Met. 77. § (1)–(2) bekezdéseit.

³²⁵ Lásd a Met. 76. § (3) bekezdését.

³²⁶ Lásd a Met. 77. § (3) bekezdését, 78. § (2) bekezdését.

egyértelmű jogszabályok nem állnak rendelkezésre, a jogalkalmazó legfeljebb analógiát alkalmazva hívhatja életre a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljárás – vagy a Met. alapján lefolytatott eljárások – általános szabályait. Az analógiából azonban legfeljebb az eljárás megszüntetésének okai következhetnek, az alkotmányos főszabálytól való eltérések (például a jogorvoslat kapcsán) nem.

Az ügy érdemében, tehát a nemzetközi védelmi igény megalapozottsága tárgyában hozott döntés – figyelemmel arra, hogy a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljárás általános szabályait, így a visszaküldés tilalmának vizsgálatára és a kiutasításra vonatkozókat alkalmazni kell – a következő lehet:

- menedékesként elismerő;
- menedékeskénti elismerést elutasító, de befogadottként elismerő;
- a kérelmet teljesen elutasító (és – szükség esetén – a kérelmezőt kiutasító).³²⁷

Menedékesként elismerő döntés

A menekültkénti elismeréshez hasonlóan a vizsgálati szempontok itt is csoportosíthatók pozitív és negatív feltételekre, ahol előbbiek jelentik azokat a kritériumokat, amelyeknek teljesülniük kell, utóbbiak viszont nem állhatnak fenn ahhoz, hogy a kérelmező védelemben részesíthető legyen.

A menekültkénti elismeréssel ellentétben a menedékeskénti elismerés pozitív feltételei meglehetősen egyszerűek: azt kell igazolni vagy valószínűsíteni, hogy a kérelmező ahhoz a személyi körhöz tartozik, amelyet a Tanács vagy a Kormány védelemre jogosultként határozott meg.³²⁸

Az elismerést kizáró, negatív feltételek rendszere gyakorlatilag megegyezik az oltalmazottkénti elismerést kizáró okokéval. Nem lehet menedékesként elismerni azt, akiről megalapozottan feltételezhető, hogy meghatározott súlyos bűncselekményt követett el, vagy ilyen miatt bíróság elítélte, illetve akinek itt-tartózkodása nemzetbiztonsági érdeket sért.³²⁹ Utóbbiról, a nemzetbiztonsági érdek sérelméről a korábban említett eljárásokhoz hasonlóan a szakhatóságként eljáró Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorrelhárítási Központ állásfoglalásban nyilatkozik, ami köti az alapügyben eljáró menekültügyi hatóságot.

Amennyiben a kérelmező nem tartozik a Tanács vagy a Kormány határozatában megjelölt személyi körhöz, vagy vele szemben kizáró ok áll fenn, úgy a kérelmet el kell utasítani.

Visszaküldés tilalmának megállapítása

A menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljárás kapcsán említettek itt is irányadók. Amennyiben a menekültügyi hatóság nem ismeri el menedékesként a külföldit, a visszaküldés tilalmát akkor is külön vizsgálnia kell.³³⁰

A visszaküldési tilalom megállapításának tipikus oka lehet – amennyiben tipikus esetről beszélhetünk egy mindaddig csupán elméleti síkon létező védelmi kategóriáról –

³²⁷ Lásd a Met. 79. § (1) bekezdését.

³²⁸ Lásd a Met. már az alapfogalmaknál is említett 19. §-át.

³²⁹ Lásd a Met. 21. §-át.

³³⁰ Lásd a Met. 45. §-át.

az, ha a menedékeskénti elismerés pozitív feltételei fennállnak, azonban a kérelmező elismerésével szemben kizáró ok áll fenn.

Elméletileg elképzelhető az is, hogy a kérelmező nem tartozik az előzetesen ideiglenes védelemben részesíthetőnek minősített személyi körbe (például nem a meghatározott földrajzi helyről érkezett), azonban egyéni helyzetére tekintettel nem küldhető vissza a hazájába, ilyenkor azonban más védelmi formára lehet jogosult. Ez esetben a vonatkozó szabályokat lehet úgy értelmezni, hogy a hatóságnak a kérelmet el kell utasítania, a visszaküldés tilmának egyidejű megállapítása mellett, és esetleg tájékoztatást adhat a külföldi számára, hogy célszerű kérnie a menekültkénti elismerését. Ezen (elméleti) esetkör azért lehetne rendkívül szűk, mert mint korábban szó volt róla, a nemzetközi védelem iránti kérelmek esetében nincs formakényszer, a kérelmeket tartalmuk szerint kell értékelni. Kizárólag akkor fordulhat elő ez az eset, ha a kérelmező kifejezetten – a más védelmi formákról szóló tájékoztatást követően is – menedékeskénti elismerését kéri. Mivel a menedékes jogállás jelenleg nem alkalmazott, ezzel kapcsolatban gyakorlatról sem beszélhetünk.

Kiutasítás

A menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljáráshoz hasonlóan a döntéshozatal utolsó vizsgálati szempontja a kiutasítás kérdése. Amennyiben a kérelmező esetében nem áll fenn a visszaküldés tilalma, és a menedékjog iránti kérelemtől eltérő tartózkodási jogcímmel nem rendelkezik, úgy esetében kiutasító döntést kell – a vonatkozó idegenrendészeti szabályoknak megfelelően – hozni. E tekintetben egyéb specialitások a jogi szabályozás szintjén nincsenek.

A döntés közlésére az általános szabályok vonatkoznak, e tekintetben ennek az eljárás-típusnak nincsenek speciális jellemzői.

4.8.5. Jogorvoslat

A menedékeskénti elismerésre irányuló eljárásban hozott érdemi döntéssel szemben ugyanolyan feltételek mellett van helye bírósági jogorvoslatnak, mint a menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésre irányuló eljárásban hozott érdemi, nem gyorsított eljárásban vagy a jogállást visszavonó döntésekkel szemben. A külföldi a hatósági döntést a közlését követő nyolc napon belül támadhatja meg, a bíróság pedig az iratok megérkezését követő hatvan napon belül dönt, amely döntéssel szemben nincs helye további perorvoslatnak.

A bíróság az általános szabályok szerint kasszatórius jogkörrel bír, a hatóság által elutasított külföldit menedékesként nem ismerheti el, csupán hatályon kívül helyezheti a jogszabálysértő döntést, és a hatóságot új eljárás lefolytatására utasíthatja.³³¹

³³¹ Lásd a Met. 79. § (2) bekezdését.

4.8.6. Menedékesstátusz-visszavonási eljárás

Mivel a menedékes jogállás eleve csak egy előre meghatározott – viszonylag rövid, tipikusan egyéves³³² – időtartamra szól, vagy egy meghatározott esemény bekövetkeztéig tart (ideértve a védelmi kategória biztosításának visszavonását is), nem célszerű a jogállás automatikus felülvizsgálata. Ezen – a védelmi kategória alapvető jellegéből fakadó – okok mellett a menedékes jogállás megszűnik akkor is, ha a menedékes Magyarországon letelepedett jogállást, vagy magasabb szintű nemzetközi védelmet (menekült, oltalmazott jogállás) szerez. Ez utóbbi jogállások lényegesen szélesebb körű jogokat biztosítanak az érintett személyeknek, így fennállásuk esetében a menedékes jogállás fenntartása indokolatlan. Ezen esetekben a menedékes jogállás a törvény erejénél fogva szűnik meg.³³³

Ugyanakkor – hasonlóan a menekült vagy az oltalmazott jogálláshoz – a menedékes státusz esetében is lehetőség van a jogállás visszavonására.

Az eljárás megindítása

Az eljárás megindítására gyakorlatilag azonos szabályok vonatkoznak, mint a menekült- vagy oltalmazott státusz visszavonási eljárására. Főszabály szerint hivatalból indul (amit általában valamilyen előzetes információ alapoz meg), azonban ha a menedékes lemond a jogállásáról, akkor ez az aktus indítja meg az eljárást.³³⁴

Ahogy a menekült vagy oltalmazott jogállás esetében, mindaddig, amíg a státuszvizsgáló döntés jogorvoslattal tovább nem támadhatóvá nem válik, a külföldi élvezzi az adott jogálláshoz kapcsolódó jogokat, és vonatkoznak rá a kötelezettségek, az eljárás megindítása nem jelenti szükségszerűen a jogállás visszavonását.

Az ügyfél elhelyezése

A jogállás tömeges jellegéből adódóan a menedékesek – a menekültekkel és oltalmazottakkal szemben – a védelem teljes időtartamáig jogosultak a befogadóállomáson történő elhelyezésre, ugyanakkor ez természetesen nem kötelező. Lehetőségük van onnan kiköltözni, és saját maguk gondoskodni az elhelyezésükről, ekkor azonban elveszítik a befogadóállomáson biztosított támogatásokat és ellátásokat.³³⁵

³³² Tömeges beáramlási irányelv 4. cikk: (1) „Az átmeneti védelem időtartama a 6. cikk rendelkezéseinek sérelme nélkül egy év. Ez az időtartam hat hónapos időszakonként legfeljebb további egy évre automatikusan meghosszabbítható, kivéve ha az átmeneti védelmet a 6. cikk (1) bekezdésének b) pontja alapján megszüntetik.

(2) Amennyiben az átmeneti védelem indokai továbbra is fennállnak, a Tanács a Bizottság javaslatára, a Tanács részére javaslatot benyújtó tagállam kérelmének vizsgálatát követően, minősített többséggel határozatot fogadhat el az átmeneti védelem további, legfeljebb egy évvel történő meghosszabbításáról.”

Lásd a Met. 23–24. §-ait.

³³³ Lásd a Met. 25. § (1) bekezdés a)–d) pontjait.

³³⁴ Lásd a Met. 79/A. § (1) bekezdését.

³³⁵ Lásd a Metvhr. 37/A. §-át, 41. §-át.

A menedékesek a befogadóállomáson kötelesek betartani az ott-tartózkodás szabályait, és ha e szabályokat megszegik, a számukra nyújtott ellátások és támogatások korlátozhatók vagy megvonhatók.

Az eljárás lefolytatása

Az eljárás lefolytatása kapcsán gyakorlatilag ugyanazok a szabályok irányadók, mint a menekült- vagy oltalmazott státusz visszavonási eljárása kapcsán.³³⁶

Döntéshozatal

Hasonlóan a menekült- vagy oltalmazott státusz visszavonási eljárásához, a menedékes jogállás visszavonása kapcsán is azt vizsgálja a menekültügyi hatóság, hogy fennáll-e valamelyik visszavonási ok. A menedékeskénti elismerést vissza kell vonni, ha

- a menedékesként elismert külföldit – beleegyezésével – más állam részesíti ideiglenes védelemben;
- az elismerésre kizáró ok fennállása ellenére került sor, vagy a menedékessel szemben ilyen kizáró ok áll fenn;
- a menedékes jogállásáról írásban lemond;
- az elismerés feltételei már az elismerő határozat meghozatalakor sem álltak fenn.³³⁷

A visszavonási okok logikája ugyanaz, mint a menekült vagy oltalmazott jogállás esetében. Ha más állam nyújt a menedékes számára ideiglenes védelmet, akkor számára biztosított a szükséges nemzetközi védelem, így azt a nemzetközi közösség más tagjának, jelen esetben Magyarországnak nem kell (tovább) biztosítania.

Ha az elismerésre annak ellenére került sor, hogy a kérelmezővel szemben kizáró ok állt fenn, az tulajdonképpen úgy is tekinthető, mint az elismerés feltételei hiánya egyik esetének, a kizáró ok fennállását egyrészt fontossága miatt volt szükséges kiemelni, másrészt azért, mert az elismerést követően is beállhat olyan ok vagy körülmény, amely kizáró okot jelent.

A jogállásról lemondás kapcsán ugyanazok mondhatók el, mint a menekült vagy oltalmazott jogállás kapcsán. Nem jelenti szükségszerűen azt, hogy a védelmi szükséglet már nem áll fenn, ugyanakkor a menedékjog a kérelmező oldaláról jog, és nem kötelesség. Nem köteles kérni, és nem köteles elfogadni sem, így arról le is mondhat.

A leglényegesebb különbség a menekült vagy oltalmazott státusz visszavonásának okaihoz képest az, hogy hiányzik a felsorolásból az elismerésre okot adó körülmények megszűnése. Ez a szabály azonban a menedékes jogállás kapcsán is érvényre jut, egyrészt a védelem ideiglenes jellege révén (ha már nincs fenyegető veszély, akkor a védelmet nem hosszabbítják meg), másrészt úgy, hogy az egész menedékes jogállás szükségessége és az ilyen jellegű védelem biztosításának lehetősége vonható vissza központi döntéssel. A menedékeskénti elismerés ugyanis nem egyedi körülményeket méltányolva nyújt védelmet, hanem tömeges védelmi szükségletre reagál. Ha ez a tömeges védelmi szükséglet megszűnik (például a származási országban normalizálódnak a körülmények), akkor nem

³³⁶ Lásd a Met. 79/A. § (2) bekezdését, a Metvhr. 104. §-át.

³³⁷ Lásd a Met. 25. § (2) bekezdését.

az egyes menedékesek kapcsán kell vizsgálni a védelem fenntartásának szükségességét, hanem a csoport egészére nézve.³³⁸

Ugyanezen okok miatt nem indokolt a visszavonás kötelező okai között nevesíteni a származási országba való visszatérést, vagy a származási ország szerinti állami védelem igénybevételét. Hiába tér ugyanis vissza a menedékes, vagy kérné az állama védelmét, ha a helyzet még mindig olyan, ami alapján annak a személyi körnek, amelybe ő tartozik, a védelmi szükséglete továbbra is megalapozott. Ha pedig a „tömegnek” szűnik meg a védelmi szükséglete, és térhet vissza a hazájába, akkor maga a védelmi kategória biztosításának lehetősége szűnik meg.

A menedékes státusz visszavonási eljárásában tehát a következő döntések hozhatók:³³⁹

- az eljárás megszüntetése, ha a visszavonásra okot adó körülmények egyike sem áll fenn; ebben az esetben a jogállás változatlan formában fennmarad, lényegében olyan jogi helyzet áll be, mintha az eljárás megindítására sem került volna sor.
- a menedékes státusz visszavonása, a visszaküldési tilalom egyidejű megállapítása mellett; ennek egyik legtipikusabb esete az, ha a menedékessel szemben kizáró ok áll vagy merül fel, de a származási országba való visszaküldés a tilalom abszolút jellegére továbbra sem lehetséges.
- a menedékes jogállás visszavonása, a visszaküldési tilalom fenn nem állásának egyidejű megállapítása mellett; erre például akkor kerülhet sor, ha a visszavonási eljárás során kiderül, hogy a kérelmező megtévesztette a menekültügyi hatóságot az elismerés során, és valójában mégsem tartozik ahhoz a csoporthoz, amelyet a döntéshozó ideiglenes védelemben részesítendőnek deklarált. Ilyen döntés esetén az általános szabályoknak megfelelően határozni kell a kérelmező kiutasításáról is.

A döntés kihirdetésének szabályai kapcsán nincs specialitás, az általános menekültügyi szabályok alkalmazandók.

Jogorvoslat

A visszavonási eljárást megszüntető és a státuszt a más állam által biztosított védelem miatt visszavonó döntések ellen nincs helye jogorvoslatnak, hiszen ez esetekben az ügyfél akarata érvényesül: első esetben fennmarad a jogállása, másodikban – akaratának megfelelően, hiszen a más állam védelmének feltétele az ő beleegyezése – megszűnik. Minden más

³³⁸ Tömeges beáramlási irányelv 7. cikk (1) „Az átmeneti védelem véget ér:

- a) amikor lejárt annak maximális időtartama; illetve
- b) a Bizottság javaslatát követően minősített többséggel elfogadott tanácsi határozattal megállapított bármely időpontban; a Bizottság a Tanácsnak szóló javaslat benyújtására irányuló valamennyi tagállami kérelmet megvizsgálja.

(2) A tanácsi határozat alapja, hogy a származási országban a helyzet lehetővé teszi az átmeneti védelemben részesülők biztonságos és tartós visszatérését, tekintettel az emberi jogokra és az alapvető szabadságjogokra, valamint a tagállamoknak a visszaküldési tilalmára vonatkozó kötelezettségeire. Az Európai Parlamentet a tanácsi határozatról tájékoztatni kell.”

Lásd a Met. 25. § (1) bekezdés a)–b) pontjait.

³³⁹ Lásd a Met. 80 § (1) bekezdését.

döntéssel szemben bírósági jogorvoslatnak van helye, ugyanazon szabályok szerint, mint amelyek a menekült- vagy oltalmazott státusz visszavonása kapcsán ismertetésre kerültek.³⁴⁰

4.9. A befogadott státusz felülvizsgálatára irányuló eljárás

Mint a korábbiakból kiderült, a befogadott jogállás egészen speciális védelmi forma. Egyrészt nem tekinthető nemzetközi védelemnek abból a szempontból, hogy ugyan alapjai a *non-refoulement* szabályán keresztül a nemzetközi jogra (többek között a genfi egyezményre és az EJEE-re) vezethetők vissza, magát a jogállást a nemzetközi jog nem szabályozza, bár számos országban kialakult ehhez hasonló jogi kategória.³⁴¹

Befogadott jogállást nem lehet kérni a magyar hatóságoktól, erre irányuló eljárás nincs, ebből a szempontból a visszaküldés tilalmának megállapítása, és ezen keresztül a jogállás biztosítása egy másik eljárás egyik lehetséges eredménye. Ez a másik eljárás lehet egy idegenrendészeti (kiutasítási) vagy egy menekültügyi (nemzetközi védelmet érintő) eljárás. Előbbi esetén a hatóság azt állapítja meg, hogy a kiutasítás a *refoulement* tilalmába ütközik, míg utóbbi esetben – például kizáró ok fennállása miatt – a védelemben részesítés nem lehetséges, ugyanakkor a származási országba való visszaküldés sem.³⁴²

Bármelyik alapeljárás eredményeként került sor a befogadott jogállás biztosítására, a menekültügyi hatóság feladata ennek rendszeres, évenkénti felülvizsgálata. A befogadott jogállás megszűnik, ha a befogadott más tartózkodási jogcímet szerez, vagy ha a jogállást a menekültügyi hatóság visszavonja. A visszavonás okai részben hasonlóak a más védelmi formák visszavonásának okaihoz:

- új állampolgárság megszerzése, és élvezve az új állampolgársága szerinti ország védelmét; értelemszerűen az új állampolgárság szerinti ország védelmének az élvezete azt is jelenti, hogy az adott ország őt be/visszafogadja, így a továbbiakban indokolatlan a jogállás fenntartása, hiszen nincs akadálya annak, hogy a korábbi befogadott odautazzon.
- önkéntes visszatelepülés abba az országba, amelyet a befogadott elhagyott, vagy amelyen kívül tartózkodott; a befogadottnak természetesen joga van visszatérni a származási országába, még akkor is, ha oda Magyarország hatósági kényszerrel nem küldi. Ugyanakkor, ha ezt megteszi, a befogadott jogállás fenntartásának a továbbiakban nincs oka.
- a befogadottkénti elismerésének alapjául szolgáló körülmények megszűntek; értelemszerűen, ha a körülmények – akár a befogadott, akár a származási országa tekintetében – olyan alapvető és maradandó módon változtak meg, hogy a továb-

³⁴⁰ Lásd a Met. 80. § (2)–(3) bekezdését.

³⁴¹ Például a „Duldung” Németországban. „Egy külföldi kiutasítását mindaddig fel kell függeszteni, amíg a kiutasítás végrehajtása gyakorlati, vagy jogi okok miatt nem lehetséges és tartózkodási engedély kiadására nem került sor. [...] Ilyen esetben az idegenrendészeti hatóság a kitoloncolás átmeneti felfüggesztéséről szóló döntést hoz (megtúrt maradás – Duldung).” Bundesamt für Migration and Flüchtlinge: *Approaches to rejected asylum seekers in Germany*. 22. Elérhető: www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/Studien/wp69-emn-umgang-abgelehnten-asyllbewerbern.pdf?__blob=publicationFile (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

³⁴² Lásd a Met. 25/B. §-át.

biakban nem áll fenn a visszaküldés tilalma, akkor okafogyottá válik a befogadott jogállás biztosítása is.

- elismerésének feltételei már az elismerő határozat meghozatalakor sem álltak fenn; az előző esethez hasonló, a különbség annyi, hogy a visszaküldés tilalmát megalapozó körülmények nem a befogadottkénti elismerést követően szűntek meg, hanem már akkor sem álltak fenn, és a befogadottként történő „elismerés” tulajdonképpen hibás döntés volt.
- a befogadott státusz felülvizsgálatára folytatott eljárás során az eljáró menekültügyi hatóság felhívására – a felhívástól számított – három hónapon belül nem jelenik meg az eljáró hatóság előtt; speciális esetkör, ami elsősorban azt célozza, hogy a hatóság ne tartson fenn olyan jogállásokat (tartózkodási jogcímekeket), amelyek élvezői jellemzően már nem is tartózkodnak Magyarországon.³⁴³

Maga a felülvizsgálati eljárás ugyanakkor nem különösebben cizellált, törvényi szinten ugyanaz az egymondatos utaló jogszabályhely rendezi, mint a menekült vagy oltalmazott jogállás felülvizsgálati eljárását, amit a Metvhr. egyetlen szakasza egészít ki.³⁴⁴

A mintaként szolgáló eljárásokhoz képest az alapvető különbséget – a felülvizsgálat gyakorisága mellett – értelemszerűen a vizsgálati szempontok jelentik. *A menekültügyi hatóságnak ez esetben azt kell megvizsgálnia, hogy a fennáll-e valamelyik ok azok közül, amelyek megalapozzák a jogállás visszavonását.* Ez a gyakorlatban legtöbbször azt jelenti, hogy

- továbbra is fennállnak-e azok az okok vagy körülmények, amelyek alapján korábban meg kellett állapítani a visszaküldési tilalom fennállását,
- azok az okok, amelyek alapján korábban a hatóság megállapította a visszaküldési tilalom fennállását, helyesek-e, valóban megalapozzák a tilalmat.

Ennek megfelelően a menekültügyi hatóság döntése kétféle lehet: a jogállást fenntartó vagy azt visszavonó. Mivel a korábbi eljárások, illetve a beszerezhető időszzerű országinformációk alapján a hatóságnak mindenképpen állnak rendelkezésére a döntést megalapozó adatai, információi, viszonylag atipikusnak kell(ene) lennie az eljárást érdemi felülvizsgálat nélkül megszüntető döntéseknek.

A jogállást visszavonó döntéssel szemben a korábban többször említett alkotmányos alapelvnek megfelelően bírósági felülvizsgálatnak van helye, az általános menekültügyi jogorvoslati szabályoknak megfelelően.

4.10. A menekültügyi hatóság további eljárásai

Mint a fejezet bevezetőjében szó esett róla, a menekültügyi hatóság rendszeresen folytat le olyan önálló eljárásokat, amelyek nem érintik a kérelmező jogállását, nemzetközi védelmi helyzetét. Ezek mindenekelőtt az *ellátásokhoz, támogatásokhoz, valamint az okmányok (főleg úti okmányok) kiállításához* kapcsolódó eljárások.

³⁴³ Lásd a Met. 25/D. § (2) bekezdését.

³⁴⁴ Lásd a Met. 75/A. §-át és a Metvhr. 99/A. §-át.

4.10.1. Ellátásokhoz, támogatásokhoz kapcsolódó eljárások

A (területen maradási joggal rendelkező) rászorult menedékkérők számára az eljárás időtartama alatt különböző ellátásokat (például egészségügyi ellátást), támogatásokat (például oktatási-nevelési költségek megfizetése) és szállást (például befogadóállomáson) kell a menekültügyi hatóságnak biztosítania.³⁴⁵ Az eljárás során a menekültügyi hatóságnak elsődlegesen arról kell döntenie, hogy a kérelmező jövedelmi és vagyoni helyzete alapján *rászorultnak tekinthető-e*, amely vizsgálatnak elsősorban a kérelmező önbevallása képezi az alapját. Az ellátások, támogatások megítélésétől a hatóság határozatban dönt.

A menekültügyi hatóság – jellemzően a menedékkérő kötelezettségszegésére reagálva – ezen ellátások és támogatások közül a befogadóállomáson nyújtott elhelyezést és ellátást, az utazási kedvezmények igénybevételét, valamint a köztemetés költségeinek viselését (összefoglaló nevükön: befogadás anyagi feltételeit) a kérelmező egyéni körülményeinek figyelembevétele mellett *korlátozhatja és megvonhatja*.

A kérelmező számára biztosított, a befogadás anyagi feltételei korlátozhatók, illetve – kivételes és kellően indokolt esetben – megvonhatók, ha az elismerését kérő

- a számára engedélyezett magánszállásról ismeretlen helyre távozott, és az eltávazástól számítva tizenöt nap eltelt,
- ismételten, változatlan ténybeli alapon nyújt be elismerés iránti kérelmet,
- a menekültügyi eljárással összefüggő jelentkezési kötelezettségének nem tesz eleget, nem szolgáltat adatot vagy információt, illetve a személyes meghallgatásokon nem jelenik meg, vagy
- elhallgatta, hogy pénzforrásokkal rendelkezik, és így jogtalanul vette igénybe a befogadás anyagi feltételeit.³⁴⁶

A korlátozásról vagy megvonásról a hatóság határozatban dönt, amellyel szemben a kérelmező, a döntés közlését követő három napon belül *bírószági jogorvoslatot kérhet*. A bíróság az iratok beérkezésétől számított nyolc napon belül dönt. Lényeges, hogy a bíróság – mivel a Met. nem zárja ki, a Kp. már idézett általános szabályai szerint – a hatóság döntését megváltoztathatja, és a bíróság döntésével szemben további perorvoslatnak nincs helye.³⁴⁷

4.10.2. Okmányok kiállításához kapcsolódó eljárások

A menekültügyi hatóság különböző jogállásokhoz kapcsolódóan a következő okmány-típusokat állít ki:

- az elismerést kérők részére humanitárius tartózkodási engedélyt;
- befogadottak humanitárius tartózkodási engedélyt;
- a menekültek számára kétnyelvű úti okmányt;

³⁴⁵ Lásd a Met. 26–29/A. §-ait és a Metvhr. 15–34. §-ait.

³⁴⁶ Lásd a Met. 30. §-át és a Metvhr. 35. §-át.

³⁴⁷ Lásd a Met. 31. §-át.

- az oltalmazottak számára úti okmányt;
- a menedékesek számára személyazonosságot igazoló okmányt, valamint egyszeri kiutazásra és visszatérésre jogosító úti okmányt.³⁴⁸

(A menekültek és az oltalmazottak személyi igazolványát nem a menekültügyi hatóság, hanem a kormányhivatalok szervezeti egységei állítják ki. A menedékesek egyszeri vizsautazásra jogosító úti okmányát a konzuli tisztviselő állítaná ki, ha a jogállás „aktív” lenne. Ezek tehát a menekültügyi eljárásokhoz szorosan kapcsolódó eljárások, viszont sem menekültügyi, sem a menekültügyi hatóság eljárásának nem tekinthetők.)

Az elismerést kérők csak abban az esetben jogosultak *humanitárius tartózkodási engedélyre*, ha menedékkérőként rendelkeznek területen maradási joggal, de más tartózkodási jogcímmel nem.³⁴⁹ Ennek megfelelően az ismételt kérelmezők meghatározott köre, valamint szárazföldi határon lefolytatott, repülőtéri vagy válsághelyzeti eljárás esetén a kérelmezők nem kapnak humanitárius tartózkodási engedélyt.³⁵⁰ Minden más esetben az okmány kiállítása lényegében automatikus, kiállításának megtagadására nincs lehetőség. Maga az okmánykiállítás nem is önálló eljárás, hanem a menekültügyi eljárás egyik részeseleme.

Szintén egyfajta automatizmus figyelhető meg a befogadottak humanitárius tartózkodási engedélyének és a menedékesek személyazonosságot igazoló okmányának, valamint az egyszeri kiutazásra és visszatérésre jogosító úti okmány kiállítása kapcsán. Formálisan ugyan ki kell tölteni egy igénylőlapot, azonban a hatóságnak nincs mérlegelési jogköre, ha az érintett személy rendelkezik az adott jogállással, ki kell állítania számára a szükséges okmányt. Maga az okmány kiadása egyszerűsített döntésnek minősül.

A menekültek és az oltalmazottak úti okmányának kiállítását ugyanakkor nemzetbiztonsági és közrendi érdekből – a nemzetbiztonsági szolgálatok, az általános rendvédelmi feladatokra létrehozott szerv szervezeti egységei, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal eseti kezdeményezésére – meg lehet tagadni.³⁵¹ (Érdekesség, hogy a Terrorelhárítási Központ ugyan a menekültügyi eljárásban szakhatóság, ám mivel nem nemzetbiztonsági szolgálat, és nem része az általános rendvédelmi feladatokra létrehozott szervnek sem, formálisan nem kezdeményezheti az úti okmány kiállításának megtagadását.)

Amennyiben a menekültügyi hatóság a fentiek alapján megtagadja az úti okmány kiállítását, az elismert menekült vagy oltalmazott a döntéssel szemben a döntést közlését követő három napon belül bírósághoz fordulhat. A bíróság az iratok megérkezésétől számított nyolc napon belül dönt. A bíróság megváltoztathatja a hatóság döntését, tehát a hagyományos kasszatórius jogkör mellett ez esetben reformatórius jogkörrel is bír, ami lényegében azt jelenti, hogy utasíthatja a hatóságot az okmány kiállítására (mivel arra a bíróságnak nincs

³⁴⁸ Az elismerését kérő okmánya kapcsán lásd a Met. 5. § (1) bekezdés a) pontját, Metvhr. 6. § (1) bekezdését;

- a befogadottak tartózkodási engedélye kapcsán a Harmtv. 29. § (1) bekezdés b) pontját és a Metvhr. 11/B. §-át;
- a menekült úti okmánya kapcsán lásd a Met. 10. § (3) bekezdés a) pontját;
- az oltalmazott úti okmánya kapcsán a Met. 17. § (2) bekezdés első mondatát;
- a menedékes személyazonosságát igazoló okmánya és úti okmánya kapcsán a Met. 22. § (1) bekezdés a)–b) pontjait, a Metvhr. 8. § (1)–(3) bekezdéseit és a Mellékletét.

³⁴⁹ Lásd a Metvhr. 6. § (1) bekezdését.

³⁵⁰ Lásd a Met. 54. § (2)–(3) bekezdéseit, a 71/A. § (2) bekezdését, a 72. § (2) bekezdését, a 80/J. § (4) bekezdését.

³⁵¹ Lásd a Metvhr. 4/A. §-át.

tényleges, fizikai lehetősége, hogy maga állítsa ki az úti okmányt). A döntéssel szemben további perorvoslatnak nincs helye. (Ugyanakkor semmi akadályja nincs annak, hogy jogállásának fennállása alatt a kérelmező újra kérje úti okmány kiállítását.)³⁵²

Logikusan vetődik fel a kérdés, hogy ha a nemzetbiztonsági kockázat a menekült vagy oltalmazott jogállás kötelező megtagadását jelenti, akkor miért kell külön lehetőséget biztosítani arra, hogy nemzetbiztonsági érdekből megtagadható legyen a menekültek, oltalmazottak úti okmányának kiállítása. Két fontos különbségről kell itt szót ejteni.

Egyrészt, az úti okmány kiállítását nemzetbiztonsági érdekből – és nem csak nemzetbiztonsági *kockázat* alapján – lehet megtagadni. Előfordulhatnak olyan esetek, amikor a külföldi menekült vagy oltalmazott jogállása nem jelent nemzetbiztonsági kockázatot, és így nincs ok az elismerésének megtagadására vagy visszavonására, ugyanakkor nemzetbiztonsági érdekből nem célszerű, ha úti okmánnyal rendelkezik, és esetleg annak birtokában elhagyja az országot. Másrészt, az úti okmány kiállítása közrendi okból is megtagadható, ami a jogállást nem (vagy nem szükségszerűen) érinti.

Elvi szinten ugyanakkor az a valószínűbb eset, hogy például a nemzetbiztonsági szolgálatok megállapítják egy már elismert menekült vagy oltalmazott esetében a kockázat fennállását, és kezdeményezik a státuszvisszavonási eljárás megindítását. Azonban mindaddig, amíg az eljárás jogorvoslattal tovább nem támadható, státuszvisszavonó döntéssel be nem fejeződik, addig a külföldi jogosult úti okmányra, azt akár a visszavonási eljárás kellős közepén is igényelheti. Ilyen esetben az érintett szervek kezdeményezhetik, hogy a menekültügyi hatóság mégse állítsa ki a kért okmányt. Ez esetben azonban mind az okmánykiadási eljárás, mind annak esetleges bírósági felülvizsgálata elválnak a státuszvisszavonási eljárástól.

A menedékesek személyazonosságát igazoló okmány egyedülálló a magyar okmányok palettáján azzal, hogy nem csupán a személyazonosság igazolására alkalmas, hanem egyidejűleg az ilyen jogcímen történő magyarországi tartózkodását is igazolja.³⁵³ Ennek megfelelően, mint uniós tagállam területén tartózkodásra jogosító okmány, biometrikus okmánynak kell lennie, így az ilyen típusú okmányokra vonatkozó szabályoknak is meg kell felelnie.³⁵⁴

A menedékesek úti okmányai kapcsán megfigyelhető némi jogszabályi diszkrepancia. A Met. 22. § (1) bekezdés b) pontja értelmében „a menedékes jogosult [...] külön jogszabályban meghatározott, egyszeri kiutazásra és visszatérésre jogosító úti okmányra, ha származási országa érvényes úti okmányával nem rendelkezik”. Ezzel némileg ellentétben a külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény végrehajtásáról szóló 101/1998. (V. 22.) Kormányrendelet 2. § (1) bekezdés d) és f) pontjai kifejezetten két különböző típusú úti okmányt említene a menedékesekkel kapcsolatban: a menedékesek úti okmányát, és a menedékes egyszeri visszautazásra jogosító úti okmányát. Ertérő tehát a nevezéktan, ugyanakkor az utóbbi Kormányrendelet 11. §-ában szereplő részletszabályokból kiderül, hogy

³⁵² Lásd a Met. 10. (5)–(8) bekezdéseit, 17. § (2a) bekezdését.

³⁵³ Lásd tömeges beáramlási irányelv 8. cikk (1) bekezdés: „A tagállamok elfogadják az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy az átmeneti védelmet élvező személyeket a védelem teljes időtartamára tartózkodási engedéllyel lássák el. E célra kiállítják a szükséges okmányokat, illetve az egyéb, ezekkel egyenértékű igazoló dokumentumokat.”

³⁵⁴ Lásd a Metvhr. 8. §-át és a Metvhr. 1. számú mellékletét.

a menedékesek úti okmánya – annak ellenére, hogy hat hónapig érvényes – csak egyszeri kiutazásra és visszautazásra jogosít, tehát megfeleltethető a Met.-ben említett okmány-típusnak. Az említett Kormányrendelet – egészen pontosan a 6. §-a – a két okmány közül csupán ennek kiállítását utalja a menekültügyi hatóság hatáskörébe, a menedékesek egyszeri visszautazásra jogosító okmányát a konzuli tisztviselők jogosultak kiállítani. Utóbbi okmány kiállításának a jogalapját viszont a Metvhr. teremti meg azzal, hogy 2. §-ában alapelvi jelleggel kijelenti: „[a] menedékjogot élvező személyt Magyarország visszafogadja”.

Vákát oldal

5. Nemzetközi védelmet szerző külföldiek jogai és kötelezettségei, illetve integrációjuk hazánkban

Amint a külföldiek megkapják a nemzetközi védelem valamilyen formáját Magyarországon, egyúttal jogot szereznek rá, hogy hosszabb távon beilleszkedjenek hazánkba, státuszuk a magyar állampolgárokéhoz hasonló jogokat biztosít számukra, illetve kötelezettségekkel terheli őket. Munkavállalásuk nem engedély- vagy bejelentésköteles, elvileg a magyar állampolgárokkal azonos módon férnek hozzá a szociális és egészségügyi szolgáltatásokhoz, oktatáshoz. Korábban (2016-ig) elérhetőek voltak számukra olyan jogszabály által nyújtott állami támogatások is, amelyek segítettek nekik áthidalni egy idegen kultúrába történő beilleszkedés kezdeti nehézségeit.³⁵⁵ Jelen tankönyvben csak a Magyarországon menekültként vagy oltalmazottként elismert külföldiek jogaival és kötelezettségeivel, illetve társadalmi beilleszkedésük szerény tapasztalataival foglalkozunk, általában az idegen kultúrkörből érkező külföldiek integrációjára vonatkozó szerteágazó szakirodalom áttekintésére nem vállalkozunk. A külföldiek, illetve azon belül leginkább az utóbbi években érkezett menekültek integrációja – bár Nyugat-Európa számos nagy befogadó országában a társadalmi és politikai diskurzus egyik központi kérdésévé vált – hazánkban nem igazán jelenik meg feladatként. A nemzetközi védelemben részesített személyek száma alacsony, sokéves átlagban mintegy 300-500 főt tesz ki évente, amely szinte alig van összefüggésben a menedéket kérők számával.³⁵⁶ A nemzetközi védelemben részesített személyekre (is) jellemző, hogy nem akarnak Magyarországon hosszabb távon berendezkedni, státuszuk megszerzése után nyugat felé elhagyják hazánkat, bár a becslések szerint Magyarországon életvitelszerűen tartózkodó mintegy 1000-2000 fő nemzetközi védelemben részesült személy³⁵⁷ integrálása nem jelentene kezelhetetlen kihívást.

³⁵⁵ A korábbi integrációs szerződésen alapuló támogatási rendszer figyelemmel a 2016. június 1-jén hatályba lépett jogszabályi változásokra csupán a 2016. május 31-ig benyújtott kérelmek alapján folyósított ellátások tekintetében maradt fenn.

³⁵⁶ A Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal statisztikája alapján 2016-ban 330 fő oltalmazott és 174 fő menekültstátuszt szerzett, 2015-ben 356 fő oltalmazott és 146 fő menekültstátuszt szerzett, 2014-ben 236 fő oltalmazott és 240 fő menekültstátuszt szerzett, 2013-ban 183 fő oltalmazott és 173 fő menekültstátuszt szerzett, 2012-ben 240 fő oltalmazott és 68 fő menekültstátuszt szerzett.

A jelen tankönyv kéziratának lezárásakor még nem összesített 2017. évi menekültügyi statisztika alapján az oltalmazotti, valamint befogadotti státuszt kapott külföldiek száma jelentős emelkedést mutat a korábbi évek átlagához képest, ami elsősorban annak köszönhető, hogy a tranzitállomáson elhelyezett ügyfelek úgymond kénytelenek megvárni a jogerős döntést ügyükben.

³⁵⁷ KLENNER 2015, 248.

5.1. Az integráció elősegítésének kötelezettsége a genfi egyezmény és az uniós szabályozás szerint

Már az 1951. évi genfi egyezmény is részleteiben foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a menekülteket a befogadó országokban milyen jogok illessék meg, hogy ott hosszabb távon való tartózkodásuk és a fogadó országba történő beilleszkedésük biztosított legyen, ami úgy a menekülteknek, mint a befogadó közösségnek is nyilvánvaló érdeke. Az egyezmény a jogokat illetően vagy a saját állampolgárokat tekintve viszonyítási alapként, vagy a külföldiekre vonatkozó legkedvezőbb szabályozást.³⁵⁸ Ennek megfelelően a genfi egyezményt aláíró országokban az állampolgárokkal azonos jogok illetik meg a menekülteket a művészeti jogok és ipari tulajdonjog, az igazságszolgáltatás, a hiánycikkek elosztása, az alapfokú oktatás, az állami segélyek, a munkaügy és társadalombiztosításhoz való hozzáférés, valamint a vámok, költségek, adók szempontjából. A külföldiekre vonatkozó legkedvezőbb elbírálás illeti meg őket az ingó és ingatlan tulajdon, az egyesülési jog, a fizetett munkavállalás és szabadfoglalkozás, az önálló mezőgazdasági, ipari-kisipari, kereskedelmi tevékenység folytatása, a lakhatás, a nem alapfokú oktatás, valamint az országon belüli mozgásszabadság szempontjából. Az egyezmény általánosságban leszögezi, hogy a Szerződő Államok a lehető legnagyobb mértékben megkönnyítik a menekültek beilleszkedését és meghonosodását.

Meg kell azonban említeni, hogy az egyezmény alkalmazásának első évtizedeiben nem igazán a menekültek társadalmi beilleszkedésének problémája volt a kérdés, hiszen a nyugat-európai országokban menekültként elismert személyek leginkább a szovjet megszállás elől „disszidáló” kelet-európai államok politikai üldözöttjei (illetve magukat annak valló személyek) voltak. Az integráció kérdése először a legálisan, munkavállalás céljából érkező, „vendégmunkásból” migránssá váló, általában muszlim kultúrkörből érkezők esetében merült fel Európában. A legális beáramlás csatornáit az 1970-es évekig nyitva álltak a jobb élet reményében útra kelő migránsok számára. A menekültügy és a gazdasági célú migráció viszonylag jól elkülöníthető volt. Az úgynevezett kevert beáramlás, illetve az Európán kívüli világból érkezők túlnyomó többségbe kerülése a menekültek között csak az elmúlt évtizedek fejleménye. Ennek köszönhetően a menekültek, illetve később az oltalmazottak integrációja az Európai Unió szintjén is egységesítésre és közös szabályozásra váró kérdéssé vált, bár a társadalmi beilleszkedés elősegítése ténylegesen továbbra is tagállami feladat maradt. Az uniós irányelvek közül a már fentebb említett kvalifikációs irányelv határozza meg a nemzetközi védelem biztosításának feltételeit, illetve a nemzetközi védelmet élvező személyek közül a tartózkodási engedélyeken és az úti okmányokon át egészen a munkavállaláshoz, oktatáshoz, szociális jóléthez, egészségügyi ellátáshoz, elszállásoláshoz és az integrációt elősegítő intézkedésekhez való hozzáférést is. Az átdolgozott kvalifikációs irányelv (az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve) a nemzetközi védelemben részesülők számára javítja a jogokhoz és integrációs intézkedésekhez való hozzáférést. Fokozottabban figyelembe veszi azokat a különleges gyakorlati nehézségeket, amelyekkel a nemzetközi védelemben részesülők szembesülnek. Az Irányelv

³⁵⁸ „[A] Szerződő Államok a jogszerűen területükön tartózkodó menekülteknek a lehető legkedvezőbb elbánást biztosítják, de semmi esetre sem kedvezőtlenebbet, mint amit általában azonos körülmények között idegeneknek biztosítanak.” A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi genfi egyezmény 21. cikk.

VII. fejezete (A nemzetközi védelem tartalma) rendelkezik a genfi egyezményen túl biztosítandó jogokról, amelyek az alábbiak:

- családgyejesítés a védelemben nem részesíthető családtagokkal;
- legalább 3 évig érvényes és megújítható tartózkodási engedély (nemzetbiztonsági érdekek sérelmének esetét kivéve);
- munkavállaláshoz való hozzáférés, ideértve a felnőttképzést is – az állampolgárokkal azonos módon;
- diplomák, oklevelek, képesítést igazoló okiratok elismerése – az állampolgárokkal azonos módon;
- szociális védelem – az állampolgárokkal azonos módon;
- egészségügyi ellátás – az állampolgárokkal azonos módon;
- lakhatás elősegítése – a más, jogszerűen tartózkodó külföldiekkel azonos módon;
- integrációt elősegítő programokhoz való hozzáférés biztosítása;
- támogatás nyújtása hazatelepülés esetére.

Valamennyi részjogosítvány szükséges a sikeres társadalmi integrációhoz, ugyanakkor a beilleszkedés szempontjából a legjelentősebb az utolsó előtti jog, az integrációt elősegítő programokhoz való hozzáférés biztosítása. Az irányelv 34. cikke³⁵⁹ értelmében „[a] nemzetközi védelemben részesülő személyek társadalomba történő integrációjának elősegítése érdekében a tagállamok hozzáférést biztosítanak az integrációt – a menekültjogállásban vagy kiegészítő védelmi jogállásban részesülő személyek sajátos igényeinek figyelembevételével – szerintük legjobban elősegítő programokhoz, vagy megteremtik az ilyen programokhoz való hozzáférés előfeltételeit”. Maga a kvalifikációs irányelv konkrétan nem írja elő, hogy a tagállamokban lennie kell ilyen programoknak, de nagyjából abból indul ki, hogy minden tagállamban léteznek integrációs programok. A szabályozáson túl az Unió anyagi támogatást is nyújt a tagállamok részére, többek között a célcsoport integrációjának elősegítése céljából.³⁶⁰ A 2007-ben létrehozott Európai Menekültügyi Alap³⁶¹ egyik célja olyan integrációs programok indítása, amelyeknek közvetlen vagy közvetett célcsoportja a menekültek vagy kiegészítő védelemben részesülők: „Az alap támogatja a tagállamokban végrehajtott, az alábbiak közül egyhez vagy többhöz kapcsolódó fellépéseket: [egyebek mellett a menekültek és az oltalmazottak] beilleszkedése, akik egy meghatározott tagállamban tartós és állandó jelleggel tartózkodnak.”³⁶² A 2014-től 2020-ig tartó ciklusban a pénzügyi támogatást a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap biztosítja, amely többek között

³⁵⁹ A korábbi kvalifikációs irányelv – 2004/83/EK – 33. cikke tartalmilag lényegében ugyanígy rendelkezett. A két szöveg között annyi a különbség, hogy a korábbi verzió a kiegészítő védelemben részesített személyek – magyar terminológiában: oltalmazottak – esetében a tagállam döntésétől függővé tette a hozzáférés biztosítását, míg az új irányelv szövege egységesen mindkét jogállás kapcsán előírja a kötelezettséget.

³⁶⁰ Az Európai Menekültügyi Alap célja a menekültek, oltalmazottak, menedékesek és menedékkérők helyzetének javítása, a migrációs áramlások hatékonyabb kezelésére irányuló célkitűzések elősegítése, befogadási feltételek fokozatos fejlesztése, a menekültügyi eljárások hatékonyságának és minőségének javítása érdekében tervezett lépések támogatása. Forrás: http://solidalapok.hu/solid/pa_ema (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

³⁶¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2007/573/EK határozata (2007. május 23.) a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” általános program keretében a 2008–2013-as időszakra az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról és a 2004/904/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről.

³⁶² Az említett személyek (és családtagjaik) társadalomba való beilleszkedésével kapcsolatban ugyanezen cikk (3) bekezdése alapján különösen – tehát nem kizárólagosan – a következő tevékenységek voltak támogathatók:

tartalmazza, hogy milyen társadalmi beilleszkedést elősegítő intézkedések támogathatók az Alapból, valamint kiemeli, hogy a nemzetközi védelemben részesített személyek egyéni helyzetére figyelemmel kell az intézkedéseket végrehajtani.³⁶³

A Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap (ahogy korábban az Európai Menekültügyi Alap is) csak kiegészítő jellegű tevékenységek finanszírozására vonható be, állami alapfeladat nem valósítható meg az Alap terhére. A rendelkezésre álló pénzeszközöket ugyanakkor jelentős részben civil szervezetek tudják felhasználni, akik hazánkban valamilyen szinten pótolni igyekeznek az állami szerepvállalás megszűnése miatt keletkezett űrt. Az Unió rendelkezésére álló jogi eszközök és pénzügyi támogatások azonban szerény mértékben érnek csak célra. A tehermegosztáson kívül a rendszer nagyjából azon az előfeltevésen alapul, hogy a közös és biztonságos térségen belül a nemzetközi védelmet szerző nagyjából hasonló lehetőségeket kap a társadalmi beilleszkedésre, illetve ezzel párhuzamosan egy magasabb életszínvonal megteremtésére. Ez persze távolról sincs így, amit a világ bármely pontjáról érkező külföldiek is pontosan tudnak.

5.2. Jogok és kötelezettségek

Magyarország a menekülteknek (és oltalmazottaknak) nyújtott formális jogok tekintetében nagyvonalúnak tekinthető szabályozási rendszert teremtett az 1990-es években, így a menekülteket – néhány, alapvetően közjogi jellegű kivételtől eltekintve – a magyar állampolgárokkal azonos jogok illetik meg.³⁶⁴ Ezek közül talán legfontosabbnak tekinthető, hogy a magyar állampolgárokkal lényegében megegyező dokumentumokkal rendelkeznek (személyi

- lakhatással, létfenntartási eszközökkel, munkaerőpiaci beilleszkedéssel, orvosi, pszichológiai és szociális ellátással kapcsolatos tanácsadás és támogatás;
- olyan intézkedések, amelyek révén e személyek szociokulturális értelemben alkalmazkodhatnak a tagállam társadalmához, és osztozhatnak az Európai Unió alapjogi chartájában foglalt értékekben;
- a polgári és kulturális életben való tartós és fenntartható részvételt elősegítő intézkedések;
- az oktatásra, szakképzésre, a képesítések és oklevelek elismerésére vonatkozó intézkedések;
- az önállósulást és e személyek számára az önmagukról való gondoskodást támogató intézkedések;
- ezen személyek és a befogadó társadalom közötti tartalmas kapcsolattartást és építő párbeszédet elősegítő intézkedések, ezen belül a fő partnerek – a nyilvánosság, a helyi hatóságok, a menekültügyi egyesületek, az önkéntes csoportok, szociális partnerek és a tágabb értelemben vett civil társadalom – bevonását elősegítő intézkedések;
- szakismeretek megszerzését támogató intézkedések, ezen belül nyelvtanítás;
- ezen személyek és közigazgatási szervek közötti kapcsolatokban az egyenlő hozzáférést és az egyenlő bánásmódot támogató intézkedések.

³⁶³ A rendelet végrehajtására rendelkezésre álló globális források összege: 3 137 000 000 euró, ebből a 7 éves időszakban Magyarországra jutó forrás a teljes MMIA-t tekintve 9,9 milliárd Ft, aminek nyilván csupán egy része jut a nemzetközi védelmet élvező személyek társadalmi beilleszkedésére, ugyanakkor mégis tekintélyes összeg. Forrás: <http://belugyialapok.hu/alapok/menekultugyi-migracios-es-integracios-alap> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

³⁶⁴ 1997. évi CXXXIX. tv. 17. § (1) bekezdés első mondat: „A menekültet, ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – a magyar állampolgárookra vonatkozó jogok illetik meg, és kötelezettségek terhelik.”

Met. 10. § (1) bekezdés: „A menekültet, ha törvény vagy kormányrendelet kifejezetten eltérően nem rendelkezik – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel –, a magyar állampolgár jogai illetik meg, és kötelezettségei terhelik.”

igazolvány, lakcímkártya stb.), és ténylegesen őket alig érintő korlátozások mellett szabadon vállalhatnak munkát,³⁶⁵ indíthatnak vállalkozást, szerezhetnek ingó és ingatlan tulajdont. Jogosultak továbbá a menekültügyi hatóság által kiállított kétnyelvű úti okmányra is.

A Met. alapján „[a] menekült és az oltalmazott (rászorultsága esetén) az elismerésről szóló határozat közlésétől számított legfeljebb 30 napig jogosult a befogadás anyagi feltételeinek igénybevételére, valamint – ha jogszabály ettől eltérően nem rendelkezik – a jogszabályban meghatározott ellátásra és támogatásra. A befogadott az elismerésről szóló határozat közlésétől számított 30 napig jogosult befogadó állomáson vagy annak megfelelő más szálláshelyen történő elhelyezésre és ellátásra.”³⁶⁶

A választójog tekintetében a menekültek a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása, valamint a helyi népszavazás kivételével nem rendelkeznek választójoggal. Az oltalmazott egyáltalán nem rendelkezik választójoggal.

Az állampolgársági törvény³⁶⁷ értelmében honosításuk is kedvezménnyel történhet, így hároméves folyamatos Magyarországon történő tartózkodás (illetve a törvényben meghatározott további feltételek fennállása) esetén a magyar hatóság által menekültként elismert személy kedvezménnyel honosítható. Az oltalmazottat nem illetik meg a magyar állampolgárságról szóló törvény szerinti, a menekültre vonatkozó kedvezményes honosítási feltételek.

A Met. a menekültek kötelezettségei tekintetében az alábbiakat adja meg:

- a menekültügyi hatósággal való együttműködés kötelezettsége;
- egészségügyi hatósággal való együttműködés kötelezettsége (egészségügyi szűrés, gyógykezelés jogszabályban előírt kötelezettsége, valamint az egészségügyi hatóság által megbetegedési veszély esetén elrendelt, hiányzó védőoltások pótlása);
- Magyarország jogszabályainak betartása;
- bejelentési kötelezettség a menekültügyi hatóság felé, ha úti okmányát, személyazonosító igazolványát elvesztette.

5.3. Ellátások, támogatások és integráció

Ha a rendszerváltozás környékén kialakított „modern” menekültügyi rendszert vizsgáljuk, a támogatások, ellátások és integrációt segítő próbálkozások tekintetében jelen tankönyv megírásáig (2017 végéig) az alábbi (némileg önkényesen meghatározott) korszakokat különböztethetjük meg:

A kezdetektől 1997 végéig tartó időszak, amelyről a menekültügy történeti vonatkozásaival kapcsolatban már írtunk, így itt csak röviden utalunk rá. A támogatások célja egyrészt a szomszédos országokból érkező, túlnyomórészt magyar nemzetiségű személyek hazánkban történő végleges letelepülésének elősegítése, ennek érdekében vissza nem térítendő támogatások, valamint kamatmentes kölcsön formájában folyósított támogatások

³⁶⁵ Met. 10. § (2) b) „A menekült nem tölthet be olyan munkakört, illetve feladatkört, továbbá nem viselhet olyan tisztséget, amelynek ellátását jogszabály magyar állampolgársághoz köti.”

³⁶⁶ Met. 32. § (1) bekezdés.

³⁶⁷ 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról.

biztosítása. A hazánkba érkező, nagyrészt volt jugoszláv állampolgárok ideiglenes ellátása, a tömeges ellátási feladatok érdekében kiterjedt befogadó infrastruktúra fenntartása.

Az 1998-tól 2013-ig tartó időszakban jelentős változások voltak a menekültügyi igazgatásban és szabályozásban, a menekültellátási rendszer azonban nem változott nagymértékben ezen hosszú idő alatt. Az 1998-ban hatályba lépett (első önálló) menedékjogi törvénnyel³⁶⁸ a korábbi rendszer teljesen átalakul. Célja, hogy az akkor már nagyjából az Európán kívüli világból, idegen kultúrkörből érkező és nemzetközi védelmet szerző külföldiek kezdeti megélhetési gondjait és hosszabb távú beilleszkedését különféle célzott támogatásokkal segítse. A törvénynek a támogatásokról és ellátásokról szóló végrehajtási rendelete³⁶⁹ alapján a menekültek különböző egyedi jogcímeiken kaptak (vagy kaphattak) pénzbeli és/vagy természetbeni támogatásokat. A támogatások odaítélése a szociális törvényben³⁷⁰ meghatározott ügynevezett rászorultsági küszöbtől függött, amely ugyan meg lehetőségen alacsony szinten van megállapítva, a jelzett ügyfélkör esetében azonban szinte senkit sem zárt ki annak igénybevételéből. Az ellátási és támogatási rendszer a jelenlegi menedékjogi törvény (2007. évi LXXX. törvény) hatálybalépésével sem változott tartalmában, azzal a lényeges megállapítással, hogy egyrészt a támogatási összegek emelkedtek, másrészt valamennyi támogatást és ellátást kiterjesztette a szabályozásban akkor megjelenő oltalmazott státuszt szerző külföldiekre is. A végrehajtási rendelet az alábbi konkrét támogatási célokat nevesítette:

- befogadóállomáson nyújtott elhelyezés és ellátás (kezdetben az elismeréstől számított 6 hónapig, ami egyszer 6 hónappal meghosszabbítható volt);
- szabad felhasználású havi költőpénz (a befogadóállomásokon tartózkodó ügyfeleknek);
- részesítés adományokból;
- utazási kedvezmények igénybevétele (csak meghatározott célra, például hatósági ügy intézéséhez vagy egészségügyi ellátás igénybevételéhez, álláskereséshez);
- egészségügyi ellátás (meghatározott körben);
- oktatási-nevelési költségek, tankötelezettség teljesítéséhez kapcsolódó költségek (például étkeztetés, bérlet, kollégiumi elhelyezés költségei);
- a beiskolázási támogatás (tanévenként egyszer az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegével megegyező mértékben);
- a letelepedéshez nyújtott egyszeri támogatás (2008-tól egy alkalommal 171 000 Ft/fő összegben);
- az okmányok (például születési és házassági anyakönyvi kivonat, iskolai diplomák) fordítási költségeinek megtérítése;
- az ország végleges elhagyásának támogatása (a célország külképviselete által kiállított igazolás alapján egy menetjegy finanszírozása).

³⁶⁸ 1997. évi CXXXIX. törvény a menedékjogról.

³⁶⁹ 25/1998. (II. 18.) Kormányrendelet a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény hatálya alá tartozó külföldiek ellátásáról és támogatásáról.

³⁷⁰ 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról.

Fentiekén túl, kifejezetten a társadalmi beilleszkedés elősegítése érdekében az ügyfelek az alábbi támogatásokra voltak jogosultak:

- ingyenes magyar nyelvoktatás (520 óras alap-, illetve középfokú magyar nyelvi oktatást, valamint az államilag elismert A, B vagy C típusú, alap- vagy középfokú nyelvvizsga, továbbá az iskolai intézményrendszerbe történő, tanköteles korú gyermekek felzárkóztató magyar nyelvi képzésének díjmentességét jelentette);
- rendszeres létfenntartási támogatás (havi rendszeres támogatás legfeljebb két évig a magánszálláson lakó ügyfelek részére, a lakóhely szerinti polgármesteri hivatal jegyzőjén keresztül folyósítva);
- lakhatási támogatás (lakásbérlet elősegítése céljából);
- menekültek és oltalmazottak lakáscélú támogatása (amely a korábbi Letelepedési Alapból nyújtott kamatmentes kölcsön utódjának tekinthető).

Az állami támogatásokat 2008 után kiegészítették az elsősorban uniós forrásból származó pályázati alapú támogatások is, amelyek segítségével a civil szféra képviselői is becsatkozottak a nemzetközi védelemben részesített személyek társadalmi integrációjának folyamatába.³⁷¹

A 2008-tól 2013 végéig fennálló rendszert értékelve annak pozitívumaként megállapítható, hogy korábbi releváns hazai tapasztalatok hiányában egy olyan struktúrát alakított ki, amely relatíve alacsony közkiadások mellett érdemi segítséget tudott nyújtani a célcsoport tagjai részére. Sokak számára ezen ellátások és kisebb támogatások létfontosságúak voltak a nemzetközi védelem megszerzése, illetve a befogadóállomásokról való kiköltözés után, bár jellemzően nem jelentettek olyan mértékű segítséget, hogy azok a kezdeti kritikus időszakban érdemben erősítették volna a beilleszkedést a tartalékokkal jellemzően nem rendelkező külföldiek esetében. Ezen kezdeti, átütő mértékű segítségnyújtás elmaradása miatt sok menekült akkor is elhagyta hazánkat, illetve újra és újra olyan krízishelyzetbe került, amelyben civil, állami és önkormányzati szervezetek nagyobb anyagi ráfordítással sem tudtak tartós segítséget nyújtani. További kritikaként fogalmazható meg, hogy a menekültként történő elismerés után is a befogadóállomáson történő lakhatást támogatta, amely sokszor hospitalizálta a nemzetközi védelemben részesítetteket. A befogadóállomás alacsony ellátási színvonalat nyújtó, de „védett” közegében nem voltak rákényszerítve arra, hogy a befogadó társadalomban kialakítsák saját kapcsolataikat, és megpróbáljanak elhelyezkedni benne.

A jelenleg is érvényben lévő, az 1698/2013. (X. 4.) Kormányhatározattal elfogadott Migrációs stratégia az integrációra vonatkozóan az alábbi iránymutatást adja:

„Az integráció kétirányú folyamat: 1. A fogadó ország társadalmának oldaláról szükséges a befogadó attitűd, a nyitottság fenntartása, azzal, hogy az újonnan érkező saját kultúráját, nyelvét és szokásait nem köteles feladni, azokat Magyarország jogrendjével összhangban gyakorolhatja. 2. A Magyarországon letelepedni szándékozó külföldi elfogadja és tiszteletben tartja a fogadó ország törvényeit és szokásait, azok iránt akkor is toleranciát gyakorol, ha ezek eltérnek saját hagyományaitól.”

³⁷¹ A 2007–2013 közötti nyertes pályázatokat lásd a következő címen: http://solidalapok.hu/solid/nyertes_palyazatok/16 (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

Az integráció elősegítésére leginkább a nemzetközi védelemben részesülők szorulnak rá, amelyről a jelzett dokumentum többek között a következőképpen fogalmaz: „A 2013-ban módosult jogszabályok megteremtették a korábban szétaprózódott támogatás egységes kezelését, és az egyén felelősségén alapuló, az önálló életvitel mielőbbi megteremtését támogató rendszert alakítottak ki. A jogállás megszerzését követően a társadalmi beilleszkedés támogatása egyéni integrációs szerződések alapján történik. Az integrációs szerződés bevezetésével az egyéni szociális körülmények mérlegelése alapján megítélt normatív támogatás összegét a nemzetközi védelemben részesített személy egyéni szükségleteinek megfelelően a szerződésben foglalt feltételekkel használhatja fel. A jogállás megszerzését követően a nemzetközi védelemben részesülők legfeljebb további két hónapig jogosultak a befogadó intézményben tartózkodni. A kiköltözést követően a nemzetközi védelmet élvezők legfeljebb az elismeréstől számított 2 évig jogosultak az integrációhoz állami segítséget igénybe venni.”

A Migrációs stratégia helyzetértékelése több ponton ma is helytállóan, aktuálisnak tekinthető: „A nemzetközi védelemben részesülők körében nagymértékű az elvándorlás, amely gyakran tovább súlyosbítja helyzetüket. Más tagállamokban nem tudják legalizálni hosszú távú ott tartózkodásukat, Magyarországra visszakérülve fennáll a hajléktalanság veszélye, mert időközben elveszítették a támogatásokra való jogosultságukat. A nemzetközi védelemben részesülteket a magyar állampolgárokéval azonos jogok illetik meg, így jogosultak a szociális törvényben meghatározott támogatásokra, szolgáltatásokra, és egészségügyi ellátásokra is. E támogatási lehetőségekről azonban általában nem rendelkeznek megfelelő információkkal. A magyar szociális ellátó rendszer jellemzője, hogy nincs felkészülve a migránsokkal való foglalkozásra: a nyelvi kompetenciák hiánya, hiányos jogszabályi ismeretek és alkalmanként az előítéletesség akadályt gördítenek a szolgáltatásokhoz, támogatásokhoz való hozzáféréshez.”

A 2014-től 2016 tavaszáig működő „integrációs szerződések időszaka” számos hibája ellenére egy előremutató, a „mainstream” menekültintegrációs rendszerek szisztémája alapján kiépített struktúra volt, amelynek számos előnyét – az egyébként a mindenkori menekültügyi intézkedésekkel kapcsolatban rendkívül kritikus – civil szervezetek és az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága is elismerte. A korábbiakhoz képest a támogatások leegyszerűsödtek, illetve (a kamatmentes kölcsönként megmaradó lakáscélú támogatás kivételével) megszűntek a konkrét célra igényelhető anyagi juttatások. A befogadóállomáson való tartózkodás lehetősége tovább csökkent, aminek indoka a hospitalizáció elkerülése volt. A nemzetközi védelemben részesített személynek az elismerő döntés keltétől számított két hónap után el kellett hagynia a befogadóállomást, akár volt hova mennie, akár nem. Az integrációs szerződés megkötésének szándékát az ügyfél ezen időszak alatt jelezte a befogadóállomáson egy nyilatkozat kitöltésével, majd a szerződés aláírása és az állomásról való kiköltözés után a megállapított összeget havi rendszerességgel folyószámlájára megkapta. Maga a szerződés legfeljebb két évre szólt, és ezen időtartam alatt a havi támogatás összege félévenként degresszíven csökkent, ezzel is arra szorítva az érintetteket, hogy minél hamarabb „saját lábra álljanak”. A kiköltözéssel járó egyszeri nagyobb költségekre tekintettel lehetőség volt arra is, hogy a támogatás összegét a hatóság átütemezze. Ez esetben az első alkalommal az érintett személy hozzájuthatott egy nagyobb összeghez, amivel fedezhette például egy albrélt kaucióját, ugyanakkor a későbbiekben ennek megfelelően csökkent a támogatás összege.

Az integráció elősegítésének folyamatába a rendszer – „nyugati” példák alapján – az ügyfél lakóhelye szerint illetékes önkormányzatot is bevonta, a helyi családsegítő szolgálaton keresztül. Az integrációs támogatás folyósításának egyik kifejezett feltétele volt, hogy a családsegítő szolgálat visszaigazolja a menekültügyi hatóság felé, hogy az ügyfél eleget tett együttműködési kötelezettségének. Az együttműködési kötelezettség tartalmilag abból állt, hogy a családsegítő munkatársa segítségével munkát keres, a számára készült gondozási tervben foglaltaknak megfelelően együttműködik, a családsegítő szolgálat szociális gondozója által megjelölt időpontban a családsegítő szolgálatnál megjelenik. Bár valójában a menekült és oltalmazott ügyfélkörrel történő munka (a magyar állampolgárokhoz hasonlóan) korábban is feladata volt a családsegítő szolgálatoknak, ezzel addig nem igazán szembesültek.

Bár a rendszer feltétlenül előremutató volt, számos gyermekbetegségben szenvedett, amelyek kezelésére próbálkozások történtek ugyan, de azok az integrációs támogatások teljes megszüntetése³⁷² miatt nem tudtak eredményt hozni. Ilyen, az első időszakban jellemző probléma volt a hatósági döntések elhúzódnása. A nemzetközi védelemben részesített személynek már sokszor az előtt ki kellett költöznie a befogadóállomásra, hogy az azt elősegítő támogatás folyósítása megtörtént volna. Alapvető ellenérdekeltséget jelentett az ügyfelek részéről a (legális) munkavállalásban az, hogy a munkából szerzett jövedelemmel a támogatást csökkentették. Bár a jogszabály előírta, hogy az integrációs támogatásban részesülő személy csak indokolt esetben változtathatja meg a lakóhelyét, az indokolt esetek köre kellően tágan volt megfogalmazva ahhoz, hogy ne jelentsen valós akadályt. Ez azzal járt, hogy az ügyfelek rendszeresen elköltöztek, amivel más családsegítő illetékességébe kerültek – jelentősen növelve ezzel a családsegítő szolgálatok és a menekültügyi hatóság adminisztrációs terheit és lassítva az információáramlást.

Lehetőség volt a támogatás összegét annak megállapításakor átütemezve, nagyobb összegben igénybe venni, amelyet az ügyfelek jelentős része a Nyugat-Európába való távozása útiköltségének fedezésére használt fel. Az integrációs szerződést kötöttek többsége nem töltötte ki az integrációs szerződés teljes idejét.

Összegzésül megállapítható, hogy a pénzügyi támogatáson és helyben igénybe vehető integrációt segítő szolgáltatásokon alapuló rendszer a jó irányba tett lépés volt, de annak a gyakorlati tapasztalatokon alapuló továbbfejlesztése helyett a jogalkotó a teljes felszámolás mellett döntött, más állami intézkedéssel később sem helyettesítve azt.

2016 nyarától minden, korábban a menekülteknek és oltalmazottaknak jogszabály alapján nyújtott állami támogatást eltöröltek, egy kivétellel (amely igen jól jellemzi a változtatás alapvető célját): az ország végleges elhagyásának támogatása.³⁷³ A befogadóállomáson elhelyezés maximális időtartamát tovább csökkentették, az elismerő döntés közlését követő legfeljebb 30 napra korlátozva azt. Ezen intézkedések végletesen beszűkítették az esetlegesen

³⁷² A 2016. június 1-jével hatályba lépett jogszabályváltozás következtében integrációs szerződés alapján folyósított integrációs támogatás már nem igényelhető, de a már megállapított támogatásokat a menekültügyi hatóság tovább folyósítja a jogosultsági feltételek fennállása esetén.

³⁷³ Met. 31. § „A menekültügyi hatóság az elismerését kérő hazatelepülése vagy harmadik országba történő végleges távozása esetén – az elismerését kérő kérelmére – az érintett ország külképviselete által kiállított igazolás alapján, az igazolásban megjelölt célállomásig egy alkalommal érvényes menetjegyet (repülőjegyet) biztosít, továbbá az utazással összefüggő igazolt költséget egy alkalommal részben vagy egészen megtérítheti.”

Magyarországon maradni szándékozó nemzetközi védelemben részesült személyek itteni egzisztenciatermelési, illetve integrációs lehetőségeit is. Az integrációt ettől kezdve szervezett módon szinte csak társadalmi szervezetek segítik, amelyek erre a célra elsősorban uniós pénzeszközöket tudnak felhasználni.³⁷⁴ Bár a többség, ahogy korábban sem, úgy az elmúlt időszakban sem kívánt hosszabb távon hazánkban berendezkedni (és ebben a tekintetben a hazai jogszabályi változások nem indukáltak érdemi változásokat), Magyarország továbbra is felelős az itt nemzetközi védelemben vett személyekért: Nyugat-Európába elutazhatnak ugyan legális keretek között, azonban magyarországi elismerésük korlátozott tartózkodási jogot biztosít számukra az Európai Unió többi tagállamában. Magyarországot visszafogadási kötelezettség terheli a külföldiek ezen körével szemben. Hazánk az illegális migráció elleni harc, illetve a menedéjjoggal való visszaéléssel szembeni küzdelem jegyében azokkal szemben is fellépett, akik nem tekinthetők sem illegális vagy gazdasági migránsoknak, sem visszaélőknek.

5.4. A célcsoport társadalmi beilleszkedésének tapasztalatai

A menekültek ellátásával, támogatásával és integrációjával kapcsolatban megállapítható, hogy az idegen kultúrkörből érkező személyek számának hullámokban történő, de tendenciaszerű növekedéséből eredő feladatokból hazánk sem húzhatja ki magát teljesen. A nemzetközi védelmet szerzők (státuszuk fennállása alatt) a magyar társadalom csaknem teljes jogú tagjai – akkor is, ha ténylegesen más országba (sokan úgymond eredeti úti céljuk felé) távoztak. Az elmúlt években a hazánkban maradó menekültek körében több vizsgálat is készült,³⁷⁵ amelyek eredményeit itt röviden összefoglaljuk.

A menekültek és oltalmazottak között az elmúlt években végzett kutatások, interjúk tanúsága szerint a legjobb eséllyel azok tudtak integrálódni, akik legalább a munkavállaláshoz elégséges szinten viszonylag gyorsan megtanultak magyarul, illetve gyermekeik a magyar oktatási rendszerbe járnak. Leginkább tehát a viszonylagos anyagi biztonság megteremtésében, továbbá a befogadó társadalom tagjaival és intézményeivel való minél több és minél szorosabb kapcsolódási pont megtalálása segíti az integrációt. A hazánkban végleges otthont találók jellemzően több gyermeket neveltek, akik mindannyian magyar intézményekbe jártak. A menekültek etnikai/nemzetiségi összetétele és a sikeres integráció összefüggése tekintetében nem alakul ki egyértelmű kép. Általában elmondható azonban, hogy azok a menekültek, akiknek származási országából relatíve nagyobb számban tartózkodnak Magyarországon más (idegenrendészeti) jogcímen is vagy már magyar állampolgárként, segíti a beilleszkedést. Afrikai menekültek igen csekély arányban maradnak hazánkban, az őket segítő diaszpóra létszáma minimális. Összetételük származási országuk szerint teljesen vegyes képet mutat. Szomália éveken keresztül az egyik leggyakoribb származási ország volt az elismert menekültek körében, ezek a külföldiek azonban szinte kivétel nélkül elhagyták Magyarországot. Esetükben a társadalmi beilleszkedésnek egy olyan szintű kulturális és egzisztenciális felemelkedéssel is társulnia kellett volna, amely

³⁷⁴ A támogatott szervezetek és projektek listája megtalálható a Belügyi Alapok honlapján: http://belugyialapok.hu/alapok/nyertes_palyazatok/16 (A letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

³⁷⁵ Lásd például: KLENNER 2012.; KLENNER 2016.

gyakorlatilag elérhetetlennek bizonyult. Az észak-afrikai és közel-keleti arab térségből változó számban és összetételben érkeztek menekültek, beilleszkedésük is sokfajta képet mutat. Bár a szír menekültek száma az elmúlt években folyamatosan emelkedett, illetve 2015 nyarára elsősorban az ő tömeges belépésük miatt alakult ki soha korábban nem látott migrációs válsághelyzet, jelenleg nem valószínűsíthető, hogy nagyobb létszámú szír menekült beilleszkedését kellene elősegíteni hazánkban.

Bár a menedékjogot kérők döntő többsége nem Magyarországon képzei el jövőjét, közülük is lesznek néhányan, akik valamilyen egyedi okból kifolyólag végül hazánkban maradnak. Integrációjuk mértéke a döntő többség esetében messze nem éri el a kívánatos szintet. Ez a helyzet azonban a legtöbbször az állami és más segítő szervezetek erőfeszítéseitől független tényezők hatására alakul így. A beilleszkedés szempontjából alapvető szerepe van a munkaerőpiaci helyzetnek, illetve az akár „feketemunkával” elérhető jövedelemnek. A tapasztalatok szerint sokszor a véletlenszerű események, a menekült magánéletének alakulása, a magyar társadalom tagjaival kialakított viszonya szokott olyan döntő momentum lenni, amely a Magyarországon történő hosszú távú beilleszkedést a leginkább elősegíti. Ennek alakulására ráhatással értelemszerűen semmilyen hatóságnak vagy állami szervezetnek nincsen. A tapasztalatok szerint a sikeresen beilleszkedő menekültek, amennyiben egyedülálló férfiként érkeznek az országba, rendelkeznek ilyen párkapcsolattal. A családos menekülteknél jellemzően a gyermek sikeres beilleszkedése jelenti a kulcsot a szülők integrációjához.

Nyilvánvalóan nem lehet cél valamennyi nemzetközi védelemben részesült személy integrációja, miután jelentős részük eleve Nyugat-Európában élő rokonokhoz és barátokhoz igyekszik, esetükben a Magyarországon maradásra igen csekély az esély. A határozott úti céllal nem rendelkezők azonban sok esetben a Magyarországon történő végleges letelepedés mellett dönthetnek. A célnak továbbra is annak kellene lenni, hogy azon menekültek számára, akik a nehézségek ellenére is Magyarországon képzelik el a jövőjüket, elősegítsük a sikeres társadalmi integrációt. Ez az integrációs gyakorlat a biztosíték arra is, hogy a jövőben, amennyiben hazánk vonzóbb célországgá válik, az itt élő külföldiek ne jelentsenek biztonsági kockázatot olyan típusú elkülönülésükkel, mint amely néhány európai ország sikertelen integrációs modellje alapján történt.

Vákát oldal

6. A migráció megjelenése a biztonságpolitikai gondolkodásban

6.1. Nemzetközi kapcsolatok és a biztonság értelmezése

A jelenlegi, biztonsági, biztonságpolitikai szemléletmódot középpontba helyező gondolkodás megértéséhez mindenképpen szükséges a nemzetközi kapcsolatok legfontosabb iskoláinak, irányvonalainak ismerete, hiszen a biztonság fogalmának átalakulása, kiszélesedése, a fókuszpontok eltolódása meghatározó volt ebben a folyamatban.

A nemzetközi kapcsolatokban és ezáltal a biztonságról való gondolkodás területén kezdetekben a *realista* iskola és a *liberalizmus* bírt meghatározó szereppel. Mindkét kutatási irányvonal képviselői a *háború*, az államok, a *nemzetközi szereplők* és a *fegyveres erők* kapcsolatát, illetve egymáshoz való viszonyát vizsgálták, illetve a kapott kutatási eredmények segítségével próbálták magyarázni az éppen aktuális nemzetközi folyamatokat, háborúkat, konfliktusokat.

A *realista iskola* kutatásainak középpontjában az állam, a háború és a fegyveres fellépés / erők kapcsolatának vizsgálata áll, a legfőbb alapvetéseket pedig Hans Morgenthau foglalta össze *Politics among nations* című könyvében.³⁷⁶

A realista felfogás követői szerint a nemzetközi rendszer természetes állapota az *anarchia*, mivel nincsen egységes, mindenki felett álló világkormány. Ezen túlmenően a nemzetközi politika *természetes állapota a háború*, és a nemzetközi szinten csak az államok bírnak befolyásoló erővel és rendelkeznek meghatározó szereppel, minden más, államok alatti és feletti szerveződések a nemzetközi rendszer szempontjából jelentéktelenek. A központi kérdésre, a háború okaira is magyarázatot ad a realizmus: az államok célja a *biztonság*, a biztonságos környezet *megteremtése*, ezt pedig elsődlegesen a hatalmuk és *befolyásuk növelésén* keresztül igyekeznek elérni, aminek a legkézenfekvőbb – és akkoriban leghatásosabbnak tartott – eszköze a háború. Az államok biztonságukat tehát a hatalom megszerzésén és növelésén keresztül látták biztosítottnak, ami egyet jelentett a fegyveres erők és a katonai erő alkalmazásával.

A realista felfogás másik irányvonalát képviselő John Hertz a morgenthauai hatalomközpontú felfogással szemben úgy fogalmazott, hogy az államok legfőbb célja nem a hatalom megszerzése, hanem a biztonság minél teljesebb elérése, amelynek legfontosabb eszköze szintén a háború és a katonai erő alkalmazása.³⁷⁷ Némi ellentmondás azonban, hogy a célként tekintett biztonságra pont a katonai erő, pontosabban maga a fegyverkezés jelentheti a legnagyobb veszélyt, ugyanis az ez által jelentett *biztonsági dilemma* romba döntheti a biztonságról szőtt elképzeléseket. Hiszen ha „A” ország fegyverzetfejlesztési

³⁷⁶ MORGENTHAU 1985.

³⁷⁷ MATUS 2005, 64.

programba kezd (legyen az akár minőségi, akár mennyiségi fejlesztés), azt a vele szembe fordított „B” ország saját magára nézve fenyegetésként érzékeli még akkor is, ha „A” országnak nem ez volt a célja. Emiatt „B” ország szintén intenzívebb fegyverkezésbe kezd, amelynek láttán „A” ország még inkább erősíti saját programját, ezzel mintegy ördögi kört alakítva ki, ami egyrészt további országok bevonódásával járhat, másrészt az érintett országoktól sok esetben erőforrásokat vonhat el.

A szintén realista felfogáshoz tartozó *neorealista* irányvonal képviselői, köztük Kenneth Waltz, három lényeges pontot hangsúlyoztak kutatásaikban. Véleményük szerint a nemzetközi rendszer rendező elve egyaránt lehet a hierarchia és az anarchia is, de mivel nem létezik egy egységes világkormány, amely az összes államot összefogná, így nemzetközi tekintetben csak az anarchia jöhet szóba rendező elvként.

Hangsúlyozták, hogy a nemzetközi rendszer legfőbb és legfontosabb szereplői továbbra is az államok – azaz a neorealizmus sem fogadta el az államok alatti és államok feletti szervezetek nemzetközi életre és kapcsolatokra gyakorolt hatását. Ezenfelül kiemelték azt is, hogy mivel az államok egymástól *eltérő képességekkel* rendelkeznek katonai és gazdasági téren egyaránt, ezek miatt az eltérő képességek miatt *eltérő helyet* foglalnak el a nemzetközi rendszerben.

Láthatjuk tehát, hogy az államok szerepe, a katonai képességek és a háború befolyásoló mivolta továbbra is központi kérdés maradt a realista iskolában, valamint fontos leszögezni azt is, hogy az eltérő képességek (legyen szó akár katonairól, akár gazdaságiról) eltérő erőviszonyokat, ezáltal eltérő pozíciókat és érdekérvényesítő képességeket eredményeznek. Ezáltal egy körforgás jön létre, hiszen az eltérő érdekérvényesítő képesség hatására az egyes országok eltérő fejlődési pályára is állhatnak.³⁷⁸

Egyes kutatók szerint a *liberalizmus* mint irányvonal a realizmusnál kisebb hatást gyakorolt a biztonsági tanulmányok és a nemzetközi kapcsolatok iskoláinak fejlődésére, mindezek ellenére azonban tagadhatatlan szerepe volt a biztonságfelfogásban tapasztalt jelentős változások terén.

Némileg lazult a realista felfogás által képviselt állam- és háborúközpontú felfogás, hiszen a liberalizmus képviselői már elfogadták és fontosnak is tartották az államok mellett az államok alatti (nem kormányzati szervek, NGO-k) és államok feletti szerveződések (nemzetközi szervezetek) nemzetközi kapcsolatokban betöltött szerepét. Ezenfelül kijelentették azt is, hogy a nemzetközi rendszerben nem elsősorban az államok (és ezáltal a háborúk és a katonai potenciál) szerepe a legmeghatározóbb, hanem a *nemzetközi együttműködés* ténye és mikéntje. A liberalizmus képviselői úgy vélték, hogy a biztonság – a korábbi felfogással ellentétben – nem háborúk és katonai erő révén érhető el és teremthető meg, hanem egy olyan *nemzetek közötti együttműködés* keretében és nemzetközi szervezet vagy intézmény létrehozásával, amelynek minden egyes ország a tagja. A koncepció gyakorlati alkalmazhatóságának akadályait a Nemzetek Szövetségének példája szemlélteti: először a Német Birodalom, majd Japán és Magyarország lépett ki, majd a Szovjetuniót Finnország megtámadása miatt zárták ki a szervezetből.³⁷⁹ A Nemzetek Szövetsége tehát nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, hiszen nem tudta elejét venni a tagok közötti konfliktusok,

³⁷⁸ RADA 2007, 23–42.

³⁷⁹ USSR expelled from the League of Nations.

és ezen keresztül a háború eszkalálódásának, így pedig nyilvánvalóvá vált ezen kezdeményezés kudarcos mivolta. Az a tény is nagyban hozzájárult a biztonság értelmezésének későbbi változásához, hogy a liberalizmus képviselői rávilágítottak arra is, hogy amellet, hogy az államok mellett más szereplők és a kooperáció is fontos szerepet játszik a nemzetközi szintéren, a katonai kérdések mellett a gazdasági és környezetvédelmi kérdések is fontos szerepet kell hogy kapjanak a jövőben.³⁸⁰

A realista felfogás kizárólagos háborúcentrikuságánál és a liberalizmus nyitóbb jellegű szemléleténél a főként Barry Buzan által képviselt *konstruktivizmus* vagy más néven koppenhágai iskola még tovább merészkedett. Buzan az 1983-ban megjelent *People, States and Fear* című könyvében lefektette a biztonság szektorális elméletének alapjait.³⁸¹ A konstruktivista felfogás középpontjában már nem a katonai biztonság és a háború állt a középpontban, hanem Buzan a *biztonságot* öt területre, *szektorra* osztotta fel. Azonban azt ő is hangsúlyozta, hogy a *politikai, társadalmi, környezeti, gazdasági és katonai biztonság* csak elméletben különíthető el egymástól, hiszen a gyakorlat azt mutatja, hogy például egy háborúnak ugyanúgy vannak gazdasági (termelés csökkenése), társadalmi (népességfogyás) és környezeti (erdők vagy megművelhető területek pusztulása) biztonságra gyakorolt hatásai, mint ahogy egy környezeti katasztrófának léteznek társadalmi (elvándorlás), gazdasági (gyárak megsemmisülése) és politikai (az uralkodó politikai elit hatalma meginoghat) hatásai is.

6.2. A biztonság fogalmának változása

A biztonság fogalmának bővülése egy hosszú folyamat volt, és gyakorlatilag a második világháborút követő évtizedekben indult meg. A *biztonsági tanulmányok aranykoraként* emlegetett évtizedekben, az 1940-es évek közepétől az 1960-as évek közepéig terjedő időszakban, tulajdonképpen a második világháború tapasztalatainak és következményeinek hatására a kutatások középpontjában még mindig a katonai biztonság, a katonai erő és az azzal történő fenyegetés, valamint az erő alkalmazásának problematikája állt. Ez érthető is, hiszen minden szereplő azon volt, hogy elkerüljék a második világháborúhoz hasonló pusztítást, és akkoriban az ehhez (azaz a biztonság eléréséhez) szükséges legfontosabb eszközként a katonai erő alkalmazását tartották számon.³⁸² Ebben ez időszakban a biztonság társadalmi kérdései még nem képezték a biztonságpolitikai kutatások tárgyát, ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy az első és második világháború okozta emberveszteség és az országok demográfiai mutatóiban bekövetkezett változások egy sor olyan gyakorlati intézkedés meghozatalát tették szükségessé, amelyek egyrészt elősegítették a migrációs hajlandóságot (munkavállalási célú bevándorlást elősegítő programok), másrészt ösztönözték a hazai népesség természetes növekedését (gyermekvállalást támogató programok, szociális rendszerek fejlesztése stb.). A hidegháború első időszakában, azaz 1947-től a kubai rakétaválságig terjedő időszakban az államok részéről indokolt és érthető volt, hogy a biztonságot még mindig kizárólag katonai vetületben értelmezték. A fordulópontot a biztonsági

³⁸⁰ RADA 2007, 23–42.

³⁸¹ BUZAN 1983.

³⁸² MATUS 2005, 64.

tanulmányok kutatási spektrumának kiszélesedésében tulajdonképpen a kubai rakétaválság időszaka hozta el, hiszen ennek hatására, az *1960-as évek közepétől* vált fokozatosan a biztonsági tanulmányok és biztonságpolitika kutatási területe *multidiszciplináris* jellegűvé, azaz kezdett feloldódni a katonai terület primátusa. Ez egyébiránt egybecseng a hidegháború időszakának következő, enyhüléssel jellemzett korszakával, amely a Szovjetunió afganisztáni beavatkozásával ért véget. A *közgazdaságtan*, a *történelemtudomány* és a *politikatudomány* mint vizsgálati spektrum fokozatosan egyre nagyobb szerepet kapott a kutatásokban. Vizsgálták a katonai erő, a biztonság és a gazdasági fejlődés kapcsolatát, és azt is, hogy a háború milyen hatással van az országok gazdaságára rövid és hosszú távon egyaránt. A történelemtudomány szemszögéből a kutatók elemezték a korábbi konfliktusok tapasztalatait és azt is, hogy azok milyen hatással vannak vagy voltak jelenleg is a nemzetközi biztonságra. A politikatudományi kutatások pedig többek között azt vizsgálták, hogy az egyes politikai rendszerek (kommunizmus, demokrácia stb.) milyen hatással vannak az országok és ezáltal a nemzetközi rendszer biztonságára.

Noha az *Észak-atlanti Szerződés Szervezete* (továbbiakban NATO) kifejezetten a katonai együttműködésen alapuló szervezet, az ott tapasztalt változások egyes lépései beilleszthetők a biztonság fogalmának bővülésének, illetve demilitarizálódásának folyamatába. 1966-ban Franciaország kilépett a NATO katonai szervezetéből, a politikai struktúrából viszont nem. A Szövetségben zajló belső változások és a külső, nemzetközi környezet irányából érkező nyomás miatt (nevezetesen a nyugat-európai tagállamok attól tartottak, hogy az USA a *détente* keretében esetleg különalkut köt Moszkvával, Washington viszont attól tartott, hogy Németország fogja fellazítani a szervezeten belüli katonai köteléket, ami később annak széteséséhez vezethet) a NATO-nak át kellett tekintenie katonai és politikai szervezetének működését is. 1967. december 12-én, a soron következő miniszteri találkozón ennek következtében két meghatározó dokumentumot fogadtak el: az *MC 14/3 kódjelű, új stratégiai koncepciót* és az úgynevezett *Harmel-jelentést*. Előbbi fogalmazta meg a katonai szervezet új stratégiai koncepcióját: a „*rugalmas válasz*”-doktrína a katonai feszültség eszkalálódásának lehetőségét igyekezett csökkenteni olyan módon, hogy a kubai rakétaválság tapasztalataiból okulva nem veti el teljes mértékben az atomfegyverek alkalmazásának lehetőségét, azonban igyekszik egy nagyon rugalmasan alkalmazható, hagyományos fegyverekkel felszerelt haderőt létrehozni.³⁸³ Ugyan az új stratégiai koncepció továbbra is a katonai elemre épít, azonban azon belül is elmozdulás tapasztalható a *nukleáris fegyverek irányából a „hagyományos fegyverek” felé*, ami szintén jelentős előrelépésként értékelhető. Az ezzel egy időben elfogadott Harmel-jelentés pedig különösen, hiszen a Pierre Harmel belga miniszterelnök nevével fémjelzett dokumentum a szövetség *politikai és diplomáciai rugalmasságát* kívánta javítani, céljuk pedig a két tömb (NATO, Varsói Szerződés) közötti ellentét és távolság csökkentése volt abból a célból, hogy csökkentsék a háború kitörésének lehetőségét. Szemerkényi Réka megfogalmazásában a „korábbi politikai prioritás helyett, amely elsősorban a hidegháborús feszültség menedzselésére irányult, a Harmel-jelentés a Szovjetunióval való párbeszéd elősegítését, és ezáltal a *détente*-politika NATO általi alkalmazását helyezte előtérbe”.³⁸⁴ A Harmel-jelentés azt is hangsúlyozta azonban, hogy a dip-

³⁸³ HANGYA 2002.

³⁸⁴ SZEMERKÉNYI 1997.

lomáciai és politikai párbeszéd sikeréhez szükség van egy hiteles katonai erőre is. A belga politikus a jelentés értelmében az együttműködésen alapuló párbeszédet a keleti és nyugati tömb közötti feszültség oldása érdekében akarta bevezetni a NATO eszköztárába, a védelmi képességek túl korai csökkentését elkerülve. A dokumentum által jelentett változások következtében a tagállami együttműködés a későbbiekben kiterjedt a fegyverzetkorlátozásra is.³⁸⁵

Az *EBEÉ (Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet)* Helsinkiben, 1975-ben aláírt *záronyilatkozata* ugyan nem szerződés, hanem egy politikai kötelezettségvállalásokat tartalmazó egyezmény, dokumentum, de az így elkezdődött, úgynevezett „*helsinki folyamatnak*” vitathatatlan érdemei vannak egyrészt a biztonság értelmezésében történt változásokban, másrészt pedig az európai politikai légkörben végbement enyhülésben.

A dokumentum gyakran háromkosaras szerkezetként emlegetett pillérei jól tükrözik a biztonság értelmezésében végbemenő hangsúlyeltolódást és változásokat. Az első kosár alapvetően az *európai biztonsággal* kapcsolatos kérdések köré összpontosul: tartalmazza a részt vevő tagállamok egymás közötti kapcsolatait és a tagállamok, valamint állampolgáraik közötti viszonyt szabályozó tíz alapelvet, amelyet „*helsinki dekalógnak*” nevezünk. Ezek az alapelvek összhangban vannak a liberalizmust képviselő, nemzetközi kapcsolatok iskoláinak kutatásaival, hiszen olyan elemeket találhatunk benne, mint például tartózkodás az erőszaktól, a viták békés rendezése, az államok közötti együttműködés, valamint az emberi és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása. Maga a helsinki folyamat megindulása is a korábbiakban már tárgyalt liberalizmus által képviselt irányvonalhoz illeszkedik, hiszen egyfajta államok közötti, és a végkimenetel szempontjából államok feletti kezdeményezésnek tekinthető, ahol kiemelt szerepet kap az államok közötti együttműködés.

A záródokumentum második kosarát a *gazdasági, tudományos, technikai-technológiai és környezetvédelmi* kérdésekben megvalósítandó *együttműködés* jelentette. Az államok mint önálló nemzetközi szereplők ugyanis úgy tudnak még hatékonyabban és jobban működni, ha együttműködnek a többi szereplővel, ráadásul az intézményesített, szorosabb együttműködés (és egymásra utaltság) magában hordozhatja a konfliktusok számának vagy intenzitásának csökkenését, és a békés és biztonságos környezet megteremtését nemcsak Európában, hanem az egész világon egyaránt. A részes államok ezenfelül felismerték a gazdasági, környezetvédelmi és technológiai kérdések fontosságát és azok biztonságra, illetve létbiztonságra gyakorolt hatását.

A harmadik kosarat a *humanitárius* és egyéb, például *emberi jogok területén* kifejtendő *együttműködés* jelentette. A dokumentum az információhoz való hozzáférés jogát (legyen az akár írott, filmes vagy beszélt), a szabad utazást (akár tanulmányi, munkavállalási) és a családegyesítéshez való jogot (ideértve az eltérő országok állampolgárai között kötött házasságot is) mind az európai biztonság részeként definiálta.³⁸⁶

Az egész dokumentumból kitűnik az is, hogy a korábbi, kizárólagosan a katonai biztonságot szem előtt tartó időszakkal szemben a biztonság már nem statikus, hanem egyre inkább dinamikus jelleget ölt.

Fontos megjegyezni azt is, hogy noha a Barry Buzan által képviselt szektorális biztonságfelfogás ebben az időszakban még nem létezett, visszatekintve a helsinki záronyilatkozatban foglalt egyes elemek jól beilleszthetők a buzani felfogás kategóriáiba.

³⁸⁵ The Harmel Report 1967.

³⁸⁶ Helsinki Final Act (1975).

Az első kosárban jórészt a katonai és társadalmi, a másodikban a gazdasági és környezeti, míg a harmadik kosárban legfőképpen a társadalmi biztonságot érintő (humanitárius és emberi jogi) kérdésekkel találkozhatunk.

Ebben az időszakban számos bizottság kezdte meg munkáját. Közülük az egyik legjelentősebb az egykori svéd miniszterelnök nevével fémjelzett, 1980-ban megalakult *Palme-bizottság*, amelynek kiemelkedő szerepe volt egyrészt a fegyverkezési verseny csökkentésére irányuló törekvésekben, illetve az európai bizalom- és biztonságerősítő intézkedésekről szóló *párbeszéd* kialakításában. Ez utóbbi azért is volt kiemelten fontos, mert olyan katonai intézkedéseket foglalt magában, amelyek legfontosabb célja az volt, hogy eloszlassák a potenciálisan katonai konfliktushoz vezető bizalmatlanságot, csökkentsék a katonai politikák közötti félreértéseket az átláthatóbbá tétel biztosításán keresztül. Mindezen intézkedések célja tehát a *katonai agresszió és beavatkozás csökkentése* volt.³⁸⁷ A korábban lezajlott kubai rakétaválság ugyanis rádöbbenette a (nemzetközi) politika résztvevőit az esetleges nukleáris háború veszélyeire, és rávilágított arra is, hogy az atomfegyverek bevetése esetén nem az a kérdés, hogy ki éli túl, hanem az, hogy ki hal meg később.³⁸⁸

A Nobel-békedíjas korábbi német kancellár, Willy Brandt megbízást kapott a *Nemzetközi Fejlesztés Független Bizottságának* megalakítására és irányítására.³⁸⁹ A bizottság munkájában részt vevő szakemberek rámutattak arra, hogy a biztonság nem pusztán katonai védelmet jelent, hanem nagyon fontos *gazdasági aspektusa* is van, hiszen az egyes országokban, illetve az országok egyes részein uralkodó szegénység komoly kihatással van a biztonságra, biztonságérzetre. Véleményük szerint létre kell hozni és biztosítani kell azokat az *alapvető életfeltételeket*, amelyek a megfelelő életszínvonal révén biztosítani tudják a nemzetek közötti békés együttélést. Gondolataik szerint ugyanis a nemzetek közötti konfliktusok az eltérő fejlettségi szintben és eltérő gazdasági potenciálban és lehetőségekben is gyökerezhetnek, így a megfelelő *fejlesztési programok biztosításával* elősegíthető a *békés környezet* kialakítása.³⁹⁰

Az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottságának, más néven a *Brundtland-bizottságnak* az 1987-ben kiadott, *Közös jövőnk* címet viselő jelentése a gazdasági növekedés egy olyan új korszakát sürgette, amelyben a növekedés erőteljes, ugyanakkor társadalmilag és környezetileg egyaránt fenntartható. A jelentés bevezette a *fenntartható fejlődés* fogalmát, ami egyet jelent azzal, hogy az emberiség a jelen szükségleteit úgy, olyan fenntartható módon elégíti ki, hogy közben nem veszélyezteti a jövő generációinak megélhetését.³⁹¹

A jelentés szerint a *szegénység* a globális *környezetvédelmi problémák oka* és egyben *következménye*, és a szegénység enyhítése egyben megoldaná a felmerült környezetvédelmi problémákat is. Hiszen a szegényebb régiókban nincs kapacitás azzal törődni, hogy a környezetvédelmet szem előtt tartó eljárásokat, technológiákat vezessenek be és alkalmazzanak, pedig ezek az eljárások aktívan hozzájárulhatnának egyrészt a munkanélküliség,

³⁸⁷ TÁLAS 2009, 32.

³⁸⁸ LEITENBERG 1983.

³⁸⁹ Willy Brand, German statesman (1999). Elérhető: www.britannica.com/biography/Willy-Brandt (A letöltés dátuma: 2017. 09. 10.)

³⁹⁰ North-South: a programme for survival. The Report of the Independent Commission on International Development Issues (1980).

³⁹¹ GYULAI 2013, 797–822.

másrészt pedig ezáltal a szegénység csökkentéséhez olyan módon, hogy ezzel egyidejűleg egy élhetőbb és fenntarthatóbb környezetet teremtenek.³⁹²

Az 1990-es években a nemzetközi politikai szinten végbement változások jelentősen felgyorsították a biztonság felfogásának további bővülését. Az 1992-es riói, az 1997-es kiotói, a 2000-es hágai klímakonferenciák a *környezeti biztonság* kérdésére, azon belül pedig az éghajlatváltozás hosszú távú hatásaira hívták fel a figyelmet. A kiotói egyezményben³⁹³ a részes európai uniós államok és másik 37 iparosodott ország vállalta, hogy átlagosan öt százalékkal, az 1990-es szint alá igyekeznek majd szorítani a szén-dioxid-kibocsátásukat, és ezt pedig 2008 és 2012 között fogják megvalósítani. Az Európai Unió országaiban a vonatkozó statisztikák alapján ez a vállalás sikeres volt, hiszen míg 1990-ben 4385704,78 kilotonna, addig 2015-ben 3469670,82 kilotonna volt a tagországok szén-dioxid-kibocsátása úgy, hogy egyedül a 2000–2005 közötti időszakban volt tapasztalható egy enyhe növekedés (4095429,25 kilotonna helyett 4214607,57 kilotonna kibocsátott szén-dioxid).³⁹⁴ Ez minden valószínűség szerint az Európai Unió 2004-es legnagyobb, tíz tagországot jelentő bővítésének volt köszönhető. Néhány gyenge pont azonban aggodalomra adott okot a klímaegyezményekkel és klímakonferenciákkal kapcsolatban. Az Amerikai Egyesült Államok a kiotói dokumentumot például soha nem ratifikálta, és az ez idáig talán legjelentősebb párizsi klímaegyezményből (amelyben a részes országok vállalják, hogy 2100-ig 2 °C alatt tartják az átlaghőmérséklet emelkedését, emellett elkötelezettek az iránt, hogy a lehetőségekhez mérten ez az érték 1,5 °C körül mozogjon)³⁹⁵ is jelezte kilépési szándékát.³⁹⁶ Ezenfelül például a jelentős szén-dioxid-kibocsátó országok közül Kína és India a kiotói egyezmény tekintetében nem vállalt semmiféle kötelezettséget a szén-dioxid-kibocsátás csökkentésére vonatkozóan, ugyanakkor jelentős előrelépés, hogy a 2015-ös párizsi konferencián megszövegezett egyezményt mindkét ország (kitételrel ugyan, de) aláírta és ratifikálta.³⁹⁷

A kergemarha-kór Európában történő feltűnése ráirányította a figyelmet az élelmiszerbiztonságra, illetve az élelmiszerek eredetének visszaellenőrizhetőségének fontosságára.

A vízkészletek világméretű csökkenése rámutatott a *vízbiztonság* jelentőségére is, hiszen a víz ma már szinte minden emberi tevékenység alapja. Már azt sem mondhatjuk, hogy a jövő konfliktusai a víz miatt fognak zajlani, hiszen már számos olyan ország létezik manapság is, amelyek a vízkészletek miatt kerültek egymással konfliktusba. A vízzel kapcsolatos konfliktusok egyaránt megjelenhetnek államokon belül és államok között is. Az előbbi tekintetében jellemzően olyan esetekre kell gondolni, amikor egy adott országon belül különböző etnikai vagy társadalmi-gazdasági csoportok kerülnek egymással ellentétbe a vízhez való hozzáférés vagy éppen annak felhasználása miatt. Irán Esfahan régiójában 2013-ban a helyi farmerek és a Yazd városában működő gyárak között robbant ki konfliktus a víz miatt. A farmerek szerint a gyárak meggátolják a helyi földművelőket a vízhez történő

³⁹² Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future (1987).

³⁹³ Kyoto Protocol 1997.

³⁹⁴ CO2 time series 1990–2015 per region/country. Elérhető: <http://edgar.jrc.ec.europa.eu/overview.php?v=CO2ts1990-2015&sort=des2#> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 31.)

³⁹⁵ Paris Agreement 2015.

³⁹⁶ VOLCOVICI 2017.

³⁹⁷ United Nations Framework Convention on Climate Change. Paris Agreement – Status of Ratification.

hozzáferésben. Emiatt a földművelők 2013. február 22-én felgyújtották a Zayanderud folyóból Yazdba vizet szállító vezetéket és a kiszolgáló létesítményeket. Az összetűzés öt halálos áldozatot és több sérültet is követelt.³⁹⁸

Az államok közötti, vízzel kapcsolatos konfliktusok jellemzően olyan szomszédos országok között alakulnak ki, amelyek több országot, határt érintő vízforráson (folyó, tó, tenger, vízgyűjtő terület) osztozkodnak. Példának okáért a Közel-Keleten a Föld édesvízkészletének mindössze 1 százaléka osztozik a világ népességének 5 százaléka, és ez az aránytalanság számos konfliktus okozója is egyben.³⁹⁹ Az UNESCO jelentése szerint a jelenlegi, államok közötti, vízzel kapcsolatos konfliktusok főként a Közel-Keleten zajlanak (köszönhetően a fent említett aránytalanságnak is): az Eufrátesz és Tigris folyók szabályozásával kapcsolatos viták Törökország, Irak és Szíria között, valamint a Jordán folyót övező konfliktus Izrael, Libanon, Palesztina és Jordánia között.⁴⁰⁰ Emellett jelentős, vizeket érintő nézeteltérés van Afrikában a Nílus folyó miatt Szudán, Egyiptom és Etiópia között, valamint Közép-Ázsiában az Aral-tó miatt Kirgizisztán, Türkmenisztán, Tádzsikisztán, Üzbegisztán és Kazahsztán között. Ezekon felül jelentős, helyi szintű konfliktus volt a 2000-ben, a bolíviai Cochabamba városában lezajlott, a városi vízkészlet privatizálása elleni tüntetéssorozat is.⁴⁰¹

A 1990-es években lezajlott délszláv konfliktus ráirányította a figyelmet az *emberi jogok*, a *humanitárius kérdések* és az *etnikai kérdések* jelentőségére, és ezáltal ezek még fontosabb szerepet kaptak a biztonsági tanulmányokban és a biztonságpolitikai kutatásokban egyaránt. Az 1995-ös srebrenicai mészárlást a Hágai Nemzetközi Bíróság határozatában népiirtásnak minősítette, amelyet kifejezetten azzal a céllal hajtottak végre, hogy elpusztítsák az összes, azon a területen élő bosnyák muszlimot.⁴⁰² Az *etnikai tisztogatás* fogalmának használata a délszláv háború alatt a horvát függetlenségi háború, valamint a bosnyák polgárháború idején vált elterjedté. A helyi vezetők ugyanis ekkor kifejezetten törekedtek arra, hogy a csapataik által elfoglalt területeket homogenizálják, azaz etnikailag egységessé tegyék, ennek elérése érdekében pedig nem riadtak vissza semmitől. Az ő olvasatukban az etnikai tisztogatás egy, a nemzeti fejlődéshez és fennmaradáshoz szükséges elengedhetetlen lépés, „lakosságcsere” volt. A tisztogatás előtt a szerb lakosságot figyelmeztették, majd a terület körbezárását követően módszeresen lerombolták az építményeket, szelektálták a lakosságot, a katonakorú férfiakat rögtön megölték, a többieket pedig kínzásoknak vetették alá.⁴⁰³

Mi sem mutatja jobban azt, hogy a háborúkat és konfliktusokat már nem kizárólag katonai értelemben vett fegyverekkel vívják, hogy a 2007-es, Oroszország és Észtország között kitört konfliktust több kutató is hackerháborúként tartja számon,⁴⁰⁴ ami ráirányította a figyelmet a *kiberbiztonság* jelentőségére. A NATO szakemberei által is vizsgált támadás alkalmával minden bizonnyal orosz hackerek túlterheléses, úgynevezett DDoS támadást indítottak „zombigépek” ezreinek felhasználásával, és az ilyen támadás során a megcélzott

³⁹⁸ BRADBERRY 2013.

³⁹⁹ SUTHERLAND 2003.

⁴⁰⁰ KAMERI-MBOTE 2007.

⁴⁰¹ OLIVERA 2004.

⁴⁰² ICJ Judgement of 26 February 2007.

⁴⁰³ LASZÁK é. n..

⁴⁰⁴ NAGY 2009.

rendszerek a túlterhelés miatt működésképtelenné válnak.⁴⁰⁵ Az észtt Informatikai Központ szóvivőjének tájékoztatása alapján a többnyire közintézményeket és bankokat ért támadás során 178 országból érkeztek a támadások, amelyek másodpercenként átlagosan 100 megabájtos forgalmat generáltak, ezzel ellehetetlenítve azok rendeltetésszerű működését.⁴⁰⁶

6.3. Tradicionalisták és bővítők vitája

A biztonság tradicionális értelmezését, azaz a katonai biztonság kizárólagos középpontba helyezését a biztonság fogalmának bővülésével párhuzamosan és annak köszönhetően az 1970-es évektől kezdődően folyamatos és erőteljes kritikák érték. A *bővítők* álláspontja szerint minél több területet vonunk a biztonsági tanulmányok és biztonságpolitika érdekeltségi területe alá, annál nagyobb esély van a felmerülő problémák hatékony kezelésére, illetve úgy gondolták, hogy a csak a katonai elemekre alapozó *tradicionalista felfogással és katonai képességekkel nem lehet megteremteni a biztonságot*.⁴⁰⁷ Ez a nézet abból a szempontból lehet helytálló, hogy például egy társadalmon belüli konfliktus megoldására sokkal hatékonyabb eszköz lehet a tárgyalás, a felek álláspontjának közelítése, illetve adott esetben gazdasági lépések megtétele, mint a katonai erővel történő fellépés. Szintén ez a helyzet állt elő 2017 júniusában Katar esetében. Június 5-én négy arab ország (Szaúd-Arábia, Bahrein, Egyesült Arab Emírátsok, Egyiptom) és több környező nemzet megszakította a diplomáciai kapcsolatait az öböl menti országgal arra történő hivatkozással, hogy Katar folyamatosan beleavatkozik más államok belügyeibe, és terrorizmust támogató politikát folytat. A diplomáciai kapcsolatok megszakításán túl Szaúd-Arábia lezárta a Katarba vezető egyetlen szárazföldi határátkelőt, ezzel nehéz – főként gazdasági – helyzetbe hozva szomszédját, hiszen az országba irányuló export- és importtevékenység jelentősen visszaesett, és számottevő mértékben meg is drágult, mivel a légi úton való szállítmányozás jóval többbe kerül, mint a szárazföldi.⁴⁰⁸ Ezt tovább nehezíti az a tény is, hogy több nemzet is lezárta légtérét a katarai felségjelzésű gépek előtt, ezzel egy sokkal nagyobb kerülő megtételére kényszerítve azokat.

A fentiekén túl – érvelnek egyes kutatók – azért is célszerű a biztonságot átfogóan és kiterjesztetten értelmezni, mivel a jelenlegi globalizált világban, ahol az *interdependencia* – az államok egymástól való kölcsönös függősége – minden területet átszö, csak így lehet hatékonyan fellépni például a határokon átnyúló szervezett bűnözés ellen, vagy így lehet megfelelően kezelni a különböző gazdasági, környezeti és etnikai kérdéseket.⁴⁰⁹

A bővítők táborával szemben a *tradicionalista* oldal szemében a biztonság értelmezésének túlbővülése *veszélyes*, mert ha követnék a bővítők logikáját, akkor a fogalom túlbővülése a „biztonság intellektuális egységét veszélyeztetheti”,⁴¹⁰ azaz ha *túl sok területet* vonnánk a biztonsági tanulmányok és biztonságpolitika értelmezési spektruma alá, a *biztonság elvesztené lényegi jelentését*. „Ha mindent, ami félelmet kelt és az életminőséget

⁴⁰⁵ BÁNYÁSZ–ORBÓK 2013, 61–81.

⁴⁰⁶ TERE 2009.

⁴⁰⁷ DUDÁS 2011.

⁴⁰⁸ Qatar crisis: What you need to know (2017).

⁴⁰⁹ GAZDAG 2011, 20.

⁴¹⁰ GAZDAG–TÁLAS 2008, 3–9.

fenyegeti, a biztonsági tanulmányok részének tekintünk, akkor a biztonsági tanulmányok területe és kontúrjai könnyen homályossá válhatnak” – fogalmaz Gazdag Ferenc.⁴¹¹ A fertőző betegségekkel szembeni védekezés teljesen más problémát jelent és más megoldási eszközöket igényel, mint például a nukleáris fegyverekkel szembeni védelem, a bővítéspártiak értelmezésében viszont mindkét terület a biztonsági tanulmányok illetékességi területéhez tartozik, ami a tradicionalisták szerint megnehezíti a hatékony reagálást. Bizonyos környezeti problémák esetében ugyanez a helyzet: ha „felelős” után kutatunk, akkor nagyon gyakran „állam nélküli fenyegetéssel” találjuk magunkat szembe (gondoljunk csak egy erős trópusi viharra vagy földrengésre). Ez az „állam nélküli fenyegetés” pedig megnehezíti a reagálást és a hatékony problémakezelést.

6.4. A biztonságfogalom változásának négy iránya

Fontos szólni arról is, hogy a biztonság értelmezésében bekövetkezett változások irányaiban is többféle tendencia és elmélet létezik. Emma Rothschild 1995-ben megjelent tanulmányában a biztonság bővüléséről-bővítéséről szóló vitát négy irányban vezeti le. Véleménye szerint az első ilyen a *lefelé*, az állam biztonságától a különböző társadalmi csoportok és egyének biztonsága felé irányuló vonal, azaz már nemcsak az államok biztonsága, hanem ehhez kapcsolódóan az egyes társadalmi csoportok és egyének biztonsága is fokozatosan, egyre inkább előtérbe kerül. A második irány a nemzetek biztonságától a nemzetközi rendszer biztonságáig vagy a szupranacionális (nemzetek feletti) környezet felé, azaz „*felfelé*” irányul – ideérthető például a különböző nemzetközi szervezetek stabilitásának elősegítése, megteremtése is. Rothschild véleménye szerint a harmadik irányvonalat a *horizontális* bővülés jelenti, azaz a politikai, társadalmi, gazdasági, környezeti kérdések térnyerését a biztonság katonai szegmense mellett. Ez egyébiránt egybecseng a Barry Buzan és társai által 1983-ban vázolt szektorális biztonságfelfogás koncepciójával. A biztonság bővülésének negyedik iránya Rothschild szerint a *biztonságért vállalt felelősség* tekintetében mutatkozik meg, és meglehetősen szerteágazó: a nemzetállamoktól a nemzetközi intézményekig, a regionális és helyi vezetésen át a nem kormányzati szervezetekig, valamint megemlíti a közvélemény és a sajtó, valamint a piaci aktorok szerepét is.⁴¹²

⁴¹¹ GAZDAG 2011, 31.

⁴¹² ROTHSCHILD 1995.

7. A migráció biztonsági-biztonságpolitikai hatásai

Pontosan szinte lehetetlen megállapítani, hogy mikortól beszélhetünk a migrációs kérdések biztonságpolitikai gondolkodásban való megjelenéséről. Véleményem szerint nem beszélhetünk olyan konkrét eseményről, amelynek hatására a migráció hirtelen biztonságpolitikai témává vált, éppen ellenkezőleg, fokozatosan, folyamatos, több tényező és esemény együttes állása kellett ahhoz, hogy a vándorlással és annak hatásaival kapcsolatos kérdések teret nyerjenek a biztonsági-biztonságpolitikai gondolkodásban. Már Barry Buzan 1983-as művében megjelenik a társadalmi biztonság, ahová pedig jól illeszkedik a migráció kérdése is – noha korántsem a társadalmi biztonság az egyetlen szektor, amelyre hatással van. Ezenfelül Emma Rothschild tanulmányában is említi a társadalmi, humán biztonság jelentőségét. Ha sorra vesszük a fentebb vázolt, a biztonság fogalmának bővülését jelentő lépéseket, jól látható, hogy mai szemmel szinte mindegyiknek van vagy lehet migrációs vonatkozása. Például a helsinki zárónyilatkozat harmadik kosarát jelentő humanitárius kérdések egyúttal migrációs elemeket is magukban foglalhattak, hiszen az emberi jogok módszeres megsértése vagy figyelmen kívül hagyása elvándorlásra ösztönző tényező. A Brandt-bizottság munkáját érintő nemzetközi gazdasági kérdések és a fejlődő országok problémái szintén migrációs karakterisztikákkal is bírhatnak, hiszen napjainkban is az egyik legfontosabb vándorlást ösztönző tényező a megélhetés (jobb) biztosítása és a jobb gazdasági lehetőségek. A szegénység és a környezetvédelmi problémák kapcsolatát taglaló bizottság szintén találkozhatott a vándorlást érintő kérdésekkel, hiszen például a környezet pusztulása vagy a bekövetkezett környezeti és ipari katasztrófák szintúgy hatással vannak a migrációs hajlandóságra.

A világháborúk és fegyveres konfliktusok mellett számos történelmi esemény volt hatással erre a folyamatra. Az 1973-as olajválságot követően több európai ország a saját munkavállalói érdekében kénytelen volt szigorítani a munkavállalási célú bevándorlás szabályozásán, amelynek következtében a külföldi munkavállalók nem tértek ugyan haza, hanem a vándorlási folyamat átfordult, és egyre inkább családgyesítési célúvá vált. A Közép- és Kelet-Európában a nyolcvanas évek végén, kilencvenes évek elején végbement változások, a rendszerváltások, a 2008-as gazdasági válság, az Európai Unió bővítései és a Közép-Keleten, valamint Afrikában végbement változások egytől egyig olyan események, amelyek nemcsak a migráció intenzitását, útvonalát és összetételét befolyásolták, hanem egyre nagyobb szerepet juttattak a migráció biztonságpolitikai szempontból történő kutatásának.

7.1. A migráció biztonságiasítása

Mégis, mi alapján, minek köszönhetően válik valami, jelen esetben a migráció *biztonsági kérdéssé*? A korábban említett tradicionális értelmezés szerint a biztonság szorosan kapcsolódik a *túléléshez*. Ennek értelmében, ha egy kérdés egy adott állam szemében

fenyegetésként jelenik meg, amelytől félti a saját biztonságát, fennmaradását, azaz *létfenyegetésként* értékeli azt, akkor saját biztonsága és a helyzet kezelése érdekében *rendkívüli intézkedésekhez* folyamodhat. Akkor tehát, ha valaki *biztonságiasít* egy kérdést, akkor jogot formál arra, hogy a szükséges eszközök segítségével elhárítsa vagy megszüntesse a fenyegetést. A különböző szektorokban eltérés mutatkozik a fenyegetések mibenléte között: a katonai szegmensben megmutatkozó fenyegetések tekintetében ez talán a legegyszerűbb (háború, fegyveres konfliktus), a gazdasági és társadalmi szektorban viszont némiképp bonyolultabb ennek a meghatározása. A *migráció biztonságiasítása* során tehát a vándorlást fenyegetésként, létfenyegetésként érzékelő állam az általa célravezetőnek vélt eszközöket veti be a helyzet kezelése érdekében. Erre napjaink egyik legekleatásabb példája Magyarország, ahol a szerb–magyar és horvát–magyar határon történt határzár felépítését, a haderő és a rendőrség egy részének határra történő vezénylését, a migrációs tárgyú törvények módosítását, valamint a Büntető Törvénykönyv módosítását és új tényállások (határzár megrongálása, határzár tiltott átlépése, határzárral kapcsolatos építési munkák akadályozása) bevezetését⁴¹³ jelentő intézkedések mind-mind a migráció biztonságiasításának irányába mutatnak.

7.2. A migráció objektív és szubjektív percepciója

Mint minden helyzet, így a migráció vizsgálata és elemzése során is szembe találhatjuk magunkat azzal a problémával, hogy az érintett kérdés megközelíthető *objektív* és *szubjektív* oldalról egyaránt. Az objektív nézőpont esetében *reális, tényleges* fenyegetésről beszélhetünk, ahol léteznek azok a jól elkülöníthető és meghatározható jellemzők, amelyek alapján tárgyilagosan megállapítható a fenyegetés súlyossága, míg utóbbi esetében „*érezkelt fenyegetéspercepcióról*” beszélhetünk.⁴¹⁴

Az objektív megközelítés vonzónak tűnhet, azonban ebben az esetben több ponton problémába ütközhetünk. Ez idáig ugyanis egyetlen biztonságpolitikával, biztonsági tanulmányokkal foglalkozó iskola sem tudott egy olyan objektív mérési rendszert, mércét létrehozni, amely alapján biztosan el lehet dönteni, hogy az adott kérdés ténylegesen biztonságot fenyegető tényező-e. Ez alól kivételt képeznek a főleg a katonai és politikai biztonság területén jelentkező egyes veszélyek, azaz egy ellenséges katonai támadás vagy politikai puccs esetében nyilvánvaló annak veszélyessége és a biztonságra gyakorolt negatív hatása.

A biztonság objektív és szubjektív megítélésében és annak eldöntésében, hogy egy adott kérdés milyen mértékben minősül (ha egyáltalán minősül) biztonságot veszélyeztető tényezőnek, kulcsszerepe van az *eltérő biztonságpercepciónak*. Ez az államok és egyének szempontjából is jelentősen eltérő képet mutat, hiszen minden eset más és más, és az eltérő helyzetű, pozíciójú és eltérő képességekkel rendelkező szereplők máshogy értékelhetik ugyanannak az eseménynek a bekövetkeztét.

Példának okáért a 2005 decemberében a Fülöp-szigeteket sújtó, több ezer ember életét követelő szökőár nagyon komoly hatással volt a térség biztonságára. A jelentős számú emberveszteségen túl súlyos, hosszú távú hatásokkal is számolni kellett: egyrészt az esemény

⁴¹³ 2012.C.tv. 352 § A, B, C.

⁴¹⁴ GAZDAG 2011, 36.

jelentősen visszavetette a gazdasági szektort, az újjáépítés sok időt, energiát és komoly összegeket emésztett fel, és egy időre a térség egyik fő bevételi forrását jelentő turizmust is visszavetette. Noha a világ híradóiban napokig-hetekig vezető helyen szerepeltek a cunamiról és következményeiről szóló hírek, a más országok, kontinensek lakosainak életére nem vagy csak igen minimális mértékben volt hatással, mindennapi életvitelüket nem befolyásolta. A térség lakosainak viszont ez teljesen átírta a mindennapjait, életek munkája veszett oda, és az érintettek kezdhettek mindent előről.

Előfordulhat az is, hogy egy adott országon belül is eltérő módon és mértékben jelenik meg egy fenyegetés. Magyarország esetében erre az egyik legjobb példa a 2015-ös migrációs válság idején kialakult helyzet. Teljesen máshogy érezkelhette a migrációs nyomás növekedésében rejlő kihívásokat egy határhoz közel, például Röszkén, és egy, az ország belső területein, mondjuk a Közép-Dunántúlon élő személy, mégpedig annál az oknál fogva, hogy előbbieket jobb eséllyel „találkozhattak” a menekülőkkel a mindennapi életük során, mint utóbbiak. Ugyanez a helyzet például azokkal a Budapesten élő és dolgozó személyekkel kapcsolatban, akik első kézből tapasztalták a II. János Pál pápa tér vagy a Keleti pályaudvar környékén kialakult helyzetet, míg Hatvanban élő honfitársuk az esti híradóból értesült az eseményekről. A *lakhely* szerinti differenciálódás abból a szempontból is jelentős, mert teljesen máshogy értékelte – a bevándorlással kapcsolatos példánál maradva – például 2015-ben a migrációs nyomással kapcsolatos helyzetet egy Bicskén vagy Debrecenben élő személy, mint egy olyan település lakosa, aki nem egy határhoz közeli településen és nem is olyan helyen lakik, ahol befogadótábor vagy egyéb, menekültekkel és menedékkérőkkel foglalkozó intézmény működik.

A migráció biztonsági tényezőként történő megítélése *foglalkozások* szerint is változhat. A menekültügyi és idegenrendészeti terület munkatársain túl eltérő véleménnyel vannak a kérdésről például azok a katonák és rendőrök, valamint családjaik, akik tapasztalták, hogy a válság milyen hatással van a napi munkavégzésükre (túlórák, vezénylések, feszített munkatempó stb.) és családi életükre (hosszú távollétek); és azok a személyek, akik olyan szférában dolgoznak, ahol egyáltalán nem kerülnek-kerültek kapcsolatba bevándorlókkal és menedékkérőkkel.

7.3. Migráció és globalizáció

Ugyan általánosan elfogadott tény, hogy a migrációs folyamatok egyidősek az emberiséggel, sokan mégis (köztük kutatók és szakértők is) figyelmen kívül hagyják ezt. Pedig a népességmozgások végigkísérték és kísérik ma is az emberiség történelmét: a honfoglalástól kezdve a tatárjárást követő betelepítéseken, az ipari forradalmak jelentette újításokon és fejlődéseken, a világháborúkat követő népességmozgásokon át a napjainkban zajló konfliktusokig bezárólag minden jelentős történelmi esemény valamilyen formában hatással volt az aktuális kor migrációs folyamataira. Ritecz György és Sallai János szerint: „A nemzetközi vándorlások nem kivételes folyamatok, hanem hozzátartoznak az emberiség történelméhez.”⁴¹⁵

A világ nemzetköziesedésének folyamata, a *globalizáció*, különösen a sokszor *negyedik ipari forradalomként* emlegetett internetes technológiai forradalom alapjaiban változtatta

⁴¹⁵ RITECZ–SALLAI 2015, 36–41.

meg az emberek mindennapi életét, és így jelentős hatással volt a migrációs folyamatokra is. A világháló és az azt alapul vevő technológiák közreműködésével a különbségek és különösen a *távolságok* (gazdasági-kereskedelmi, kulturális, kommunikációs) szinte a minimálisra csökkentek. Fontos eleme a globalizációs folyamatnak, hogy a piacgazdaság és a piac nemzetköziesedése és az ezzel együtt teret nyerő termékek következtében a *letelepedés* és egy új helyen történő *beilleszkedés* is könnyebbé válhat. Azáltal, hogy bizonyos szokások és termékek a világ majdnemhogy összes, de legalábbis jelentős számú országában megtalálhatók, egyfajta stabilitást sugallhatnak a bevándorlóknak, illetve ezeknek köszönhetően hamarabb és könnyebben hozhatják meg a vándorlásra irányuló döntésüket.

Gondoljunk csak bele, még akkor is, ha csak pár napos külföldi útra megy valaki, abban az esetben, ha fél az új dolgok kipróbálásától, hamarabb bemegy egy Burger Kingbe vagy McDonald'sbe, mint a helyi specialitásokat kínáló étterembe, mégpedig abból a megfontolásból, hogy az előbbi helyen az otthon is megszokott ízeket és minőséget kapja. De ugyanezen a logikán a mindennapi munka során használt Microsoft termékek, a Coca-Cola, a ruhákban fellelhető „Made in China” felirat is ugyanezt az állandóságot sugallja. Meg kell még említeni a globalizációnak az egyes szokások és ünnepek elterjedésében játszott szerepét is: a halloween és a Valentin-nap is az Egyesült Államokból indult, azonban a technológia és az internetes világ fejlődésével fokozatosan begyűrűzött az európai és később a magyar köztudatba is. Az elterjedésben emellett tagadhatatlan a migráció szerepe is, hiszen az Amerikában tanuló-dolgozó rétegek Európába való hazatérésükkel is hozzájárulhattak ezeknek a szokásoknak az elterjedéséhez.

Felmerülhet a kérdés, hogy mégis hogyan határozhatjuk meg a globalizáció jellemzőit a migrációs folyamatok tükrében? A jelenleg uralkodó viszonyokat és a kapcsolati hálókat egy rendkívül erős egymásrautaltság (*interdependencia*) és összekapcsoltság jellemzi. A *kommunikációs csatornák*, köszönhetően az internet és az internetes alapú technológiák elterjedésének, számottevő mértékben *felgyorsultak*, a földi és légi közlekedés egyaránt jelentős fejlődésen ment keresztül. Elég csak a különböző közösségi oldalak elterjedésére gondolnunk, valamint meg kell említeni a folyamatosan terjedő online jegyelővételi rendszereket, de a vállalatok egyre gyakrabban élnek az okostelefonok és okoseszközök jelentette lehetőségekkel (saját applikációban történő jegyvásárlás, jegy digitális bemutatásának lehetősége, élő menetrendi követés stb.) is. Mivel a *kapcsolattartás* sokkal *könnyebbé* és lényegében *azonnalivá* vált (manapság már nem jellemző a postai levelezés magánemberek között), így akár egy másik kontinensen élő rokonnal, barátal, ismerőssel a különböző ingyenes online üzenetküldő programok segítségével, valós időben lehet kapcsolatot tartani, nem kell egy információra heteket várni, amíg a postai levél megérkezik.

A globalizált világban a migrációs folyamatok tekintetében is nagy szerepe van a különböző *okoseszközöknek* (telefon, tablet, óra stb.), hiszen ezek segítségével sokkal könnyebbé vált az úti cél kiválasztása, az utazás (történjen az legális vagy illegális csatornákon keresztül), a fogadó országban történő berendezkedés (munkahely, lakhatás megszervezése), a beilleszkedés (a közösségi médiában létrejött csoportok segítségével), illetve az otthon maradókkal történő kapcsolattartás. Ugyanakkor nemcsak a résztvevői, hanem a közvetítői oldal dolga is egyszerűsödött: az embercsempészek is könnyebben tudják az „ügyfeleiket” elérni és velük kapcsolatot tartani, könnyebb az útvonal és a célállomás felderítése, és az embercsempész-hálózatok tagjai hatékonyabban tudják egymást figyelmeztetni az ellenőrzésekre, rajtaütésekre, hatósági akciókra.

A 2015-ös magyarországi példánál maradva nem volt szokatlan látvány az okosesz-közeiken társaikkal (vagy az otthon maradtakkal vagy már a célsországba érkezettekkel) kommunikáló menedékkérők látványa, akik sok esetben a menekültügyi eljárás során is az otthonról kapott képeket mutatták be az országukban uralkodó rossz állapotok bizonyítékeként.⁴¹⁶

A globalizáció hatására folyamatos a munkáltatókat és vállalatokat érő növekedési kényszer, amely a munkafolyamatok folyamatos átszervezését és a *munkaerő átcsoportosítását* teszi szükségessé, amit munkaerő-vándorlás és munkavállalási célú migráció kísér. Főleg a multivállalatok jellemző stratégiája, hogy időről időre más központjukba, telephelyükre helyezik a munkavállalóikat, ezzel is elősegítve számukra a cégen belüli munkafolyamatok jobb és hatékonyabb megismerését.⁴¹⁷

A *homogenizáció*, a társadalom fogyasztói jellegének erősödése, valamint a társadalomban és kultúrában jelen lévő értékrendszer átalakulása hajlamos eredményezni a migrációs hajlandóság növekedését. A minél több iránti birtoklási vágy, a környezetben előforduló pozitív minták (ismeretségi körben előfordult, bevált migrációs cselekmény) és a főleg a fiatalabb generáció körében tapasztalható hagyományos kulturális kapcsolatok és konzervatív értékek hiánya, valamint az új megismerése iránti igény hatására az Y és Z generáció könnyebben hozza meg a migrációs döntést.

A globalizáció hatására egyre csak növekvő jövedelmi különbségek, a „*gazdasági olló*” mind szélesebbre nyílása, az élet rengeteg területén jelentkező egyenlőtlenségek folyamatos növekedése mind hozzájárulnak a migrációra irányuló döntés meghozatalához és a gazdasági-politikai hatalom későbbi koncentrálódásához. A multinacionális cégek profit- és termelésorientált attitűdje miatt a lakosság kiszolgáltatottá válhat, ami szintén a nemzetközi migrációt erősítő és ösztönző tényezővé léphet elő.⁴¹⁸

7.4. A migráció hatása az egyes biztonsági szektorokban

Barry Buzan szektorális biztonságfelfogását alapul véve érdemes sorra venni annak egyes elemeit, azaz hogy milyen módon gyakorol hatást a migráció a politikai, társadalmi, gazdasági, környezeti és katonai biztonságra. Előljáróban azonban le kell szögezni, hogy az egyes szektorokban a vándorlás által jelentett hatásokat nem lehet vegytisztán és szigorúan elkülöníteni, hiszen például a politikai szektor hatásai között említett választási hajlandóság növekedése nemcsak ebben, hanem akár a gazdasági és társadalmi szektorban is érezteti biztonságra gyakorolt hatását. Azaz a globalizációnak és interdependenciának köszönhetően az elemzés során áttekintett szektorokat is átszövi az egymásrataltság és kölcsönösség.

Fontos kitétel továbbá, hogy a migrációnak – a közvélekedéssel ellentétben – nem csupán biztonságot gyengítő, hanem biztonságot erősítő elemei is léteznek az összes vizsgált szektorban. Tehát pont emiatt nem ildomos a migrációra mint kizárólagos fenyegetésre tekinteni, érdemes inkább együtt kezelni annak pozitív és negatív oldalát – hiszen

⁴¹⁶ VAJKAI 2017, 35–47.

⁴¹⁷ RITECZ–SALLAI 2015, 36–41.

⁴¹⁸ VAJKAI 2017, 35–47.

a kifejezés önmagában egy értéksemleges kifejezés, azaz léteznek egyértelműen pozitív és egyértelműen negatív hatásai is.⁴¹⁹

Ezenfelül el kell különíteni a befogadó és küldő országban tapasztalt pozitív és negatív hatásokat, valamint a vándorlás alanyait érintő pozitív és negatív hatásokat egyaránt. Azt is meg kell említeni, hogy a migrációs folyamatok *kétarcú jellege* miatt ami az egyik országban negatív következmény (például a munkaerő-elvándorlás), az a fogadó országban pozitívum (hiszen adott esetben a hiányzó munkaerőt pótolja, így lehetővé téve egy vállalat további működését, ami további kihatással van az ország gazdaságára és ezáltal gazdasági biztonságára).

7.4.1. Politikai szektor

A politikai szektorban a létfenyegetés, ami a biztonságiasítás folyamatához vezethet el, általában az állami szuverenitással, illetve az azt veszélyeztető tényezőkkel függ össze: ide sorolhatunk minden olyan eseményt, amely kétségbe vonja vagy akár megtámadja az uralkodó politikai rendszer létjogosultságát. Azonban a politikai szektorban jelentkező biztonsági-biztonságpolitikai kihívások nemcsak állami szinten értelmezhetők (ez egyébiránt annak az elméletnek a gyakorlati oldalát is szemlélteti, amelyik az államok mellett az államok alatti és államok feletti szereplőknek is fontos szerepet tulajdonít), hanem például az *Európai Unió* esetében is, ahol minden olyan esemény, ami az európai integráció létét és sikerét veszélyezteti, biztonsági kérdéssé válhat.

Egy még szélesebb kört érintő példával élve a kétpólusú világrend felbomlása és a Szovjetunió megszűnése komoly kihívást jelentett az egész nemzetközi rendszer számára, egyúttal pedig egy sor biztonsági természetű kérdést is felvetett, elég csak a szovjet felügyelet alatt lévő atomfegyverek „sorsára”, elhelyezésére vagy azokra a szovjet állampolgárookra gondolni, akik a Szovjetunió szétesésekor például a mai Észtország területén tartózkodtak, és emiatt problémássá vált az állampolgárságuk (szovjetek már nem lehettek, de az orosz és észt állampolgárságra sem lehettek adott esetben jogosultak).

Nem mindegyik ország életében jelenik meg egyformán hangsúlyosan a migráció kérdése, éppen ezért a politikai szektorban tapasztalt hatások is eltérőek lehetnek.

Franciaország a nemzetközi vándorlási folyamatoknak fokozottan kitett ország, köszönhetően volt gyarmattartói státuszának. Ennélfogva szoros kapcsolatokat ápol a volt gyarmati országaival, ami abban is megmutatkozik, hogy főként Algériából, Marokkóból és Tunéziából érkezik a legtöbb bevándorló Franciaországba, de számottevő létszámban jönnek a többi volt afrikai gyarmatról is, pont emiatt pedig a vándorlással kapcsolatos kérdések hangsúlyosabb szerepet kapnak a politikai diskurzusban. Ennek jellege azonban korántsem állandó, hiszen Franciaországban is többek között a 2015-ben indult migrációs válság hatására került még jobban előtérbe az illegális migrációs folyamatok szabályozásának kérdése, folyamatosan napirenden vannak viszont a szabályokat tiszteletben tartó migrációs tevékenységek, hiszen az ország tisztában van azzal, hogy például jelentős munkaerőpiaci és demográfiai problémákkal szembesülne, ha Marine Le Pen javaslatának megfelelően egyik napról a másikra felfüggesztenék a bevándorlást.

⁴¹⁹ HAUTZINGER 2016, 10.

Az adott országban éppen regnáló *politikai rendszer feladata* azoknak az intézményeknek, *normáknak és szabályoknak a megalkotása*, valamint működtetése, amelyek részt vesznek a be- és kivándorlás szabályozásában. Ennek a menedzselése korántsem könnyű, hiszen figyelembe kell venniük nemcsak a saját országuk jogrendjét, hanem bizonyos nemzetközi érvényű normákat és elvárásokat is, valamint azoknak a nemzetközi szervezeteknek (Egyesült Nemzetek Szervezete; európai államok esetében az Európai Unió) az iránymutatását és szabályozását, amelynek már a tagjai. Tagjelölt országok esetében, ha azok nem vagy csak részlegesen végzik el ezt a jogharmonizációs folyamatot, az veszélyeztetheti a tagsági viszony létrejöttét. Nagy szerepet játszik tehát egy ország nemzetközi megítélésében az, hogy a vezető politikai réteg milyen álláspontot képvisel be- és kivándorlási kérdésekben, illetve az ország társadalmi biztonságára is jelentős kihatással van az a tény, hogy a vezetők például a multikulturalizmusra vagy az asszimilációra törekedő politikát részesítik előnyben.

Az országban uralkodó *politikai hangulat, helyzet és politikai rendszer szintén* jelentősen befolyásolja az el- és bevándorlást. Egy háború, polgárháború vagy más fegyveres konfliktus sújtotta országból a lakosok saját és családjuk épségét féltve inkább elvándorolnak egy olyan országba, ahol stabilabb és nyugodtabb a politikai rendszer, és ahol nem kell aggódniuk amiatt, hogy fegyveres konfliktusok részeseivé válnak. A UNOCHA 2017. november elején kiadott jelentése szerint 318 295 embernek kellett elhagynia otthonát az országban dúló konfliktus miatt Afganisztánban, ami a megelőző héthez képest jelentős, 22 ezer fős növekedést jelentett. Kunduz tartományban, szintén a szóban forgó héten több mint 21 ezer fő (3025 család) kényszerült menekülésre (belső menekültek).⁴²⁰

A *politikai rendszer instabilitásán* felül, abban az esetben, ha egy személyt hazájában vagy származási országában üldöznek, és azt emiatt elhagyni kényszerül, az 1951. évi genfi egyezmény értelmében nemzetközi védelemre, azon belül is menedékjogra jogosult. Azok a személyek, akik akár politikai, akár gazdasági indok miatt, például munkavállalási vagy családi célból választanak lakhelyként egy másik országot, több szempontból is *hatással* lehetnek a *politikai rendszer működésére*, legyen szó akár a befogadó, akár a küldő országról. A migráció a kibocsátó országok számára alapvetően gazdasági és politikai hatással bír, ami akár jelentős politikai előnyt vagy hátrányt is jelenthet. Abban az esetben, ha jelentős számú elvándorlóról beszélünk egy ország esetében, az a *politika* – és itt nem csak a migrációpolitikáról van szó – *hitelét* és szélsőséges esetben a regnáló politikai elit szavahihetőségét áshatja alá, hiszen az, hogy mind többen döntenek az adott ország elhagyása mellett, jelzésértékkel bírhat az ország lakossága és jó esetben a politika felé is, hogy valami nem működik jól az országban. Ideális esetben az utóbbi réteg időben „kapcsol”, és megteszi a szükséges lépéseket, ha nem, akkor pedig akár egy még felfokozottabb elvándorlással kell szembenézni annak minden következményével együtt.

Abban az esetben, ha már hazájukból elvándoroltakról van szó, kétféle kimenetelről beszélhetünk. A fejlett, demokratikus országokban letelepedett személyek alapvetően kétféle attitűddel viseltethetnek, és lehetnek hatással hazájuk politikai rendszereire. Látva a fogadó országban jól működő és stabil demokráciát, a politikai rendszer működését és stabilitását, a jólétet, egyes vándorok akár a végleges letelepedés mellett is dönthetnek, ezzel „kivonva magukat” a származási országuk politikai életéből, rendszeréből, ezáltal

⁴²⁰ OCHA Report 2017.

csökkentve a származási országban *politikailag aktív* és politikára – akárcsak szavazati joggal – befolyással bírók *létszámát*, így eltűnik a változás-változtatás lehetőségét magában hordozó réteg. Ne feledjük, hogy a migrációs döntések – főleg az adott országban uralkodó „negatív” politikai környezetet figyelembe véve – nem elszigetelt esetek, így az ilyen jellegű elhatározás tömeges jellege komoly hatásokat eredményezhet. Ugyanez lehet a végkiemetele az olyan eseteknek is, amikor ugyan a végleges letelepedés szándéka nélkül, de a származási országgal való kapcsolat mindennemű megszakítása mellett dönt úgy az egyén, hogy másik országot választ lakhelyéül.

Ennek pont az ellenkezője az az eset, amikor egy demokratikusan működő országban eltöltött időszakot (történjen az akár tanulmányi, akár családegysítési céllal, de ilyen esetben leggyakrabban tanulmányi célú vándorlásról beszélhetünk) követően az érintettek hazatelepülnek, ahol pedig jelentősen *elősegíthetik* országuk *politikai fejlődését*. Maliban és Moldáviában végzett kutatások azt bizonyítják, hogy a külföldről hazaköltözők nagyobb arányban mentek el szavazni a helyi választásokon, hiszen külföldi tartózkodásuk során ezt a példát látták (a „jó példa ragadós” esete). Ráadásul amellett, hogy ők maguk a szavazóurnához járultak, ezzel a tevékenységükkel környezetüket is arra ösztönözték, hogy leadják szavazataikat. Collier rámutat arra is, hogy azokon a területeken, ahol a megszokottnál magasabb volt a hazatelepülők aránya, magasabb volt a választási hajlandóság is, köszönhetően annak, hogy nemcsak a hazaérkezettek, hanem hatásukra az „öslakosok” is magasabb arányban vettek részt a szavazásokon.⁴²¹ Ez a tény egyébiránt fontos szerepet tölthet be a *megfelelő politikai réteg kiválasztásában*. A nemzetközi vándorlásnak, a külföldi tapasztalatszerzés és csere lehetőségének köszönhetően a fejlődő országok vezetőinek mintegy kétharmada külföldön született, vagy ott tanult, azaz a migrációnak köszönhetően növekszik a fejlődő országok vezetőinek képzettségi szintje, ami előremutatón akár fejlődési pályára is állíthatja az adott országokat.

Fontos hangsúlyozni azonban, a kivándorlásnak nem kizárólag pozitív eredményei lehetnek a kibocsátó államokra nézve, hiszen például a diaszpórák esetében fennáll a veszély, hogy a tagjai elszakadnak a (társadalmi) valóságtól, és sokkal könnyebben válnak *radikális elemmé*. Collier szerint erre az egyik legjobb példa az 1976 és 2009 között zajlott Sri Lanka-i polgárháborúban kulcsszerepet játszó Tamil Tigrisek militáns terrorista szervezet,⁴²² akiket nem a helyi lakosság, hanem főként a diaszpórában élő tamilok támogattak.⁴²³

Nem bír egyértelműen pozitív hatással egy ország politikai életére az a tény, ha vezetője hosszabb-rövidebb ideig külföldön tanult, ahogy ezt Zimbabwe példája is mutatja. Robert Mugabe is Nyugaton folytatta tanulmányait, és hazatérését, valamint hatalomra kerülését követően *diktatúrát* épített ki az afrikai országban. Kim Dzsongun, Észak-Korea diktátora fiatal korában szintén folytatott külföldi tanulmányokat, mégpedig álnéven, egyes források szerint a Berni Nemzetközi Iskolában.⁴²⁴

Collier ezenfelül két ország példáját állítja szembe egymással. A Zöld-foki Köztársaság és Eritrea politikai vezetői közül szép számmal akadnak olyanok, akik már folytattak külföldi tanulmányokat, sőt, a két ország vezetőinek nagy része az Amerikai Egyesült

⁴²¹ COLLIER 2013.

⁴²² THIRANAGAMA 2011.

⁴²³ COLLIER 2013.

⁴²⁴ North Korean leader Kim Jong-il „names youngest son as successor (2009).

Államokban tanult, vagy éppenséggel ott is született, mégis jelentősen eltér a két ország fejlettségi szintje. Míg a Zöld-foki Köztársaság Afrika egyik legjobban és legdinamikusabban fejlődő országa, addig Eritreát mondhatni a világ legrosszabbul teljesítő országai között tartjuk számon.

A bevándorló, majd kisebbséggé szerveződő etnokulturális csoportok egyre izmosodó erőcsoportként idővel a korábban kialakult *politikai erőviszonyok és intézményrendszer megváltoztatását* igyekeznek kikényszeríteni saját javukra, fogalmaz a Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter szerzőpáros.⁴²⁵ Hozzáteszik, hogy erre a legjobb példa az utóbbi száz évben az Amerikai Egyesült Államokban a színes bőrű népesség politikai tényezővé válása. A fenti kijelentést egy kicsit finomítva elismerhető, hogy az Amerikai Egyesült Államokban nemcsak a színes bőrű, hanem a mexikói és spanyol ajkú polgárok szavazatai nélkül sem lehet ma már választásokat nyerni, azonban az akarat kikényszerítése helyett célszerű az érdekek érvényre juttatása kifejezést használni. Mi sem mutatja jobban az amerikai politikai paletta átrendeződését, hogy Barack Obama 8 éven keresztül volt az Államok elnöke.⁴²⁶ Az USA-ban a szövetségi és tagállami törvények tiltják, hogy nem amerikai állampolgárok regisztrálják magukat szavazásra, így például az elnökválasztásra, ugyanakkor egyre több helyi hatóság engedélyezi a helyi lakos, nem amerikai állampolgároknak, hogy lokális kérdésekben szavazhassanak. Ez utóbbira jó példa Maryland állam, ahol egyre több város ad helyi kérdésekben szavazati jogot nem amerikai állampolgároknak, legyen szó akár nem dokumentált bevándorlókról vagy zöld kártyával rendelkező személyekről.⁴²⁷ Az amerikai elnökválasztáson azonban még mindig kizárólag amerikai állampolgárok szavazhatnak, így annak végkimenetelére csak abban az esetben vannak hatással a bevándorlók, ha időközben állampolgárságot szereztek, vagy pedig ismerősük-családtagjuk szavazati joggal rendelkező amerikai állampolgár. Donald Trump, az USA elnöke azt hangoztatja, hogy a 2016-os elnökválasztás során azért nem ő kapta szám szerint a több szavazatot, mert nagyon sok nem amerikai állampolgár annak vallva magát szavazott. Ezt több szakértő is cáfolja, ráadásul hozzá kell tenni azt is, hogy a hatóságok ilyen téren történő félrevezetése rendkívül súlyos szankciókat (akár 100 ezer dolláros pénzbüntetést és 1–3 évig terjedő elzárást) von maga után.⁴²⁸ Összefoglalva megállapítható, hogy az aktuális szabályozást figyelembe véve az USA-ban az állampolgársággal nem rendelkező bevándorlócsoporthoz csak helyi szinten van befolyásuk a szavazások végkimenetelére, azonban országos szinten a politikusoknak mindenképpen figyelembe kell venniük a bevándorló- és bevándorló háttérű (de adott esetben már állampolgársággal rendelkező) csoportok érdekeit.

Az új „politikai tényezőként” jelentkező etnokulturális csoportok kétféle tekintetben is változást hozhatnak a politikai életbe. Egyfelől kisebb-nagyobb *engedményekre kész-tethetik* a régóta regnáló politikai elit tagjait, ami akár precedenst teremthet más természetű változások meghozatalára is. Ezenfelül – amennyiben sikerül betörniük a *politikai*

⁴²⁵ PÓCZIK–DUNAVÖLGYI 2008, 92.

⁴²⁶ Obama reelected as president. *washingtonpost.com*. Elérhető: www.washingtonpost.com/politics/decision2012/after-grueling-campaign-polls-open-for-election-day-2012/2012/11/06/d1c24c98-2802-11e2-b4e0-346287b7e56c_story.html?utm_term=.b4c491317a85 (A letöltés dátuma: 2017. 11. 11.)

⁴²⁷ HALTIWANGER 2017.

⁴²⁸ WEISER–KEITH 2017.

színpadra – úgy annak *többszereplőssé válása* szintén *változásokat indíthat* el.⁴²⁹ Ezzel éleződhetnek a belső politikai érdekharok, elindulhat egy mélyebb jellegű *politikai fragmentálódás*, és megélnéülhet a szavazatokért folyó politikai verseny. Ennek veszélye ugyanakkor az, hogy a szavazókért folyó politikai verseny akár felelőtlen ígéretre is sarkallhatja a politikai szereplőket, amelyeknek a be nem tartását és negligálását a későbbiekben a választópolgárok jogosan kérhetik rajtuk számon.

Az említett etnikulturális csoportok első lépcsőben a *helyi politikában* jelentkezhetnek kezdeményezéseikkel, igyekezhetnek érvényesíteni érdekeiket, a későbbiekben pedig akár *országos tényezővé* válhatnak, amennyiben ezt az adott ország választási rendszere lehetővé teszi.

Póczik Szilveszter szerint az idegen jogelemek beépülése vagy az idegen csoportokra vonatkozó jogkorlátozások, vagy éppen többletjogok biztosítása, a *negatív és pozitív diszkrimináció* a jogrendszer olyan differenciálódását jelentik, amelyben benne rejlik a *jogrendszer megbomlásának lehetősége*. Ez pedig az egyes csoportokra vonatkozó privilégiumok korlátlan szaporodása, illetve a területi autonómia kiharcolásával a nemzetállam koncepciójának szétesése felé nyitja meg az utat.⁴³⁰

Magyarországon a nemzetközi védelemben részesített személyek közül egyedül az elismert menekültek rendelkeznek korlátozott, a helyi ügyekről szóló szavazásokra és polgármester-választásokra szóló *szavazati joggal*, az oltalmazottak, befogadottak és menedékesek nem.⁴³¹ A Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal által közreadott statisztikák alapján 2017. október 31-i állapot szerint Magyarországon 1833, menekültként személyi igazolvánnyal rendelkező személy élt, emellett 2017 első tíz hónapjában mindösszesen 89 személyt ismert el a Hivatal menekültként. Ezekből a számokból látható, hogy az elismert menekültek nem képviselnek releváns politikai erőt – és nem is biztos, hogy ez szándékukban állna.⁴³²

A bevándorolt és letelepedett külföldi állampolgárok – az elismert menekültekhez hasonlóan – szavazhatnak a helyi önkormányzati képviselői és polgármester-választásokon, csakúgy, mint az Európai Unió más országainak magyarországi lakhellyel rendelkező nagykorú állampolgárai, akik ezenfelül még az európai parlamenti képviselők választásakor is gyakorolhatják szavazati jogukat.⁴³³

A különös jogok és privilégiumok kialakulásával párhuzamosan meg kell említeni egy másik fajta kockázatot is. Ugyanis sokkal nagyobb kockázatot rejthet magában az, ha egyes etnikulturális csoportok igényei nincsenek kielégítve, vagy rosszabb esetben teljesen figyelmen kívül hagyja őket az állam. Ebben az esetben az érintett csoport vagy csoportok fellázadhatnak, és veszélyt jelenthetnek az ország belső rendjére és politikai stabilitására.

⁴²⁹ PÓCZIK–DUNAVÖLGYI 2008, 110.

⁴³⁰ Uo.

⁴³¹ Met. 10.§ (2) a).

⁴³² BMH Statisztika 2017.

⁴³³ Alaptörvény XXIII. cikk.

7.4.2. Gazdasági szektor

A gazdasági biztonság területén a *társadalom jólétéhez* és az államhatalom elfogadható szinten tartásához szükséges *erőforrásokhoz, pénzeszközökhöz és piacokhoz való hozzáférés* garantálását találjuk.⁴³⁴ Pont emiatt korántsem könnyű meghatározni, hogy mi az vagy mik azok a tényezők, amelyek a gazdasági szektorban fenyegetést jelenthetnek az állam létbiztonságára. A létfenyegetés meghatározása továbbá azért is probléma, mivel a piacgazdaság – mondhatni – sajátosságaként mindennapos dolognak számít vállalkozások megszűnése és új létrehozása. Ennek következtében tényleges létfenyegetésről csak akkor beszélhetünk, ha az egész gazdaságokat, gazdasági rendszereket és a globális piacgazdaságot működtető mechanizmusokat veszélyeztet. Ezen a ponton is bebizonyosodik a világ globalizált jellege és az egymásrautaltság, hiszen a 2008–2009-es gazdasági válság is az Egyesült Államokból indult, de rövid és hosszú távú következményei miatt létfenyegetéssé lépett elő. Gondoljunk csak a magyar devizahitelek esetére: a Lehmann Brothers csődjéből induló világválság hatására a törlesztőrészek jelentős megrugása sok családot lehetetlen helyzetbe sodort.

Ebből kifolyólag szintén problémás annak meghatározása, hogy a vándorlási folyamatok ténylegesen inkább pozitív vagy negatív hatással vannak az adott állam gazdasági folyamataira. Csakúgy, mint a politikai biztonság esetében, a gazdasági biztonságot érintő kérdésekben is el kell különítenünk a befogadó és kibocsátó országokat érő pozitív és negatív hatásokat, valamint szintén beszélnünk kell az egyén szempontjából jelentkező pozitív és negatív hatásokról is.

A jelenlegi vándorlási folyamatok indítópontja túlnyomó részben gazdasági jellegű. Rengetegen indulnak útnak amiatt, mert származási országukban nem megfelelő a gazdaság helyzete, és nem elégedettek anyagi-gazdasági körülményeikkel. A legfőbb motiváló erő a saját vagy család *anyagi helyzetének javítása*. Ezek a személyek többnyire munkavállalási célból hagyják el hazájukat, vagy azért, mert szakmájukban nincsenek jól megfizetve, vagy pedig azért, mert nem tudnak a végzettségük szerinti területen elhelyezkedni. Az új országba érkezve amennyiben el tudnak helyezkedni, az számukra és a *fogadó ország gazdaságára* is pozitívan hat, valamint az otthon maradottakat is segíteni tudják a *hazautalásokkal*, ami nemcsak a szűkebb családnak jó, hanem a *küldő ország GDP-jére* is pozitív hatással van. Ha azonban nem tudnak munkát vállalni bármilyen okból kifolyólag, abban az esetben nő a frusztráltságuk és elégedetlenségük. Míg a küldő országban uralkodó rosszabb gazdasági-pénzügyi körülmények elvándorlásra, addig a célországban meglévő jobb vagy annak vélt körülmények bevándorlásra ösztönző tényezők, azaz *push* és *pull* faktorok.⁴³⁵

A befogadó országok szempontjából nézve a legfontosabb gazdasági *feltételezés* az, hogy a bevándorlás hatására *csökkennek* az országban a *reálbérek*, hiszen a beérkező külföldiek zömmel olyan személyek, akik hajlandók ugyanazt a munkát kevesebb pénzért elvégezni, mint az „öshonos” lakosság, mert nekik az a kisebb összeg is több, mint amit származási országukban kaptak volna, ez pedig növeli az őket alkalmazó cég bevételeit.

⁴³⁴ GAZDAG 2011.

⁴³⁵ Migration trends. Why do people migrate? BBC. Elérhető: www.bbc.co.uk/schools/gcsebitsize/geography/migration/migration_trends_rev2.shtml (A letöltés dátuma: 2017. 11. 03.)

Így az átlagmunkások rosszul, míg az őket alkalmazó vállalatok jól járhatnak a bevándorlással. Collier véleménye szerint számos tanulmány igazolja, hogy Európában a bevándorlás hatására csökken a reálbér, azonban ez inkább a *legalacsonyabb keresetűek körében jellemző*. Mindemellett rámutat arra is, hogy a *többi munkavállaló bére a bevándorlás hatására nő*, így a célországok lakosainak többségének – gazdasági szempontból – *hasznot hajt* a bevándorlás. Azonban hozzá kell tenni azt is, hogy a szegényebb réteget nemcsak a reálbérek csökkenése sújtja, hanem a bevándorlás következtében a *szociális ellátórendszerre is nagyobb nyomás* helyeződik. Collier erre brit példát hozott könyvében: a fehér szegények a bevándorlás következtében nehezebben juthatnak szociális lakásokhoz, ennek következtében pedig bizonyos területeken növekedhet a körükben mért szegénységi ráta.

Ugyanakkor meg kell említeni azt is, hogy a bevándorlók nem feltétlen veszik el a helyi lakosok elől a munkát, hiszen nagyon sok esetben inkább olyan munkákat végeznek el, amelyeket előbbiek valamilyen ok miatt (többnyire a munka „alantas” jellegéből fakadóan) nem hajlandók. Ezek többnyire a „3D-s munkák” (dirty, dangeoreus, demenaing), azaz azok a feladatok, amelyeket az őslakosok koszosnak, veszélyesnek és lealacsonyítóknak tartanak.

Az országok többsége – pont a saját állampolgáraik védelmében – szabályozza a külföldiek, európai államok vonatkozásában pedig a harmadik országbeli állampolgárok munkavállalását. Ugyanakkor elmondható az is, hogy például azonos képesítési szint esetében – amennyiben az ország szabályozása nem részesíti előnyben egyik felet sem – a bevándorló és a helyi jelentkező közötti *verseny akár előnyösen is hathat* a gazdaság, de inkább a vállalat működésére.

Kanada esete erre nagyon jó példa: az ország bevándorlási politikája nagyrészt gazdasági, kisebbrészt pedig a családi célú bevándorlásra épül. Ahhoz, hogy valaki munkavállalási célú tartózkodási engedélyt kapjon, bizonyítania kell egyrészt, hogy olyan tudással vagy képességekkel rendelkezik, amelyek hasznot hajtának Kanada és a kanadai gazdaság számára. Másrészt pedig a kanadai hatóságok az engedély kiadása előtt egy munkaerőpiaci vizsgálat során meggyőződnek arról, hogy nincs olyan kanadai állampolgár, aki be tudná, illetve be szeretné tölteni a kérdéses pozíciót. Természetesen külön kategóriát képviselnek azok, akik jelentős gazdasági befektetést hajtának végre az országban, de esetükben is megbizonyosodik a befektetés potenciális hasznosságáról a kanadai hatóság.⁴³⁶

Gazdasági szempontból csak részben épül hasonló logikára a 2013-ban Magyarországon bevezetett letelepedési államkötvény, hivatalos nevén a nemzetgazdasági érdekből kiadott letelepedési engedély, amely egy olyan értékpapír, amelyet az Európai Unió kívüli befektetők vásárolhatnak, cserébe pedig olyan letelepedési engedélyhez jutnak, amivel az Európai Unió belül szabadon utazhatnak. A befektető a vásárlással lényegében kölcsönt nyújt Magyarországnak, amelyet a későbbiekben középtávon kamattal együtt visszkap.⁴³⁷

Több kutató is előszeretettel hangsúlyozza, hogy a bevándorlás a fogadó ország szempontjából már csak azért is szükséges, hogy legalább részben feloldja az *előregedő társadalmak* által jelentett részben gazdasági, részben pedig az ezzel szintén összefüggő demográfiai problémákat, és biztosítsa az előregedő társadalmak miatt lassan fenntarthatatlanná váló *szociális ellátórendszerek* működtetését. Ennek alátámasztására azzal érvelnek, hogy

⁴³⁶ LŐRINCZ-ZÁMBÓ 2012, 65.

⁴³⁷ 4/2013. NGM rendelet.

a bevándorlók többsége fiatal és aktív korú munkavállaló, és ezáltal lényegesen *többet fog betenni* a közösbe, mint amennyit kivesz. Ez a feltételezés azonban nem minden esetben igaz, hiszen ha valamilyen ok miatt nem tudnak vagy nem akarnak munkát vállalni, akkor nemhogy betenni nem fognak a „közösbe”, hanem nettó haszonélvezők lesznek, ezzel tovább terhelve az ellátórendszert. Collier is hasonlóképpen vélekedik, hiszen véleménye szerint a munkavállalásuk jelentette haszon mellett számolni kell azzal, hogy az eltérő kultúrából fakadóan *magasabb a gyermekvállalási hajlandóságuk*, ami az *oktatási költségek növekedését* eredményezi, továbbá – szintén talán az eltérő kulturális viszonyokból adódóan – a *nők munkavállalási hajlandósága is alacsonyabb*.

Ezenfelül benne rejlik a rendszerben az is, hogy az eredetileg gazdasági (munkavállalási) céllal érkezettek idővel magukkal hozzák *eltartott rokonaikat*, családjukat, szüleiket. Collier erre egy 1997-es brit példát hoz: az abban az évben Nagy-Britanniába érkező bevándorlók mindösszesen 12%-a volt aktív korú.⁴³⁸

Érdemes megemlíteni a 2010-es franciaországi „romakérdés” kapcsán azt is, hogy amikor Franciaország a területén felszámolt több száz illegálisan létesített tábor lakóit (többségében romániai és bolgár romákat) hazaküldte, akkor felnőttenként 300, gyermekeként 100 eurós hazatérési támogatást folyósított számukra. Ez egyenként nem tűnhet soknak, azonban nagyszámú érintett esetében már jelentős összegről beszélhetünk, ami – ha a helyzet tartóssá vált volna – akár komoly nehézségeket okozhatott volna a francia gazdaságnak. Ebben az esetben egyébiránt felmerült az is, hogy amikor Franciaország elkezdte folyósítani az első „hazatérési támogatásokat”, ez tovább ösztönözte a román és bolgár származású romákat arra, hogy Franciaországba menjenek, és később hazaküldessék magukat a fenti összegért „cserébe”. Hogy tényleg volt-e ilyen hátsó szándék, azt bizonyosan nem lehet tudni, azonban megjegyzendő, hogy akkoriban a romániai átlagbér 350–400 euró között mozgott.⁴³⁹

Magyarország szempontjából mindenképpen meg kell említenünk a 2015-ös migrációs válság gazdasági szektorra, így az ország gazdasági biztonságára gyakorolt hatásait. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (2017. január 1-től Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal) akkori adatai szerint az előző évhez viszonyítva *2015-ben 314%-kal nőtt a benyújtott menedékkérelmek száma*, ami 2016 első két hónapjában a jogi és fizikai határzár hatására – az előző, azaz 2015-ös év hasonló időszakához képest – 90%-kal csökkent.⁴⁴⁰

A 2015-ös migrációs válság hatására Magyarországra érkező menekülők-menedékkérők nagy létszáma jelentős pluszterhet rótt egyrészt a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, másrészt a társszervek állományára és költségvetésére egyaránt. A Magyar Országgyűlés honlapján fellelhető adatok szerint 2015. június 1. és szeptember 15. között 572 904,82 óra *túlmunkát* rendeltek el a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak körében, ebből júniusban 31 761,42 óra, júliusban 67 796,07 óra, augusztusban 158 188,35 óra, míg szeptember 1–15. között 315 158,98 óra eloszlásban. Az adatokból is jól látható, hogy a migrációs nyomás növekedésével párhuzamosan nőtt az elrendelt túlórák száma is. A Rendőrség a túlórákat a 2015. évi XLII. törvényben előírtak szerint kifizette

⁴³⁸ A tömeges migráció mindenképpen káros (2016).

⁴³⁹ BIEGATCH–GUIMIER 2013.

⁴⁴⁰ Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal – Statisztikák 2015. január–február – 2016. január–február.

az állomány részére.⁴⁴¹ A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal 2016-ban 6,7 milliárd forintot, 2015-ben pedig 5,4 milliárd forintot fordított a *menekülők, menedékkérők, menekültek ellátására*. A Hivatal minden pluszfeladatához szükséges forrást megkapott, az eredetileg tervezett 8,7 milliárd forintos költségvetés helyett 2016 végére a költségvetési kiadás elérte a 16,3 milliárd forintot.⁴⁴²

Szintén plusz költségvetési tételként jelentkezett a migrációs nyomás következtében a *mezőgazdaságban okozott károk* megtérítése, amelynek keretében az illetékes Belügyminisztérium tájékoztatása alapján az államhatárról szóló törvény szerinti közérdekű használati joggal összefüggő kártalanításról szóló 211/2015. (VII.23.) Kormányrendelet alapján⁴⁴³ a rendőrség 1351 érintett gazda számára 2015 decemberéig bezárólag 192 399 553 forintot fizetett ki egyszeri kártalanítás gyanánt.⁴⁴⁴

A megnövekedett migrációs nyomás nemcsak a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, hanem az *Országos Egészségbiztosítási Pénztár és az Országos Mentőszolgálat* esetében is megnövekedett kiadásokat eredményezett. A bevándorlók *egészségügyi szűrése* a 2007. évi LXXX. törvény értelmében⁴⁴⁵ egyrészt a területileg illetékes egészségügyi szervnél, másrészt pedig a befogadóállomásokon kell hogy megtörténjen, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kihirdetését követően pedig a Röszkén és Tompán kialakított tranzitzőnákban. Az OMSZ 2015 januárja és augusztusa között mintegy 50 millió forintot fordított az illegálisan az országba érkezett személyek *egészségügyi ellátására*, amely összeg kiegészülve az OEP és a BÁH ugyanezre a célra fordított költségeivel már 200 millió forint körül mozgott. Ez első olvasatra nem tűnik nagy összegnek az ország gazdasága és költségvetése szempontjából, azonban ha ez a kiadási igény hirtelen merül fel és tartósan fenn is áll, akkor akár jelentős problémát is jelenthet.⁴⁴⁶

Collier álláspontja szerint, mivel a migráció gazdaságra gyakorolt hatása a befogadó ország szempontjából csekély, a bevándorlás kizárólagosan gazdasági alapon történő támogatása nem tűnik indokoltnak.⁴⁴⁷ Példának Japánt hozza fel, ahol nagyon szigorúak a bevándorlással kapcsolatban támasztott szabályok és feltételek, ennek ellenére pedig a világ egyik legfejlettebb állama.⁴⁴⁸

Az, hogy a bevándorlás milyen *gazdasági mechanizmusokat* indít be a célországban, több tényezőtől is függ: múlhat a bevándorló csoportok társadalmi összetételén, a képzettségükön, a bruttó és nettó migrációs rátán, családi hátterükön stb. Észrevehető, hogy

⁴⁴¹ Válasz a K/6174. számú, „A magyar–szerb határon kialakult helyzet kezelése miatt június 1. és szeptember 15. között mennyi túlórát rendeltek el a rendőrségnél, és kifizették-e ezeket a túlórákat?” címen benyújtott írásbeli kérdésre.

⁴⁴² Majdnem 30 ezer kérelmet nyújtottak be tavaly – sajtótájékoztató. *bmbah.hu*, 2017. 02. 03. Elérhető: www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=6&lang=hu (A letöltés dátuma: 2017. 09. 20.)

⁴⁴³ 211/2015. (VII.23.) Kormányrendelet.

⁴⁴⁴ Válasz a K/7837. számú, „Az illegális bevándorlás a mezőgazdasági kultúrákban is jelentős károkat okozott. A Kormány mégsem tesz semmit ezek enyhítésére?” címen benyújtott írásbeli kérdésre.

⁴⁴⁵ 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról.

⁴⁴⁶ Válasz a „Mennyibe kerül az illegális bevándorlók egészségügyi ellátása?” címmel benyújtott, K/6223. számú, írásbeli választ igénylő kérdésre.

⁴⁴⁷ COLLIER 2013.

⁴⁴⁸ LŐRINCZ 2014, 297–304.

az *alacsonyan képzett bevándorlók* érkezése esetén a fogadó ország *magasan képzett rétege jár jól*, mivel relatív súlyuk, arányuk csökkenésével felértékelődik a jelentőségük.

A fogadó ország szempontjából megállapítható, hogy a *munkavállalási* céllal induló *bevándorlás* kizárólag akkor mutat *hasznot*, ha sikeresen lezajlik a külföldi munkavállalók *munkaerőpiaci integrációja*. Meg kell említeni továbbá, hogy a gyakorlat azt mutatja, hogy gazdasági téren (is) a bevándorlás által jelentett előnyök és hátrányok korántsem egyenlően oszlanak meg nemcsak egyes régiók, hanem egyes országok között sem.⁴⁴⁹

Az *előnyök-hátrányok mérlege* a küldő ország szempontjából sem egyértelmű. A külföldön dolgozó állampolgárok az esetek többségében ugyan hazautalják fizetésük egy részét, ami hozzájárul a küldő ország GDP-jének növekedéséhez, azonban a munkavállalók egy részének elvesztése egy sor egyéb, egymással összefüggő problémát okoz. Azzal, hogy a munkaképes korú aktív fiatal réteg egy része külföldön vállal munkát, az otthoni aktív réteg létszáma értelemszerűen csökken, ami növeli az eltartotti réteg (idősek, betegek, gyermekek) arányát, ezáltal pedig nő a költségvetésre nehezedő nyomás is, hiszen kevesebb befizetésből, adóból kell a különböző szociális ellátásokat (nyugdíj, gyés, óvoda, iskola, egészségügyi ellátás stb.) biztosítani hozzávetőlegesen ugyanolyan létszámú eltartotti körnek. Ezenfelül a be nem töltött munkahelyek, a munkaerőhiány problémája tovább nehezítheti a gazdaság működését, és szélsőséges esetben akár biztonsági kockázatot is jelenthet. A humántőke hiánya miatti GDP-, illetve a költségvetési egyenleg csökkenésének tendenciája annál jobban erősödhet, minél magasabb képzettségű réteg hiányáról beszélünk. Az országban maradók bére azonban növekedésnek indulhat, mégpedig azért, mert az otthon maradtak munkája – jobb esetben – felértékelődik.

A hiányszektorokban tapasztalható átlagbérek növekedése mellett azonban a *ráépülő* munkakörökben foglalkoztatottak *bérezése csökkenhet*, tekintettel a hiányzó munkaerő körüli bizonytalanságokra. Az átlagbérek összegének alakulását egyéb, közvetett hatások is befolyásolják: a magasan képzett munkavállalók távozása esetén például csökken a gazdaság potenciális növekedése és romlik a versenyképessége, ami hosszú távon a bérek általános csökkenését eredményezheti.⁴⁵⁰

A kibocsátó ország szempontjából szintén jelentős a „*brain-drain*”, illetve a „*skill-drain*” jelensége, és azok gazdaságra gyakorolt hatásai is. Az agyelszívás (brain-drain) a magasan képzett munkavállalók külföldre költözését és ottani munkavállalását jelenti. Ez a fogadó ország szempontjából *előnyös*, mivel nem kellett az érintettek képzésével, kiképzésével, oktatásával foglalkoznia, megspórolta az ezzel kapcsolatos költségeket, és tulajdonképpen készen kapja a jól képzett szakembereket. A küldő ország szempontjából pedig (az esetleges fizetés egy részének hazautalását leszámítva) egyértelműen *hátrányos* a folyamat, hiszen rengeteg időt, energiát és nem utolsósorban pénzt fektetett a képzésbe, amiből később nem térül neki vissza semmi. Pont ilyen megfontolásból vezették be Magyarországon 2012 szeptemberétől a hallgatói szerződést, amelynek aláírásával az állami ösztöndíjas vagy részösztöndíjas hallgató vállalja, hogy egyrészt az oklevelét a megadott időn belül megszerzi, másrészt pedig azt, hogy a végzést követő 20 éven belül a képzési idő legalább kétszeresen keresztül fog Magyarországon dolgozni, ellenkező esetben a képzés

⁴⁴⁹ Az aktuális migrációs hullám gazdasági hatásai Európában (2016).

⁴⁵⁰ Uo.

költségeit részben vagy egészben vissza kell fizetnie.⁴⁵¹ Magyarországon a magasan képzett munkavállalók elvándorlására a legjobb példa a manapság is jelentős problémákat okozó orvoshiány. Annak érdekében, hogy a szakorvosjelölteket maradásra bírják, a kormány többféle új ösztöndíjat vezetett be számukra (Markusovszky Lajos-, Than Károly-, Méhes Károly-, Gábor Aurél- ösztöndíjak),⁴⁵² amelyek elnyerése esetén a nyertes pályázók vállalják, hogy a szakképesítés megszerzését követően legalább az ösztöndíj folyósításával megegyező időtartamon keresztül a hazai, államilag finanszírozott ellátórendszerben dolgoznak majd.⁴⁵³

Komoly problémát jelent továbbá a szakmunkások elvándorlása is, ami szintén annak köszönhető, hogy ugyanazt a munkát – általában jobb munkakörülmények mellett – a nyugati országokban jobban megfizetik és megbecsülik.

7.4.3. Társadalmi szektor

A társadalmi biztonság főként a *kultúrában, vallásban, nyelvben*, valamint a politikai és társadalmi értékekben kifejeződő *kollektív identitás* fenntartására és megőrzésére vonatkozik.⁴⁵⁴ Ha egy adott állam nyelvét, önazonosságát, kultúráját vagy társadalmát bármilyen veszély fenyegeti, akkor azt annak súlyosságától függően létfenyegetésként érzékelheti, és biztonsági eszközökhöz nyúlhat annak elhárítása érdekében. Szintén ilyen esemény lehet az is, amikor egy államon belül valamilyen oknál fogva *megváltozik* annak *etnikai*, vagy éppen *vallási összetétele*. Ez legtöbbször az olyan térségekben jelenthet potenciális kockázatot, ahol a vallás, az etikum, a terület és a nyelv határai jelentős eltérést mutatnak egymástól. A függetlenségét 2008. január 17-én kikiáltott Koszovó (és a délszláv területek többsége) jó példa erre, hiszen egyrészt a függetlenségét 2017 novemberéig mindösszesen 109 ENSZ-tagország, köztük Magyarország, illetve 4 másik állam ismerte el, Suriname pedig 2017. október 27-én visszavonta elismerő nyilatkozatát.⁴⁵⁵ Több állam azonban kifejezetten megtagadta az elismerő nyilatkozatot, köztük Kína, Spanyolország, Románia és Ciprus is, mivel nem szeretnének precedenst teremteni az eltérő etnikai összetételű területek elszakadására.⁴⁵⁶ A probléma abban rejlik, hogy Koszovó etnikai összetétele korántsem homogén: a legfrissebb adatok szerint az 1 907 000 fős lakosság⁴⁵⁷ 88-93%-a albán, 1,5-7%-a pedig szerb, 1,5-3%-a bosnyák. A számadatok közötti eltérést az okozza, hogy a 2011-es népszámlálást – főleg a románok és szerbek – több régióban bojkottálták.⁴⁵⁸ Az egyes régiókban akár jelentősen is *eltérő etnikai arányok* a társadalmi biztonságot veszélyeztető konfliktusok melegágyát képezik az országban. A térségben zajlott események közül ki

⁴⁵¹ Íme a röghöz kötés szabályai – Itt a szerződés mintája (2012).

⁴⁵² Ilyen ösztöndíjakra pályázhatnak 2017-ben a rezidensek (2017).

⁴⁵³ Az Egészségügyi Nyilvántartási és Képzési Központ nyílt pályázatot hirdet általános orvosi diplomával rendelkezők számára „Szakorvosjelöltek Markusovszky Lajos ösztöndíjára”. Elérhető: www.enkk.hu/files/SzakkepzesTamogatas/Markusovszky_2017.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)

⁴⁵⁴ GAZDAG 2011, 24.

⁴⁵⁵ Kosovo Says Suriname Can't Revoke Independence Recognition (2017).

⁴⁵⁶ The Big Question: Why are so many countries opposed to Kosovo gaining its independence? (2008).

⁴⁵⁷ Kosovo. *geoba.se*. Elérhető: www.geoba.se/country.php?cc= XK & year=2018 (A letöltés dátuma: 2017. 10. 12.)

⁴⁵⁸ Kosovo. *CIA – The World Factbook*. Elérhető: www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kv.html (A letöltés dátuma: 2017. 11. 15.)

kell emelnünk a délszláv válság során lezajlott horvát és szerb etnikai tisztogatásokat is, amelyek nagyon komoly hatással voltak a társadalmi biztonságra.⁴⁵⁹

A migráció által a társadalmi biztonságra gyakorolt hatásokat illetően többek között a *bevándorló népesség integrációjával* kapcsolatos kérdéseket, a *párhuzamos társadalom* által jelentett problémákat, valamint az állam nélküli társadalmi csoportok helyzetét érdemes megemlítenünk.

Az állam nélküli társadalmi csoportok problematikájára a több mint 40 milliós kurd népesség esete a legjobb példa. A legnagyobb olyan népcsoportnak tartják őket, akik nem rendelkeznek saját állammal, hanem hozzávetőlegesen felük Törökország, a többiek pedig Szíria, Örményország, Irak, Irán területén élnek.⁴⁶⁰ Ezeknek az országoknak a vezetői (és lakossága) pedig folyamatos, az államuk számára létfenyegetést jelentő tényezőként tartják számon a „*kurdkérdést*”, ami a társadalmi biztonság mellett egy sor más területen is érezteti hatását.

Az elvándorlást ösztönző tényezők között is szép számmal találunk társadalmi biztonsággal kapcsolatos elemeket és tényezőket. Ide sorolhatjuk például a korábban már említett *társadalmi ellátórendszer működését* vagy éppen *elégtelenségét*, a szűkebb és tágabb környezetben történő boldogulást és a társadalmi kapcsolatrendszereket, vagy éppen azok hiányát. Ez utóbbi esetében elég csak azokra a jórészt európai származású fiatalokra gondolni, akik az elismerés reményében, lázadásból, valamint amiatt, mert úgy érzik, hogy a környezetük nem fogadja el őket és nem tudnak beilleszkedni, útnak indulnak azért, hogy a DAESH-hez (Iraki és Levantei Iszlám Állam) csatlakozzanak akár harcosként, akár fiatal lányok esetében dzsihadistafeleségként.⁴⁶¹

A rossz társadalmi-szociális kapcsolatok mellett ugyanakkor előfordulhat az is, hogy ugyan semleges vagy jó viszonyt ápolnak környezetükkel, azonban a célországban élnek olyan ismerőseik, akik *pozitív példával* szolgálnak számukra, és ösztönzőleg hatnak a vándorlásra irányuló döntés meghozatala során. Ebben az esetben a fogadó országba történő *beilleszkedést* is *megkönnyítheti a korábbi helyi kapcsolat*, hiszen a bevándorlónak így már nem saját magának kell minden kapcsolatot kiépítenie és minden utat kitaposnia, hanem rendelkezik egy olyan ismerőssel (adott esetben akár családtaggal), aki segít neki a kezdeti nehézségek leküzdésében a beilleszkedés során. Ugyanakkor a megérkezést követően ennek ellenkezője, a *társadalmi tőke hiánya* rengeteg kihívást jelenthet egyrészt az egyén, másrészt a befogadó környezet szempontjából. Hiszen abban az esetben, ha a szociális tőkében jelentkező hiányosságok miatt az egyén beilleszkedése és boldogulása nem kifejezetten sikeres, az egy sor olyan belső konfliktusforrás melegágya lehet, amely még tovább távolíthatja őt a befogadó társadalomtól.

A migráció egy *visszacsatolós folyamat*,⁴⁶² ami azt jelenti, hogy egyfajta visszajelzésként szolgál a befogadó és a küldő állam számára abban a tekintetben, hogy előbbi bizonyos tényezők miatt vonzóan tűnik a vándorok szemében (elfogadó társadalmi közeg, szabad és nyugodt vallásgyakorlás, jó ellátórendszer stb.) Amennyiben az ország befogadó jellegű politikát kíván folytatni, célszerű ezen faktorok további erősítése. Utóbbi számára

⁴⁵⁹ Etnikai tisztogatás Horvátországban (é. n.).

⁴⁶⁰ Kik a kurdok? (2017).

⁴⁶¹ This is why young European Muslims are joining ISIS (2017).

⁴⁶² HAUTZINGER 2016, 15.

pedig figyelmeztetés, hogy valamelyik területen olyan folyamatok zajlanak (jelen esetben például társadalmi konfliktusok, etnikai villongások, szélsőséges esetben erőszakos megnyilvánulások), amelyek taszítólag hatnak, és elvándorlásra ösztönzik saját lakosságukat.

A bevándorlók érkezése egy sor, társadalmi biztonságot érintő konfliktusforrást jelenthet a befogadó társadalmon belül, illetve a célország és a bevándorló között egyaránt, azonban ha mindkét fél megfelelő nyitottsággal, elfogadással és toleranciával áll egymáshoz, akkor a kölcsönös előnyök miatt akár pozitív mérleggel is zárulhat a vándorlási folyamat.

A befogadó társadalom szempontjából potenciális konfliktusforrás lehet az a tény is, hogy a sok esetben *eltérő kulturális háttérrel* rendelkező és eltérő szokásrendszerben nevelkedett bevándorlók – többnyire harmadik országbeliek, hiszen az európai kultúrkörön belül nincsenek olyan nagymértékű eltérések – nehezen alkalmazkodhatnak a fogadó országban megszokott társadalmi elvárásokhoz, a hierarchiához, a mindennapi viszonyokhoz, és a munkafegyelemmel kapcsolatos hozzáállásuk (akár pozitív, akár negatív irányban) is eltérő lehet, ami konfliktusokat generálhat.

Szintén különböző lehet az *iskoláztatásról* alkotott elképzelés, hiszen míg egyes országokban nem tulajdonítanak ennek olyan nagy jelentőséget, az európai államokban szigorúan veszik az iskolakötelezettséget és az iskolai követelményeknek való megfelelést is. Ráadásul *az iskola a társadalmi szocializáció fontos színtere*, ahol a bevándorló gyerekek egyrészt elsajátíthatják a fogadó ország nyelvét (ami a jó beilleszkedés egyik alapfeltétele, hiszen úgy sokkal könnyebb elfogadtatni magukat a többségi társadalom tagjaival, hogy beszélnek a nyelvüket), másrészt pedig elkezdik kiépíteni kezdetleges társadalmi kapcsolataikat. *A szülők esetében* ugyanezt a funkciót tölti be a *munkahely*, kiegészülve azzal, hogy a nyelvi problémákat sok helyen államilag-központilag szervezett nyelvtanfolyamokkal igyekeznek csökkenteni.

Szintén problémaként jelentkezhet, hogy egyes kultúrákban a *lánygyermekek oktatása* nem kap kellő figyelmet – ez a tényező egyébiránt lehet elvándorlásra ösztönző faktor, és a célországban való letelepedést követően a család fokozott figyelmet fordít a kislányok-nők oktatására, de ugyanúgy lehet egy legyőzésre váró akadály is. A Human Rights Watch jelentése szerint például amíg a tálib rendszer alatt nagyon kevés számú afgán lány tanulhatott (a többségük ráadásul titokban), a jelenlegi kormány több figyelmet szeretne fordítani erre a szektorra, ami azonban több ponton akadályba ütközik (gyerekmunka, gyerekházasság, iskolák és tanárnők hiánya). Ráadásul nagyon sokan kényszerülnek abbahagyni az iskolát a szegénység és egyéb tényezők miatt.⁴⁶³

A családi kapcsolatokról (férfi-női szerepek megoszlása) alkotott elképzelések közötti különbségek, az erőszakhoz való esetlegesen eltérő viszony mind elképzelhető konfliktusforrás lehet a beilleszkedési folyamatban, ami továbbgyűrűzve komoly kihívás elé állítja az ország- és a helyi vezetőket egyaránt.

A többségi, befogadó társadalomhoz és az integrációs kezdeményezésekhez való eltérő hozzáállás nemcsak problémákat eredményezhet, hanem elindíthat egyfajta *szegregációs*, elkülönülési folyamatot is. Ha a bevándorlók egy része úgy érzi, hogy vélt vagy valós erőfeszítései ellenére nem tud beilleszkedni a többségi társadalomba, akkor egy idő után felhagyhatnak ezirányú törekvéseikkel, és egyre inkább a saját közösségükön belüli életük

⁴⁶³ Ezeknek a lányoknak esélyük sincs a tanulásra: siralmas adatok (2017).

kerül előtérbe, ami óhatatlanul maga után vonja azt, hogy nem csak lakóhelyileg, hanem a mindennapi életvitel során is elindul a szegregációjuk.

Ez a befogadó társadalom szempontjából is kérdések egész sorát veti fel, például az elkülönülő negyedek és bevándorló csoportok kialakulásával csökkenhet az adott városrész feletti állami ellenőrzés hatékonysága, és szélsőséges esetben kialakulhat egy „kis állam az államban” is.

A nagyarányú nemzetközi migráció természetesen maga után vonhatja a biztonságérzet csökkenését, ami miatt életbe lép a befogadó társadalom védekező mechanizmusa, amelynek egyik eszköze a változatos, de komoly feltételek mentén megvalósuló migrációs és befogadási politika. Erre azért is van kiemelt szükség, mivel „a legnagyobb kockázattal a nehezen követhető és kontrollálható változások járnak”.⁴⁶⁴ Allport 1977-ben megjelent könyvében például az 1832-es londoni lázadást említi erre példának, ami ugyanis arra az időszakra esett, amikor az ír származású bevándorlók létszáma lényegesen megugrott, illetve ide sorolja még példaként az 1943-as nagy mexikói lázadást is, ami a Mexikóba nagy tömegben, többnyire munkavállalási célból bevándoroltak érkezésével esett egy időbe.⁴⁶⁵

A 2015-ös európai migrációs válság is igazolni látszott ezt az elképzelést, ugyanis több európai országban is bevándorlóellenes tüntetések zajlottak, illetve Magyarországon is volt ilyen tüntetés: 2015. július 15-én a Hatvannégy Vármegye Ifjúsági Mozgalom azon a Keleti pályaudvar előtti téren szervezett megmozdulást, ahol menekülők ezrei táboroztak ideiglenesen.⁴⁶⁶

A *beilleszkedés*, illetve az azt *segítő programok* sikere soktényezős. A társadalom szociális egyensúlya ugyanis korántsem egyenlő mértékben oszlik meg, és az államnak nagyon kell ügyelnie a megfelelő egyensúlyra, hiszen a bevándorló rétegek *leszakadása* ugyanúgy veszélyekkel jár, mint az akaratlan előnyhöz juttatásuk. Előbbi a bevándorlók között gerjeszt feszültséget, míg utóbbi a befogadó társadalmon belül szülhet elégedetlenséget.

Magyar viszonylatban az integrációs törekvésekre példa az az afgán család, akik 2012-ben költöztek Győrország településre a Belügyminisztérium és az Európai Menekültügyi Alap támogatásának köszönhetően. A közel másfél évig tartó program során gyakorlati és pénzügyi segítséget kaptak a társadalomba történő minél sikeresebb beilleszkedéshez. A program során magyarul tanultak, a szülők képzést szereztek és dolgoztak, a gyerekek pedig iskolába jártak, a helyi közösség megbecsült tagjai lettek. Az már más kérdés, hogy két évvel később ismeretlen okokból – egyes feltételezések szerint azért, mert féltek, hogy üldözőik rájuk találnak – elhagyták a települést és az országot is.⁴⁶⁷

⁴⁶⁴ ALLPORT 1977, 320–321., idézi: SZABÓ A. 2006, 15–16.

⁴⁶⁵ SZABÓ A. 2006, 13.

⁴⁶⁶ Tüntetés a migránsok ellen és mellett. *Origo*, 2015. 07. 10. Elérhető: www.origo.hu/itthon/20150710-bevandorlas-vasfuggony-migrans-bevandorlo-menekult.html (A letöltés ideje: 2016. 02. 10.)

⁴⁶⁷ Kítől féltek az afgánok? *kisalföld.hu*, 2014. 03. 14. Elérhető: www.kisalfold.hu/gyori_hirek/kitol_feltek_az_afganok/2373993 (A letöltés ideje: 2016. 03. 23.)

7.4.4. Környezeti szektor

A környezeti biztonságot érintő kérdések között leginkább a *bioszférát* és a *környezetet* érintő tényezőket tartjuk számon. Azt, hogy melyik környezetet érintő probléma válik biztonsági kérdéssé, egyrészt befolyásolja annak *súlyossága, előfordulásának gyakorisága*, és az állam (helyi vezetés) *felkészültsége*, nevezetesen, hogy léteznek-e és működnek-e a potenciális károk enyhítését vagy a bekövetkezés megelőzését célzó programok, vagy sem. A mindennapi életben leggyakrabban a *környezetvédelmi problémákat*, illetve a *természeti katasztrófákat*, pontosabban azok következményeit tartjuk számon az esetlegesen biztonságot befolyásoló tényezők között. Azért kell tehát különösen nagy figyelmet fordítani a környezetvédelmi problémák és katasztrófák megelőzésére és a következmények enyhítésére, mivel a természetben végbement bármilyen változás közvetlenül hatással van az emberek életfeltételeire, azonban a helyzet jellegéből adódóan a probléma abban rejlik, hogy ez a *hatás rövid távon* sokszor *nem érzékelhető*, vagy *nem jelentős*. Bizonyos családokban a szülők – előfordul, hogy teljesen szükségtelenül – külön autóval járnak, ami hozzájárul a károsanyag-kibocsátás növekedéséhez. Ez pedig nem azonnal érezteti a hatását, a család egészségére sincs azonnali hatással, hiszen előfordulhat, hogy pár generációval később jelentkeznek a megnövekedett károsanyag-szint miatti betegségek a családban. Szélesebb körű példával élve az a gyár sem érzékeli az azonnali károkozást, amelyik a termelés során keletkezett káros anyagot a közeli folyóba vagy tóba vezeti, ám idővel csökken (majd akár teljesen el is tűnik) a vízben élő halállomány. Amennyiben ez a környező lakosság fontos bevételi forrását képezi, akkor súlyos megelőzési problémákat jelenthet, és akár elvándorlásra ösztönző tényező is lehet. Előfordulhat az is, hogy a halakban olyan mennyiségű mérgező anyag halmozódik fel, hogy az már károsítja az azokat fogyasztó lakosság egészségét, ami az egészségügyi ellátórendszerre róhat plusz terheket (és adott esetben az érintettek egy része külföldön kezelteheti magát). Ez utóbbi esetén nagy valószínűséggel nem a gyár vezetője fog a mérgezett halból enni, tehát az okozó és a kárvallott ebben az esetben sem ugyanaz.

Érdeemes kitérni arra is, hogy sok helyen tévesen és helytelenül használják a „környezeti menekült” kifejezést. Ugyanis a nemzetközi jogban ilyen kategória nem létezik: az 1951. évi genfi egyezményben a faji, vallási, etnikai, politikai és társadalmi okok mellett nem szerepelnek a környezeti okok mint a menedékjogot megalapozó tényezők, így csak ennek alapján a jelenlegi szabályok szerint nem lehet senkit menekültként elismerni. Más a helyzet akkor, ha a környezet élehetlenné válása mellett valaki például azért kényszerül menekülni, mert politikai nézetei miatt üldözik (például a síita-szunnita szembenállás „keretében” felrobbantják a környék egyik vegyi üzemét, ami ihatatlanná teszi a helyi ivóvizet). Hozzá kell tenni, a környezeti okokból történő vándorlást a kényszer migrációs (pontosabban kényszerű migrációs) folyamatokhoz soroljuk, ugyanis ebben az esetben az egyének életterének beszűkülése vagy ellehetetlenülése miatt történik a vándorlás, negatív külső körülmény hatására, de valamennyire még saját akaratból.

A politika sokszor nem számol a környezetszennyező magatartás hosszú távú következményeivel, bár ebben a hozzáállásban manapság már történnek előrelépések, elég csak a különböző klímaegyezményekre, a megújuló energiaforrások felhasználására vagy éppen a környezetbarát termelési technológiák szorgalmazására és támogatására gondolnunk.

A környezeti biztonság és a migráció kapcsolódási pontjai a fenti szektorokban vázoltakkal szemben némiképpen eltérőek, hiszen ebben az esetben inkább a *küldő* országban tapasztalt negatív esemény vagy eseménysorozat ösztönzi arra az embereket, hogy *elhagyják addigi lakóhelyüket*. Ugyanakkor a bevándorlók létszámától függően a *befogadó* ország is számolhat környezeti biztonsági kérdéssé váló tényezőkkel, például abban az esetben, ha az illegálisan létesített táborokban *felhalmozott szemétmennyiség* kezelésére nincs felkészülve az illetékes hatóság. Ilyen helyzettel találta magát szembe Franciaország is, ahol többek között (2016 elején) az A16-os autópálya mentén okozott gondot a bevándorlók által hátrahagyott szemét mennyisége,⁴⁶⁸ ami egyébként a környezetszennyezésen túl közegészségügyi kérdéseket is felvet.

A küldő ország szempontjából a *természeti és ipari katasztrófák* esetében mindenképpen vizsgálni kell a humán faktort, az *ember szerepét* is. Hiszen míg egyes természeti katasztrófák esetében senki nem tehet róla (például földrengés), addig vannak olyan csapások, amelyek mögött az emberi tevékenység áll (elsivatagosodás). Fordítva igaz ez az ipari katasztrófák területén is, hiszen míg például ha egy erős földrengés miatt következik be egy ipari katasztrófa (lásd fukusimai erőmű), akkor ott az emberi tényező hatása minimális, míg egy olyan ipari katasztrófa esetében, amikor például egy vegyi üzemben történik robbanás, ott az esetek nagy részében emberi mulasztás áll a háttérben.

A *környezetromlás* mint a migrációt és ezen keresztül a környezeti biztonságot befolyásoló tényező egyrészt tehát jelenti az *emberi tevékenység* nemkívánatos *következményeit* (erdőirtás, szennyezés, ipari létesítmények miatti természetromlás), a *klimaváltozás* jelenlegi és jövőbeli hatásait (hőhullámok, vízhiány, elsivatagosodás), illetve az *erőforrások kimerülését* is.⁴⁶⁹

Napjainkban egyrészt a *vízhiány*, másrészt pedig a *vízbüség* is komoly kockázatot jelenthet a környezeti biztonságra, ezen keresztül pedig kifejezetten a migrációs folyamatokra egyaránt. Tólas Péter szerint a következő évtizedekben még a mostaninál is jóval több, környezeti okból otthonát elhagyni kényszerülő vándorra lehet számítani, ugyanakkor ez a jelenség korántsem új keletű, hiszen a környezeti migráció történelmi kategória, ami az emberi evolúcióban és a korai vándorlásban is meghatározó tényező volt, hiszen a 4–8. századi népvándorlásban is jelentős szerepet játszott. Napjainkban a természeti és ipari katasztrófák mellett két ok miatt következhet be hasonló mértékű vándorlás: egyes területeken a vízhiány, míg máshol a vízbüség jelent nagyobb kihívást az ország lakosai számára. A *vízhiány* főleg Afrikában és a Közel-Keleten indíthat el jelentős mértékű migrációs folyamatokat. Az *elsivatagosodás* jelensége mintegy 100 országban 800 millió főt érint a lakosságból, ami a világ területeinek mintegy húsz százalékát jelenti. Ha ehhez hozzávesszük az Afrikában jelenleg is zajló demográfiai robbanást, akkor – amennyiben a jelenlegi folyamatokban nem következik be jelentősebb változás – 2030-ig további 500 millió fővel nő Afrika lakossága. Mivel a klímaváltozásnak Afrika lehet az egyik legnagyobb kárvallottja, ezért a kontinensről egy újabb migrációs hullám indulhat el az elkövetkező években-évtizedekben. Súlyosbító tényező az is, hogy a világ 47 legkevésbé fejlett országából 32 Afrikában található.⁴⁷⁰

⁴⁶⁸ BLAVIGNAT 2016.

⁴⁶⁹ VÁG 2010, 59.

⁴⁷⁰ SIPPEL–KIZIAK–WOELLERT–KLINGHOLTZ 2011.

A vízhiánnyal szemben a *vízbüség* főleg Ázsia egyes területein, mégpedig *monszun* formájában okoz problémát, valamint súlyos következményei lesznek a vízszint folyamatos emelkedésének is, hiszen az emberiség jelentős része partközeli területeken él. A part menti népsűrűség főként egyes ázsiai országokban, különösképpen Kínában jelentős, illetve a koncentrált lakosságon kívül a gazdaság egy része is ezekre a területekre települt. Példának okáért, ha a tengerszint egy méterrel emelkedne meg, a 157 milliós lakosú Banglades rizsföldjeinek 50 százaléka víz alá kerülne, lehetetlenné téve ezzel a földművelést, és veszélyeztetve a helyi lakosság megélhetését, ami szintén jelentős katalizátora lehet a (nem biztos, hogy nemzetközi, hanem leginkább belső) migrációs folyamatoknak.

Megjegyzendő, hogy a klímaváltozás negatív hatásai nem egyenlő mértékben oszlanak el az egyes országok között, azaz a szegényebb és elmaradottabb államok, mivel a megelőzésre és a negatív hatások kivédésére többnyire kevesebb eszközük és lehetőségük van, és az ezzel összefüggő fegyveres konfliktusok tovább növelhetik a nemzetközi védelemre jogosultak körét.⁴⁷¹

India, mint a világ második legnépesebb, Ázsia harmadik, a világ hetedik legnagyobb területű országa speciális helyzetben van, hiszen míg egyes területein a szárazság jelent veszélyt és járulhat hozzá a migráció élénküléséhez, addig más területein az áradások és a szélsőséges időjárás teszi ugyanezt.⁴⁷²

7.4.5. Katonai szektor

A biztonság egyes szektorai közül minden bizonnyal a katonai szegmensben nyilvánul meg leglátványosabban a létfenyegetés, hiszen a háborúk, fegyveres konfliktusok, a fegyverkezési verseny, illetve a hadsereg/haderő felfegyverzése minden ország számára központi és egyben nemzeti biztonságot meghatározó és komolyan befolyásoló kérdés. Az állam, a fegyveres erők és a háborúk viszonya a történelem során meghatározó volt, elég akár az ókori görög városállamok közötti háborúkra, a százéves háborúra, vagy az első és második világháborúra gondolnunk. Mivel, a katonai biztonság mellett egyre nagyobb teret kaptak a különböző, más jellegű (fentebb is érintett) biztonsági kérdések, a katonai biztonság primátusa ugyan némiképp háttérbe szorult, de jelentősége korántsem csökkent, hiszen még a mai, globalizált viszonyok között sem lehet egy országot haderő nélkül elképzelni és érdekét a nemzetközi porondon hatékonyan érvényesíteni. A tradicionalista gondolkodók ugyan minden katonai jellegű ügyben biztonsági kérdést látnak, azonban ma már az országok hadereje egy sor más, nem feltétlenül biztonsági jelleget öltő feladatot is ellát, hiszen az *ország fegyveres védelme csak az egyik, de korántsem az egyetlen feladatuk*.

A katonai szektor migrációval kapcsolatos leglátványosabb hatása az, amikor emberek egy *fegyveres konfliktus miatt kényszerülnek menekülni*, elhagyni addigi lakóhelyüket.

⁴⁷¹ PÁLFY 2017.

⁴⁷² Európa nincs felkészülve a klímamigránsokra (2015).

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény rendelkezik a Magyar Honvédség fegyverhasználati joggal és fegyverhasználati jog nélkül ellátandó feladatairól:

36. § (1) A Honvédség fegyverhasználati joggal látja el a következő feladatokat:

- a) a Magyarország függetlenségének, területének, légterének, lakosságának és anyagi javainak külső támadással szembeni fegyveres védelme,
 - b) a Szent Korona és a hozzá tartozó egyes jelvények őrzése és védelme,
 - c) a szövetségi és nemzetközi szerződésből eredő egyéb katonai kötelezettségek – különösen a kollektív védelmi, békefenntartó és humanitárius feladatok – teljesítése,
 - d) a honvédelem szempontjából fokozott védelmet igénylő létesítmények őrzése és védelme,
 - e) egyes kijelölt létesítmények őrzése és védelme,
 - f) felhasználás,
 - g) talált robbanótestek tűzszerészeti mentesítése, és egyéb tűzszerészeti feladatok térítés ellenében való végrehajtása,
 - h) *a menedéjogról szóló törvény* szerinti tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején közreműködés az államhatár őrzésében, az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és *a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtásában*, valamint az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekmények elhárításában,
 - i) – a hatályos nemzetközi normák betartásával – közreműködik a magyar állampolgárok életét, testi épségét Magyarország területén kívül közvetlenül fenyegető háborús cselekmények, fegyveres konfliktusok esetén a bajba jutott magyar állampolgárok mentésében, hazatérésük biztosításában, az evakuálás végrehajtásában.
- (2) A Honvédség fegyverhasználati jog nélkül látja el a következő feladatokat:
- a) közreműködés a katasztrófavédelemmel összefüggő feladatok végrehajtásában,
 - b) katonai szakértelmet és speciális eszközöket igénylő feladatok ellátása,
 - c) részvétel az állami protokolláris feladatok teljesítésében,
 - d) közreműködés a nemzetközi megállapodásban vagy jogszabályban meghatározott hadisírok, katonai és hősi emlékművek fenntartásával kapcsolatos feladatok végrehajtásában és a kegyeleti tevékenységben,
 - e) közreműködés az állami közfoglalkoztatás feladatainak végrehajtásában.
- (3) Az (2) bekezdés b) pontjában meghatározott feladatot a Honvédség térítés ellenében láthatja el.⁴⁷³

A felsorolásból jól látszik, hogy egyedül a törvény 36. §. (1) a) pontja szerinti feladat, az ország függetlenségének, területének, légterének védelme esetében beszélhetünk potenciális létfenyegetésről, hiszen például a békefenntartói feladatok és a humanitárius tevékenység nem tekinthetők az állam létét fenyegető veszéllyel szembeni fellépésnek.

⁴⁷³ 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről. (Kiemelések a szerzőtől.)

Migrációs szempontból sokkal érdekesebb a 36. §. (1) h) pontja szerinti, azaz a tömeges bevándorlással kapcsolatos feladatok ellátása. A menedékjogi törvény által meghatározott tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén⁴⁷⁴ a Magyar Honvédség egyrészt részt vesz az államhatár őrzésében, a tömeges méretű migráció hatékony kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtásában, valamint az államhatár rendje ellen irányuló bárminemű erőszakos cselekmény megelőzésében és elhárításában. Ennek következtében a migráció jelentős hatással van a Honvédség költségvetésére, ezért a 2018-as költségvetésben 25 milliárd forint szerepel.⁴⁷⁵

Mivel a Magyar Honvédség állományába kizárólag magyar állampolgárságú személy kerülhet,⁴⁷⁶ így a külföldi állampolgárok – és ezáltal közvetve a bevándorlás – ilyen téren nincs hatással a Honvédségre és ezen keresztül a katonai biztonságra.

⁴⁷⁴ 2007. évi LXXX. törvény IX/A fejezet.

⁴⁷⁵ Mind a 197 járásban önkéntes tartalékos egységet állítana a honvédség.

⁴⁷⁶ 2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról. 31. § (1) bekezdés.

8. Menekültügy és biztonságpolitika

Ugyan nem szorosan az elismert menekültekhez és a menekültügyi rendszerekhez kapcsolódik, de a legális, illegális migrációt és a nemzetközi védelmi státuszokat egyaránt jelentősen érintheti, így mindenképpen fontos beszélni például az integrációs folyamathoz kapcsolódó biztonsági jellegű kérdésekről, valamint ezzel összefüggésben szintén érdemes néhány szót ejteni a terrorizmus és a menekültügy/migráció kapcsolatáról is. Fontos ki-tétel továbbá, hogy a „mainstream” médiában az esetek túlnyomó többségében helytelenül használt fogalomrendszer, az egyes kifejezések egybemosása és/vagy keverése nagyban hozzájárul ahhoz, hogy a közvélekedés többnyire menekültekről beszél a határt éppen hogy csak átlépő, de kérelmet még be sem nyújtott személyekkel, valamint például a 2015 ben érkezett menekülők tömegével kapcsolatban. Teszik ezt annak ellenére, hogy ők jogi szempontból még egyáltalán nem tekinthetők menekültnek, hiszen még abban az esetben is, ha benyújtották az eljáró hatósághoz a menekültügyi eljárás lefolytatására irányuló kérelmüket, „csak” menedékkérőknek tekinthetők, hiszen az eljárás még nem fejeződött be, és nem derült ki, hogy jogosult-e a személy menedékjogra vagy más egyéb, nemzetközi védelemre jogosító státuszra.

Az *integráció* és *radikalizáció* potenciális összefüggéseit már csak azért is fontos és célszerű vázolni, mert megmutatják a jól funkcionáló és stabil integrációs rendszerek meglétének és létrehozásának szükségességét, illetve azt, hogy hosszú távon milyen hatással bírnak a társadalom működésére és a bevándorlók beilleszkedésére. Egy Franciaországban folytatott kutatás⁴⁷⁷ szerint például a frissen érkezett, úgynevezett *első generációs* bevándorlók hajlamosabbak a jobb, teljesebb beilleszkedésre, mert esetükben még *jól tetten érhetők* azok a sérelmek, *tényezők és okok*, amelyek miatt eredeti lakhelyüket, származási országukat elhagyták, és a vándorlás mellett döntöttek. Ez lehet akár gazdasági indok, akár üldöztetés, vagy munkavállalás, de a „push” faktor(ok) egyértelműen kimutathatók. Az első generációs bevándorlók számára létezik egy működő, beilleszkedésüket segítő rendszer, amely a jogok mellett egy sor kötelezettséget megállapít számukra (mindennapi élethez szükséges ismeretek elsajátítása, francia nyelv megfelelő, mindennapi élethez szükséges ismerete, kultúra és értékek ismerete stb.), de alapvetően segíti a beilleszkedni kívánó személyt az integráció folyamatában. Értelemszerűen a fenti lehetőség a legálisan az országban tartózkodókra vonatkozik, az illegális módon érkezők / ott élők nem részesülnek ezekből az előnyökből.

Egy kicsit más a bevándorlók *leszármazottainak* a helyzete, hiszen ők maguk már nem vettek részt a vándorlásban (esetleg kisgyermek korukban történt), illetve az arra irányuló döntés meghozatalában, *nincsenek meg* a szüleik-nagyszüleik esetében még tisztán meglévő *motivációs tényezők*, hanem lényegében belecsoportoltak egy új közegbe, ezzel együtt egy új

⁴⁷⁷ France 2013: *les nouvelles fractures*. Elérhető: www.voltairenet.org/IMG/pdf/France2013-NouvellesFractures.pdf
(A letöltés ideje: 2017. 05. 20)

társadalomba. A motivációs tényezők hiánya, és sok esetben a „sehova nem tartozás érzése” (nevezetesen, hogy valamilyen oknál fogva a küldő – pontosabban szülei küldő – országhoz már nem, az új otthonukhoz, Franciaországhoz pedig még nem kötődnek), az, hogy nem tudnak vagy nem akarnak beilleszkedni, egy körforgásszerű folyamatot indít el. Ha azt látják, hogy valami miatt nem tudnak beilleszkedni, akkor a fogadó társadalom is ezt látja, viszont ők azt gondolhatják, hogy nem is akarnak beilleszkedni, ami kiválthat részükről egy semleges, jobb esetben negatív jellegű magatartást, amelynek láttán a leszármazottak (akik bizonyos esetekben már rendelkeznek az adott ország állampolgárságával) még inkább be-, és ezzel együtt elzárkóznak az integrációs törekvések elől. Az így megindult *elzárkózási folyamat*, ha egy térbeli szegregációval is párosul (amire Franciaország esetében jó példa a külvárosokban létrejött „negyedek” problematikája, ahol jellemzően csak bevándorló és leszármazott családok élnek, ezzel is mélyítve a többségi társadalomtól való elkülönülést), akkor egy sor biztonságra veszélyes tényezőt is felvet.

Az ilyen helyzetbe került fiatalok – részben a kilátástalanság, kitörés lehetősége és a megfelelő támogató rendszer hiánya miatt – könnyen a radikalizálódás útjára léphetnek, hiszen egy meghasonlott, lelkiileg és hovatartozásilag elbizonytalanodott fiatal már szinte préda a különböző *radikális szervezetek* számára. Ugyanis megfelelő, stabil családi háttér nélkül könnyebb a szélsőséges eszmék számára megnyerni és beszervezni ezeket a fiatalokat. Fontos azonban megjegyezni, hogy ebben a kérdésben nem kizárólag a bevándorlók leszármazottai érintettek, hiszen egyre több európai származású fiatalról is hallani, akik csatlakoztak vagy csatlakozni szerettek volna például az ISIS-hez, ezzel mintegy lázadva szülőhazájuk, és így az európai értékek ellen. A *másod- és harmadgenerációs* leszármazottak esetében Franciaországban *nem léteznek* olyan *programok*, amelyek a társadalomba való minél teljesebb beilleszkedésüket lennének hivatottak elősegíteni. Ilyen programok létrehozása valószínűleg hozzájárulna ahhoz, hogy minél inkább be tudjanak illeszkedni a társadalomba, ezzel is tovább csökkentve a leszakadás és a radikalizálódás esélyét. Hangsúlyozni kell, hogy őket a többségi társadalom egy része még abban az esetben sem tekinti franciának, ha idő közben megszerezték/megkapták az állampolgárságot, ezzel tovább mozdítva a korábban vázolt „spirált”.

Az integrációs törekvések egyik jelentős gátja lehet a befogadó társadalomban (el)uralkodó *xenofóbia*, ami még akkor is előfordulhat, ha egy országban amúgy létezik és működik integrációs rendszer. Ugyanis utóbbi sikeres működésében a befogadó társadalom tagjainak szemléletmódja is fontos tényező. A különböző idegenellenes attitűdök kibontakozásához nagyban hozzájárulnak például a kommunikációs félreértések, a két fél és a két kultúra közötti információ hiánya (gondoljunk csak arra, hogy a nyugati kultúrkörből érkezett bevándorlók mennyivel könnyebben be tudnak illeszkedni, és ezáltal mennyivel kevesebb biztonsági kockázatot jelentenek, mint azok, akik az arab kultúrából érkeznek), a szabályok nem ismerete, vagy az előítéletek megléte. Ez utóbbiak esetében a nem tudatosult előítéleteknek is nagy szerepük van, hiszen nem tudatosult attitűdöket alakítanak ki, fokozatosan torzítják a másik féllel kapcsolatos információkat, és ezeknek a torz információknak a tükrében a helyzetre nézve rossz döntések születnek, például az arabokkal kapcsolatban.⁴⁷⁸

⁴⁷⁸ GÖRBE ATTILÁNÉ ZÁN 2015, 39.

A *terrorizmus* kérdése egyrészt a 2001. szeptember 11-i terrortámadások következtében került az érdeklődés középpontjába, másrészt pedig az Európában végrehajtott terrorcselekmények kapcsán váltott és vált ki élénk társadalmi és politikai vitát. Ezzel kapcsolatban többször felmerül az a kérdés is, hogy a migráció, a külföldiek országba történő érkezése, a menekültek elismerése és befogadása milyen mértékben járul hozzá a terrorizmussal kapcsolatos kockázatok növekedéséhez. Az elismert menekültekkel kapcsolatban a magyar szabályozást végigtekintve, Magyarországra vonatkoztatva megállapítható, hogy körükben ez a kockázat viszonylag alacsony, hiszen a menedékjogi törvény végrehajtási rendelete szerint a menedékesként, valamint menekültként és oltalmazottkénti elismerés esetén a lefolytatott eljárás során vizsgálni kell azt, hogy a kérelmező területen (Magyarországon) történő tartózkodása veszélyezteti-e a nemzetbiztonságot. Az eljáró menekültügyi hatóság ennek részletes vizsgálatára szakhatóságként a Terrorrelhárítási Központot, valamint az Alkotmányvédelmi Hivatalt kérheti fel.⁴⁷⁹

A kockázat abban rejlik, hogy *nagy létszámú menedékkérő egyidejű érkezése* esetén az illetékes hatóságok korántsem biztos, hogy győzik kellő kapacitással egyrészt a kérelmek regisztrálását, valamint a biztonsági ellenőrzés lefolytatását.

A 2015-ben elindult migrációs válság kapcsán felmerült az a kérdés is, hogy vajon a migrációs nyomás növekedésével együtt jár-e, együtt járhat-e a terrorizmus kockázatának növekedése, pontosabban növekszik-e annak az esélye, hogy a potenciális vagy már jelenlegi terroristák a migrációs hullámot kihasználva, a tényleges menekülők-menedékkérők között elvegyülve akarnak-e bejutni az országba. Más szemszögből nézve kritikus pontnak volt tekinthető az is, hogy nagy létszámú embertömeg, többnyire kilátástalan vagy annak tűnő helyzetben egy helyen tartózkodik, és ezt kihasználva a radikális szervezetek közülük toborozhatnak leendő tagokat. Ez utóbbi gyanúja felmerült a 2015. november 13-i párizsi merényletek kitervelésével gyanúsított Salah Abdeslam esetében is: a hírek szerint legalább két alkalommal járt Magyarországon abban az időszakban, amikor a Keleti pályaudvar környékén menekülők-menedékkérők ezrei táboroztak.⁴⁸⁰

Ugyan a 2014 óta végrehajtott európai terrortámadásokat nem menekültek, hanem az esetek többségében bevándorló háttérű személyek követték el (akik bizonyos esetekben már rendelkeztek egy európai ország állampolgárságával is), de a közgondolkodásban uralkodó fogalomzavar miatt még mindig sokan így vélekednek.

Ezzel kapcsolatban igen élénk társadalmi vita alakult ki a *bevándorlás szabályozásának szükségességéről*, felvetődött (és egyes országokban meg is valósult) a *szabályok szigorítása*, illetve a menekültügyi rendszer működése is a figyelem középpontjába került. Értelemszerűen ebben nem minden európai ország egyformán érintett (például Csehország menekültügye nem volt annyira leterhelt, mint például Magyarorszáé), de egyikük sem teheti meg azt, hogy figyelmen kívül hagyja a nemzetközi változásokat. Franciaország főleg a Calais-nál kialakult migrációs helyzet miatt került középpontba, Németország a menekülők első számú célországává vált, míg Belgium az Európai Unióban betöltött szerepe miatt képezi vizsgálat tárgyát.

⁴⁷⁹ 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról 2/A §.

⁴⁸⁰ Attentats de Paris: les mystérieux voyages de Salah Abdeslam en Hongrie (2016).

8.1. Franciaország

Franciaországban egy igen összetett intézményrendszer foglalkozik a migrációs kérdésekkel. De Gaulle tábornok 1945. november 2-án kiadott rendeletében hozta létre a *Nemzeti Bevándorlási Hivatalt* (Office National d'Immigration), amely a második világháború után megcsappant munkaerőt volt hivatott pótolni azzal, hogy közigazgatási szervként szerepet vállalt a bevándorló munkaerő toborzásában, szakmai kiválasztásában, a beilleszkedésük elősegítésében, valamint az akár mindennapi életben történő támogatásukban.⁴⁸¹

Franciaország 1954-ben ratifikálta⁴⁸² a menekültek jogállásáról szóló genfi egyezményt, de már 1952-ben elkezdte saját menekültügyi rendszerének kiépítését. Ekkor jött létre az *OFPRA* (Office Française de Protection des Réfugiés et de l'Apatride – Francia Menekült- és Hontalanügyi Hivatal), a menekültügyi kérdésekben jelenleg is eljáró hivatal, amely bizonyos esetekben konzultációs jogkörrel rendelkezik. Tevékenységének alapját többek között a genfi egyezmény, valamint a *CESEDA-törvény*⁴⁸³ (a külföldiek belépéséről és tartózkodásáról, valamint a menedéjogról szóló törvény) jelentik. A korábban a Külügy-, jelenleg pedig a Belügyminisztérium irányítása alatt működő hivatal Párizsban működik, ezenfelül pedig Guadeloupe-on rendelkezik egy kihelyezett irodával. Franciaország speciális helyzetére való tekintettel a tengerentúli megyéiben és tengerentúli területein (DOM – TOM: département d'outre mer, territoire d'outre mer) is működtet kirendeltséget. A menekültügyi terület fontosságát jól mutatja az a tény, hogy az OFPRA az elmúlt években – köszönhetően többek között a megnövekedett feladatmennyiségnek – folyamatosan növekszik: 2014-ben 40,36, 2015-ben 47, 2016-ban pedig már 55,33 milliárd eurós költségvetéssel rendelkezett.⁴⁸⁴

A menedékkérelmek elbírálását és a vizsgálatok lefolytatását *földrajzi térségek alapján létrehozott főosztályok* végzik (Amerika-Maghreb, Európa, Ázsia, Afrika): amelyek régióból érkeznek a menedékkérő, főszabály szerint az azért a régióért felelős főosztály fogadja a kérelmét és folytatja le az eljárást. Ez alól kivételt képeznek azok az esetek, amikor egy adott régióból valami miatt egyszerre sokkal több kérelem érkezik a szokásosnál: ebben az esetben az egyenlőbb munka- és teherelosztás és annak érdekében, hogy a vizsgálati folyamat a túlterhelés miatt ne nyúljon indokolatlanul hosszúra, a területileg nem illetékes főosztályok is besegítenek. Ilyen eset akkor fordult elő, amikor Kongóból, Bangladesből; Koszovóból, Albániából; valamint Örményországból és Grúziából érkeztek nagyobb létszámban menedékkérők.

2015-ben az előző évhez viszonyítva 24, míg 2016-ban 2015-höz képest 7,1%-kal több menedékkérelmet regisztráltak a francia hatóságok, és az elutasított kérelmeket követően 30%-kal nőtt meg a fellebbezések száma. 2016-ban 85 440 kérelmet nyújtottak be menedékkérők Franciaországban, ebből 78 805-en első alkalommal, 7325-en második vagy többedik alkalommal, ezen felül pedig 286 hontalanság megállapítása iránti kérelem érkezett

⁴⁸¹ A külföldiek Franciaországba való beutazásáról és tartózkodásáról szóló 1945. november 2 i 45–2658. számú határozat (Ordonnance n 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France).

⁴⁸² UNHCR, States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol.

⁴⁸³ Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

⁴⁸⁴ Rapport d'activité OFPRA 2014, 2015, 2016.

az OFPRA-hoz. A tengerentúli megyékről és tengerentúli területekről benyújtott kérelmek száma jelentős, 55%-os növekedést mutatott az előző évhez képest. A 2016-os év során a francia Menekültügyi Hivatal 89 919 döntésének 28,8%-a volt kedvező, ami hat százalékkal több, mint 2105-ben, és ha ehhez hozzávesszük a menedékjogi bíróságon fellebbezést követően elért pozitív döntéseket, az arány 38,1%-ra emelkedik. A fenti adatok azt jelentik, hogy a 2016-os év során 36 553 személy részesült a nemzetközi védelem valamilyen formájában, és 2016. december 31-én a kísérő nélküli kiskorúakat nem beleszámítva 228 427 személyt részesített a francia hivatal nemzetközi védelemben. Az elismert menekültek 14%-a szudáni, 12%-a szír, az oltalmazotti státuszt kapott személyek 27%-a afgán, 20%-a pedig szír volt.⁴⁸⁵

Franciaországban a menedékjogi kérelmet háromféleképpen lehet benyújtani:

- Külföldön, francia nagykövetségen vagy konzulátuson keresztül,
- Határátkelőhelyen, határátlépés előtt,
- Franciaország területén belül.

8.1.1. Menedékjogi kérelem benyújtása külföldön

A menedékjogi kérelem külföldi benyújtása esetén a kérelmezőnek be kell fáradnia valamelyik *francia nagykövetségre* vagy *konzulátusra*, ahol előterjesztheti kérelmét. Ezt követően az eljáró ügyintéző továbbítja a szükséges dokumentumokat a Belügyminisztériumba, ahol az OFPRA-t szükség esetén konzultációs jogkörrel bevonják a döntéshozatalba. Fontos hangsúlyozni, hogy az eljárás e szakaszában még nem a menedékjog a vizsgálat tárgya, hanem az, hogy a kérelmező megkapja-e azt a *menekültügyi vízumot*, amely Franciaországba történő utazásra és a menedékjogi kérelem hivatalos benyújtására jogosítja fel, és lehetővé teszi, hogy az eljárás lefolytatásának végéig az országban tartózkodjon. Pozitív döntés esetén megkapja az említett vízumot, és beutazást követően kérelmét a területileg illetékes prefektúrán benyújthatja. Ettől a ponttól az eljárás megegyezik a rendes eljárással, és ugyanúgy zajlik, mint a Franciaországon belül benyújtott kérelmek esetében, azzal a különbséggel, hogy a menekültügyi vízummal érkezők *vállalhatnak munkát* is.⁴⁸⁶

8.1.2. Menedékjogi kérelem benyújtása a határátkelőhelyen

A menedékjogi kérelem határon történő benyújtásának intézménye 1982 óta létezik Franciaországban, és azokban az esetekben alkalmazható, ha a határon megjelent, ott határátlépésre jelentkező személy nem rendelkezik az országba történő belépéshez, valamint ott tartózkodáshoz szükséges dokumentumokkal és engedélyekkel, azonban jelzi a hatóságok számára a menedékjogi kérelem benyújtása iránti szándékát. Ezt követően a kérelmező egy „*várakozási zónába*” (*zone d’attente*) kerül, ahol az ügyintézésre vonatkozó szigorú határidők miatt maximálisan 20 napot tölthet. Az érkezést követő 4 napon belül egy bíró érkezik, és vizsgálják a kérelem megalapozottságát, a kérelmező indokait és motivációját,

⁴⁸⁵ Rapport d’activité OFPRA 2016.

⁴⁸⁶ *Demandeur l’asile de l’étranger*. Elérhető: www.ofpra.gouv.fr/fr/asile/la-procedure-de-demande-d-asile/demandeur-l-asile-de-l-etranger (A letöltés dátuma: 2016. 10. 10.)

majd a bíró döntést hoz, hogy a kérelmező a vizsgálat alapján egyáltalán beléphet-e az ország területére (amíg meghozza a döntését, az érintett várakozási zónában történő tartózkodását 8+8 nappal meghosszabbíthatja). Amennyiben pozitív döntést hoz, az ügyfél beléphet Franciaországba, és a kapott „menetlevéllel” nyolc napon belül jelentkeznie kell a területileg illetékes prefektúrán az eljárás megindítása és lefolytatása érdekében – amelynek menete szintén megegyezik a rendes eljárás menetével.⁴⁸⁷

8.1.3. Menedékjogi kérelem benyújtása Franciaországon belül

Franciaország területén belül benyújtott kérelem esetében először is *regisztrálni* kell a menedékkérelmet. Első lépésként a prefektus értékeli a rendelkezésére álló, kérelemben foglalt információkat, leveszi az *ujjnyomatokat*, és azt is vizsgálja, hogy ténylegesen Franciaország *illetékes-e* az eljárás lefolytatásában.

Két esetben kerülhet sor *automatikusan gyorsított eljárásra*: ha az előzetes vizsgálat során bebizonyosodik, hogy a kérelmező *biztonságos származási országból* érkezik, vagy pedig akkor, ha az első, *elutasított kérelem újratárgyalását* szeretné az ügyfél elérni, és időközben semmilyen egyéb körülmény (származási országban uralkodó viszonyok megváltozása) nem merült fel.

Ezenfelül szintén *gyorsított eljárásra* utalhatják az ügyet akkor, ha a kérelmező

- *nem járult hozzá az ujjnyomattételhez,*
- hamis információkkal megpróbálja *félrevezetni* a hatóságot,
- *több kérelmet* nyújtott be több álnéven,
- a *menedékkérelem benyújtása súlyos késedelmet szenvedett* (a Franciaországba történt belépéstől számítva legalább 120 nap telt el),
- csak azért folyamodik menedékjogért, hogy a kiutasító határozat végrehajtását *ezzel késleltesse,*
- *súlyos veszélyt* jelent az ország *közrendjére, biztonságára és nemzetbiztonságára.*

Ezt követően a kérelmező kap egy 1 hónapos, átmeneti tartózkodásra jogosító igazolást és egy nyomtatványcsomagot, amelyet kitöltve és hiánytalanul vissza kell küldenie a hivatal részére 21 napon belül. Amennyiben hiánypótlásra van szükség, azt is ez alatt az időtartam alatt kell megtenni. Ha ez megtörtént, és az OFPRA regisztrálta saját rendszerében a kérelmet, az érintett egy 6 hónapos tartózkodásra jogosító dokumentumot kap, amely az eljárás végéig háromhavonta meghosszabbítható. A vizsgálati folyamat lényegében három részből áll:

- személyes meghallgatás,
- vizsgálati szakasz,
- döntés meghozatala.

⁴⁸⁷ *Demandeur l'asile a la frontiere*. Elérhető: www.ofpra.gouv.fr/fr/asile/la-procedure-de-demande-d-asile/demandeur-l-asile-a-la-frontiere (A letöltés dátuma: 2016. 10. 10.)

A *személyes találkozón* minden kérelmezőnek kötelező jelleggel részt kell vennie, ahol előadhatja és részletezheti a *motivációját, az indokait*, ha szükséges, *kiegészítheti* írásbeli kérelmét, a vizsgálatot lefolytató hivataloknak pedig lehetősége van arra, hogy tisztázza az időközben esetlegesen felmerült kérdéseket. A meghallgatások mintegy 80 százalékán van szükség tolmács segítségére, aki személyes akadályoztatása esetén (ami főleg ritka nyelvek esetében fordul elő) telefonon keresztül nyújt segítséget, amiről természetesen írásos feljegyzés készül.

A részletes vizsgálat során az ügyben eljáró hivatalnok megvizsgálja a kérelmező dossziéját, kiemelt figyelmet fordítva arra, hogy a kérelem ténylegesen megalapozott-e, valamint szükség esetén az OFPRA Dokumentációs Központjához és Könyvtárához fordul országinformációs segítségért a származási országban uralkodó helyzettel, viszonyokkal kapcsolatban. Ha jogi természetű aggályai merülnek fel, akkor az Európai és Nemzetközi Ügyek Főosztálya az illetékes.

A nemzetközi védelmet *megtagadó döntés* ellen az érintett egy hónapon belül *fellebbezést* nyújthat be a Menedékjogi Bírósághoz (Court Nationale de Droit d'Asile – CNDA), amely háromféleképpen dönthet:

- *felülbíráhatja* az első fokon eljáró hatóság döntését és a nemzetközi védelem valamilyen formájában részesítheti az érintettet,
- *elutasíthatja* a felülvizsgálat iránti kérelmet,
- megsemmisíti az elsőfokú döntést és új eljárás lefolytatására kötelezheti az eljáró hatóságot.

A *menekültstátusz* azonban *megvonható* abban az esetben, ha az érintett:

- *származási országába utazott*, ami azt jelenti, hogy újra *igénybe veszi annak védelmét*,
- ha bármilyen módon *felveszi a kapcsolatot* származási országával (akár nagykövetségen vagy konzulátuson keresztül),
- *új állampolgárságot* szerez,
- az eljárás bármely fázisában *csalás* történt,
- *lemond* a menekültstátuszáról.⁴⁸⁸

8.2. Németország

Németországban bevándorlási és migrációs kérdésekben a *BAMF* (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – Menekültügyi és Migrációs Szövetségi Hivatal) az illetékes, azonban a menekültügyi eljárás során más állami szervezetek is megjelenhetnek, például a határon történő menedékkérelem-benyújtás esetén a Szövetségi Rendőrséggel (Bundespolizei) találkozik a menedékkérő első hivatalos szervként, illetve később, a fellebbezés során a helyi, regionális és szövetségi bíróságok az illetékesek.

2016-ban 745 545 menedékkérőt regisztrált a német hatóság, és további 433 719 fő kérelme volt függőben az előző évből. 2016 során 256 136 fő kapott menekültstátuszt,

⁴⁸⁸ *Demander l'asile en France*. Elérhető: www.ofpra.gouv.fr/fr/asile/la-procedure-de-demande-d-asile/demande-l-asile-en-france (A letöltés dátuma: 2016. 10. 10.)

153 700-an részesültek oltalmazottkénti elismerésben. Az elutasított kérelmek aránya viszonylag alacsony, 28,6%, míg menekültként az elbírált kérelmezők 42, oltalmazottként 25 százalékát ismerte el a BAMF. A legnagyobb számban szír, iraki, afgán és iráni kérelmezőket részesített nemzetközi védelemben a német hatóság, míg legnagyobb arányban (81%) eritreai kérelmezőket fogadott be Németország.⁴⁸⁹

Németországban az *alkotmányon* kívül számos jogszabály és törvény szabályozza a menekültügyi kérdéseket, többek között a *tartózkodási törvény* (Aufenthaltsgesetz), a *menekültügyi törvény* (Asylgesetz) és a *menedékkérők ellátásáról szóló törvény* (Asylbewerberleistungsgesetz).

Menedékkérelem benyújtására lehetőség van a szárazföldi határon, az ország területén belül, valamint a repülőtereken. A szárazföldi határon benyújtott menedékkérelem esetében nincs külön procedúra, hanem lényegében a repülőtéri kérelem esetére kidolgozott eljárást alkalmazzák.

A repülőtéren történő menedékkérelem benyújtására általában akkor kerül sor, ha a belépésre jelentkező nem rendelkezik a belépéshez és tartózkodáshoz szükséges iratokkal, vagy ha a tranzitterületen jelzi a hatóságnak menedékkérelem benyújtása iránti szándékát. Ezekben az esetekben a hatóság két napon belül eldönti, hogy a kérelem nyilvánvalóan megalapozatlan, megalapozatlan vagy megalapozott-e, és ennek függvényében dönt arról, hogy a kérelmezőt az eljárás további lefolytatására beengedi-e az országba.

Sok kritika érte a hatóságokat a döntéshozatali idők be nem tartása miatt, hiszen például 2016-ban 273 esetből 191-ben azért kellett a menedékkérőt beengedni az országba, mert az eljáró szerv kicsúszott ebből a kétnapos határidőből. A repülőtéri eljárás során a rendőrség egy előzetes személyes interjút is lefolytathat, ahol többnyire az indítatásokról és útvonalukról kérdezik a menedékkérőket. Németországban jelenleg csak olyan repülőtereken lehet ilyen eljárást lefolytatni, ahol van kapacitás a menedékkérők elhelyezésére: Berlinben, Düsseldorfban, Hamburgban, Münchenben és Frankfurt am Mainban. Utóbbi repülőtéren bonyolódik az ilyen típusú eljárások jelentős része, hiszen 2013-an 841, 2015-ben 627, 2016-ban pedig 258 esetben jártak el a helyi hatóságok.⁴⁹⁰

Németországban a *gyorsított eljárás* lefolytatására az alábbi esetekben és csak speciális, erre a célra létrehozott kirendeltségeken van lehetőség 2016 márciusa óta:

- Ha a kérelmező *biztonságos harmadik országból* érkezett.
- Ha *félrevezette a hatóságokat* az identitásával vagy állampolgárságával kapcsolatban például úgy, hogy hamis információkat vagy dokumentumokat mutatott be, vagy visszatartott és eltitkolt az eljárás során lényeges dokumentumot, például útlevelet.
- Rosszhiszeműen *megsemmisítette vagy eltüntette* az állampolgárság megállapítására szolgáló, személyazonosító *dokumentumot*, vagy a körülmények alapján ez alaposan feltételezhető.

⁴⁸⁹ *Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2016*. Elérhető: www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201612-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf;jsessionid=FD7CD7933B965145229394C06F576961D.1_cid294?_blob=publicationFile (A letöltés dátuma: 2017. 11. 11.)

⁴⁹⁰ *Border procedure (border and transit zones). Germany*. Elérhető: www.asylumineurope.org/reports/country/germany/asylum-procedure/procedures/border-procedure-border-and-transit-zones (A letöltés dátuma: 2017. 10. 12.)

- *Ismételt menedékjogi kérelmet* nyújtott be azt követően, hogy az előző lezárulta után elhagyta Németországot.
- Csak annak érdekében nyújtotta be kérelmét, hogy *késleltesse* a kiutasítással járó, korábbi ügyben meghozott döntés végrehajtását.
- *Nem járul hozzá* az Eurodac rendszerbe történő *ujjnyomatvételhez*.
- Korábban már kiutasították az országból amiatt, mert *veszélyt jelent* az ország köz- vagy nemzetbiztonságára és/vagy alkotmányos rendjére.⁴⁹¹

Gyorsított eljárás esetében a BAMF-nak *7 naptári napon belül* kell döntést hoznia. Ha a kérelmet elutasítják arra való hivatkozással, hogy az nyilvánvalóan megalapozatlan vagy elfogadhatatlan, az eljárást gyorsítottan folytatják le, és a kérelmezőnek egy „speciális befogadóközpontban” kell maradnia. Ha a Hivatal nem hoz egy hét alatt döntést, vagy amiatt utasítja vissza, mert az megalapozatlan, vagy pedig nemzetközi védelemben részesíti a kérelmezőt, akkor elhagyhatja ezt a központot, és ha szükséges, az eljárás a rendes eljárásnak megfelelő menetben folyik tovább.

A „*speciális befogadóközpontok*” nem zárt táborok, a menedékkérők elhagyhatják, és szabadon mozoghatnak a városban/körzetben. A rendes eljárásban részt vevő menedékkérőkre vonatkozó szabályok (az eljárás első hónapjában a kijelölt tartózkodási helyen kell lenniük) rájuk is érvényesek, de az előírások be nem tartása esetén sokkal szigorúbb szankciókkal kell szembenézniük. Abban az esetben, ha elhagyják a befogadóközpont körzetét, akkor úgy kell tekinteni, hogy az eljárás lefolytatása sikertelen volt, ami a menedékjogi eljárás végét és a kérelem visszautasítását jelentheti.⁴⁹²

A *rendes eljárásban* jelenleg nem létezik törvényileg előírt időkorlát, azok átlagos időtartama valamivel több mint 7 hónap. 2016 végén a függőben lévő ügyek száma meghaladta a 400 ezret, ami több mint 18 százalékos emelkedést jelentett az előző évhez képest. Az egyes származási országok esetében az eljárás időtartama jelentősen eltérő lehet, köszönhetően a származási ország alapján történő prioritizálásnak. Egy iráni menedékkérő esetében átlagosan 13, míg egy szíriai esetében 4 hónapig tartott az eljárás.

Annak érdekében, hogy a nagy mennyiségű ügyszámmal a hivatal hatékonyan tudjon megbirkózni, a korábbi „fast-tracking” eljárás helyett (ami nem keverendő össze a gyorsított eljárással) egy úgynevezett „clustering” rendszert vezetett be. Ez annyit jelent, hogy a kérelmezőket az alábbi csoportokba sorolják:

- „*A*” csoport: olyan országokból érkezők, amelyek esetében magas az elismerési arány.
- „*B*” csoport: olyan országokból érkezők, ahol viszonylag alacsonyabb az elismerési arány.
- „*C*” csoport: komplex esetek.
- „*D*” csoport: dublini eljárás alá tartozó esetek.

A 2015 decemberében létrehozott „*érkező központokban*” kerülnek a menedékkérők először elhelyezésre. Az *A és B csoportokba* tartozó ügyfeleket a regisztrálást követő néhány napon belül ebben a központban meghallgatják, és szabad kapacitás függvényében ez történik a *C csoportba sorolt* kérelmezőkkel is. Ha erre nincs lehetőség, el kell hagyniuk

⁴⁹¹ *Accelerated procedure. Germany.* Elérhető: www.asylumineurope.org/reports/country/germany/asylum-procedure/procedures/accelerated-procedure (A letöltés dátuma: 2017. 10. 12.)

⁴⁹² Uo.

a központot, és egy későbbi, előre egyeztetett időpontban kell megjelenniük a hatóság előtt. A *D csoportba* sorolt kérelmezők esetében addig nem ütemezik be a meghallgatást, amíg ki nem derül, hogy melyik állam az illetékes az eljárás lefolytatásáért.

A BAMF minden egyes kérelmező esetében *személyes meghallgatást* tart, ez alól csak az alábbi esetek képeznek *kivételt*:

- Ha a szövetségi iroda az addig rendelkezésre álló *egyértelmű bizonyítékok* alapján menedékjogban részesíti.
- Ha a kérelmező *biztonságos harmadik országból* érkezett.
- Ha a menekültügyi kérelmet olyan *hat év alatti gyermekkel* kapcsolatban nyújtották be, aki Németországban született, és a helyzet egyik vagy mindkét menekült szülő aktája alapján egyértelműen tisztázható.
- A kérelmező *nem jelenik meg a meghallgatáson*, és nem is ad erre megfelelő magyarázatot.

2014 novembere és 2015 vége között lehetőség volt írásbeli eljárás lefolytatására abban az esetben, ha jó esély mutatkozott a menekültkénti elismerésre, és a személyes interjú elhagyható volt.

Az elutasított menedékkérelmek esetében a kérelmező *fellebbezéssel* fordulhat a közigazgatási bírósághoz, amely vagy elutasítja a fellebbezést, vagy kötelezi a hatóságot a menekültstátusz megadására vagy a visszaküldés tilalmának megállapítására. Csak kivételes esetekben kerülhet sor további fellebbezésre, amely először a másodfokú bírósághoz, ezt követően pedig – rendkívül kevés, kivételes esetben – a Szövetségi Alkotmánybírósághoz kerül.⁴⁹³

8.3. Belgium

Ugyan Belgium nem tartozik a menekültek-menedékkérőket legnagyobb számban befogadó államok közé, azonban az Európai Unión belül betöltött szerepe miatt mindenképpen fontos beszélnünk a belga menekültügyi rendszer működéséről.

Belgiumban a menekültügyi és migrációs kérdésekben a *CGRS* (Menekült- és Honfoglalási Főbiztos Hivatala) az illetékes eljáró szerv, a jogszabályi alapot pedig a királyi rendeletek mellett a több ízben is módosított *1980. december 15-i, külföldiek tartózkodásáról letelepedéséről és eltávolításáról szóló törvény* jelenti.⁴⁹⁴

Belgiumban – a korábbi két példától eltérően nagyságrendekkel kevesebben – 18 170-en nyújtottak be menedékkérelmet 2016-ban, és ebben az évben rajtuk kívül még 18 902 személy ügye volt függőben. A menekültkénti elismerési ráta meglehetősen magas, mintegy 46,9%, míg a kérelmezők 12,6%-a részesült oltalmazotti státuszban. Szám szerint a legtöbben Afganisztánból, Irakból és Szíriából érkeztek, de míg az afgán kérelmezők mindössze 26%-át ismerte el menekültként, 32,9%-át pedig oltalmazottként a belga hatóság,

⁴⁹³ *Regular procedure. Germany.* Elérhető: www.asylumineurope.org/reports/country/germany/asylum-procedure/procedures/regular-procedure (A letöltés dátuma: 2017. 10. 12.)

⁴⁹⁴ *Overview of the legal framework. Belgium.* Elérhető: www.asylumineurope.org/reports/country/belgium/overview-legal-framework (A letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)

addig ez az arány szír kérelmezők esetében 74% és 22%, szomáliai menedékkérőket tekintve 53,7% és 14,6% volt.⁴⁹⁵

A belga menekültügyi hatóság az elmúlt pár évben a nemzetközi kihívásokhoz igazodva bevezetett néhány változtatást. 2016-ban például bevezették az *előregisztráció* intézményét, amelynek során a menedékkérők egy levélben megküldött sorszámmal egy erre szolgáló internetes felületen ellenőrizhetik, hogy pontosan mikor kell megjelenniük a hivatalban, hogy regisztráltatni tudják kérelmüket. Ezt az új eljárást azért éri sok kritika, mert a szándék jelzése és a regisztráció lehetősége között akár két hét is eltelhet, ezzel sok esetben még nehezebb helyzetbe hozva a menedékkérőt.

További változás, hogy 2016 óta Belgiumban *Grúzia és Albánia biztonságos származási országnak* minősül, illetve a belga hatóság elkezdte bezárni a „vészhelyzeti befogadóközpontokat”. A törvény szerint maximum tíz napot tölthettek volna el ezekben a központokban (ahol meglehetősen korlátozott feltételek voltak) a menedékkérők, a gyakorlatban ez az idő gyakran hónapokra nyúlt. Statisztikák szerint megnőtt továbbá a fogva tartott menedékkérők száma, illetve napvilágot láttak olyan tervek is, amelyek szerint Belgium *növelné a családok számára létrehozott őrzött központok számát*. Jelenleg az országban ugyanis – összhangban az Európai Emberi Jogi Bíróság iránymutatásával – tilos gyermeket ilyen módon fogva tartani.

A CGRS az alábbi kérdésekben járhat el:

- *Megítélheti* vagy *megtagadhatja* a menekült vagy oltalmazotti státuszt.
- Dönt a menedékjogi *kérelem befogadhatóságáról* EU-állampolgárok, biztonságos harmadik országból érkezők vagy más EU-tagországban elismert menekültek esetében.
- *Visszavonhatja* a nemzetközi védelemre jogosító státuszokat.
- *Megerősítheti* vagy *visszautasíthatja* a másik államban már elismert menekültstátuszt.
- *Technikai okokból visszautasíthatja* a menedékjogi kérelmet.
- *Okmányokat* bocsát ki az elismert menekültek részére.

Menedékjogi kérelmet egyrészt *Belgium területén belül*, a belga határon, *fogva tartásból* lehet benyújtani. A CGRS *a szír személyek menedékkérelmét prioritással kezeli*, és a lehetőségekhez mérten igyekszik a lehető legrövidebb időn belül megszervezni a személyes interjút. Kivételt képeznek ez alól azok az esetek, ahol felmerül, hogy további vizsgálatra is szükség van, például amikor felmerül a kettős állampolgárság lehetősége, vagy a kérelmezőt más állam már nemzetközi védelemben részesítette, esetleg veszélyt jelent az ország biztonságára.

Az eljárás során legalább egy *személyes meghallgatást* kell tartani, ahol a hatóság a kérelem megalapozottságát és hihetőségét vizsgálja, valamint megismételt kérelem benyújtása esetén azt is, hogy az előző kérelem óta felmerült-e új körülmény. A meghallgatáson *jelen lehet egy ügyvéd, vagy más*, a menedékkérő által kiválasztott személy is, valamint igénybe

⁴⁹⁵ *Statistics. Belgium*. Elérhető: www.asylumineurope.org/reports/country/belgium/statistics (A letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)

vehetik *tolmács* segítségét is abban az esetben, ha a német vagy francia nyelvtudásuk nem megfelelő.

A meghallgatásról videó vagy hangrögzítés nem készül, azonban egy részletes, mindenre kiterjedő *jegyzőkönyv* igen, amelyből kérésre másolatot kell biztosítani a kérelmezőnek. *Fogvatartott kérelmező* esetében lehetőség van 2016 júniusa óta egy zárt láncon keresztül lebonyolított *videós meghallgatásra*, amelyre ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint a személyes meghallgatásra.

Elutasított kérelem esetében lehetőség van fellebbezés benyújtására a bíróság felé, amire a döntés kézhezvételétől számított 30 nap áll rendelkezésre. Fontos kiemelni, hogy a fellebbezés automatikus felfüggesztő hatállyal bír az eljárásra.

A bíróság a fellebbezéssel kapcsolatban háromféleképpen dönthet:

- *Megerősíti* a CGRS elutasító döntését.
- *Felülírja* a döntést, és a nemzetközi védelem valamely formájában részesíti a kérelmezőt.
- Megsemmisíti a döntését, és új eljárás lefolytatására kötelezi a hatóságot.

A bíróság nem rendelkezik önálló nyomozati jogkörrel, ami azt jelenti, hogy az eljáró hatóság által rendelkezésére bocsátott adatokból kell dolgoznia. Az elutasító döntés ellen a Legfelsőbb Bíróságnál lehet *fellebbezni*.

Belgiumnak 6 légi és 6 vízi határátkelőhelye van, valamint rendelkezik egy nemzetközi vasútállomással. Mivel az ország nem rendelkezik határőrséggel, a *határőrizeti feladatokat a rendőrség látja el* a menekültügyi hivatal határellenőrzési főosztályával együttműködésben. A megfelelő, belépésre és tartózkodásra jogosító okmányokkal nem rendelkező személyek schengeni övezetbe történő beléptetését megtagadják. Ők ekkor menedékjogi kérelmet nyújthatnak be a rendőrségnél, akik a kérelmező előzetes meghallgatásáról készült jegyzőkönyvet továbbítják a határellenőrzési főosztály számára. A visszaküldésre vonatkozó döntés végrehajtását a vizsgálat idejére a hatóság felfüggeszti, de ez nem jár együtt az országba történő belépés jogával, hanem erre az időtartamra a kérelmező egy, a határ közelében működő zárt táborba kerül, ahol maximum 2-5 hónapot tölthet. A gyermekes családok egy olyan, nyitottabb elhelyezést kapnak, amely alkalmazkodik a speciális igényeikhez. Ha a menedékkérő kérelme elutasításra kerül, akkor – mivel jogszabály szerint még nem lépett be az ország területére – a fuvarozó felelőssége hazaszállítani.

Pozitív döntés esetén az eljárás elemei megegyeznek a rendes eljárásával, a lefolytatásra rendelkezésre álló időkeret kivételével. Ebben az esetben ugyanis a CGRS-nek az értesítéstől számított 15 napon belül meg kell hoznia a döntését. A határidő-túllépésnek csak abban az esetben van jelentősége, ha 2 hónapon belül sem születik döntés, ekkor a kérelmező beléphet az ország területére, és ott szabadon mozoghat. 2016-ban 346 menedékjogi kérelmet nyújtottak be a határon.⁴⁹⁶

⁴⁹⁶ *Border procedure. Belgium.* Elérhető: www.asylumineurope.org/reports/country/belgium/asylum-procedure/procedures/border-procedure-border-and-transit-zones (A letöltés dátuma: 2017. 11. 24.)

Belgiumban az alábbi esetekben van lehetőség *gyorsított eljárás* lefolytatására, amelynek ügyintézési határideje 2 hónap:

- A kérelem alapjául szolgáló *körülmények nem kapcsolódnak a menedékjoghoz*, az nyilvánvalóan megalapozatlan, vagy csaláson alapul.
- A kérelmező önként visszavonja a határon benyújtott kérelmét, vagy nem jelentkezik 15 napon belül a kijelölt befogadóközpontban, vagy nem jelent meg a meghallgatáson.
- A kérelmező *zárt táborban, börtönben* van, ahol:
 - nem folyamodott menedékjogért, amikor a rendőrség az utazásának céljáról kérdezte,
 - már *folyamatban van egy kérelme*,
 - *hamis dokumentumokkal* akarta személyazonosságát vagy állampolgárságát igazolni, vagy nem bocsátotta azokat az eljáró hatóság rendelkezésére,
 - *megsemmisítette* a személyi okmányait,
 - csak azért nyújtott be kérelmet, hogy elkerülje vagy *késleltesse* a kitoloncolást,
 - *nem járult hozzá ujjnyomatainak rögzítéséhez*,
 - *nem jelezte, hogy más országban már nyújtott be kérelmet*.

A „*szupergyorsított*” *eljárást*, ahol a döntést az eljáró hatóságnak 15 napon belül meg kell hoznia, az alábbi esetekben kell alkalmazni:

- a fentiekől eltérő okok miatt kell *zárt táborban* tartózkodnia,
- *börtönbüntetését* tölti,
- az államminiszter végzése szerint az ügyét *kiemelten* kell kezelni,
- *veszélyt* jelent a közrendre és a nemzetbiztonságra.⁴⁹⁷

⁴⁹⁷ *Accelerated procedure. Belgium.* Elérhető: www.asylumineurope.org/reports/country/belgium/asylum-procedure/procedures/accelerated-procedure (A letöltés dátuma: 2017. 11. 12.)

Vákát oldal

Irodalom

- ADELMAN, Howard – SUHRKE, Astri (1999): *The Path of Genocide. The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*. Uppsala, Nordhka Afrikaimtitutet.
- ALLPORT, Gordon W. (1977): *Az előítélet*. Budapest, Gondolat.
- A tömeges migráció mindenképpen káros (2016). *Századvég*, 2016. 03. 18. Elérhető: <https://szazadveg.hu/hu/kutatasok/az-alapitvany-kutatasai/otletmuhely/a-tomeges-migracio-mindenkeppen-karos> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 12.)
- Attentats de Paris: les mystérieux voyages de Salah Abdeslam en Hongrie (2016). *BFMTV.com*, 2016. 01. 05. Elérhető: www.bfmtv.com/societe/attentats-de-paris-les-mysterieux-voyages-de-salah-abdeslam-en-hongrie-941069.html (A letöltés dátuma: 2016. 03. 10.)
- Az aktuális migrációs hullám gazdasági hatásai Európában* (é. n.). Budapest, Migrációkutató Intézet. Elérhető: www.migraciokutato.hu/hu/2016/11/07/az-aktualis-migracios-hullam-gazdasagi-hatasai-europaban (A letöltés dátuma: 2017. 11. 11.)
- BÁNYÁSZ Péter – ORBÓK Ákos (2013): A NATO kibervédelmi politikája és kritikus infrastruktúra védelme a közösségi média tükrében. *Hadtudomány*, 23. évf. 1. elektronikus sz. 188–209. Elérhető: http://mhht.eu/hadtudomany/2013/2013_elektronikus/2013_e_Banyasz_Peter_Orbok_Akos.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 04.)
- BÉKÉS Csaba – KECSKÉS D. Gusztáv szerk. (2006): *A forradalom és a magyar kérdés az ENSZ-ben, 1956–1963*. Budapest, Magyar ENSZ Társaság.
- Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Statisztikák*. Elérhető: www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu (A letöltés dátuma: 2017. 11. 15.)
- BIEGATCH, Kim – GUIMIER, Laurent (2013): *L'aide au retour a-t-elle incité les Roms à venir en France?* Elérhető: www.europel.fr/politique/l-aide-au-retour-a-t-elle-incite-les-roms-a-venir-en-france-1658469 (A letöltés dátuma: 2017. 11. 11.)
- BLAVIGNAT, Yohan (2016): Des déchets laissés par des migrants s'entassent le long de l'autoroute A16. *Lefigaro.fr*, 2016. 01. 08. Elérhető: www.lefigaro.fr/actualite-france/2016/01/08/01016-20160108ARTFIG00198-des-dechets-laisses-par-des-migrants-s-entassent-le-long-de-l-auto-route-a16.php (A letöltés dátuma: 2017. 11. 15.)
- BÓNIS György (1939): Első törvényeink sorsa és az egyházi menedékjog. *Regnum Egyháztörténeti Évkönyv*, 1938–1939. évf. 75–97.
- BORONKAY Iván (2013): *Római regék és mondák*. Budapest, Móra.
- BÖRÖCZ Miklós (2014): Az illegális migráció és a terrorizmus közötti összefüggések vizsgálata. *Terror és Elhárítás*, 2. sz. 44–83.
- BÖRÖCZ Miklós (2016): A migrációs válság terrorkockázata. *Terror és Elhárítás*, 2. sz. 4–27.
- BRADBERRY, Matthew (2013): Water and Intra-State Conflict. *Future Foreign Policy*, 2013. 05. 09. Elérhető: www.futureforeignpolicy.com/water-and-intra-state-conflict (A letöltés dátuma: 2017. 10. 12.)
- BUZAN, Barry (1983): *People, States and Fear – An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Colchester, ECPR Press.

- CAMERON, Hillary Evans (2013): Menekültstátusz-meghatározási eljárás és az emlékezet korlátai. *Iustum Aequum Salutare*, 9. évf. 3. sz. 27–71.
- COHEN, Gerard Daniel (2012): *In War's Wake: Europe's Displaced Persons in the Postwar Order*. New York, Oxford University Press.
- COLLIER, Paul (2013): *Exodus – How Migration is Changing Our World*. Oxford, Oxford University Press.
- CUTTS, Mark szerk. (2001): *A világ menekültjeinek helyzete. A humanitárius segítségnyújtás öt évtizede*. Budapest, ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Magyarországi Képvisellete.
- CSORBA György (1999): Az 1848–49-es törökországi magyar emigráció története. *Hadtörténelmi Közlemények*, 112. évf. 2. sz. 352–400.
- DAKIN, Lloyd (2004): Biztonsági megfontolások és a menekültek védelme. In GAÁL Gyula – HAUZINGER Zoltán szerk.: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja. 233–235.
- DES FORGES, Alison (1999): *Leave None to Tell the Story: Genocide in Rwanda*. New York – Washington – London – Brussels, Human Rights Watch.
- DUDÁS Attila (2011): *Biztonságiasítás – securitization*. Elérhető: <http://old.biztonsagpolitika.hu/?id=16&aid=1039&title=biztonsagiasitas-securitisation> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 20.)
- DUFFY, Aoife (2008): Expulsion to Face Torture? Non-refoulement in International Law. *International Journal of Refugee Law*, Vol. 20, No. 3. 373–390.
- Etnikai tisztogatás Horvátországban* (é. n.). Társadalmi Konfliktusok Kutatóközpont. Elérhető: http://konfliktuskutato.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=96:4-etnikai-tisztogat-as-horvatorszagban&root=12&catid=9:v-a-masodik-jugoszlav-polgarhaboru-1991-1999 (A letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)
- Európa nincs felkészülve a klímamigránsokra. *Origo.hu*, 2015. 10. 27. Elérhető: www.origo.hu/gazdasag/20151027-migracio-es-klimavaltozas-konferencia-klimamigransok.html (A letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)
- Ezeknek a lányoknak esélyük sincs a tanulásra: siralmas adatok (2017). *Eduline.hu*, 2017. 10. 18. Elérhető: http://eduline.hu/kozoktatas/2017/10/18/Afganisztanban_sok_lany_nem_jar_iskolaba_RKSFUO (A letöltés dátuma: 2017. 10. 18.)
- FOSTER, Michelle (2007): *International Refugee Law and Socio-Economic Rights – Refuge From Deprivation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas (2010): Growing Barriers – International Refugee Law. In GIBNEY, Mark – SKOGLY, Sigrun eds.: *Universal Human Rights and Extraterritorial Obligations*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- GAZDAG Ferenc – TÁLAS Péter (2008): A biztonság fogalmának hatáiról. *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, 1. évf. 1. sz. 3–9. Elérhető: www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag_ferenc_talas_peter-a_biztonsag_fogalmanak_hatarairol.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 30.)
- GAZDAG Ferenc szerk. (2011): *Biztonságpolitika – biztonsági tanulmányok*. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.
- GÖRBE ATTILÁNÉ ZÁN Krisztina (2015): Az idegenellenesség mint a migráció egyik társadalmi kihívása. In HAUZINGER Zoltán szerk.: *Migráció és Rendészet*. Budapest, Magyar Rendészet-tudományi Társaság, Migrációs Tagozat.
- GYULAI GÁBOR (2009): *A nemzetközi védelem nem harmonizált formái Magyarországon*. Budapest, Európai Migrációs Hálózat Magyarország.

- GYULAI Iván (2013): Fenntartható fejlődés és növekedés. *Statistikai Szemle*, 91. évf. 8–9. sz. 797–822. Elérhető: www.ksh.hu/statszemle_archive/2013/2013_08-09/2013_08-09_797.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 20.)
- HAINES, Rodger (2003): Gender Related Persecution. In FELLER, Erika – TÜRK, Volker – NICHOLSON, Frances eds.: *Refugee Protection in International Law – UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge, Cambridge University Press. 319–350.
- HALÁSZ Iván (2011): Az orosz fehér emigránsok és Magyarország az 1920-as évek elején. In HALÁSZ Iván szerk.: *Az orosz „fehérgárdista” emigráció Magyarországon (1918–1945)*. Budapest–Esztergom, BCE Nemzetközi Migrációs és Integrációs Karközi Kutatóközpont – Szent Adalbert Közép- és Kelet-Európa Kutatásokért Alapítvány. 9–33.
- HALTIWANGER, John (2017): Immigrants are getting the right to vote in cities across America. *Newsweek*, 2017. 09. 13. Elérhető: www.newsweek.com/immigrants-are-getting-right-vote-cities-across-america-664467 (A letöltés dátuma: 2017. 11. 11.)
- HANGYA Gábor (2002): A biztonságpolitika hatása a haditechnikára. *Hadtudomány*, 4. sz. Elérhető: www.zmne.hu/kulso/mhht/hadtudomany/2002/4/hangyagabor/chapter1.htm (A letöltés dátuma: 2017. 09. 20.)
- HATHAWAY, James C. – FOSTER, Michelle (2003): Internal protection/relocation/flight alternative as an aspect of refugee status determination. In FELLER, Erika – TÜRK, Volker – NICHOLSON, Frances eds.: *Refugee Protection in International Law – UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge, Cambridge University Press. 357–417.
- HAUTZINGER Zoltán (2016): *Idegen a büntetőjogban*. Pécs, AndAnn.
- HEGEDŰS Attila (2011): *Az 1956-os magyar forradalom és Jugoszlávia*. Budapest, Xantusz Könyv Kereskedelmi Kft.
- Ilyen ösztöndíjakra pályázhatnak 2017-ben a rezidensek (2017). *EduLine.hu*, 2017. 01. 02. Elérhető: http://eduline.hu/felsooktatas/2017/1/2/uj_osztondij_rezidenseknek_EFD5OI (A letöltés dátuma: 2017. 10. 10.)
- Íme a röghöz kötés szabályai – Itt a szerződés mintája (2012). *vg.hu*, 2012. 07. 26. Elérhető: www.vg.hu/kozelet/ime-a-roghoz-kotes-szabalyai-itt-a-szerzodes-mintaja-381426 (A letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)
- JAKAB Éva (2016): A menedékjog gyökerei a görög jogi kultúrában. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 4. sz. 1–17.
- JUHÁSZ József (1997): *A délszláv háborúk*. Budapest, Napvilág.
- JUHÁSZ Judit (1994): A Magyarországot érintő nemzetközi vándorlás. *Demográfia*, 37. évf. 1. sz. 33–59.
- KAMERI-MBOTE, Patricia (2007). Water, Conflict and Cooperation: Lessons from the Nile River Basin. *Navigating Peace*, No. 4. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Elérhető: www.wilsoncenter.org/sites/default/files/NavigatingPeaceIssuePKM.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 02.)
- KASZÁS Veronika (2012): Magyarországi egyházak az erdélyi menekültekért 1987 és 1989 között. *Egyháztörténeti Szemle*, 13. évf. 4. sz. 70–89.
- KASZÁS Veronika (2013): *Erdélyi menekültek Magyarországon 1988–89-ben. Út a menekültkérdés tagadásától az 1951. évi genfi menekültügyi konvencióhoz való csatlakozásig*. PhD-értekezés kézírata. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar, Történelemtudományok Doktori Iskola.

- Kik a kurdok? (2017). *hu.euronews.com*, 2017. 09. 26. Elérhető: <http://hu.euronews.com/2017/09/26/kik-a-kurdok> (A letöltés dátuma: 2017. 11. 11.)
- KLENNER Zoltán (2012): A menekültek és oltalmazottak körében 2012 nyarán végzett felmérés eredményeinek összegzése. *Magyar Rendészet*, 12. évf. 4. sz. 139–146.
- KLENNER Zoltán (2015): Az idegen kultúrkörből érkező migránsok társadalmi beilleszkedésének biztonsági kockázatai. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán szerk.: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVI.* Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja. 247–252.
- KLENNER Zoltán (2016): A menekültek integrációja Magyarországon. *Belügyi Szemle*, 64. évf. 1. sz. 47–63.
- Kosovo Says Suriname Can't Revoke Independence Recognition (2017). *balkaninsight.com*, 2017. 10. 31. Elérhető: www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-claims-suriname-cannot-revoke-independence-recognition-10-31-2017 (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
- KRISKOVIĆ Antal (2013): Kiskorú migránsok életkorbecslése – orvosi lehetőségek és idegenrendészeti elvárások. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán szerk.: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV.* Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja. 271–277.
- LAKATOS Judit (2011): Az orosz menekültek ügye a Nemzetek Szövetségében. In HALÁSZ Iván szerk.: *Az orosz „fegyérgárdista” emigráció Magyarországon (1918–1945).* Budapest–Esztergom, BCE Nemzetközi Migrációs és Integrációs Karközi Kutatóközpont – Szent Adalbert Közép- és Kelet-Európa Kutatásokért Alapítvány. 34–50.
- LASZÁK Ildikó (é. n.): *Polgárháború Jugoszláviában.* Budapest, Társadalmi Konfliktusok Kutatóközpont. Elérhető: http://konfliktuskutato.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=12:polgarharoru-jugoszlaviaban&root=12&catid=2:tarsadalmi-konfliktusok (A letöltés dátuma: 2017. 11. 12.)
- LAUFER Balázs (2015): A migráció kockázatai és nemzetbiztonsági kezelésük. In HAUTZINGER Zoltán szerk.: *Migráció és rendészet.* Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság. 85–104.
- LEITENBERG, Milton (1983): The dream of a common security. *Bulletin of the Atomic Scientists. A Magazine of Science and World Affairs*, Vol. 39. November. 34–36.
- LOESCHER, Gil – SCANLAN, John A. (1986): *Calculated Kindness. Refugees and America's Half-Open Door 1945–present.* Oxford, University of Oxford, Refugee Studies Centre.
- LŐRINCZ Aranka – ZÁMBÓ Katalin (2012): *Migrációs ismeretek.* Budapest, Nemzeti Közszerkeleti Egyetem.
- LŐRINCZ Aranka (2014): A japán bevándorlás szigora – kinek a biztonsága? In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán szerk.: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XV.* Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja. 297–304.
- MAMDANI, Mahmood (2002): *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda.* New Jersey, Princeton University Press.
- MATUS János (2005): *A jövő árnyéka. Nemzetközi hatások biztonságunkra és jólétünkre.* Budapest, A Pesti Csoport.
- MCADAM, Jane (2007): *Complementary Protection in International Refugee Law.* Oxford, Oxford University Press.
- Mind a 197 járásban önkéntes tartalékos egységet állítana a honvédség. *index.hu*, 2017. 05. 16. Elérhető: http://index.hu/belfold/2017/05/16/mind_a_197_jarasban_onkentekes_tartalekos_egyseget_allitana_a_honvedseg (A letöltés dátuma: 2017. 11. 15.)

- MOLNÁR Tamás (2013): Mily színes e táj! Az Európai Unió menekültügyi acquis-jának kialakulása és fejlődése a kezdetektől napjainkig. *Fundamentum*, 17. évf. 2. sz. 55–63.
- MOLNÁR, Tamás (2016): The principle of non-refoulement under international law: Its inception and evolution in a nutshell. *Corvinus Journal of International Affairs*, Vol. 1, No. 1. 51–61.
- MORGENTHAU, Hans (1985): *The Politics among Nations – The Struggle for Power and Peace*. Boston, McGraw-Hill Education – Europe.
- NAGY Boldizsár (2004): Kizárás vagy befogadás. A menekültekre és a migránsokra vonatkozó szabályozás az Európai Unióban. *Café Babel*, 47–48. sz. 83–92.
- NAGY Boldizsár (2011): Nyitott határok vagy kivételek? Érvék a szabad vándorlás mellett és a menekültek védelmében. In KAJTÁR Gábor és KARDOS Gábor szerk.: *Nemzetközi jog és európai jog – Új metszéspontok*. Budapest, Saxum. 179–211.
- NAGY Boldizsár (2012): *A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltozástól az Európai Unióba lépésig*. Budapest, Gondolat.
- NAGY Zoltán András (2009): *Bűncselekmények számítógépes környezetben*. Budapest, Ad Librum. Elérhető: https://books.google.hu/books?id=uKULV9okcSIC&pg=PA117&lpg=PA117&dq=2007+%C3%A9sz+t%3%A1m%C3%ADt%C3%B3g%C3%A9pes+t%C3%A1mad%C3%A1s&source=bl&ots=i7F3S0HVj5&sig=02fGpviqk4D26_AstlXCnMGhEw&hl=hu&sa=X&ved=0ahUKEwj_yPKph7TXAhUD_aQKHVjCAK4Q6AEILDAB#v=onepage&q=2007%20%C3%A9sz+t%20sz%C3%A1m%C3%ADt%C3%B3g%C3%A9pes%20t%C3%A1mad%C3%A1s&f=false (A letöltés dátuma: 2017. 11. 01.)
- NGHIA M. Vo (2006): *The Vietnamese Boat People, 1954 and 1975–1992*. Jefferson–London, McFarland & Co.
- North Korean leader Kim Jong-il ‘names youngest son as successor’ (2009). *theguardian.com*, 2009. 06. 02. Elérhető: www.theguardian.com/world/2009/jun/02/kim-jong-il-names-son-successor (A letöltés dátuma: 2017. 11. 11.)
- OLIVERA, Oscar (2004): *Cochabamba! Water War in Bolivia*. New York, South End Press.
- ÖRDÖG István (2012): *Menedékjogi ismeretek*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- PÁLFY Dániel Ábel (2017): Népeségrobbanás várható Afrikában. *magyarhirlap.hu*, 2017. 09. 22. Elérhető: http://magyarhirlap.hu/cikk/98626/Nepessegrobbanas_varhato_Afrikaban (A letöltés dátuma: 2017. 11. 12.)
- PÓCZIK Szilveszter – DUNAVÖLGYI Szilveszter szerk. (2008): *Nemzetközi migráció, nemzetközi kockázatok*. Budapest, HVG-Orac.
- Qatar crisis: What you need to know (2017). *BBC*, 2017. 07. 19. Elérhető: www.bbc.com/news/world-middle-east-40173757 (A letöltés dátuma: 2017. 11. 11.)
- RADA Péter (2007): A nemzetközi politika elméleti iskoláinak biztonsfelfogása. In DEÁK Péter szerk.: *Biztonsfelfogás politikai kézikönyv*. Budapest, Osiris. 23–41.
- RÉTI Ervin (1979): *Afrikai frontvonalak*. Budapest, Zrínyi.
- RITECZ György – SALLAI János (2015): *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei*. Budapest, Hanns Seidel Alapítvány.
- RITECZ György – SALLAI János (2016): *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0*. Budapest, Hanns Seidel Alapítvány.
- ROTHSCHILD, Emma (1995): What is security? *Daedalus*, Vol. 124, No. 3. (The Quest for World Order) 53–98. Elérhető: www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/Rothschild_What-is-security.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 11.)

- SALGÓ László – BALOGH András (1980): *A gyarmati rendszer története 1870–1955*. Budapest, Kossuth.
- SILBER, Laura – LITTLE, Alan (1996): *Jugoszlávia halála*. Budapest, Zrínyi.
- SIMONOVITS, Bori – BERNÁT, Anikó eds. (2016): *The Social Aspects of the 2015 Migration Crisis in Hungary*. Budapest, TÁRKI.
- SIPPEL, Lilli – KIZIAK, Tanja – WOELLERT, Franziska – KLINGHOLZ, Reiner (2011): *Afrika demográfiai kihívásai. A fiatal népesség egyetlen esélye a fejlődésre*. Berlin, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. Elérhető: www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Afrika/Afrika-ungarisch-final.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 11.)
- ŠUNJIC, Melita H. (2006): A magyar menekültválság formálta az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságát. In BÉKÉS Csaba – KECSKÉS D. Gusztáv szerk.: *A forradalom és a magyar kérdés az ENSZ-ben, 1956–1963*. Budapest, Magyar ENSZ Társaság, 27–36.
- SUTHERLAND, Ben (2003): Water shortages ‘foster terrorism’. *BBC News*, 2003. 03. 18. Elérhető: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/2859937.stm> (A letöltés dátuma: 2017. 11. 02.)
- SZABÓ A. Ferenc (2006): *A nemzetközi migráció és korunk biztonságpolitikai kihívásai*. Budapest, Zrínyi.
- SZÁSZI Ádám – SZÁSZI Ferenc (2000): A bevándorlás jogi szabályozásának változásai Magyarországon (1945–1998). *Demográfia*, 43. évf. 4. sz. 499–513.
- SZEMERKÉNYI Réka (1997): A Harmel-jelentés. A NATO biztonságpolitikájának megújítása. *Rubicon*, 8. évf. 5–6. sz. Elérhető: www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_harmel_jelentes_a_nato_biztonsagpolitikajanak_megujitasa (A letöltés dátuma: 2017. 09. 20.)
- SZÉP Árpád (2012): *Menekültügyi ismeretek*. Budapest, Belügyminisztérium Rendészeti Vezetőképző és Kutatóintézet.
- SZÉP Árpád (2013): A menedékjog mint a büntetőjogi felelősségre vonás akadálya. *Büntetőjogi Szemle*, 2. évf. 1–2. sz. 48–58.
- SZÉP Árpád (2014): Kiadatás vagy menedékjog? *Iustum Aequum Salutare*, 10. évf. 3. sz. 163–183.
- SZÉP Árpád (2015a): A biztonságos harmadik ország elve. A menedéj joghoz való hozzáférés jogi akadálya. In HAUTZINGER Zoltán szerk.: *Migráció és rendészet*. Budapest, Magyar Rendészet-tudományi Társaság, 163–196.
- SZÉP Árpád (2015b): A kiegészítő védelem okainak rendszere. *Iustum Aequum Salutare*, 11. évf. 1. sz. 219–237.
- SZÉP Árpád (2017): *A menedékkérők hozzáférése az államterülethez. Elérhető-e az egyensúly a menedékjog és az illegális migrációval szembeni küzdelem között?* PhD-értekezés kézírata. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Jog- és Államtudományi Doktori Iskola.
- SZUHAI Ilona – TÁLÁS Péter (2017): A 2015-ös európai migrációs és menekültválság okairól és hátteréről. In TÁLÁS Péter szerk.: *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság*. Budapest, Dialóg Campus, 9–33.
- TÁLÁS Péter (2009): Szélgjegyzet a biztonság szubjektív percepciójának veszélyeiről II. *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, 2. évf. 5. sz. 29–38. Elérhető: www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/talas_peter-szeljegyzet_a_biztonsag_szubjektiv_percepciojanak_veszelyeir_1_ii_.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 10. 10.)
- TARNAI Andor – MADAS Edit (1991): *Szöveggyűjtemény a régi magyar irodalom történetéhez – Középkor (1000–1530)*. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Régi Magyar Irodalom-tudományi Intézet.

- TERE, Juan (2009): The Financial Times: Kremlin-backed group behind Estonia cyber blitz. *The Baltic Course*, 2009. 03. 11. Elérhető: www.baltic-course.com/eng/baltic_states_cis/?doc=10962 (A letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)
- The Big Question: Why are so many countries opposed to Kosovo gaining its independence? (2008). *independent.co.uk*, 2008. 02. 19. Elérhető: www.independent.co.uk/news/world/europe/the-big-question-why-are-so-many-countries-opposed-to-kosovo-gaining-its-independence-783977.html (A letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)
- THIRANAGAMA, Sharika (2011): *In My Mother's House: Civil War in Sri Lanka*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- This is why young European muslims are joining ISIS (2017). *independent.co.uk*, 2017. 08. 20. Elérhető: www.independent.co.uk/voices/barcelona-spain-terrorism-young-european-muslims-joining-isis-a7903026.html (A letöltés dátuma: 2017. 11. 15.)
- TIMORÁNSZKY Péter (1994): A menedékjog alkotmányos alapjai. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 1. sz. 21–29.
- TOKICS Imre (2001): *A ius talionis és az asylum városok jogi, vallási és kultúrtörténeti jelentősége a Tanakban. Intézménytörténeti vázlat*. PhD-értekezés kézírata. Budapest, Országos Rabbiképző – Zsidó Egyetem, Zsidó Vallástudományi Doktori Iskola.
- TÓTH Judit (1994): *Menedékjog – kérdőjelekkel*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- TÓTH Judit (2012): Menekültügy Magyarországon. In SÍK Endre szerk.: *A migráció szociológiája 2*. Budapest, ELTE TáTK. 257–267.
- USSR expelled from the League of Nations (é. n.). *History*. Elérhető: www.history.com/this-day-in-history/ussr-expelled-from-the-league-of-nations (A letöltés dátuma: 2017. 10. 05.)
- VÁG András (2010): A környezeti migráció okai (Explaining environmental migration). *Tér és Társadalom*, 24. évf. 3. sz. 59–74. Elérhető: <http://tet.rkk.hu/index.php/TeT/article/viewFile/1328/2652> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 12.)
- VAJKAI Edina Ildikó (2017): A migrációs válság biztonságpolitikai aspektusai. In TÁLAS Péter szerk.: *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság*. Budapest, Dialóg Campus. 35–48.
- VOLCOVICI, Valerie (2017): U.S. submits formal notice of withdrawal from Paris climate pact. *Reuters*, 2017. 08. 04. Elérhető: www.reuters.com/article/us-un-climate-usa-paris/u-s-submits-formal-notice-of-withdrawal-from-paris-climate-pact-idUSKBN1AK2FM (A letöltés dátuma: 2017. 11. 02.)
- WEISER, Wendy – KEITH, Douglas: The Actually True and Provable Facts About Non-Citizen Voting (2017). *time.com*, 2017. 02. 13. Elérhető: <http://time.com/4669899/illegal-citizens-voting-trump> (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
- WOJNOWSKA-RADZIŃSKA, Julia (2015): *The Right of an Alien to be Protected Against Arbitrary Expulsion in International Law*. Leiden, Brill Academic Publishing.

Jogszabályok jegyzéke

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

1988. évi 3. törvényerejű rendelet a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről

1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről (genfi egyezmény)
2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról (Met.)
- 301/2007. (XI. 9.) Kormányrendelet a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról (Metvhr.)
2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról (Harmtv.)
- 114/2007. (V. 24.) Kormányrendelet a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról (Harmtv. vhr.)
2007. évi LXXXIX. törvény az államhatárról
1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról
- 29/2013. (VI. 28.) BM rendelet a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról
- 11/2015. (VII. 23.) Kormányrendelet az államhatárról szóló törvény szerinti közérdekű használati joggal összefüggő kártalanításról
2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről
2012. évi C. tv. A Büntető Törvénykönyvről. 352. § A, B, C.
2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról
- 4/2013 NGM rendelet a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényben meghatározott államkötvény kibocsátásának részletes szabályairól

Európai uniós jogi szabályozás

Az Európai Unió alapjogi chartája (2000. december 7.)

A Tanács 2725/2000/EK rendelete (2000. december 11.) a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló Eurodac létrehozásáról (*Eurodac rendelet*)

A Tanács 407/2002/EK rendelete (2002. február 28.) a Dublini Egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló Eurodac létrehozásáról szóló 2725/2000/EK rendelet végrehajtására vonatkozó egyes szabályok megállapításáról (*Eurodac végrehajtási rendelet*)

Az Európai Parlament és a Tanács 603/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző ügynökség létrehozásáról szóló 1077/2011/EU rendelet módosításáról (*új Eurodac rendelet*)

A Tanács 343/2003/EK rendelete (2003. február 18.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (*dublini II. rendelet*)

- A Bizottság 1560/2003/EK rendelete (2003. szeptember 2.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó szempontok és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról *(dublina II. végrehajtási rendelet)*
- Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról *(dublina III. rendelet)*
- A Bizottság 118/2014/EU végrehajtási rendelete (2014. január 30.) az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó szempontok és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló 1560/2003/EK rendelet módosításáról *(dublina III. végrehajtási rendelet)*
- A Tanács 2001/55/EK irányelve (2001. július 20.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről *(tömeges beáramlási irányelv)*
- A Tanács 2003/9/EK irányelve (2003. január 27.) a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról *(befogadási irányelv)*
- Az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról *(átdolgozott befogadási irányelv)*
- A Tanács 2004/83/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról *(kvalifikációs irányelv)*
- Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról *(átdolgozott kvalifikációs irányelv)*
- A Tanács 2005/85/EK irányelve (2005. december 1.) a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól *(eljárási irányelv)*
- Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról *(átdolgozott eljárási irányelv)*
- Az Európai Parlament és a Tanács 862/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a migrációra és a nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikákról *(statisztika irányelv)*
- Az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EU rendelete (2010. május 19.) az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról *(EASO rendelet)*
- Az Európai Parlament és a Tanács 514/2014/EU rendelete (2014. április 16.) a Menekültügyi, a Migrációs és az Integrációs alapra, valamint a rendőrségi együttműködés, a bűnmegelőzés és a bűnözés elleni küzdelem, valamint a válságkezelés pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 516/2014/EU rendelete (2014. április 16.) a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról, a 2008/381/EK tanácsi határozat módosításáról, valamint

- az 573/2007/EK és az 575/2007/EK európai parlamenti és tanácsi határozatok és a 2007/435/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2011/51/EU irányelve (2011. május 11.) a 2003/109/EK tanácsi irányelv hatályának a nemzetközi védelmet élvező személyekre történő kiterjesztése tekintetében a fenti irányelv módosításáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (schengeni határellenőrzési kódex) létrehozásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399. rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (schengeni határellenőrzési kódex)
- A Tanács 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról
- Jegyzőkönyv az Európai Unió tagállamainak állampolgárai számára nyújtott menedéjgről. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata – Jegyzőkönyvek (24.)

Egyéb dokumentumok

- Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. (UNHCR, 26 January 2007.)
- Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata (1948)
- Az emberi jogok európai egyezménye (Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről. Róma, 1950. november 4.)
- Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
Helsinki Final Act (1975). Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe. Acte Final. Helsinki. Elérhető: www.osce.org/fr/mc/39502?download=true (A letöltés dátuma: 2017. 09. 30.)
- Implementation of the Durable Solutions Process (Sarajevo Process) for refugees from Croatia displaced by the 91-95 conflict, including cessation of refugee status (UNHCR April 2014.)
- International Court of Justice (2007). Case concerning application of the convention and punishment of the crime of genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro). Judgement of 26 February 2007. Elérhető: www.icj-cij.org/files/case-related/91/091-20070226-JUD-01-00-EN.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 10. 01.)
- Kézikönyv a menekült státusz meghatározására szolgáló eljárásról és az azzal kapcsolatos követelményekről a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv alapján. Kiadta az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosának Hivatala. Átdolgozott kiadás Genf, 1992. január. (UNHCR Kézikönyv)
- Kézikönyv a menekültügyre, határookra és bevándorlásra vonatkozó európai jogról. Kiadta az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, 2014. (FRA Kézikönyv)
- North-South: a Programme for Survival. The Report of the Independent Commission on International Development Issues (1980). Cambridge, Macmillan. (Pan World Affairs).
- OAU Convention. Governing the specific aspects of refugee problems in Africa. Addis-Ababa, 10 September 1969.
- Ordonnance n°45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

- Paris Agreement (2015). Elérhető: https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_en (A letöltés dátuma: 2017. 11. 02.)
- Rapport d'activité OFPRA 2014. Elérhető: www.ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport_dactivite_2014.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 01.)
- Rapport d'activité OFPRA 2015. Elérhető: https://ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport_dactivite_ofpra_2015_hd.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 01.)
- Rapport d'activité OFPRA 2016. Elérhető: www.ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport_dactivite_ofpra_2016_1.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 01.)
- Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future (Brundtland Report). Brundtland Commission. Elérhető: un-documents.net/our-common-future.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 23.)
- The Harmel Report: full reports by the rapporteurs on the future tasks of the Alliance (1967). Elérhető: www.bits.de/NRANEU/nato-strategy/Harmel_Report_complete.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 10. 10.)
- United Nations Framework Convention on Climate Change. Paris Agreement – Status of Ratification. Elérhető: http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php (A letöltés dátuma: 2017. 09. 30.)
- United Nations Office for the Humanitarian Affairs, 2017: Afghanistan weekly field report. Week of 30 October – 5 November 2017. Elérhető: www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/20171107_afghanistan_weekly_field_report_30_october_-_05_november_2017_en.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 15.)
- Válasz a „Mennyibe kerül az illegális bevándorlók egészségügyi ellátása?” címmel benyújtott, K/6223. számú, írásbeli választ igénylő kérdésre. Elérhető: www.parlament.hu/irom40/06223/06223-0001.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)
- Válasz a K/6174. számú, „A magyar–szerb határon kialakult helyzet kezelése miatt június 1. és szeptember 15. között mennyi túlórát rendeltek el a rendőrségnél, és kifizették-e ezeket a túlórákat?” címen benyújtott írásbeli kérdésre. Elérhető: www.parlament.hu/irom40/06174/06174-0001.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 10. 10.)
- Válasz a K/7837. számú, „Az illegális bevándorlás a mezőgazdasági kultúrákban is jelentős károkat okozott. A Kormány mégsem tesz semmit ezek enyhítésére?” címen benyújtott írásbeli kérdésre. Elérhető: www.parlament.hu/irom40/07837/07837-0001.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 10. 10.)

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

www.dialogcampus.hu

www.uni-nke.hu

1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Telefon: 06 (30) 426 6116

E-mail: kiado@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető

Felelős szerkesztő: Kilián Zsolt

Olvasószerkesztő: Szabó Ilse

Korrektor: Tar Krisztina

Tördelőszerkesztő: Kőrösi László

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.

Felelős vezető: Simon László vezérigazgató

ISBN 978-615-5920-95-0 (nyomtatott)

ISBN 978-615-5920-94-3 (elektronikus)

Könyvünk célja, hogy átfogó ismereteket nyújtson a téma valamennyi aspektusáról anélkül, hogy az egyes részletkérdésekben elmélyednénk. Elsősorban a munkájuk során külföldiekkel találkozó szakemberek részére szeretnénk hasznosítható gyakorlati tudást adni a hazai menekültügyi szabályozás bemutatásával, kibővítve azt némi elméleti háttértudással is. A menekültügy további történeti, jogi, szociológiai és egyéb vetületei iránt érdeklődő olvasónak a források könnyebb fellelésében a jegyzet-apparátus és az irodalomjegyzék nyújt segítséget.

A tankönyv elsősorban a nemzetközi menekültüggyel foglalkozik: azokkal az emberekkel, akik hazájukat elhagyva más országban keresnek menedéket. Ők azok, akik valamilyen külső kényszer hatására hagyják hátra otthonukat, és védelmüket a nemzetközi közösség más tagjának kell magára vállalnia. Sokuknak nincs lehetőségük a szabályos vándorlási csatornák igénybevételére, ami számos biztonsági problémát is felvet, ezért a menekültügy biztonságpolitikai összefüggései szintén helyet kapnak a kötetben.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE